



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2020



RELAZIONE

del Presidente sull'attività svolta nell'anno 2019

In copertina: Giovanni di Paolo, *Dante e Beatrice davanti all'Aquila della giustizia*, Paradiso, c. XIX. Londra, British Library, Yate Thompson MS 36, f. 162.

SOMMARIO

SALUTI.....	4
RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE DELL'AQUILA DEL PRESIDENTE DEL TAR ABRUZZO UMBERTO REALFONZO	6
1. <i>La giustizia amministrativa in Abruzzo</i>	7
1.1 <i>Tar, mass media e società</i>	7
1.2 <i>I rapporti con l'Avvocatura</i>	8
2. <i>I profili organizzativi</i>	9
2.1 <i>Il problema dell'organico di magistratura</i>	9
2.2 <i>La situazione dell'Ufficio dell'Aquila</i>	11
2.3 <i>Gli stage di formazione</i>	12
2.4 <i>I convegni di studio</i>	13
3. <i>L'attività giurisdizionale 2019</i>	13
3.1 <i>Il problema dell'arretrato</i>	13
3.2 <i>I dati del contenzioso</i>	15
3.3 <i>I settori maggiormente interessati nel 2019</i>	15
4. <i>La tutela cautelare</i>	16
5. <i>I provvedimenti più significativi</i>	16
RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ GIUDIZIARIA 2019 DEL T.A.R. ABRUZZO SEZIONE STACCATA DI PESCARA	20
1. <i>Sentenze emanate</i>	23
2. <i>Brevi cenni sul contenzioso trattato</i>	26
2.1 <i>I ricorsi in materia universitaria</i>	26
2.2 <i>I ricorsi in materia di trasporto pubblico locale</i>	27
2.3 <i>I ricorsi in materia di appalti pubblici</i>	28
CONCLUSIONI DEL PRESIDENTE REALFONZO.....	34
ALLEGATI	36
1. <i>L'Aquila - Elenco delle principali decisioni del 2019</i>	38
2. <i>L'Aquila – Statistica generale</i>	46
3. <i>Pescara – Tabelle e grafici</i>	51

SALUTI

Signore e Signori buongiorno,

A nome mio e del Consigliere Renata Ianigro, facente funzioni di Presidente della Sezione di Pescara, porgo il più cordiale benvenuto ai Parlamentari, ai consiglieri regionali, ai Prefetti ed in particolare al nuovo Prefetto dell'Aquila appena insediato; agli esponenti del Comune dell'Aquila e delle altre Amministrazioni locali; ai vertici delle Autorità Civili e Militari, e delle Forze dell'Ordine, ai rappresentanti delle Istituzioni Accademiche e Scolastiche, ed a tutti i presenti i presenti

Un caro saluto va non solo ai magistrati amministrativi, in servizio e a riposo ma anche ai colleghi delle altre giurisdizioni, la cui presenza conferma i rapporti di cordialità e collaborazione che intratteniamo.

Un caloroso ringraziamento poi va al Consigliere Silvana Bini, qui in rappresentanza del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ed al Consigliere Ettore Manca in rappresentanza dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi.

Infine il nostro peculiare saluto va ai Presidenti degli Ordini, agli appartenenti al Libero Foro ed altresì agli Avvocati dello Stato ed ai legali della Regione e degli altri enti pubblici.

La loro grande professionalità e signorilità, costituiscono infatti il contrafforte indispensabile della nostra giurisdizione.

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE DELL'AQUILA DEL PRESIDENTE DEL TAR ABRUZZO UMBERTO REALFONZO

Quest'anno, per la prima volta, l'inaugurazione concerne l'intero Tribunale Amministrativo per l'Abruzzo.

Per questo, relativamente ai temi generali della Giustizia Amministrativa, mi limito a fare mie le considerazioni del discorso del Presidente Patroni Griffi di inaugurazione dell'anno giudiziario del Consiglio di Stato per il 2020, particolarmente significative, tra i tanti temi toccati, relativamente alla necessità:

- di un “respiro europeo” del sindacato del potere pubblico nelle materie soggette alle regole europee (dagli appalti alla concorrenza, dai servizi all'ambiente, dall'energia alle comunicazioni);
- che il G.A. garantisca i generali diritti di “cittadinanza amministrativa” (connessi con la salute, l'ambiente, i trasporti, ecc. ecc.) e di “partecipazione civica” consapevole ed informata;
- che la cognizione abbracci l'intero rapporto tra ricorrente e P.A. con riguardo anche al sindacato pieno della discrezionalità tecnica¹.

Per questo la mia relazione si limita quindi ad illustrare gli aspetti specificamente riguardanti l'attività del 2019 della Sezione dell'Aquila.

Invece per la Sezione di Pescara lascerò la parola al Consigliere Ianigro che valorosamente ha retto e regge la sede in un momento di particolare difficoltà.

¹ Al riguardo vedasi: <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/relazione-dell-attivita-della-giustizia-amministrativa-presso-il-consiglio-di-stato>

§1. *La giustizia amministrativa in Abruzzo*

L'inaugurazione dell'Anno Giudiziario deve infatti essere un momento in cui gli organi della giustizia amministrativa presentano all'opinione pubblica il loro operato e, grazie al confronto con le istituzioni e gli altri protagonisti del processo, riflettono sui risultati della propria attività.

1.1 Tar, mass media e società

Nell'assumere le funzioni di Presidente del Tar Abruzzo avevo indicato alcune difficoltà e problematiche della giustizia amministrativa in generale ed altre peculiari della sede principale, che mi accingevo ad affrontare.

Fortunatamente però, alcuni aspetti negativi che avevo paventato non hanno trovato conferma nel corso di quest'anno.

Ad esempio, ero pronto a puntualizzare ove necessario, e con la dovuta prudenza, la natura e la portata dei nostri provvedimenti, avvalendomi eventualmente dell'ausilio dell'Ufficio Stampa del Consiglio di Stato.

Infatti, è stato superato il vecchio orientamento per cui i magistrati della Giustizia Amministrativa dovessero parlare solo attraverso le proprie sentenze.

Nel tempo la peculiare tecnicità del nostro modello processuale ha infatti reso evidente la necessità di fornire all'opinione pubblica le indicazioni minime indispensabili per comprendere l'esatto contenuto delle decisioni che vengono alla nostra attenzione qualora queste coinvolgano la vita economica sociale e civile.

Al riguardo devo dare atto che i mass-media abruzzesi hanno sempre compreso e ripreso fedelmente le nostre pronunce. Ed inoltre, anche gli interessati interpellati hanno commentato con eleganza e pacatezza di toni il loro manifesto dissenso per le decisioni a loro sfavorevoli.

E di ciò ringrazio tutti.

Da parte nostra abbiamo fatto del nostro meglio per cercare di scrivere decisioni che, nell'indicare le ragioni giuridiche e fattuali, fossero comprensibili non solo agli operatori del diritto ma anche alla generalità degli interessati, in applicazione del principio per cui "Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica" (art. 3 comma 2 del c.p.a.).

La comprensibilità delle sentenze, che sono pronunciate "in nome del popolo italiano", è diretta a dimostrare come le nostre decisioni sono esenti da impropri condizionamenti della società e rappresentano sempre il frutto dell'approfondimento dei fatti, della rigorosa interpretazione della legge e di valutazioni equilibrate e ragionevoli.

1.2 I rapporti con l'Avvocatura

Nell'ottica di cui sopra, devo innanzitutto sottolineare l'atteggiamento complessivamente sempre corretto e collaborativo dell'Avvocatura, che ha di molto facilitato il nostro compito.

In particolare, volevo fare un ringraziamento speciale a tutti gli Avvocati che, grazie al tempestivo deposito delle copie cartacee di cortesia, ci hanno consentito uno studio serio dei fascicoli. Come ricordavo lo scorso anno, l'accesso al fascicolo informatico è, comunque, estremamente faticoso nel caso di ricorsi complessi che richiedono un continuo confronto tra differenti posizioni e la conseguente necessità di consultare continuamente gli allegati.

Per contro devo però lamentare che:

- ancora troppi depositi di documenti nel PAT sono sciattamente elencati senza dare alcuna indicazione circa la data, la numerazione e soprattutto l'oggetto (es. All. 1- doc. 1). Tale comportamento non tiene conto del

disagio cagionato al magistrato, costretto inutilmente a defatiganti aggravi di lavoro quando si rivedere nuovamente atti precisi già consultati in precedenza;

- spesso poi non viene allegata la prova del versamento del contributo unificato, seppure regolarmente assolto. In tali casi si determina un perverso ed inutile iter burocratico (ingiunzione di pagamento, iscrizione a ruolo, richiesta di sgravio, cartella esattoriale, decreto di sgravio, ecc.).

§2. *I profili organizzativi*

2.1 Il problema dell'organico di magistratura

Come se negli ultimi dieci anni non ci fossero stati diversi terremoti, la provvista di magistrati è sempre stata largamente al di sotto dell'organico di diritto.

Nonostante le reiterate richieste dei miei predecessori, il numero dei giudici assegnati alla Sezione è stato del tutto insufficiente a fronteggiare, non solo i ricorsi pregressi, ma soprattutto il sopravvenire di un contenzioso, peraltro estremamente specialistico, conseguente alla progressiva definizione, nei rispettivi anni, dei procedimenti amministrativi relativi al terremoto.

Si tratta ad esempio di ricorsi concernenti la contestazione della classificazione delle inagibilità degli edifici, le richieste di sostituzione o trasformazione edilizia di M.A.P., le istanze di destinazione urbanistica delle aree precedentemente interessate agli insediamenti "provvisori", le procedure espropriative, ecc.

