

1- Rivolgo un cordiale saluto a tutte le Autorità politiche, civili , militari e religiose, che hanno voluto onorare con la loro presenza questa cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario del Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna.

Saluto altresì cordialmente i colleghi della Magistratura ordinaria civile e penale, della Magistratura contabile e tributaria., nonché i rappresentanti dell'Avvocatura dello Stato. i Presidenti degli Ordini degli Avvocati ed i Signori Avvocati.

Un saluto affettuoso ai precedenti Presidenti del Tar Sardegna qui presenti, che hanno tanto ben operato in passato dando il loro prezioso contributo per rendere sempre più efficiente il nostro Tribunale.

Uno speciale saluto va ai rappresentanti delle parti sociali che quest'anno ho voluto invitare, perché ritengo che il Tar non sia un'istituzione che vive isolata, ma che al contrario opera a stretto contatto con la circostante realtà economico –sociale, sulla quale la sua azione è destinata ad incidere, talvolta in modo molto rilevante.

Quest'anno è il primo anno che spetta a me inaugurare l'anno giudiziario del Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna.

Sono stato infatti nominato Presidente di detto Tribunale a metà del mese di aprile della scorso anno.

Desidero innanzi tutto esprimere la mia grande soddisfazione per aver avuto l'opportunità di venire a svolgere le mie funzioni in una terra bellissima, abitata da gente leale, laboriosa e ospitale.

Una proficua attività giurisdizionale è consentita dalla presenza di colleghi di grande professionalità e appassionati del proprio lavoro. Mi riferisco al Presidente della Seconda Sezione Francesco Scano ed ai magistrati Marco Lensi, Alessandro Maggio, Grazia Flaim, Tito Aru, Antonio Plaisant, Giorgio Manca e Gianluca Rovelli.

Sono stato poi particolarmente fortunato per aver trovato un ufficio giudiziario ben funzionante grazie al contributo di personale amministrativo preparato ed

efficiente, diretto dal Segretario Generale, dirigente di elevata qualità: la dott.ssa Anna Luisa Pisano.

2- Sono ben consapevole che ci troviamo in un momento della vita del nostro Paese contrassegnato da gravi problemi economici con inevitabile conseguenze sul piano sociale.

In questo contesto di diffuso malcontento è oggetto di critiche severe anche il funzionamento delle nostre istituzioni, critiche che recentemente hanno coinvolto anche la Giustizia Amministrativa, accusata addirittura di costituire un freno allo sviluppo socio economico della nostra Nazione.

Sono convinto che una critica così generalizzata non possa essere condivisa e che anzi, al di là di singole pronunce che, in quanto incidenti in settori molto delicati, hanno inevitabilmente dato origine a contrastanti valutazioni, la Giustizia Amministrativa abbia caratteristiche tali da poter garantire che l'esercizio dei poteri pubblici avvenga nel pieno rispetto delle regole, specialmente di quelle che si esprimono non in precetti assoluti e tassativi, ma che impongono invece all'amministrazione di rispettare nella sua azione discrezionale determinati criteri di ordine generale (ragionevolezza, parità di trattamento adeguata rappresentazione dei fatti, ecc.).

In questa sua attività il Giudice Amministrativo evita di effettuare ragionamenti giuridici meramente formalistici, ma cerca al contrario di interpretare le norme tenendo presenti gli interessi sostanziali che le singole normative hanno inteso tutelare..

Va comunque evidenziato che il Giudice Amministrativo è tenuto in ogni caso ad applicare tutte le norme che disciplinano il procedimento amministrativo, ivi comprese quelle che ad esempio, impongono, nell'intento di assicurare speditezza nelle operazioni di gara, determinati adempimenti di carattere formale da effettuare entro termini perentori, il cui mancato rispetto può talvolta portare all'annullamento di aggiudicazioni con conseguente rallentamento dell'esecuzione dell'appalto .

Si tratta perlopiù di norme dettate in applicazione di principi comunitari e che intendono garantire il rispetto della concorrenza tra tutti gli operatori dei singoli Stati facenti parte dell'Unione .

Non si può certo immaginare che il Giudice Amministrativo possa rifiutarsi di applicare norme stabilite dalle competenti Autorità comunitarie e nazionali e d'altra parte non è nemmeno ipotizzabile che un altro giudice possa comportarsi diversamente.

