

1- Ringrazio tutte le Autorità politiche, civili, militari e religiose, che hanno voluto onorare con la loro presenza questa cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2015 del Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna.

Un cordiale saluto rivolgo altresì ai colleghi della Magistratura ordinaria civile e penale, della Magistratura contabile e tributaria, nonché ai rappresentanti dell'Avvocatura dello Stato, ai Presidenti degli Ordini degli Avvocati ed ai Signori Avvocati.

Un caloroso saluto va anche ai precedenti Presidenti del T.A.R. Sardegna qui presenti, che hanno tanto ben operato in passato dando il loro prezioso contributo per rendere sempre più efficiente il nostro Tribunale.

Questa è la seconda inaugurazione dell'anno giudiziario che si svolge sotto la mia Presidenza e debbo confermare la mia soddisfazione per la possibilità di esercitare le mie funzioni in questa sede, situata in una Regione molto bella e dove si riscontra un'intensa attività delle Amministrazioni Pubbliche in numerosi settori di grande rilievo economico-sociale.

Desidero ringraziare in modo speciale i miei ottimi colleghi magistrati: Francesco Scano, Presidente della Seconda Sezione, Marco Lensi, Alessandro Maggio, Grazia Flaim, Tito Aru, Antonio Plaisant, Giorgio Manca e Gianluca Rovelli.

Senza la loro grande dedizione e professionalità non si sarebbero potuti raggiungere i notevoli risultati che illustrerò più avanti.

Risultati cui ha peraltro contribuito in modo determinante un Personale Amministrativo di elevata serietà e professionalità, diretto da una dirigente di particolari qualità: la dott.ssa Anna Luisa Pisano.

2- La Giustizia Amministrativa si trova attualmente al centro dell'attenzione, non solo di coloro che usufruiscono dei suoi servizi e che si attendono una pronta

risposta alle loro richieste di controllo del corretto esercizio dei pubblici poteri, ma anche delle Autorità politiche e governative.

A quest'ultimo proposito è a tutti noto l'atteggiamento molto critico che era stato non molto tempo fa assunto nei confronti della Giustizia Amministrativa, tanto che ne era stato prospettato il superamento.

Successivamente si è avuta la consapevolezza che ben difficilmente, se si considerano i concreti risultati raggiunti dalla Giustizia Amministrativa e la particolarità del contenzioso di sua pertinenza, si sarebbe potuto ipotizzare un sistema migliore dell'attuale.

Si è allora effettuata la scelta di apportare solo talune modifiche all'attuale sistema, specialmente in materia di appalti, per eliminare un eccessivo formalismo nella disciplina del procedimento amministrativo, per scoraggiare le liti temerarie e per assicurare una maggiore tempestività nella definizione dei giudizi.

Ovviamente è stata data, da parte del Tar della Sardegna, un'attuazione immediata alle nuove prescrizioni legislative, tanto più che dette nuove prescrizioni corrispondono ad una linea di condotta che si è sempre seguita.

In particolare ci si è sempre sforzati di definire i giudizi in tempi molto rapidi e di non indulgere mai al mero formalismo, ma al contrario di ricercare soluzioni che tenessero conto degli interessi sostanziali coinvolti.

Quest'ultima operazione è alquanto complessa perché, in determinati settori, i principi cui deve conformarsi la relativa disciplina sono molteplici e non sempre tra di loro facilmente conciliabili.

Ad esempio in materia di appalti sussistono due distinte esigenze:

- 1) individuare nel più breve tempo possibile il contraente maggiormente conveniente per l'amministrazione;
- 2) garantire la par condicio tra tutti i partecipanti alla gara.

L'esigenza da ultima menzionata corrisponde ad un perentorio precetto comunitario, che impone il rigoroso rispetto della concorrenza in tale settore di grande rilievo economico.

Il che significa che non possono sacrificarsi le aspettative del partecipante alla gara che pretenda che tutti i concorrenti osservino le regole sostanziali e procedurali che disciplinano il procedimento, con conseguenti inevitabili rallentamenti dei tempi di aggiudicazione nelle ipotesi in cui occorra ripetere alcune fasi del procedimento stesso.