Per il primo semestre 2019 alle predette cause si è aggiunta la necessità di assicurare la funzionalità della Sezione di Pescara, il cui organico di fatto si è ridotto a due soli magistrati. Al riguardo, il Consiglio di Presidenza ha delegato tutti i giudici della Sezione principale (Presidente compreso) ad assicurare, con missione a proprio

carico, integrazioni ai collegi in misura superiore alle 2 udienze prescritte, a causa di numerosi ricorsi elettorali.

Tale ulteriore situazione ha così finito per incidere in maniera estremamente negativa sulla funzionalità stessa della sede dell'Aquila per il 2019.

In ogni caso, nonostante la carenza d'organico, la Sezione ha fatto il massimo per assicurare sia la qualità delle decisioni che la tempestività del deposito delle sentenze, massimizzando i tempi di risposta alle istanze delle parti consentiti dal Processo Amministrativo Telematico.

Devo al riguardo testimoniare, senza tema di smentita, che i Magistrati della Sezione dell'Aquila si connotano tutti per un grande spirito di collaborazione e di servizio ed un'alta professionalità.

Purtroppo dal 15. p.v., il Cons. Di Cesare, magistrato di grande cultura, umanità, precisione e puntualità, si trasferirà al TAR del Lazio. A Lei va il mio particolare ringraziamento perché i suoi contributi di conoscenze dell'ambiente hanno di tanto facilitato il mio insediamento.

A nome di tutti i magistrati della Sezione, Le formulo i nostri Migliori Auguri per i suoi futuri successi professionali.

In vista del predetto trasferimento abbiamo avuto la nomina di un nuovo magistrato il dr. Giovanni Giardino che ha superato brillantemente un concorso estremamente selettivo, come dimostra il fatto che, il bando di 70 posti, ha visto l'assunzione di soli 33 magistrati.

Per questo voglio tributare un caldo benvenuto al dr. Giardino che arricchirà la Sezione con la sua esperienza ed il suo entusiasmo.

La mancata copertura di tutti i posti del predetto concorso, peraltro, ha del tutto vanificato la speranza di ottenere il quinto magistrato previsto in organico. Il

completamento dell'organico è assolutamente necessario per fronteggiare il contenzioso corrente e soprattutto azzerare quello pregresso.

2.2 La situazione dell'Ufficio dell'Aquila

Quanto all'aspetto logistico, relativamente alle notorie molteplici disfunzioni dell'apparato di riscaldamento e condizionamento della sede, voglio ricordare che quest'anno siamo finalmente riusciti ad ottenere dal Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa il necessario finanziamento. Abbiamo quindi potuto firmare con l'ing. Di Maio, dirigente del Provveditorato alle OO.PP. dell'Aquila, la convenzione per l'affidamento dell'appalto dei lavori da eseguirsi prima dell'estate.

Sotto il profilo funzionale permettetemi di ringraziare pubblicamente la Segreteria Generale, i funzionari e tutto il personale amministrativo per la serietà, la preparazione, la disponibilità, la responsabilità e l'intelligenza del loro fattivo contributo alla funzione giurisdizionale.

Inoltre, in relazione alle ricordate esigenze connesse con lo specifico problema dell'abbattimento dell'arretrato, abbiamo ottenuto in comando anche una nuova funzionaria amministrativa, già in servizio presso la Corte dei Conti.

Al riguardo voglio ringraziare, non formalmente, la Presidente della Sezione di Controllo dr. Manuela Arrigucci che, seppure, in un generale momento di difficoltà dei ruoli amministrativi, ha voluto gentilmente aderire alla nostra richiesta.

Posso al riguardo affermare che, una volta tanto, l'organico del personale amministrativo della Sezione principale è stato così adeguatamente rinforzato ed è quantitativamente e qualitativamente idoneo ad assolvere perfettamente i propri compiti.

2.3 *Gli stage di formazione*

Purtroppo, nonostante gli sforzi, non si è riusciti a dare un'attuazione all'“Ufficio per il processo” di cui all'art. 53-ter della l. n. 186/1982.

Il bando per 6 posti è stato infatti coperto solo per la metà delle disponibilità essendo stati selezionati tre tirocinanti.

Per la realizzazione di una struttura di supporto dell'attività dei singoli magistrati e delle segreterie, finalizzata a garantire la ragionevole durata del giudizio, restano quindi tre posti disponibili sul nuovo bando “open” (cioè senza termini di scadenza).

Auspico che nuovi giovani vogliano fare domanda per svolgere presso gli uffici del TAR uno dei tirocini formativi per laureati disciplinati rispettivamente dall'art. 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69² o dall'art. 37 co. 5 D.L. n. 98/2011³ relativo ai dottorandi di ricerca, agli specializzandi nelle professioni legali ed ai praticanti per l'accesso alla professione forense.

Devo ricordare al riguardo che l'esito positivo del tirocinio costituisce titolo per l'accesso al concorso in magistratura ordinaria, mentre per l'accesso alla professione di avvocato e di notaio è valutato per il periodo di un anno ai fini del compimento del periodo di tirocinio professionale; analogamente è computato per il medesimo periodo ai fini della frequenza dei corsi della scuola di specializzazione per le professioni legali⁴.

² Conv. in L. 9 agosto 2013, n. 98

³ Conv. in L. 15 luglio 2011, n.111.

⁴ Il bando è consultabile sul sito <https://www.giustizia-amministrativa.it/> alla sezione TAR/TAR ABRUZZO - L'AQUILA/AVVISI. Per ulteriori informazioni è possibile contattare i seguenti recapiti: - email: m.bianco@giustizia-amministrativa.it; - tel. 0862/347745

2.4 I convegni di studio

Nel corso del 2019, la sede dell'Aquila è stata protagonista di una sola iniziativa convegnistica, sia pure con relatori di altissimo profilo nazionale.

Per l'anno in corso si cercherà di avviare nuove iniziative culturali e di attivare le necessarie sinergie con l'Università, gli ordini professionali ed anche gli enti territoriali, al fine di implementare il dibattito scientifico e culturale sulle grandi tematiche che interessano il diritto pubblico in genere e quello amministrativo in particolare.

§3. *L'attività giurisdizionale 2019*

3.1 Il problema dell'arretrato

Al riguardo non posso nascondere la mia viva preoccupazione per la situazione complessiva in cui versa la sede de L'Aquila.

La Sezione ha un arretrato totale di ben n. 2031 ricorsi.

Si tratta di vertenze che interessano un arco che vanno dal lontano 2011 (con ancora 25 pendenze al 21.12.2019) fino al 2019, anno che peraltro ha visto un saldo negativo ammontare a ben 399 ricorsi. Ciò perché, dovendo rispettare l'art. 8 delle Norme di attuazione del c.p.a. che prevede che i gravami debbano essere fissati secondo l'ordine cronologico di presentazione, si è dovuto dare la precedenza al contenzioso più risalente.

Se tali carenze sono state il frutto di insufficienti assegnazioni dei magistrati è evidente che tale arretrato si supererà solo con il pieno recupero dell'organico di diritto del Tribunale.

Tuttavia, nelle more di tali auspicati rinforzi, la Sezione l'anno scorso ha effettuato n. 2 udienze straordinarie di smaltimento – purtroppo con la partecipazione dei soli magistrati assegnati a L'Aquila, e quindi senza apporti di giudici dall'esterno – nella quale sono state definiti un totale di n. 41 ricorsi.

Si deve però ricordare che, dietro i grandi numeri dell'arretrato, si celano sia ricorsi per i quali il cittadino attende ancora una decisione e sia ricorsi per cui è intanto venuto meno l'interesse alla decisione.

A tali fini, il 20 novembre è stato formato uno speciale ruolo aggiunto contenente ben 285 ricorsi, finalizzato alla individuazione di quelli per cui non c'era più interesse e, quindi, alla conseguente declaratoria del difetto di interesse per n. 79 ricorsi.

Per quest'anno il ruolo ordinario di ogni camera di consiglio sarà talvolta integrato con l'iscrizione di un certo numero di ricorsi ultraquinquennali, per i quali l'art. 82 del C.p.a. prescrive che la parte debba personalmente sottoscrivere la dichiarazione della persistenza dell'interesse.

Tale ricognizione è rispettivamente finalizzata: in primo luogo all'individuazione dei ricorsi simili per materia, *petitum* e *causa petendi* per poterli avviare unitariamente a decisione, in *secundis* alla verifica delle giacenze per cui permane un vero interesse ed infine alla definizione degli altri per cui non vi è più interesse con sentenza semplificata o con decreto decisorio.

Al riguardo, devo ringraziare specificamente il personale della segreteria giurisdizionale per la loro alacre e concreta collaborazione.

Nel 2019 si sono inoltre calendarizzati i ricorsi per i quali appariva indispensabile una definizione senza indugi. Ad esempio, per ragioni che sono evidenti, si sono individuati definiti tutti i ricorsi per l'ottemperanza delle sentenze

dei Tribunali civili di riconoscimento dei risarcimenti per i danni alla salute conseguenti alle emotrasfusioni subite.

3.2 I dati del contenzioso

Nel 2019 sono stati depositati n. 534 ricorsi (numero sostanzialmente analogo ai 524 del 2018), a fronte dei quali la Sezione dell'Aquila ha emesso in tutto n. 848 provvedimenti dei quali n. 507 sentenze definitive, n. 64 sentenze brevi, n. 47 ordinanze collegiali, oltre ad altri decreti decisorii, per un totale di n. 749 provvedimenti di chiusura definitiva a vario titolo di contenziosi (ma al riguardo rinvio all'All. 2 che segue).

Si deve, dunque, registrare una diminuzione delle pendenze rispetto all'anno precedente, nonostante la riduzione della disponibilità dei magistrati a disposizione.

Per gli altri dati rinvio senz'altro ai prospetti che seguono (cfr. All. 2).

