



*Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo*

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2017

Relazione del presidente avv. Antonio Amicuzzi  
sullo stato della Giustizia Amministrativa in Abruzzo

L'Aquila, 11 febbraio 2017

## SOMMARIO

1. Indirizzi di salute\_
2. Il TAR per l'Abruzzo: problemi e prospettive
3. L'attività giurisdizionale nell'anno 2016
  - A) I ricorsi depositati
  - B) I ricorsi suddivisi per materia
  - C) I ricorsi con domanda incidentale di sospensione
  - D) La tutela cautelare presidenziale
4. I ricorsi definiti nell'anno 2016 e la pendenza
5. Le decisioni dell'anno 2016 suddivise per esito
6. I ricorsi definiti nello stesso anno di proposizione
7. Le questioni sulla giurisdizione e sulla competenza
8. I giudizi sull'accesso
9. I ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione.
10. I giudizi di ottemperanza
11. L'abbattimento dell'arretrato e la giacenza effettiva
12. Le recenti modifiche normative
13. Alcune sentenze significative
14. Conclusione

## **1. Indirizzi di saluto\_**

Nell'inaugurare l'anno giudiziario del T.A.R. per l'Abruzzo porgo innanzi tutto un cordiale benvenuto alle signore e ai signori oggi presenti e rivolgo un vivo e sentito ringraziamento a tutte le autorità religiose, civili e militari che hanno voluto onorare questa cerimonia, molte delle quali ho avuto il privilegio e l'onore di conoscere personalmente.

Ad esse rivolgo un sentito ringraziamento perché, nonostante il loro forte impegno legato alla gestione degli effetti nefasti riconducibili agli eventi sismici e metereologici che si sono succeduti nella nostra Regione, hanno voluto essere presenti a questo incontro, dimostrando attenzione al nostro plesso giurisdizionale e solidarietà per il territorio di competenza; la loro presenza ci conforta e ci sprona ad impegnarci sempre di più per superare le difficoltà che quanto accaduto ha causato anche all'esercizio del nostro ministero. Un particolare saluto rivolgo al signor Prefetto dell'Aquila dott. Giuseppe Linardi, di recente insediatosi, cui auguro proficuo lavoro.

A distanza di oltre sette anni dal tragico evento che ha segnato la sorte di questa antica e bella città, e proprio mentre essa ed il territorio circostante stanno finalmente faticosamente recuperando il patrimonio edilizio e storico di cui vanno giustamente fieri, ci troviamo infatti nuovamente in una situazione di ansietà e di preoccupazione per il futuro a causa dei tragici episodi delle ultime settimane. In proposito non possiamo non manifestare la nostra sentita solidarietà alle popolazioni colpite, oltre che dai ripetuti eventi sismici, dalle avversità climatiche, che hanno sconvolto la vita di molti abitanti della nostra e delle confinanti Regioni provocando, tra l'altro, tragedie, quale quella dell'hotel Rigopiano.

Confermo poi i sensi del più grande apprezzamento nei confronti dei colleghi che mi hanno di recente, e più che validamente, preceduto nel ruolo di presidente di questo T.A.R. Bruno Mollica, Saverio Corasaniti e Cesare Mastrocola; so che tuttora portano attenzione e vicinanza al nostro lavoro e a questa Regione.

Un sentito indirizzo di personale gratitudine rivolgo ancora ai presidenti con i quali ho avuto l'onore di lavorare presso il Consiglio di Stato, Alessandro Paino e Stefano Baccarini, nonché presso il T.A.R. Lazio, Roberto Scognamiglio, Michele Perrelli e Mario Di Giuseppe; il loro pregevole esempio mi è costantemente di ausilio nell'affrontare le quotidiane cure che richiede lo svolgimento del mio attuale ruolo.

Un caloroso saluto rivolgo poi al prof. avv. Pierluigi Mantini, in rappresentanza del Consiglio di Presidenza, la cui attenzione al nostro territorio è a tutti nota, al rappresentante dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi e al rappresentante della Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti, che ci onorano con la loro presenza.