Il gravoso compito del giudice amministrativo è quindi quello di assicurare il giusto punto di equilibrio tra le due menzionate esigenze e di trovare sempre soluzioni che non contrastino con la normativa comunitaria.

Quel che conta comunque è che le decisioni siano prese sollecitamente ed in tal senso, come già evidenziato, si sono indirizzati sia i recenti interventi legislativi sia il concreto modo di operare del giudice amministrativo.

Non posso non evidenziare il fondamentale contributo che da l'Avvocatura, sia pubblica che privata, al buon funzionamento della Giustizia Amministrativa ed alla pronta e corretta attuazione delle disposizioni legislative.

Sono infatti gli avvocati che propongono le questioni da trattare e che arricchiscono il dibattito sulle stesse in modo approfondito ed articolato.

Il foro sardo si distingue particolarmente per la sua capacità sia di affrontare con grande efficacia problematiche a volte molto complesse, che di suggerire soluzioni giuridiche molto raffinate.

Questa encomiabile attività del foro rende estremamente interessante e stimolante il lavoro dei magistrati del Tar Sardegna.

3- Sono numerosi i provvedimenti giurisdizionali, adottati sia nella fase cautelare sia nella definizione del merito, che meritano di essere menzionati.

Si può iniziare da due provvedimenti adottati nella fase cautelare, la quale, come è noto, ha un'importanza fondamentale nel giudizio amministrativo perché, impedendo che l'interesse fatto valere con il ricorso possa nelle more del giudizio essere irrimediabilmente compromesso, assicura l'effettività della definitiva pronuncia giurisdizionale.

Viene al riguardo in rilievo l'ordinanza n. 311/2014, con la quale è stata sospesa l'efficacia di una deliberazione della Giunta della Regione Sardegna che, al fine di prevenire il pericolo di incendi, aveva posto limitazioni all'effettuazione di esercitazioni nei poligoni militari in determinati periodi dell'anno.

La richiesta cautelare è stata accolta sia perché si è ritenuto che non fosse consentito un intervento unilaterale della Regione Sardegna in materia sia perché comunque risultava che l'Autorità militare aveva predisposto adeguate misure per far fronte a tale pericolo.

Va poi ricordata l'ordinanza n. 287/2014, con la quale è stata respinta la richiesta di sospensiva di un provvedimento della competente Capitaneria di Porto, che nel periodo di divieto di pesca con il sistema a strascico, aveva impedito in applicazione di un decreto ministeriale, l'esercizio di tale attività anche nel mare extraterritoriale.

Passando ora alle sentenze di merito, si può iniziare, per la loro speciale importanza, da quelle in materia elettorale.

La sentenza n. 73/2014, con la quale si è ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata da una lista esclusa dalle elezioni regionali riguardo al numero minimo di presentatori (n. 500 elettori per le circoscrizioni sino a 500.000 abitanti e n. 1000 per le circoscrizioni oltre i 500.000 abitanti) richiesto dalla normativa vigente ai fini dell'ammissione alle elezioni.

La sentenza n. 556/2014, con cui è stata dichiarata costituzionalmente legittima la legge statutaria regionale laddove consente che, sulla base del livello di concreta partecipazione al voto nelle varie circoscrizioni regionali, possa mutare il numero di seggi in astratto assegnati alle circoscrizioni stesse, nel senso di favorire quelle ove la partecipazione al voto sia stata più elevata; ciò in quanto, oltre al principio della c.d. "*rappresentanza territoriale*", è corretto valorizzare anche quello della c.d. "*rappresentanza politica*".

La sentenza n. 944/2014, che decidendo un ricorso sulle elezioni per il rinnovo del consiglio regionale e per l'elezione del presidente della regione, ha respinto tutte le questioni di legittimità costituzionale rivolte contro la legge elettorale sarda.

Tra queste, in particolare, la questione del premio di maggioranza, quella delle soglie di sbarramento, quella della parità di genere e quella della c.d. trasmigrazione dei seggi da una circoscrizione elettorale all'altra.