Quello che si può pretendere è che vengano evitati eccessivi formalismi e che comunque le decisioni vengano prese rapidamente in modo di ricondurre immediatamente l'amministrazione sui giusti binari.

Sotto questi aspetti penso che il Tar Sardegna non meriti critiche, come è tra l'altro dimostrato da ciò che avviene in materia di appalti, ove ogni decisione di accoglimento, sia in sede cautelare sia in sede di merito, è stata presa in tempi molto ristretti : cautelare in pochi giorni, merito in pochi mesi.

Comunque la rapidità di decisione nelle materie di grande delicatezza ha costantemente contraddistinto l'azione del Tar Sardegna, come è accaduto ad esempio nelle sentenze concernenti l'accorpamento di plessi scolastici, che sono state emanate in tempi velocissimi per consentire all'Autorità amministrativa di conformarsi tempestivamente alle stesse senza arrecare eccessivi disagi agli utenti del servizio.

3- D'altra parte il contesto in cui siamo chiamati ad operare facilita grandemente l'efficienza e la tempestività, avendo come interlocutori avvocati sia pubblici che privati di grande professionalità e signorilità con i quali si è instaurato un clima di proficua collaborazione .

Ciò ha consentito di risolvere nel modo migliore delicate controversie che hanno riguardato i più svariati settori interessati dalla giurisdizione amministrativa..

3.1 - Mi sembra in proposito opportuno menzionare talune pronunce, alcune adottate nella fase cautelare .

A quest'ultimo proposito va evidenziato che la fase cautelare assume nell'attuale processo amministrativo un rilievo non certamente secondario rispetto alla fase del merito, perché, oltre ad essere la prima, e spesso fondamentale, risposta alla domanda di giustizia, costituisce l'occasione per effettuare un primo adeguato approfondimento della questioni sottoposte all'attenzione del Tar, come è del resto ben evidenziato dalle lunghe ed articolate motivazioni contenute in ogni decisione cautelare..

Iniziando dalle ordinanze cautelari ,va segnalata ,per la sua importanza sul piano istituzionale in materia di riordino degli organi di giurisdizione ordinaria, l'ordinanza n.178/2013 con la quale è stata consentita l'attuazione del provvedimento del Presidente del Tribunale di Tempio Pausania, che aveva disposto il trasferimento alla sede centrale di detto Tribunale delle cause civili, penali, delle esecuzioni mobiliare e dei procedimenti cautelari pendenti presso le sezioni distaccate di Olbia e La Maddalena.

In considerazione della sua grande importanza in materia economico sociale deve poi essere segnalata l'ordinanza n.376/2013 riguardante un provvedimento di fermo amministrativo che aveva colpito l'intera liquidità a disposizione della Eurallumina spa e che avrebbe comportato l'impossibilità per detta società di attuare misure di rilancio dell'attività produttiva e di salvaguardare in tal modo l'occupazione di circa 300 lavoratori. Con la citata ordinanza è stato limitato fortemente, attraverso una complessa valutazione di talune pronunce di organi giurisdizionali nazionali e comunitari in materia, l'importo del fermo amministrativo, dando così la possibilità di attuare le prospettate misure di risanamento.

Un'ordinanza di particolare interesse per chi segue il calcio è la n. 148/2013, con la quale, in relazione alla nota vicenda della realizzazione dello stadio di Is Arenas, sono state date indicazioni circa le modalità con cui si sarebbe potuto concludere il relativo procedimento.

3.2 -Venendo ora alla menzione di alcune sentenze, appaiono di notevole importanza le seguenti intervenute nei diversi ambiti di competenza del Tar

Per quanto riguarda le questioni di interesse della Regione Sardegna, si segnalano:

La sentenza n.574/ 2013, che. in materia di patto di stabilità ha chiarito che il mancato immediato accoglimento della proposta della Regione Sardegna, diretta a dare esecuzione al nuovo sistema di finanziamento regionale previsto dall'art.8 dello Statuto Speciale, così come recentemente modificato , non può essere di per se considerato come un illegittimo diniego di confronto e che comunque tale nuovo sistema di finanziamento necessita per la sua operatività di una norma legislativa di attuazione; nella stessa sentenza è stato altresì specificato che la Regione, pur in presenza di un atto astrattamente idoneo a generare un conflitto di attribuzione con lo Stato, ha piena facoltà di decidere se investire la Corte Costituzionale dei profili attinenti al riparto di attribuzioni ovvero se proporre ricorso al giudice amministrativo deducendo tutti i motivi di illegittimità dell'atto medesimo.