3.3 I settori maggiormente interessati nel 2019

Quanto alle tendenze della richiesta di giustizia amministrativa nella Regione, nei vari segmenti del contenzioso si osserva che sono diminuiti i ricorsi:

- per l'accesso ai documenti: a testimonianza di una maggiore apertura delle amministrazioni che non può non essere apprezzata;
- in materia di edilizia, purtroppo però per la totalità tutti ancora relativi alla triste piaga dell'abusivismo edilizio;
- concernenti il servizio sanitario nazionale.

Hanno invece avuto un aumento, per così dire fisiologico in relazione alle connesse scadenze, i ricorsi per le autorizzazioni e concessioni, i ricorsi elettorali e le richieste di esecuzione di giudicato.

Notevole invece l'incremento in termini numerici delle impugnative in materia di appalti pubblici (che dai 25 ricorsi degli anni scorsi è salito a ben n. 47 ricorsi, peraltro tutti di notevole complessità).

Sostanzialmente stabili i dati statistici per tutte le altre materie.

§4. *La tutela cautelare*

Sul piano numerico sono state adottate in totale 211 ordinanze cautelari e n. 69 decreti presidenziali interinali.

Devo tuttavia ricordare che, già l'anno scorso avevo sottolineato negativamente che per troppe richieste di sospensiva è manifesta la mancanza dei presupposti di merito e del carattere dell'urgenza grave ed irreparabile, come del resto dimostra il fatto che lo stesso ricorrente che presenta la domanda, alla prima camera di consiglio chiede un rinvio, alla seconda un altro rinvio e, infine, nell'ultima camera di consiglio l'abbinamento al merito.

Sia chiaro che non saranno affatto assecondati comportamenti che costituiscono solo un indebito tentativo di premere sull'amministrazione e di forzare il criterio cronologico.

§5. *I provvedimenti più significativi*

Devo sottolineare che, anche per chi come me proveniva dal Consiglio di Stato, il contenzioso della Sezione è oltremodo vario, interessante e molto stimolante in quanto sono state toccate differenti ed specialistiche branche del diritto.

In questa sede, nel rinviare all'All. 2 per i dettagli, mi limito a ricordare innanzitutto il nutrito contenzioso elettorale specificamente relativo alla legge

regionale n. 9/2013 deciso con varie sentenze (peraltro tutte puntualmente confermate in Consiglio di Stato), relative rispettivamente: all'eccezione agli obblighi di raccolta delle firme; ovvero alla modalità di calcolo dei cd. resti per quelle liste che non avevano ottenuto una cifra a quoziente intero; ed ancora al rilievo delle sole coalizioni delle liste con diverso contrassegno che ha espresso il presidente eletto.

Tra le tante emanate in materia di appalti, peculiare è la sentenza, non appellata, con cui, alla luce delle conclusioni del verificatore – il cui ausilio sarà la regola base nei casi di valutazioni di discrezionalità tecnica -- il TAR ha ritenuto logico e coerente il giudizio della Commissione sul progetto presentato in gara dalla aggiudicataria rispetto a quello posto a base di gara, relativo a lavori di mitigazione del rischio idrogeologico.

Altre importanti decisioni - non appellate o confermate in appello - sono state adottate in materia:

- di monopoli di stato;
- di determinazione dei costi del servizio di gestione dei rifiuti e della relativa tariffa a carico degli utenti;
- di concessioni di beni pubblici relative, in un caso all'Aeroporto dell'Aquila (Pettino), e nell'altro ad un esercizio pubblico a servizio di strutture sanitarie;
- di legislazione emergenziale: relativamente all'obbligo di rimozione di manufatti temporanei costruiti a L'Aquila durante l'emergenza sisma e non più necessari;
- di ordinamento del personale già appartenente al Corpo Forestale dello Stato;
- di diritto allo studio: per cui l'Università deve garantire la piena copertura dei posti disponibili delle facoltà di medicina e odontoiatria, mettendo a

disposizione dei richiedenti il contingente non coperto dalle domande degli studenti extracomunitari.

- di sanità: per cui, in adeguamento all'ultimo orientamento del Consiglio di Stato, si è statuita sia l'inapplicabilità del silenzio assenso per la “verifica di compatibilità” da parte della Regione e sia la necessità del parere di compatibilità programmatica da parte della regione, anche in relazione alle autorizzazioni comunali all'esercizio.

Per maggiori dettagli rinvio all'All. 1.

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ GIUDIZIARIA 2019 DEL T.A.R. ABRUZZO SEZIONE STACCATA DI PESCARA

Quale Presidente facente funzioni della Sezione Staccata di Pescara, mi corre l'onere di esporre e commentare i dati statistici relativi all'attività giudiziaria svolta nel corso del precedente anno giudiziario, con alcune precisazioni in premessa al fine di evidenziare il disagio organizzativo in cui l'Ufficio si è trovato ad operare nello scorso anno.

Ci tengo a sottolineare di aver voluto associare la Cerimonia di inaugurazione del T.a.r. Pescara alla sede di L'Aquila perché gran parte dell'attività giurisdizionale svolta dalla Sezione nel decorso anno, è stata resa possibile grazie alla collaborazione dei Colleghi del T.a.r. L'Aquila e del suo Presidente, che si sono resi disponibili a comporre i Collegi del T.a.r. Pescara continuativamente nei primi mesi antecedenti giugno del 2019 da cui sono partite le missioni.

E infatti, la Presidenza della Sezione Staccata di Pescara è restata scoperta a decorrere dal 21.02.2019 e fino a tutto il 2019, a causa dell'aspettativa dal servizio dell'ex Presidente Cons. Alberto Tramaglini. Di recente è stato diramato interpellò per la designazione di un nuovo Presidente titolare e sono in fase di istruttoria le relative domande.

Il Collegio si è quindi trovato ad operare con la presenza di due soli Magistrati in servizio presso la sede di Pescara, e senza poter contare su prospettive di imminente copertura del quarto posto in organico in attesa dei non brevi tempi di espletamento dell'ultima procedura concorsuale conclusasi solo alla fine del 2019.

Dalla seconda udienza di febbraio e fino alla fine di maggio del 2019, l'attività giurisdizionale è stata espletata grazie all'ausilio delle Supplenze di Collegi provenienti dal Tar dell'Aquila, con il contributo del Presidente Umberto Realfonzo, per la sola formazione dei Collegi senza carico di lavoro ai sensi del regolamento vigente. Ai Collegi qui presenti vanno i miei più sentiti ringraziamenti per la collaborazione prestata e per la disponibilità offerta a formare i Collegi anche per un numero di udienze superiore a quelle stabilite dal regolamento.

L'applicazione del meccanismo delle supplenze senza carico di lavoro ha comportato che, dal mese di febbraio fino alla fine di maggio 2019, la Sezione si è trovata a fronteggiare il carico delle udienze camerali e di merito suddiviso tra i due soli Magistrati in servizio presso la sede di Pescara. A partire dal mese di giugno e fino a fine anno, con la sola esclusione della prima camera di consiglio di settembre e di due udienze tra settembre e ottobre, la Sezione è stata composta da Collegi destinati in missione dal Consiglio di Presidenza con carico di lavoro. Tra questi il qui presente Cons. Pietro De Berardinis che, dopo aver prestato missione per tre udienze presso la sede del T.a.r. di Pescara, ha chiesto ed ottenuto trasferimento presso la nostra sede per la copertura del quarto posto esistente in organico ed al contempo ha ottenuto con decorrenza dall'1.04.2020 il passaggio in appello in Consiglio di Stato. Al collega vanno i miei più cari auguri di buon lavoro per il tempo di permanenza presso la nostra sede ed i migliori auspici per l'assunzione delle sue future funzioni di giudice di secondo grado.

Dal quadro che ho appena delineato, ne è derivato che su un totale di 21 udienze compresa un'udienza straordinaria elettorale, 10 udienze si sono svolte con la partecipazione di Magistrati Supplenti o in Missione provenienti da altri T.a.r. ai soli fini della formazione dei Collegi, 11 udienze sono state espletate con la partecipazione per ciascuna di un terzo componente in missione con carico di

lavoro, e, per la sola prima udienza di Dicembre 2019, di un terzo e di un quarto componente in missione sempre con carico di lavoro.

Questa grave situazione di carenza dell'Ufficio ha quindi fortemente inciso sull'andamento, sulla continuità e stabilità dell'attività giurisdizionale, sulla possibilità per il Collegio di elaborare e consolidare orientamenti stabili e univoci, e, quanto di più grave, sta condizionando fortemente la possibilità di preservare gli effetti benefici del potente lavoro di smaltimento dell'arretrato compiuto dai colleghi che ci hanno preceduto.

Ed infatti nella situazione generale delle pendenze degli Uffici Giudiziari della Giustizia Amministrativa aggiornata al 31.12.2019, il T.a.r. Pescara risulta il secondo T.a.r. d'Italia, dopo quello di Perugia, a presentare un incremento del 15,37% dei ricorsi pendenti in rapporto alla precedente rilevazione del 31.12.2018. Spiace difatti dover constatare che, a fronte dei 355 ricorsi pendenti nell'anno 2016 (479 nel 2017, 527 nel 2018), si è arrivati ad un numero di 608 ricorsi pendenti nel 2019, con un incremento superiore al 40% rispetto alla fine del 2016. Tale dato, molto poco incoraggiante per il futuro, non può nemmeno giustificarsi in relazione al numero di ricorsi sopravvenuti che, rispetto agli anni precedenti risulta in costante diminuzione. Risultavano depositati infatti al 31.12.2017 un totale di 411 ricorsi, ridottisi a 399 alla fine del 2018, ed ulteriormente diminuiti a 371 al 31.12.2019, con un decremento stimabile nella misura del 10% rispetto al 2017.