La sentenza n. 294/2014, che ha affrontato varie questioni concernenti la validità di schede elettorali, nelle quali si sosteneva che fossero stati indebitamente posti segni di riconoscimento. Tra tali questioni vi era quella riguardante l'indicazione, accanto al nominativo della candidata, anche quello del padre e si è ritenuto che ciò non comportasse l'invalidità della scheda, tenuto conto del particolare contesto ambientale nel quale si era svolta la competizione elettorale, ove ancora, per lunga tradizione, l'identificazione delle persone è collegata all'indicazione del padre di famiglia.

Di notevole interesse sono anche alcune sentenze riguardanti l'ambiente, il paesaggio e l'urbanistica.

La sentenza n. 856/2014, con la quale è stata riconosciuta legittima l'acquisizione dell'isola di Budelli da parte del Parco della Maddalena in sede di esercizio del diritto di prelazione pubblica, pur in mancanza del Piano del Parco e relativa zonizzazione e con analisi dei poteri del Presidente del Parco in sede di atti urgenti e della copertura finanziaria.

La sentenza n. 275/2014 in materia di rimozione della contaminazione di terreni inquinati, ove è stata effettuata un'approfondita analisi delle sfere di responsabilità del proprietario attuale rispetto al soggetto che ha causato l'inquinamento.

La sentenza n. 295/2014, con la quale sono stati annullati gli atti relativi all'autorizzazione paesaggistica e ambientale di una rilevante opera stradale in zona di Cuglieri, avendo ritenuto insufficiente la motivazione degli atti impugnati sotto il profilo della possibile incidenza dell'intervento proposto sull'alveo del fiume.

La sentenza n.386/2014, che ha affrontato la questione delle opere (strutture turistico balneari) ammissibili sull'arenile del Poetto, definendo il concetto di opera precaria e temporanea (consentita) e opera priva di tali caratteristiche (non consentita).

La sentenza n. 122/2014, con cui si è affermato che, una volta perfezionatasi la DIA (Denuncia Inizio Attività), il Comune può ancora inibire il relativo intervento edilizio solo motivando analiticamente la propria decisione in relazione a un interesse pubblico concreto e attuale, non già sul semplice contrasto tra l'intervento proposto e la normativa vigente.

In tema di legittimazione ad agire nelle materie in esame sono significative le seguenti sentenze.

La sentenza n. 341/2014, con cui si è riconosciuta la legittimazione di un comune confinante all'impugnazione degli atti di altro comune con i quali è stata autorizzata la realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da biomasse legnose, sul presupposto che si tratta di un'opera che da luogo ad emissioni, analogamente a quanto avviene nel caso di un inceneritore o di un impianto di trattamento rifiuti.

La sentenza n. 1040/2014, con la quale si è affermato che i proprietari di immobili siti nei dintorni di una spiaggia sono legittimati ad impugnare il provvedimento di concessione demaniale marittima rilasciata ad un terzo, in ragione della natura demaniale del bene, che implica il conseguente interesse alla fruibilità collettiva; mentre la legittimazione a ricorrere di gruppi di cittadini costituitisi spontaneamente in Comitato non sussiste laddove non venga offerta alcuna prova da parte del Comitato di perseguire in modo non occasionale gli interessi sottesi al ricorso, né di avere un adeguato grado di rappresentatività e stabilità nell'area in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa.

La sentenza n. 599/2014, con cui si è precisato che, ai fini della verifica della sussistenza della legittimazione delle associazioni ambientaliste non comprese nell'apposito elenco ovvero delle loro articolazioni regionali, occorre avere riguardo

all'effettiva e non occasionale militanza del soggetto associativo a favore della tutela di determinati interessi diffusi o superindividuali e all'esistenza di una previsione statutaria che qualifichi detta protezione come un istituzionale compito dell'associazione e delle sue articolazioni territoriali (nella specie, il Collegio, alla stregua dello statuto, ha riconosciuto legittimazione ad impugnare all'Adiconsum Sardegna).