La sentenza n.672/2013 con la quale è stata dichiarata inammissibile, per la genericità della richiesta. una class action proposta per l'istituzione della zona franca di Cagliari .

La sentenza n.598/2013 (cui si è fatto cenno in precedenza), con la quale è stato annullato il piano di dimensionamento scolastico nella parte in cui è stato prevista la soppressione di alcuni plessi scolastici. E' noto che questa sentenza ha avuto una molto sofferta attuazione.

La sentenza n.504/2013, con il quale è stato dichiarato illegittimo il provvedimento regionale, che – in carenza di base normativa ex art. 23 Cost. – aveva imposto un sovra canone sulle concessioni demaniali marittime.

La sentenza n. 484/ 2013, con cui è stato affermato che le decisioni emesse su ricorsi gerarchici, tipici o atipici, non sono revocabili o annullabili d'ufficio attesa la loro funzione giustiziale..

Con riguardo alle questioni di interesse di enti locali, si segnalano:

La sentenza n. 4/2013, con cui si è intervenuti sulla qualificazione della mobilità c.d. esterna o intercompartimentale dei dipendenti degli enti locali, ritenendo che il passaggio del dipendente a una amministrazione appartenente ad un comparto diverso da quello di cui fa parte l'amministrazione che ha indetto la mobilità comporta la costituzione, presso la nuova amministrazione, di un nuovo contratto di lavoro, con conseguente competenza del giudice amministrativo sulle controversie relative alle modalità di selezione dei candidati.

La sentenza n. 33/2013, con cui è stato respinto un ricorso proposto avverso il diniego di rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica per il completamento delle opere di urbanizzazione previste nel Colle di Tuvixeddu a Cagliari

La sentenza n. 961/2013, con cui è stato disposto il passaggio al Comune di Maracalagonis (CA) di tutte le opere di urbanizzazione del villaggio turistico Torre delle Stelle, in precedenza "autogestite" da un "condominio" venutosi a creare tra i proprietari delle residenze;

Le sentenze "gemelle" (stesso oggetto con ricorrenti diversi) n. 694 e 695/2013, con cui il TAR ha annullato la nomina del Sovrintendente dell'Ente Lirico di Cagliari.

La sentenza n. 816 / 2013, con cui è stato respinta, per carenza del nesso di causalità tra l'atto di diniego dell'autorizzazione commerciale e il mancato avvio dell'attività imprenditoriale, la richiesta di una società di risarcimento di 20 milioni di euro a carico del comune di Olbia.

La sentenza n. 678/ 2013, pronunciata sul ricorso proposto da diversi titolari di concessione cimiteriale perpetua contro il provvedimento comunale che tentava di introdurre illegittimamente una fattispecie atipica di trasformazione della concessione da perpetua in temporanea.

La sentenza n. 757/ 2013 in materia di procedimento espropriativo non completato, procedimento avviato dal Comune di Cagliari in relazione ad un'opera pubblica (ampliamento cimitero Elmas) divenuto poi Comune autonomo e

utilizzatore dell'area occupata, trasformata ma mai formalmente acquisita da parte dell'ente espropriante.

Nella materia degli appalti, vanno menzionate:

La sentenza n. 194/ 2013, con la quale è stata affermata la necessità che nel contratto di avvalimento l'impresa ausiliaria non si impegni semplicemente a prestare il requisito soggettivo richiesto, quale mero valore astratto, ma assuma l'obbligazione di mettere a disposizione dell'impresa ausiliata, in relazione all'esecuzione dell'appalto, le proprie risorse e il proprio apparato organizzativo per quanto necessario..

La sentenza n. 188 del 28 febbraio 2013, con cui è stato stabilito che non può essere richiesta la declaratoria del diritto del ricorrente all'aggiudicazione definitiva, , ma che deve essere solo essere dichiarato l'obbligo dell'amministrazione di riattivare il procedimento.