Preme comunque sottolineare che il gran numero dei ricorsi attualmente pendenti da definire risultano iscritti a ruolo negli anni 2018 e 2019, dal momento che delle 608 pendenze, solo 35 appartengono al 2016, 112 al 2017, 165 al 2018 e 287 al 2019. L'arretrato accumulato, allo stato ancora compatibile con i termini della legge c.d. Pinto n.89/2001, è riferibile proprio al periodo in cui la Sezione si è trovata ad affrontare i disagi organizzativi legati all'avvicendamento del Presidente titolare

con il precedente titolare collocato in quiescenza, al suo collocamento in aspettativa, ed all'impossibilità nelle more di ottenere un interpello per ricoprire il quarto posto presente in pianta organica mai restato vacante fino al 2016.

Per la sede di Pescara, pesa quindi l'assenza del quarto componente previsto in organico, la cui presenza è determinante oltre che per l'incremento del carico di lavoro che ne conseguirebbe, altresì per poter integrare il Collegio in caso di assenza e/o impedimento di uno dei componenti, senza gli inevitabili oneri e disservizi conseguenti ad interPELLI di magistrati provenienti da altre sedi, spesso senza carico di lavoro assegnato e/o assegnabile in base alla normativa regolamentare.

Ci si augura per il futuro con il Presidente di imminente insediamento, e con la sostituzione del quarto componente del Collegio uscente, di poter ripristinare il pieno e stabile funzionamento della Sezione e ristabilire il buon indice di produttività che l'ha da sempre caratterizzato.

Allo stato, la programmazione dei ricorsi in decisione nel 2019 ha consentito di smaltire la maggior parte dei giudizi iscritti nel 2016. Analogamente per il 2020 la calendarizzazione allo stato è avvenuta rispettando l'ordine cronologico, in linea con l'esigenza di assicurare il rispetto dei tempi della legge Pinto, per cui si auspica di esaurire nel corrente anno il contenzioso del 2016 per cui residuano 24 ricorsi, e di quasi tutto il 2017 per cui residuano 97 ricorsi. Ci si è sforzati inoltre di venire incontro altresì alle esigenze rappresentate per la maggior parte delle istanze di prelievo depositate sino a tutto il 31.12.2019.

§1. *Sentenze emanate*

Nel 2019 sono stati depositati 371 ricorsi, con un andamento come innanzi anticipato in costante decrescita rispetto agli anni pregressi.

La ridotta operatività della Sezione ha comportato altresì un decremento della produttività dal momento che nel 2019 sono state depositate complessivamente 274 sentenze, ossia solo 39 in meno rispetto al 2018 in cui erano state depositate 313 sentenze. Il dato statistico, che rappresenta un minimo storico per la Sezione di Pescara, esprime comunque una riduzione della produttività di circa il 13% rispetto all'anno precedente che appare minima se rapportata alla circostanza che su 21 udienze solo 10 si sono svolte con tutti e tre i Magistrati del Collegio a pieno carico, e tenuto altresì conto che molto spesso le missioni disposte dal Consiglio di Presidenza non intervenivano in tempo utile per consentire il rispetto dei termini per la fissazione di nuovi ulteriori ricorsi rispetto a quelli già programmati per l'invio degli avvisi di fissazione.

Delle 274 sentenze depositate nel precedente anno, 8 hanno definito complessivamente 20 ricorsi per effetto di riunione disposta in sede di decisione.

Rispetto ai dati del 2018 si è registrata anche una diminuzione delle sentenze in forma semplificata che da 37 sono passate a 24 nel 2019, due terzi in meno delle 75 sentenze brevi depositate nel 2015.

Delle 274 sentenze pronunciate nel 2019, di cui 24 in forma semplificata, 118 sono state di accoglimento, 56 di rigetto, e 100 definite in rito.

Inoltre sono stati proposti nel 2019, 82 appelli avverso provvedimenti emessi da questo T.a.r., di cui 57 avverso sentenze, anche in forma semplificata, 1 avverso un'ordinanza collegiale, e 24 avverso ordinanze cautelari.

Quanto agli esiti degli appelli avverso le 24 ordinanze cautelari appellate, 8 sono stati accolti, 10 sono stati respinti, 1 definito con provvedimenti in rito ed 1 con rinvio per la fissazione del merito.

Inoltre, delle 57 sentenze appellate del 2019, sono giunti a definizione allo stato attuale 13 giudizi di appello di cui 5 respinti, e 3 accolti.

Quanto alle materie, mi riporto alle tabelle riportate in appendice.

Considerando i numeri più significativi, si può constatare, rispetto al 2018, un decremento significativo dei ricorsi in materia di ambiente da 7 del 2018 a 1 del 2019, e di inquinamento da 11 del 2018 a 4 del 2019. Va registrato in misura lineare rispetto al passato un ribasso del contenzioso avverso la Regione Abruzzo dai 22 ricorsi del 2019 a 11 ricorsi, che per quest'anno hanno interessato in prevalenza la materia dei finanziamenti.

Rimangono stabili i ricorsi sulla materia "stranieri" (dai 13 del 2018 agli 11 del 2019).

Il numero dei ricorsi in materia di appalti (36) è di molto inferiore rispetto a quelli rilevati nel 2018 (43), e nel 2017 (63) ed il dato può rapportarsi presumibilmente all'intervenuta abrogazione del rito super accelerato di cui all'art. 120 comma 2 bis c.p.a. (ad opera del d.l. 32 del 18 aprile 2019) conv. in l.n. 55 del 14.06.2019 che solo nel 2018 aveva registrato la iscrizione di 10 ricorsi. Difatti molti ricorsi avverso le ammissioni sono confluiti nei ricorsi avverso le aggiudicazioni.

Il tempo medio dei giudizi, calcolato considerando il periodo che intercorre dal deposito del ricorso fino all'udienza di discussione in cui il ricorso è stato definito, è di 369 giorni, e quindi ampiamente entro i termini della legge Pinto. Nella fissazione dei ricorsi si è assicurato il rispetto del criterio cronologico come stabilito dall'art.8 allegato 2 c.p.a.

I tempi medi di definizione in primo grado sono quindi perfettamente allineati con il termine di 1095 giorni per la ragionevole durata del giudizio di primo grado fissato dall'art. 2 comma 2 bis della legge 24.03.2001 n. 89 ai fini del rispetto di quanto prescritto dall'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ratificata in Italia con legge 4 agosto 1955 n. 848.

Ampiamente nel rispetto dei termini stabiliti dal Codice di rito si collocano i tempi medi di deposito delle sentenze che si sono andati progressivamente riducendo dal 2016 (30 giorni) fino a stabilizzarsi sui 17 giorni nel 2018 e sui 20 giorni nel 2019.

§2. *Brevi cenni sul contenzioso trattato*

2.1 I ricorsi in materia universitaria

Come già emerso nel corso della precedente relazione dell'anno giudiziario 2018, si è registrato un significativo contenzioso con l'Università degli Studi G. D'Annunzio di Chieti per quanto concerne la gestione dei concorsi per l'accesso alle carriere universitarie, alcuni dei quali allo stato non ancora definiti.

Con ordinanza cautelare n. 87/2019, non appellata e confermata nel merito con la sentenza breve n. 4/2020 resa all'udienza del 22.11.2019, sono state ritenute fondate le censure sollevate quanto alla composizione della Commissione giudicatrice disapplicando il regolamento di ateneo per il reclutamento dei ricercatori a tempo indeterminato. Quest'ultimo in particolare è stato ritenuto in contrasto con le disposizioni di aggiornamento 2017 del Piano Nazionale Anticorruzione tese a garantire la imparzialità e la trasparenza delle procedure. Si è quindi attribuita portata precettiva alle disposizioni del predetto Piano nazionale laddove raccomandava alle Università di modificare i propri regolamenti interni sui concorsi prevedendo criteri oggettivi nella composizione delle Commissioni Giudicatrici.

Sulla scia del pregresso anno giudiziario si sono registrate altrettante pronunce sul numero chiuso per la iscrizione alla facoltà di Medicina e Chirurgia riconoscendo ai fini dell'esonero dal test, e della iscrizione degli anni successivi al primo l'obbligo

dell'Università di pronunciarsi sulla validità dei crediti formativi acquisiti da studenti provenienti da corsi universitari in materia affini.

Sempre al contenzioso universitario appartiene una pronuncia in materia di accesso alle email dei Commissari di esame, laddove con la sentenza n. 193/2019 non appellata si è affermato come prevalente l'interesse all'accesso a fronte della tutela della riservatezza riferita al segreto epistolare. Trattavasi in particolare di email che avevano avuto ad oggetto lo scambio di opinioni e la approvazione dei criteri di valutazione delle prove d'esame e pertanto sono state ritenute inerenti l'esercizio di funzioni pubblicistiche, salva la possibilità, in sede di acquisizione, di stralciare frasi che esulano del tutto dall'interesse ostensivo.