Nella stessa sentenza si è affermato che, in tema di legittimazione ad impugnare provvedimenti di autorizzazione, il tradizionale criterio della *vicinitas* non può essere limitato ai soli proprietari *stricto sensu* confinanti con l'area di realizzazione dell'impianto, ma deve essere inteso in senso ampio, per le intuibili ricadute sulla qualità della vita astrattamente implicate da iniziative obiettivamente incidenti sul contesto ambientale interessato.

Sul risarcimento del danno riguardante le predette materie va segnalata la sentenza n. 185/2014, che ha stabilito che l'esercizio della funzione amministrativa, per essere sanzionabile in sede risarcitoria, postula non soltanto il previo accertamento giurisdizionale della sua illegittimità, ma anche la prova che, se correttamente esercitata, essa avrebbe avuto esito favorevole all'interessato (nella specie, il Collegio, ritenuta l'illegittimità del parere negativo di VIA per difetto di motivazione ed erronea applicazione del principio di precauzione, ha respinto la domanda risarcitoria azionata dall'impresa).

Sentenze molto interessanti sono state poi emanate in tema di contributi regionali.

La sentenza n. 507/2014 con cui, in materia di sponsorizzazioni sportive, è stata respinto il ricorso proposto dal Cagliari calcio per ottenere un maggiore importo rispetto a quello accordato, ribadendosi l'ampia discrezionalità delle scelte della pubblica amministrazione in ordine al numero di squadre da ammettere a godere delle sponsorizzazioni medesime

Le sentenze in materia n. 589, 590 e 591 del 2014, che in materia di criteri per l'erogazione da parte della Regione di contributi in favore di enti ed organismi

operanti nel campo dello spettacolo, riconosce la legittimità della scelta dell'amministrazione regionale di incentivare gli organismi dotati di un più elevato livello di professionalità e organizzazione.

La sentenza n. 1085/2014 in materia di concessione di contributi in conto impianti ai promotori di iniziative imprenditoriali nel settore turistico-alberghiero, con la quale si accoglie in parte il ricorso con obbligo dell'amministrazione di procedere al ricalcolo delle agevolazioni spettanti alla società ricorrente, in quanto quest'ultima aveva data rilevanza decisiva, ai fini della tempestività delle spese effettuate, al momento della decorrenza della "valuta" degli assegni anziché a quello della consegna degli stessi ai creditori a titolo di pagamento, senza che una tale esclusiva rilevanza fosse stata espressamente prevista dalla normativa ministeriale che disciplina la concessione delle agevolazioni.

Vanno citate ulteriori sentenze significative che incidono sull'esercizio di attività economiche.

La sentenza n. 438/2014 che, in tema di finanziamenti pubblici di importo molto rilevante, che, secondo l'Unione europea, sarebbero stati illegittimamente accordati in favore di importanti attività alberghiere, ha stabilito che lo Stato è in ogni caso tenuto ad eseguire la decisione della Commissione e procedere al loro recupero.

La sentenza n. 1122/2014 in materia di acquisizione da parte del Consorzio Industriale Provinciale Nord Est Sardegna di un'ampia area inserito nella pianificazione territoriale del Consorzio rimasta inutilizzata per oltre un triennio da parte dell'impresa proprietaria.

La sentenza n. 1065/2014 che, in materia di gestione dei servizi portuali nel porto di S. Antioco ed in presenza di reciproche accuse di gravi inadempimenti tra Amministrazione e privato sub-concessionario, ha ritenuto comunque giustificata la decadenza della sub-concessione disposta dall'Amministrazione per mancata corresponsione dei canoni di concessione.

Numerose sono le sentenze riguardanti gli appalti, materia che, come già rilevato, è oggetto di grande attenzione da parte del legislatore e del mondo economico.

La sentenza n. 519/2014, con la quale si conferma l'esclusione di un concorrente per avere reso dichiarazioni non veritiere in ordine al possesso del requisito del fatturato specifico richiesto dal bando di gara, in applicazione del principio contenuto nella normativa sulle autodichiarazioni, secondo cui chi dichiara il falso decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera.