La sentenza n.164 /2013, con cui è stato affermato che, in applicazione dell'art. 4 del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, non devono essere computati tra i lavoratori, ai fini del calcolo degli oneri di sicurezza, coloro i quali svolgono attività lavorativa soltanto in sostituzione dei lavoratori assenti, ma unicamente quelli da impiegare stabilmente nel servizio oggetto dell'appalto, e soprattutto che la stazione appaltante non può, nella lex specialis di gara, stabilire l'inderogabilità dei costi medi della manodopera, desumibili dalle tabelle redatte dal Ministero, poiché ciò è precluso dal principio di tassatività sancito dall'art. 46, comma 1-bis del codice dei contratti pubblici..

La sentenza n.175/ 2013, con cui si è affrontato per l'ennesima volta il problema della omessa dichiarazione sostitutiva da rendere ai sensi dell'art. 38 del codice dei contratti, quando il bando di gara nulla prescriva al riguardo, dandosi prevalenza alle esigenze di tutela dell'affidamento dei concorrenti, segnalando peraltro la perdurante situazione di incertezza della giurisprudenza in proposito; con la medesima sentenza si è affermato, altresì, che l'obbligo (di cui all'art. 37, comma 4, del codice dei contratti) di indicare le parti del servizio che saranno eseguite, si applica anche nell'ambito degli affidamenti di incarichi di progettazione a raggruppamenti

temporanei di professionisti; e anche se si tratti di incarichi al di sotto dei 100.000,00 euro, essendo necessario verificare il possesso dei requisiti di qualificazione di ciascun affidatario.

Numerose sono poi le sentenze che hanno dichiarato l'obbligo dell'Amministrazione scolastica di assicurare agli alunni con disabilità di avere l'insegnante di sostegno per le ore necessarie.

Merita menzione anche la sentenza n.459/2013 che, in materia di concorsi universitari, ha stabilito, in relazione ad una particolare situazione di comunanza di interessi tra un candidato e Presidente della commissione, che sussistesse l'obbligo di astensione di quest'ultimo.

3. 3 -Vanno infine ricordate alcune ordinanze con cui sono state sollevate questioni di costituzionalità di norme regionali e statali.

L'ordinanza n. 881/2013, con cui è stata rimessa alla Consulta la questione di legittimità costituzionale delle normativa regionale (l.r. n. 15/2013) che prevede il rinvio delle nuove elezioni ed il "commissariamento sine die" della Provincia di Cagliari, in possibile violazione delle norme dello Statuto Regionale Sardo (in specie l'art. 43) che tutelano l'autonomia e rappresentatività della Provincia cagliaritano e delle altre "Province storiche" di Nuoro e Sassari.

L'ordinanza collegiale n. 647/ 2013, con cui è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, primo comma, lett. c) del d.p.r. n. 737 del 25 ottobre 1981, che espressamente statuisce la destituzione di diritto a seguito, tra l'altro, dell'applicazione di una misura di sicurezza personale di cui all'art. 215 del codice penale, per possibile violazione dell'articoli 3 e 97 della Costituzione, con riferimento all'ipotesi di soggetto che, in sede penale, è stato assolto dai "reati ascrittigli perché lo stesso, al momento dei fatti, era incapace di intendere e di volere a cagione di vizio totale di mente".

4 - Sono allegati alla presente relazione dettagliati prospetti statistici riguardanti l'attività giurisdizionale del Tar, cui faccio rinvio per chi desideri approfondire la materia.

Mi limiterò ora ad evidenziare alcuni dati maggiormente significativi.

C'è stato, rispetto all'anno precedente, un incremento dei ricorsi presentati dinanzi al Tar.

Tale aumento è senz'altro un fatto positivo perché dimostra che non si è affievolita la fiducia nella Giustizia Amministrativa.

L'incremento ha riguardato anche le istanze cautelari proposte e tale dato è particolarmente rilevante per valutare l'attività del Tar, che, come già, evidenziato dedica grande cura a questa fase del processo, di fondamentale importanza per un'adeguata tutela degli interessi dei ricorrenti.

Sono leggermente diminuite invece le istanze di gratuito patrocinio e ciò è in controtendenza rispetto al numero dei ricorsi presentati..

Sostanzialmente costante è il numero di ricorsi in materia di appalti, nonostante il contributo unificato per tali controversie è ormai arrivato a livelli molto alti..