2.2 I ricorsi in materia di trasporto pubblico locale

Non è ancora giunto a definitiva conclusione il contenzioso che ha avuto inizio nel 2015 tra la Regione Abruzzo ed alcune delle società concessionarie dei servizi di trasporto pubblico locale (sentenza T.a.r. Pescara n. 224/2015 confermata in appello con sentenza n. 6200/2015). Risultano difatti impugnate nel ricorso iscritto al r.g. n. 66/2018, cui sono collegati altri ricorsi connessi, le delibere del 28.12.2017 con cui la Regione Abruzzo, dando attuazione al d.lgs. n. 422/1997 ed al regolamento UE 1370/2009, nella definizione dei bacini di mobilità, ha individuato i servizi minimi oggetto di affidamento ed i relativi bacini di traffico. Le contestazioni mosse dai concessionari del trasporto pubblico locale riguardano il c.d. sistema della sussidiazione incrociata ossia l'inclusione tra i servizi minimi oggetto di affidamento, anche di alcune tratte remunerative di interesse commerciale, nonché il deficit di istruttoria sulle tratte a domanda debole da mantenere in regime di concessione con sussidi compensativi. Con sentenza non definitiva n. 198/2019, il T.a.r. ha ribadito la cogenza ai sensi della normativa comunitaria, dell'obbligo da parte della Regione

di individuare i servizi minimi come accertato già con varie sentenze di questo T.a.r. (tra cui appunto la sentenza n.138 del 2017), quale atto propedeutico per procedere a nuovi affidamenti in concessione o per concedere o negare autorizzazioni su tratte commerciali. Inoltre ai fini delle eventuali compensazioni con la gestione di tratte commerciali ha richiamato l'articolo 4 del Reg. Ce 1370/2007 che stabilisce i limiti entro cui possano essere concesse le compensazioni e i diritti di esclusiva, che devono essere previsti solo a valle ossia nei contratti di servizio, al fine di contemperare gli obblighi di servizio garantendo all'operatore un "profitto ragionevole". È stato quindi affermato come errato l'assunto della Regione secondo cui fin dalla individuazione dei servizi minimi potevano essere in essi ricomprese anche alcune tratte commercialmente convenienti al fine di attuare una compensazione cd. incrociata o indiretta. Si è difatti chiarito che solo nei contratti di servizio pubblico, da affidare in concessione, i servizi minimi sono oggetto di obblighi di servizio mentre le compensazioni sono in correlazione equilibratrice e possono appunto consistere in compensazioni monetarie oppure indirette, cioè attraverso l'affidamento in esclusiva di tratte convenienti sotto il profilo commerciale (quella che l'amministrazione descrive appunto come compensazione incrociata). Si auspica quindi per il prossimo anno la pronta definizione di questi giudizi di rilievo per la collettività all'esito della verifica in corso di espletamento.

2.3 I ricorsi in materia di appalti pubblici

La materia degli appalti pubblici ha visto il susseguirsi di pronunce su alcuni dei temi oggetto di dibattito di interesse attuale.

In materia di **d.u.r.c. irregolare** è stata ritenuta manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale con cui era stata censurata la scelta del

legislatore di demandare ad un decreto ministeriale la soglia di rilevanza della gravità della violazione, in misura fissa e non proporzionata all'entità delle obbligazioni gravanti a carico del soggetto obbligato tenuto conto che la determinazione, seppure in via regolamentare, di una soglia fissa esprime in ogni caso un limite "oggettivo" valevole indistintamente per tutti. Si è ritenuto che l'intento del legislatore è garantire che le amministrazioni non si trovino a dover operare con soggetti non affidabili dal punto di vista dell'adempimento di obblighi contributivi e previdenziali, e per tale ragione la legge sottrae legittimamente alla stazione appaltante il sindacato sulla gravità della violazione. Diversamente, ancorare la gravità della infrazione ad un criterio di gradualità equivarrebbe a determinare una disparità di trattamento che favorirebbe le imprese di medie o grandi dimensioni che si vedrebbero ingiustificatamente avvantaggiate rispetto alle piccole imprese ove fosse loro consentito di usufruire di un maggior aggio nella determinazione della gravità dell'infrazione. La normativa, per come formulata, non può dirsi irragionevolmente discriminatoria laddove assicura il possesso del requisito in parola in condizioni di parità da parte di tutti coloro che partecipano alle gare di appalto, e costituisce altresì presidio a tutela dei lavoratori dipendenti nella misura in cui richiama gli operatori economici alla responsabilizzazione nel pagamento degli oneri contributivi e previdenziali e fornisce garanzia di pronta e corretta riscossione per gli Enti previdenziali medesimi. L'individuazione di una soglia massima di irregolarità integra dunque un sistema di tutela del preminente interesse pubblico cui è ispirata la normativa in tema di gare pubbliche, permettendo di individuare criteri ben definiti in base ai quali valutare l'affidabilità e la serietà dell'operatore economico prescelto (T.a.r. Pescara n. 127/2019).

Sull'interdittiva antimafia, si è affermato che essa non è un requisito (di ordine generale) ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2006, ovvero una caratterizzazione

soggettiva dell'impresa, e che pertanto non incide temporaneamente sulla capacità di contrarre della parte che ne resta colpita, quale conseguenza di una misura di prevenzione finalizzata a precludere la stipula di contratti con la pubblica amministrazione alle imprese indiziate di collegamenti con la criminalità organizzata. Ove gli effetti del provvedimento interdittivo vengano meno, cessa la ragione stessa della inabilitazione e la sua (temporalmente) circoscritta previgenza non preclude la stipula del contratto, né, a maggior ragione, impone l'esclusione o la revoca dell'aggiudicazione, non rinvenendo nell'ordinamento alcuna norma che prescriva tale obbligo (T.a.r. Pescara n. 137/2019 appellata).

In tema di prova dei requisiti di qualificazione per le prestazioni secondarie tramite ricorso al c.d. subappalto necessario il Collegio ha ritenuto restrittiva della concorrenza l'interpretazione fatta propria dalla società ricorrente sulla cui base l'operatore economico potrebbe supplire alla carenza di requisiti solo tramite l'istituto dell'avvalimento e non anche attraverso il subappalto poiché il nuovo Codice degli appalti ribadisce la facoltà dell'operatore di comprovare i requisiti di capacità tecnica tramite ricorso al "subappalto necessario", deponendo in tal senso l'allegato XVII Parte II del d.lgs. n. 50/2016 richiamato, ai fini della comprova dei requisiti, dall'art. 83 comma 2 del d.lgs. n. 50 cit. Ciò in coerenza con quanto prescritto dall'art. 105 comma 4 lett. b) d.lgs. n. 50/2016, come modificato dall'art. 69 del correttivo di cui al d.lgs. n. 69/2017, che prescrive il possesso della qualificazione del subappaltatore nella stessa categoria (T.a.r. Pescara n. 144/2019).

Con riferimento ai gravi illeciti professionali, all'articolo 80 comma 5 lett. f-bis), che comporterebbe l'esclusione automatica della ricorrente, a seguito della sentenza della Corte di Giustizia n. 309/2019 tuttavia, si è posto un problema di overruling in malam partem a seguito del mutamento dell'interpretazione della disciplina vigente in ambito nazionale (indubbiamente innovativa rispetto al testo

normativo, nonostante fossero già presenti orientamenti diversi in giurisprudenza), cioè di conciliare questo overruling con l'affidamento della concorrente nel caso di un giudizio nelle more sospeso per cui è stata ravvisata la necessità di tutelare l'affidamento della concorrente che non ha reso dichiarazioni obbligatorie, rimettendola in termini, nel caso in cui ciò non sia previsto dalla legislazione nazionale né dalla disciplina di gara, come appunto nella vicenda esaminata (T.a.r. Pescara n. 283/2019).

Da ultimo, in tema di obblighi dichiarativi relativi all'omessa menzione di una vicenda penale sub iudice per indagine su reati di corruzione, il Collegio ha ritenuto che l'omessa dichiarazione può concretare un'ipotesi di dichiarazione non veritiera laddove la mancata dichiarazione, in virtù della consapevolezza dell'omissione da parte del soggetto tenuto a renderla, sia idonea ad indurre in errore la stazione appaltante circa il possesso, da parte del dichiarante medesimo, dei requisiti di ordine generale di cui all'art. 38 comma 1 del medesimo decreto o, comunque, a precluderle una rappresentazione genuina e completa della realtà. Tuttavia in presenza di una dichiarazione carente e non falsa non ricorre una fattispecie di esclusione di tipo automatico, bensì rimessa all'apprezzamento discrezionale della stazione appaltante, cui è stato rimesso, in sede di remand, il disvalore della condotta ai sensi del citato comma 5 lett. c) nell'ottica dell'affidabilità del concorrente (T.a.r. Pescara n. 22/2020).

Da questo breve excursus si intuisce come sia sempre rilevante l'apporto della Giustizia Amministrativa nel processo di evoluzione di una Pubblica Amministrazione il più possibile vicina ai bisogni dei cittadini ed il cui operato sia sempre più conformato ai principi di trasparenza, equità, e proporzionalità. Si auspica che, per l'anno giudiziario che si va ad aprire, la Sezione di Pescara sia posta

in grado di arrecare il suo contributo alla giustizia amministrativa locale nel pieno delle sue risorse e potenzialità.

CONCLUSIONI DEL PRESIDENTE REALFONZO

Infine, non ho ulteriori particolari conclusioni da rassegnare ma solo un'ultima riflessione.

Il Tar Abruzzo nel suo complesso si è trovato spesso a dover risolvere le antinomie ed i contrasti della società.

Posso al riguardo affermare che il Tribunale ha sempre operato in coerenza con i principi affermati dalla giurisprudenza senza conformismi, con prudenza, e dovizia di dettagli e di motivazioni, cercando di comprendere le dinamiche della realtà territoriale e le conseguenze dei suoi provvedimenti.

Se per il 2019 tutti i magistrati del TAR Abruzzo si sono impegnati per assicurare il rigoroso rispetto delle leggi e della Costituzione con equilibrio, sensibilità, coraggio e massima attenzione alle esigenze di tutela dei privati ed alla salvaguardia degli interessi generali in materia di sicurezza, sanità, edilizia, ambiente paesaggio, ecc.), tale impegno non verrà affatto meno per l'anno in corso.

Pertanto

* * *

Dichiaro ufficialmente aperto l'Anno Giudiziario 2020 del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo.

L'Aquila, li 7 Febbraio 2020.