La sentenza n. 1058/2014, con la quale si afferma che allorquando occorra, ai fini della valutazione dei servizi pregressi, operare una distinzione tra “*prestazioni nell'ambito di appalti di lavori*” e “*prestazioni nell'ambito di appalti di servizi*”, si deve far riferimento, non già alle mere espressioni terminologiche impiegate, bensì alla effettiva natura delle prestazioni richieste e oggetto degli appalti in questione, così come risultanti dai relativi capitolati speciali.

La sentenza n. 391/2014, con la quale si è affermato che, nel caso di Consorzio di cooperative, l'offerta economica è imputabile esclusivamente al Consorzio e va quindi sottoscritta unicamente dal rappresentante legale dello stesso, a prescindere dalla consorziata che sia stata designata per lo svolgimento del servizio.

La sentenza n. 1059/2014, con la quale si è chiarito, in tema di requisiti di qualificazione negli appalti di servizi, che il concetto di servizi analoghi non può essere identificato e sovrapposto al concetto di servizi identici a quelli oggetto dell'appalto.

La sentenza n. 510/2014 con cui, preso atto degli orientamenti non univoci sul punto della giurisprudenza del Consiglio di Stato, si è affermata la necessità di impugnare espressamente il provvedimento di aggiudicazione definitiva intervenuta nelle more del giudizio sulla legittimità del bando di gara.

La sentenza del 3 marzo 2014, n. 196, con la quale si è affermato, in tema di affidamento di appalti di lavori, che i concorrenti, a prescindere dalla forma che

rivestano, ai fini della dimostrazione del possesso dei requisiti di partecipazione alla gara, e per colmare eventuali carenze sul piano delle qualificazioni prescritte dalla *lex specialis* per le opere scorporabili, possono limitarsi a dichiarare di voler ricorrere al subappalto per quest'ultime opere (sentenza confermata da Cons. St., V, 21 novembre 2014, n. 5760).

La sentenza 1091/2014 che, in relazione ad una gara, del valore di 230 milioni di euro, indetta dal Comune di Cagliari per il servizio raccolta rifiuti, ha effettuato una complessa interpretazione dell'offerta, specie per quanto concerne l'indicazione degli oneri di sicurezza aziendali.

Anche quest'anno sono state inoltre molto numerose le sentenze che hanno dichiarato l'obbligo delle Amministrazioni interessate di assicurare agli alunni con disabilità l'insegnante di sostegno o l'assistente educativo per le ore necessarie.

4- Come negli altri anni, sono allegati alla presente relazione dettagliati prospetti statistici riguardanti l'attività giurisdizionale del Tar Sardegna.

Vanno evidenziati taluni dati di estrema importanza per valutare l'attività del Tar nel 2014.

Innanzitutto deve rilevarsi a dimostrazione del considerevole grado di fiducia riposto nella Giustizia Amministrativa nella nostra Regione, che il numero dei ricorsi presentati nel 2014 è notevolmente aumentato rispetto all'anno scorso: 1335 a fronte di 1153 nel 2013.

Di particolare importanza, data la grande rilevanza economica della materia, è l'aumento dei ricorsi in materia di appalti passati da 111 nel 2013 a 122 nel 2014.

Tali ricorsi, anche in forza dei recenti interventi legislativi nel settore, sono ormai definiti nel merito entro 3-4 mesi dalla loro presentazione.

Un ulteriore dato interessante, in quanto incide sui ricorsi proposti, è quello dell'aumento delle domande di gratuito patrocinio (100 a fronte di 87 dell'anno precedente).

E' da notare che l'incremento dei ricorsi presentati si è avuto nonostante il rilevante costo di accesso (il contributo unificato, specialmente in materia di appalti,

è arrivato ad importi molto elevati) e le numerose critiche (prive peraltro, come di è detto, di convincenti argomentazioni) che sono state rivolte alla Giustizia Amministrativa.

Dinanzi ad una tale domanda di giustizia il Tar ha cercato di rispondere nel migliore dei modi.