Un augurio di buon lavoro rivolgo poi ai magistrati e al personale amministrativo della sezione staccata di Pescara di questo T.A.R. e particolari voti augurali di proficua attività rivolgo al nuovo Presidente della sezione, Amedeo Urbano; sono sicuro che sotto la sua guida la Sezione rinnoverà, nonostante il ridotto numero di magistrati assegnati, gli ottimi risultati degli anni pregressi, che la pongono tra i T.A.R. d'Italia più virtuosi.

Un sentito e speciale ringraziamento voglio ancora rivolgere ai colleghi magistrati di questo Tribunale, i quali anche nell'anno trascorso si sono prodigati nell'espletamento delle loro funzioni ben al di là dei doveri d'ufficio, contribuendo in maniera essenziale e decisiva al raggiungimento dei confortanti risultati che emergono da questa relazione; ciò nonostante che a fine estate la nomina a Presidente di una sezione del T.A.R. Campania del consigliere Paolo Passoni, cui vanno le nostre congratulazioni, abbia causato il venir meno di una fondamentale colonna del collegio giudicante, purtroppo tuttora non rimpiazzata da un altro magistrato. Con l'occasione rivolgo un vivo ed affettuoso augurio anche alla collega Maria Abbruzzese, di recente designata dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa a Presidente di Sezione del T.A.R. Campania, sezione staccata di Salerno, dove sono sicuro che continuerà far valere le sue note doti di preparazione giuridica e di attaccamento al lavoro. Ad entrambi rivolgo personali auspici di raggiungimento di traguardi ancora più prestigiosi.

Egual ringraziamento indirizzo a tutti i dipendenti amministrativi di questo T.A.R., che sono il pilastro della amministrazione della giustizia e che hanno svolto il loro lavoro con attaccamento all'Istituzione e in condizioni logistiche estremamente difficili, stante il ripetersi dei noti fenomeni sismici, spesso svolgendo le loro mansioni oltre il normale orario d'ufficio e contribuendo con la loro attenzione e la loro disponibilità al lavoro dei magistrati e all'andamento ordinato e proficuo del Tribunale.

Personale gratitudine voglio esprimere al Segretario generale dott. Pietro Giuseppe Venditti, la cui collaborazione è stata ed è per me essenziale nello svolgimento dei compiti

d'ufficio; il suo attaccamento al lavoro ed il suo zelo oltre alle indubbie capacità organizzative hanno consentito il raggiungimento degli obiettivi di smaltimento dell'arretrato che avevamo prefissato all'inizio dell'anno passato, nonché di porre riparo alla rilevante carenza di personale che affligge l'Ufficio, che, ciò nonostante, è riuscito a svolgere adeguatamente tutti i compiti previsti e ad affrontare positivamente tutti i problemi organizzativi creati dalla sperimentazione prima, e dalla entrata in vigore poi, del processo amministrativo telematico (P.A.T.).

Un doveroso e fervido saluto e ringraziamento va poi rivolto all'avvocatura pubblica (dello Stato, della Regione, dei vari Comuni e degli enti pubblici) e a quella del libero foro, la cui fattiva e costante collaborazione si è già dimostrata e sicuramente si dimostrerà essenziale - soprattutto a seguito dell'entrata in vigore del P.A.T. (che comporta rilevanti novità applicative anche a carico degli avvocati) - per l'espletamento del servizio giustizia, che non potrebbe esistere e resistere senza l'apporto dei suoi componenti, sempre professionale, rispettoso dei ruoli, sensibile e collaborativo con riguardo alle esigenze e ai problemi della giustizia amministrativa.

Saluto infine con profonda stima e cordialità i magistrati delle altre giurisdizioni, in particolare i presenti, ai quali ci accomuna il ruolo al servizio della legge e della Costituzione, oltre che una sensibilità particolare verso il territorio in cui operiamo, specialmente in questo momento in cui all'endemico clima di crisi economica e sociale si sono aggiunti i ripetuti eventi sismici e climatici che hanno interessato anche, e soprattutto, la nostra Regione. Un particolare indirizzo augurale di proficuo lavoro rivolgo alla dott.ssa Fabrizia Francabandera, di recente nominata Presidente della Corte d'Appello di L'Aquila, che, nel corso della cerimonia dell'anno giudiziario, ha incisivamente rimarcato la necessità, che condividiamo pienamente, di perseguire equilibrio tra la garanzia di qualità dei provvedimenti decisorii e l'adeguatezza dei tempi di adozione degli stessi.