ALLEGATI

ALLEGATO 1

L'Aquila - Elenco delle principali decisioni del 2019

Elettorali

- **n. 263/2019 del 16/05/2019 (confermata dal Consiglio di Stato).**
Elezioni regionali. Sull'ammissione dell'UDC: il TAR ha ritenuto che l'ammissione alla competizione elettorale della lista "UDC..." è avvenuta in corretta applicazione dell'art. 12, comma 2, secondo periodo della L.R. 9/13 che detta "... una semplificazione procedurale per quelle liste espressione di partiti o movimenti politici già di certa consistenza a livello locale o nazionale, in ottica di un favor participationis va interpretata nel senso che l'eccezione alla raccolta delle firme sia riferibile anche alle componenti politiche del gruppo misto e quindi anche alla componente di cui la lista contestata è espressione, posto che essa rappresenta un partito o movimento politico di indiscutibile consistenza nazionale. La tesi dei ricorrenti, in definitiva, si risolve nella prospettazione di una esegesi dell'art. 12, comma 2, della legge regionale 2 aprile 2013, n.9, contraria alla ratio della stessa, che è quella di semplificare gli oneri procedurali per la partecipazione delle liste che, in quanto espressione di partiti o movimenti nazionali o regionali, si presumono supportate da un consenso popolare. Tale criterio è fondato sul principio di rappresentatività, connaturato alle assemblee regionali in virtù della loro diretta investitura popolare e della loro responsabilità verso la comunità politica di cui rappresentano gli interessi, che ne elegge i componenti e che comporta la piena garanzia dell'autonomia costituzionale riconosciuta all'assemblea.

E il principio di rappresentatività risulta confermato dalla circostanza che la lista “UDC, Democrazia cristiana, idea, Noi con l’Italia” è espressione della componente politica del Gruppo Misto “Noi con l’Italia – Usei” presente nella Camera dei deputati con dei propri rappresentanti.

- **n. 262/2019 (confermata da Cons. Stato n.7541/2019) sul quoziente elettorale.** La soluzione della questione giuridica all’attenzione di questo collegio, quindi, non può che partire dall’analisi dell’art. 17 della L.R. n. 9/2013 che non riproduce le incertezze interpretative dovute all’innesto della soglia di sbarramento ad opera di una disciplina sopravvenuta come nel caso della L. n. 43/1995 che ha modificato il sistema elettorale disciplinato dalla L. n. 108/1968.

In particolare la citata legge elettorale abruzzese rappresenta un corpus normativo uniforme e organico nell’ambito del quale l’art. 17 provvede a suddividere il procedimento di assegnazione dei seggi in passaggi ordinati dal punto di vista logico e cronologico, colloca il calcolo del quoziente elettorale circoscrizionale in una fase precedente rispetto a quella dell’applicazione della soglia di sbarramento e non ne prevede un “ricalcolo” ad opera dell’Ufficio centrale regionale escludendo i voti delle liste escluse.

Sostanzialmente la legge regionale prevede che, per l’assegnazione dei seggi, il quoziente circoscrizionale venga calcolato prima dell’esclusione delle liste che non riescono a superare la soglia di sbarramento.

Sono stati chiariti alcuni punti controversi della legge elettorale regionale, e sottolineato che il richiamo ai precedenti in materia elettorale sconta la profonda differenza dei vari sistemi elettorali regionali.

- **n. 261 del 22/03/2019 (confermata dal Cons. Stato): sul calcolo dei resti.** Il Tar ha ritenuto corretto, ai sensi dell’art. 17, comma 6, lett. b), della legge

regionale n. 9/2013, il calcolo dei cd. resti per quelle liste che, come Forza Italia, nell'operazione di divisione descritta al comma 6 cit. lett. a), non avevano ottenuto una cifra a quoziente intero.

- **n. 259 del 16 maggio 2019 (confermata da C.D.S. III n. 7578 del 6 novembre 2019)** Ha stabilito che l'art. 17 della L.R. n. 9/2013 attribuisce rilievo, ai fini dell'attribuzione dei seggi consiliari, solo alla coalizione delle liste con diverso contrassegno che ha espresso il presidente eletto e non a quella il cui candidato presidente non sia risultato eletto, dovendosi in tal caso ripartire i seggi "in base ai voti riportati dalle singole liste aventi il medesimo contrassegno".

Appalti

- **Sent. n. 231/2019.** Illegittima la suddivisione in lotti per prodotti farmaceutici simili, in quanto lesiva della concorrenza (pende appello, U.P. in Cons. Stato fissata il 16/1/2020).
- **Sent. n. 185/2019.** Affidamento lavori mitigazione rischio idrogeologico-sindacato del GA intermediato dai propri ausiliari (verificatore, nella specie) sulla coerenza del progetto presentato in gara dalla aggiudicataria rispetto a quello posto a base di gara. (non pende appello).
- **Sent. 552 08/11/2019.** Entrata in vigore del decreto sblocca cantieri, che abroga il rito super accelerato e momento temporale di applicazione del nuovo regime (non pende appello).

Monopoli

- **Sent. 268/2019 (non pende appello).** Ritenuto legittimo il provvedimento con il quale l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha disposto

l'“annullamento” del provvedimento 9 novembre 2017, n.24872, con il quale era disposto il rinnovo biennale del patentino n. 100144 e la contestuale soppressione del patentino stesso per mancato rispetto della distanza minima da altra rivendita di tabacchi.

Principio di diritto: le rivendite di tabacchi e i titolari di patentino non possono qualificarsi imprese equiparabili a tutti gli effetti alle altre attività economiche suscettibili della più ampia liberalizzazione, considerando che si tratta pur sempre di esercizi che cooperano all'espletamento di un servizio pubblico, che coinvolge interessi sensibili della collettività, come il diritto alla salute (C.D.S., IV, sentenza n. 4811/2014).

Ciò è confermato dalle premesse del decreto ministeriale n. 38 del 2013, già citato, nelle quali, pur tenuto presente il principio della libera concorrenza, si ravvisa l'esigenza di realizzare una diffusione delle rivendite sul territorio che, lungi dal perseguire il massimo incremento dei ricavi del venditore, e dello stesso gettito fiscale, preservi un controllato equilibrio tra l'offerta e la domanda effettiva del consumatore.

Il decreto citato dispone: “Considerata altresì la necessità di contemperare l'esigenza di garantire all'utenza una rete di vendita adeguatamente dislocata sul territorio con l'interesse pubblico della tutela della salute, consistente nel prevenire e controllare ogni ipotesi di offerta di tabacco al pubblico che non sia giustificata dall'effettiva domanda di tabacchi e che sia, invece, tendente ad incentivarla oltre la sua naturale quantificazione; Valutato che la razionalizzazione della rete di vendita, consistente tra l'altro nell'indicazione ed applicazione di criteri volti a disciplinare l'ubicazione dei punti vendita, previene ed esclude il possibile sovradimensionamento ingiustificato della rete di vendita e, conseguentemente, costituisce strumento necessario al fine

di non alterare l'offerta di tabacchi in misura non corrispondente all'entità della stessa”.

La disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità e della tutela di preminenti interessi, quali il diritto alla salute.

Concessione di beni pubblici

- **Sent. n. 554/2018 (non appellata).** Il T.A.R. ha respinto la richiesta, della società uscente dell'Aeroporto dell'Aquila (Pettino), di annullamento della revoca della concessione della gestione dell'aeroporto, ritenendo che erano state le parti a pattuire nel contratto la clausola risolutiva espressa (art. 13, n. 2, lett. b) con risoluzione automatica del contratto e decadenza del concessionario in caso di mancata apertura dello scalo all'attività commerciale.

Il T.A.R. però ha accolto in parte il ricorso riconoscendo il diritto della società dichiarata decaduta a continuare a gestire lo scalo sino al subentro del nuovo concessionario.

- **Sent. n. 129 del 7 marzo 2019 (confermata con sentenza C.D.S. III n. 8340 del 5 dicembre 2019).** Fissa i principi in materia di affidamento delle concessioni di beni e di servizi ed i parametri ai quali deve farsi riferimento nel sub-procedimento di verifica dell'anomalia delle offerte, escludendo in particolare che possa farsi riferimento ai ricavi storici del concessionario

uscente in deroga al valore presunto indicato dal bando di gara, pena in caso contrario la lesione dei principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento.

Sisma

- **Sent. n. 464/2019.** Affermato l'obbligo di rimuovere manufatti temporanei costruiti a L'Aquila durante l'emergenza sisma

Forestali

Con alcuni ricorsi sono stati annullati i provvedimenti i quali, dopo la soppressione del C.F.S., non assegnavano i ricorrenti all'arma dei carabinieri non tenendo tenuto conto del criterio prioritario della corrispondenza delle funzioni precedentemente esercitate con quelle trasferite, mentre sono stati respinti tutti gli altri ricorsi che contestavano, nella sostanza, l'intero procedimento di soppressione del Corpo Forestale dello Stato.

Università

- **Sent. n. 158/2018.** Nelle facoltà di medicina e odontoiatria l'Università deve garantire la piena copertura dei posti disponibili, mettendo a disposizione dei richiedenti il contingente non coperto dalle domande degli studenti extracomunitari.

Sanità

- **Sent. n. 539/2019.** Due punti importanti: 1) la prevista "verifica di compatibilità" da parte della Regione non può essere sostituita da un assenso tacito, secondo il meccanismo del silenzio-assenso tra più amministrazioni

pubbliche di cui all'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990 (inserito dalla legge n. 124 del 2015).

L'amministrazione regionale, interpellata da quella comunale, non si limita, infatti, a valutare lo "schema di provvedimento" rimesso dalla amministrazione comunale precedente, ma deve attivare una autonoma istruttoria, intesa appunto a verificare, ai sensi dell'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, la "compatibilità del progetto da parte della regione... in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale".