Il che evidenzia che tale materia è di estrema delicatezza in considerazione della rilevanti interessi economici coinvolti. Proprio per questo il Tar presta particolare attenzione al rispetto delle norme processuali che ,anche al fine di non scoraggiare gli imprenditori nazionali o stranieri che intendono operare nel settore, richiedono una rapida definizione di dette controversie,.

Nel corso del 2013 sono stati definiti con sentenza o con decreto un numero maggiore dei ricorsi di quelli pervenuti e ciò ha impedito che si venisse a determinare un aumento dell'arretrato.

A tal proposito va rilevato che possono rilevarsi utili strumenti per consentire un congruo smaltimento dell'arretrato i programmi straordinari previsti dall'art.16 della norme di attuazione del codice del processo amministrativo

Un primo programma è stato realizzato alla fine dello scorso anno e ne potremmo fra un po' conoscere il preciso impatto, ma già fin d'ora si può affermare

che l'esperienza è stata incoraggiante perché ha consentito di porre in decisione un numero elevato di controversie.

A prescindere da questi dati statistici, va comunque sottolineato che la situazione organizzativa del Tar è sostanzialmente molto buona, tanto che, come possono testimoniare gli avvocati qui presenti, ben raramente non vengono soddisfatte le richieste, formulate in Camera di Consiglio o mediante istanze di prelievo, di una rapida definizione del merito delle controversie.

Il che dimostra che l'arretrato è perlopiù riconducibile a controversie per le quali non sussiste un reale interesse attuale ad una loro soluzione.

Vi sono infine due ulteriori strumenti in corso di attuazione, che risulteranno molto utili per rendere ancora più efficiente il nostro sistema di giustizia amministrativa: la firma digitale, prevista dal secondo correttivo al codice del processo amministrativo e il portale destinato agli avvocati, che consentirà loro di accedere alle cause dagli stessi patrocinata, permettendo così di acquisire informaticamente atti e documenti che siano stati pubblicati in forma digitale.

5- Meritano di essere ricordate anche altre attività svoltesi nell'ambito del Tar non strettamente attinenti a quella giurisdizionale.

Sono stati infatti seguiti numerosi stagisti e borsisti che hanno scelto il Tar per il perfezionamento delle loro conoscenze in campo giuridico e anche quest'anno, il colleghi Gianluca Rovelli e Giorgio Manca hanno organizzato un corso di lezioni, totalmente gratuito, per giovani laureati che intendono partecipare ai concorsi in magistratura.

Non si può poi dimenticare l'encomiabile lavoro svolto dal personale amministrativo, sia per il necessario supporto all'attività dei magistrati, sia per l'organizzazione degli uffici, sia per i rapporti con gli avvocati e con tutti gli altri soggetti interessati all'attività del Tar.

Desidero in questa sede ringraziare di cuore detto personale che ha dimostrato di avere un grande senso del dovere e che, nonostante una difficile situazione in cui,

per la nota scarsità di risorse finanziarie disponibili, non è stato possibile accordare un adeguato numero di ore di straordinario ed erogare altri emolumenti aggiuntivi, ha comunque sempre garantito il buon andamento degli uffici.

La dott.ssa Pisano ha altresì provveduto ad aggiornare la tanto apprezzata “Carta dei Servizi” dei servizi del TAR.

6- Informo che, dopo questa mia relazione ci saranno alcuni autorevoli interventi di illustri esponenti del mondo politico-amministrativo, accademico e forense.

Seguirà un breve intrattenimento musicale che penso renderà ancora più piacevole il nostro incontro e che non può considerarsi estraneo al contesto in cui ci troviamo, perché i brani, molto noti e gradevoli, verranno eseguiti da musicisti tutti operanti nell’ambito del Tar a vari livelli (magistrati, stagisti e borsisti), che sono sicuro vi stupiranno per la loro bravura..

Desidero concludere con l’auspicio che nell’Anno Giudiziario che stiamo inaugurando si realizzi una giustizia amministrativa sempre più efficiente e corrispondente alle aspettative di tutti i soggetti che alla stessa sono interessati.

Dichiaro ufficialmente aperto l’Anno Giudiziario 2014 del Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna.

Cagliari, 14 febbraio 2014

Caro Lucrezio Monticelli