Sono stati, infatti, definiti molti più ricorsi rispetto all'anno scorso: 1398 (di cui 851 con sentenza, 216 con sentenza breve, 313 con decreti di perenzione e 18 con altri provvedimenti) a fronte di 1187 definiti nel 2013. Ciò anche in attuazione del programma straordinario di smaltimento dell'arretrato previsto dall'art. 16 delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo.

Si è avuta così una diminuzione dell'arretrato, in quanto risultano giacenti 3459 ricorsi a fronte di una giacenza all'inizio del 2014 di 3522 ricorsi.

Va inoltre evidenziato che, essendoci stata per più di tre mesi l'astensione dalle udienze della gran parte degli avvocati che frequentano questo Tribunale, si è avuto a disposizione un più limitato periodo di tempo per raggiungere i suddetti apprezzabili risultati.

Vorrei anche sottolineare che il gran numero di ricorsi definiti e soprattutto la rapidità di definizione dei giudizi in materie strategiche dal punto di vista economico e occupazionale quali gli appalti ed i finanziamenti regionali, costituiscono oggettivamente un contributo positivo fornito dal Tar Sardegna allo sviluppo socio-economico nel nostro territorio.

Il Tar della Sardegna farà di tutto per raggiungere analoghi risultati nel 2015, anche se in questo anno si avrà un magistrato in meno avendo il collega Alessandro Maggio meritatamente conseguito la nomina a Consigliere di Stato (formulo i migliori auguri per la nuova attività al collega che per molti anni ha tanto contribuito al buon andamento del Tar).

E' quindi auspicabile che il concorso a 45 posti di Referendario Tar, di recente bandito, si concluda rapidamente, così potrà al più presto essere ristabilito un congruo numero di magistrati addetti al Tar.

Ciò anche al fine di evitare che la doverosa maggiore attenzione che deve essere assicurata alla materia degli appalti non ritardi troppo la definizione dei giudizi relativi ad altre materie.

Uno strumento che faciliterà grandemente l'attività giurisdizionale sarà il processo telematico previsto dall'art. 13 dell'Allegato 2 al codice del processo amministrativo che, secondo quanto disposto dall'art. 38 comma 1 del D.L. 24 giugno 2014 n. 90, sarà di imminente attuazione.

Ancora più importante ai fini della più celere adozione degli atti e provvedimenti del processo amministrativo è l'attivazione della firma digitale, prevista come obbligatoria dal comma 1 bis del citato art. 38, del D.L. 90/2014 entro il 1 gennaio 2015, termine poi differito al 1 luglio 2015 dall'art.2 del D.L. 31 dicembre 2014 n. 192.

Va comunque rilevato che il Tar Sardegna è sempre in grado di soddisfare in tempi molto rapidi le richieste, formulate in Camera di Consiglio o mediante istanze di prelievo, di una rapida definizione del merito delle controversie.

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

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 nel 2014 i colleghi Gianluca Rovelli e Giorgio Manca hanno portato a conclusione un corso di lezioni, totalmente gratuito, per giovani laureati che intendono partecipare ai concorsi in magistratura.

Quest'anno abbiamo anche ospitato per uno stage una collega della magistratura amministrativa tedesca che ha consentito a tutti noi magistrati di avere una visione più ampia delle problematiche del nostro settore.

Desidero infine ribadire il ruolo fondamentale per l'attività del Tar 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.

A tale Personale dobbiamo essere tutti molto riconoscenti perché ha svolto con estrema efficienza e professionalità la sua attività, pur essendo in numero inferiore all'organico previsto e pur in mancanza, a causa delle note ristrettezze finanziarie, di sufficienti corrispettivi aggiuntivi che possano adeguatamente compensare il loro infaticabile impegno.

La Dott.ssa Pisano ha altresì provveduto anche quest'anno ad aggiornare la tanto apprezzata "*Carta dei Servizi*" del TAR Sardegna.

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

Cagliari, 13 febbraio 2015

Caro Lucrezio Monticelli