2) Non può, inoltre, essere accolta la tesi per cui per effetto dell'art. 1, comma 1°, della L. n. 27/2012 e degli artt. 2, 3, 4 e 41 della Costituzione, non si imponeva, ai fini del procedimento de quo, il prescritto parere regionale.

Quindi, adeguandoci all'ultimo orientamento del Consiglio di Stato abbiamo sostenuto la necessità del parere di compatibilità programmatica da parte della regione anche in relazione alle autorizzazioni all'esercizio e non solo per l'accREDITAMENTO.

Liquidazioni compensi ausiliari del giudice

Con diversi provvedimenti è stata dichiarato il non luogo a provvedere sulle richieste di liquidazione da parte degli ausiliari del giudice depositate entro 100 giorni dallo svolgimento dell'incarico in quanto l'art. 71, DPR n. 115/2002 prevede la tempestiva presentazione nel detto termine "a pena di decadenza".

Costi servizio raccolta rifiuti

- **Sent. n. 83 del 5 febbraio 2019 (non appellata).** Sul piano processuale ricostruisce i requisiti di ammissibilità del ricorso collettivo. Sul piano sostanziale indica i criteri di redazione, da parte dei Comuni, del piano

economico finanziario (PEF) per la determinazione dei costi del servizio di gestione dei rifiuti e della relativa tariffa a carico degli utenti; precisa inoltre la nozione di crediti inesigibili (ex art. 1 comma 654 bis l. 147/2013) del servizio di smaltimento dei rifiuti che in quanto tali devono essere considerati come costi del servizio e incidono, aumentandolo, sull'ammontare della tariffa a carico degli utenti.

ALLEGATO 2

L'Aquila – Statistica generale

TAR L'Aquila – Classificazione ricorsi	2019	2018	Diff
ACCESSO AI DOCUMENTI	13	18	-5
AGRICOLTURA E FORESTE	4	2	2
AMBIENTE	7	6	1
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	47	25	22
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	143	134	9
CACCIA E PESCA	4	7	-3
CARABINIERI	2	0	2
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, ...	0	2	-2
CITTADINANZA	1	0	1
COMMERCIO, ARTIGIANATO	2	4	-2
COMUNE E PROVINCIA	21	17	4
DEMANIO STATALE, REGIONALE	1	3	-2
EDILIZIA ED URBANISTICA	81	109	-28
ELEZIONI	9	1	8
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	7	8	-1
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	50	41	9
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	6	7	-1
FARMACIA	5	2	3
INQUINAMENTO	1	1	0
ISTRUZIONE	3	4	-1
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	2	5	-3
POLIZIA DI STATO	2	1	1
PROFESSIONI E MESTIERI	8	8	0
PUBBLICO IMPIEGO	39	35	4
REGIONE	8	11	-3
SERVIZI PUBBLICI	1	1	0
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	12	30	-18
SICUREZZA PUBBLICA	10	5	5
STRANIERI	15	17	-2
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	30	20	10
Totali	534	524	10
Classificazione non indicata	2	0	2

TAR L'Aquila – Decisioni pubblicate – Provvedimenti per esito	2019	2018	Diff
ACCOGLIE	118	92	26
ACCOLTO PARZIALMENTE	1	3	-2
ACCOLTO PARZIALMENTE NEI TERMINI IN MOTIVAZIONE	5	4	1
AUTORIZZAZIONE NOTIFICA A MEZZO PUBBLICI PROCLAMI	1	0	1
CORREGGE ERRORE MATERIALE	5	4	1
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	18	23	-5
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	25	19	6
DICHIARA ESTINTO	8	15	-7
DICHIARA IMPROCEDIBILE	64	36	28
DICHIARA INAMMISSIBILE	39	11	28
DICHIARA INTERROTTO	5	8	-3
DICHIARA IRRICEVIBILE	4	6	-2
DICHIARA LA PROPRIA INCOMPETENZA FUNZIONALE	1	0	1
DICHIARA PERENZIONE	90	105	-15
DISPONE	5	0	5
FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	3	1	2
FISSA UDIENZA PUBBLICA	24	4	20
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	94	113	-19
INAMMISSIBILE	2	2	0
INTERLOCUTORIO/A	13	8	5
LIQUIDA IL COMPENSO	34	42	-8
NOMINA COMMISSARIO AD ACTA	3	12	-9
NON LIQUIDA IL COMPENSO	22	1	21
NON LUOGO A PROVVEDERE	10	6	4
PROROGA TERMINI COMMISSARIO AD ACTA	13	4	9
RESPINGE	206	181	25
RESPINGE L"OPPOSIZIONE A DECRETO DI PERENZIONE	1	0	1
REVOCA INCARICO COMMISSARIO AD ACTA	1	0	1
SOSPENDE GIUDIZIO	2	0	2
SOSPENDE GIUDIZIO CON RINVIO ALLA CORTE COST.	1	1	0
SOSPENDE IL GIUDIZIO	1	0	1
TRASMETTE AL TAR COMPETENTE	1	0	1
ESITI MULTIPLI	320	228	92
Totali	820	701	119

TAR L'Aquila – Decisioni pubblicate – Ricorsi per esito	2019	2018	Diff
ACCOGLIE	122	93	29
ACCOLTO PARZIALMENTE	1	3	-2
ACCOLTO PARZIALMENTE NEI TERMINI IN MOTIVAZIONE	5	4	1
AUTORIZZAZIONE NOTIFICA A MEZZO PUBBLICI PROCLAMI	1	0	1
CORREGGE ERRORE MATERIALE	5	4	1
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	18	23	-5
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	25	19	6
DICHIARA ESTINTO	8	15	-7
DICHIARA IMPROCEDIBILE	64	37	27
DICHIARA INAMMISSIBILE	40	11	29
DICHIARA INTERROTTO	5	8	-3
DICHIARA IRRICEVIBILE	4	6	-2
DICHIARA LA PROPRIA INCOMPETENZA FUNZIONALE	1	0	1
DICHIARA PERENZIONE	90	105	-15
DISPONE	5	0	5
FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	3	1	2
FISSA UDIENZA PUBBLICA	25	4	21
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	94	113	-19
INAMMISSIBILE	2	2	0
INTERLOCUTORIO/A	13	8	5
LIQUIDA IL COMPENSO	34	42	-8
NOMINA COMMISSARIO AD ACTA	3	12	-9
NON LIQUIDA IL COMPENSO	22	1	21
NON LUOGO A PROVVEDERE	10	6	4
PROROGA TERMINI COMMISSARIO AD ACTA	13	4	9
RESPINGE	228	200	28
RESPINGE L'OPPOSIZIONE A DECRETO DI PERENZIONE	1	0	1
REVOCA INCARICO COMMISSARIO AD ACTA	1	0	1
SOSPENDE GIUDIZIO	2	0	2
SOSPENDE GIUDIZIO CON RINVIO ALLA CORTE COST-	1	1	0
SOSPENDE IL GIUDIZIO	1	0	1
TRASMETTE AL TAR COMPETENTE	1	0	1
ESITI MULTIPLI	727	519	208
Totali	848	722	126

TAR L'Aquila – Ricorsi Definiti con Sentenza per Classificazione	2019	2018	Diff
ACCESSO AI DOCUMENTI	2	10	-8
AGRICOLTURA E FORESTE	4	4	0
AMBIENTE	14	3	11
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	40	30	10
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	1	0	1
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	132	73	59
CACCIA E PESCA	5	1	4
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, ...	2	1	1
CITTADINANZA	2	0	2
COMMERCIO, ARTIGIANATO	6	7	-1
COMUNE E PROVINCIA	9	4	5
DEMANIO STATALE, REGIONALE	4	1	3
EDILIZIA ED URBANISTICA	89	92	-3
ELEZIONI	8	2	6
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	5	2	3
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	78	36	42
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	4	5	-1
FARMACIA	1	12	-11
FORZE ARMATE	4	1	3
INQUINAMENTO	2	0	2
ISTRUZIONE	9	9	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	5	6	-1
PROFESSIONI E MESTIERI	5	5	0
PUBBLICO IMPIEGO	42	40	2
REGIONE	6	3	3
SERVIZI PUBBLICI	2	2	0
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	47	43	4
SICUREZZA PUBBLICA	12	10	2
STRANIERI	15	6	9
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	21	15	6
Totali	576	423	153

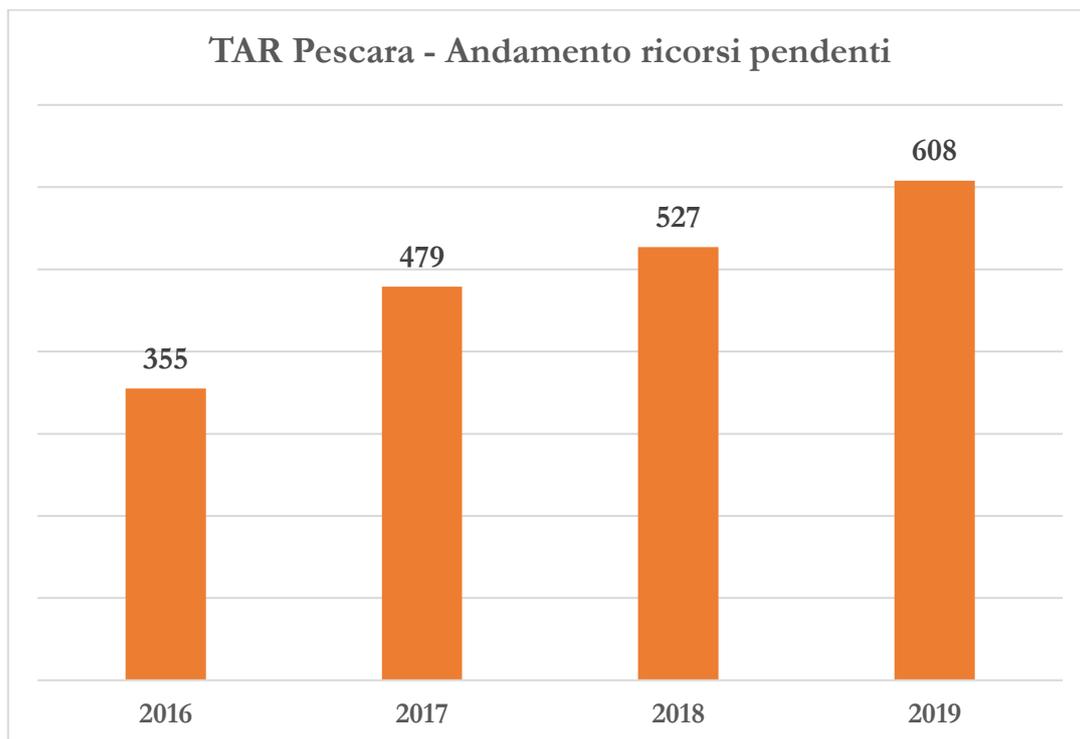
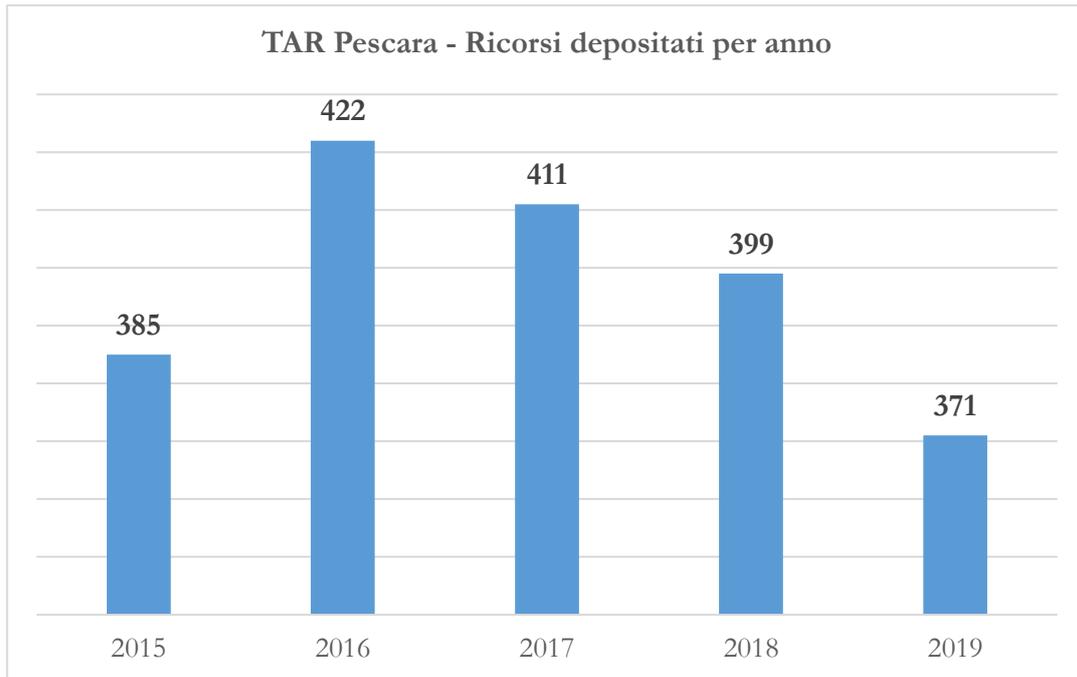
TAR L'Aquila – Ricorsi Definiti con altri provvedimenti per classificazione	2019	2018	Diff
ACCESSO AI DOCUMENTI	1	1	0
AGRICOLTURA E FORESTE	0	1	-1
AMBIENTE	1	4	-3
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	1	1	0
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	0	1	-1
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	26	28	-2
CACCIA E PESCA	1	0	1
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0	1	-1
COMMERCIO, ARTIGIANATO	4	6	-2
COMUNE E PROVINCIA	2	2	0
EDILIZIA ED URBANISTICA	47	55	-8
ELEZIONI	1	0	1
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	1	4	-3
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	22	19	3
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	0	2	-2
FARMACIA	0	3	-3
INDUSTRIA	0	0	0
INQUINAMENTO	0	1	-1
ISTRUZIONE	4	7	-3
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	1	0	1
POLIZIA DI STATO	1	0	1
PROFESSIONI E MESTIERI	2	2	0
PUBBLICO IMPIEGO	24	12	12
REGIONE	1	0	1
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	9	7	2
SICUREZZA PUBBLICA	10	10	0
STRANIERI	12	9	3
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	0	1	-1
Totali	171	177	-6

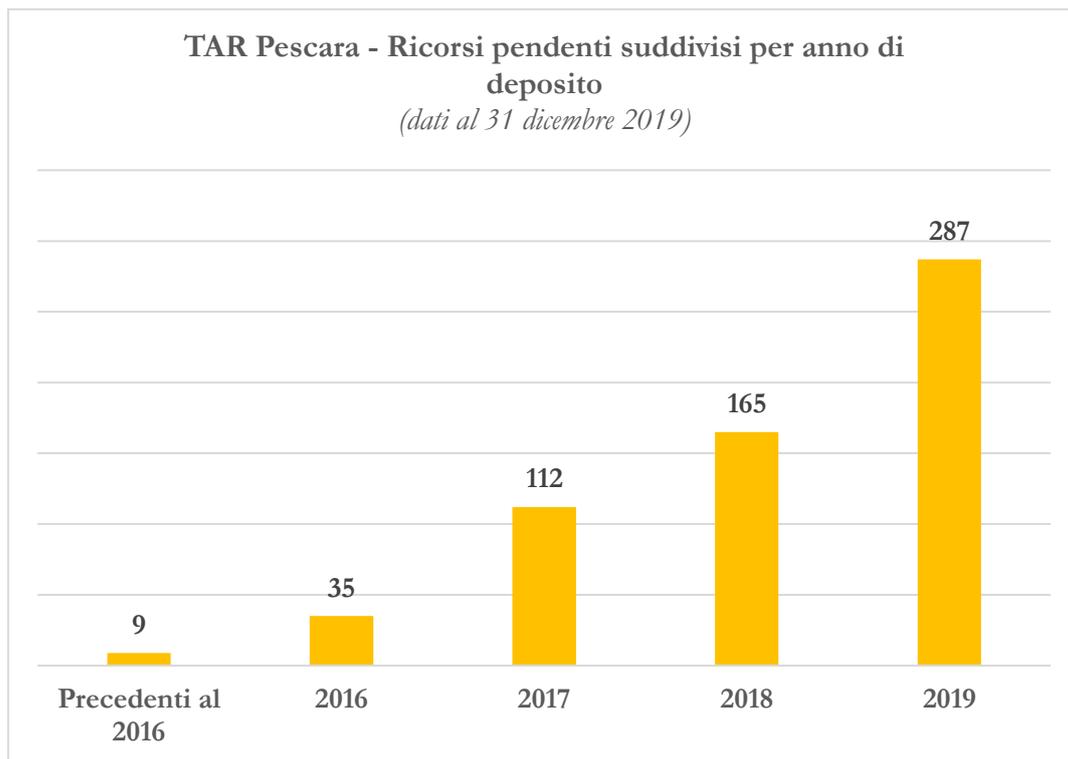
TAR L'Aquila – Altri provvedimenti	2019	2018	Diff
Ordinanze di Sospensiva	222	207	15
Ordinanze Collegiali	99	84	15
Ordinanze Presidenziali	3	4	-1
Decreti Ingiuntivi	4	4	0
Ricorsi Trasmessi ad altri Organi Giurisdizionali	0	1	-1

ALLEGATO 3

Pescara – Tabelle e grafici

Tar Pescara – Classificazione ricorsi	2017	2018	2019
AGRICOLTURA E FORESTE	2	1	3
AMBIENTE	12	7	1
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	0	1	5
APPALTI (ex art. 120 ss c.p.a.)	38	43	36
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	33	25	32
CACCIA E PESCA	3	3	0
CARABINIERI	5	9	5
COMMERCIO, ARTIGIANATO	2	1	2
COMUNE E PROVINCIA	24	22	23
DEMANIO STATALE, REGIONALE, PROVINCIALE	4	2	4
EDILIZIA E URBANISTICA	83	65	65
ELEZIONI	1	0	5
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	1	4	5
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	4	2	1
FORZE ARMATE	0	2	1
INDUSTRIA	4	1	0
INQUINAMENTO	4	11	4
ISTRUZIONE	10	6	5
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	3	2	1
POLIZIA DI STATO	8	8	2
PROFESSIONI E MESTIERI	0	0	1
PUBBLICO IMPIEGO	21	10	23
REGIONE	12	22	11
SERVIZI PUBBLICI	12	9	12
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8	10	9
SICUREZZA PUBBLICA	12	12	7
STRANIERI	12	13	11
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI	9	9	14
RITI SPECIALI			
<i>ACCESSO AI DOCUMENTI</i>	33	21	21
<i>APPALTI (art. 120 comma 2 bis c.p.a.)</i>	5	10	2
<i>OTTEMPERANZA</i>	35	41	33
<i>SILENZIO P.A.</i>	11	29	27





TAR Pescara - Sentenze e sentenze brevi pubblicate per anno

	Sentenze	Sentenze brevi	Totale sentenze
2015	400	76	476
2016	247	93	340
2017	267	21	288
2018	276	37	313
2019	250	24	274

TAR Pescara - Altri provvedimenti pubblicati nel 2019

Ordinanze Cautelari	111
Ordinanze Collegiali	48
Decreti presidenziali	20
Decreti collegiali	16