## **2. Il TAR per l'Abruzzo: problemi e prospettive.**

La relazione annuale, nel dare conto dell'attività svolta e nell'illustrare la programmazione di quella da svolgere, lungi dall'essere una inutile ostentazione è un momento di incontro e di confronto tra la Giustizia Amministrativa, le altre istituzioni presenti sul territorio, gli operatori

del settore e i cittadini.

Anche nel corso dell'anno passato la realtà locale ha evidenziato la sussistenza di varie problematiche giudiziarie precipue del nostro territorio, molte delle quali sono connesse alla ricostruzione del cratere sismico, come il contenzioso sugli appalti pubblici, i ricorsi contro il silenzio delle Amministrazioni a seguito di istanze di indennizzo per ricostruzioni e miglioramenti sismici, nonché le correlate richieste di esecuzione del giudicato e di nomina di commissari ad acta a seguito della declaratoria di illegittimità di silenzi; in proposito va evidenziato che le relative liquidazioni di cospicue parcelle, hanno comportato la trasmissione da parte nostra di numerosi provvedimenti alla Procura regionale della Corte dei Conti.

Nonostante le avversità, il T.A.R. è riuscito anche nel corso dell'anno 2016 a migliorare la risposta alle esigenze di giustizia, in particolare con riguardo a dette questioni di più rilevante impatto.

Le difficoltà che caratterizzano l'attuale situazione sono evidenti in quanto - sia pure in presenza di fattori incoraggianti rappresentati da un arretrato ridotto rispetto a quello di molti altri T.A.R. oltreché da un numero dei ricorsi definiti nel corso dell'anno 2016 (pari a 799) di molto superiore a quello dei ricorsi depositati nel corso dell'anno stesso (pari a 625) - non siamo ancora riusciti a soddisfare l'esigenza del pieno rispetto del dovere di ragionevole durata del processo. Ciò, nonostante che il numero totale dei provvedimenti pubblicati nel corso dell'anno 2016 dal Tribunale, cioè quello costituito dalla somma dei provvedimenti che hanno definiti i giudizi con quelli che non li hanno definiti (come ad esempio le ordinanze cautelari) abbia raggiunto il considerevole numero di 1316.

La nostra ambizione è quella di diminuire ulteriormente l'arretrato, costituito da 2249 ricorsi formalmente pendenti alla data del 31 dicembre 2016 (comprendendo in tale numero anche gli oltre 160 ricorsi già cancellati dal ruolo o definiti ma riaperti in conseguenza dell'attivazione di procedure deputate a dare loro concreta attuazione, oltreché gli interrotti e i sospesi), portando avanti una programmazione di lavoro frutto di una combinazione sinergica tra cause a trattazione ordinaria di più risalente data e cause a trattazione normativamente prioritaria, come quelle in materia di appalti, di silenzi e di elezioni.

L'auspicio - anche grazie al ricorso ai riti accelerati, all'applicazione del principio di

sinteticità (non solo da parte dei difensori, ma anche da parte dei magistrati estensori, come da nota di invito del Presidente del Consiglio di Stato del 22 dicembre 2016), a misure di dissuasione dal c.d. “abuso del processo” ed all’avvento del P.A.T. - è quello di ridurre per tutti i ricorsi i tempi di decisione senza abdicare all’approfondito studio delle cause e alla redazione di sentenze ed ordinanze, oltre che chiare e sintetiche, esaustive e ben meditate.

Va in proposito colta l’occasione per affermare, a proposito della grande innovazione tecnica costituita dal P.A.T. - oggetto di sperimentazione nell’anno passato ed ora entrata a pieno regime - che siamo pienamente consapevoli delle criticità che all’inizio esso comporterà sia per noi magistrati, sia per il personale amministrativo e sia per gli avvocati, ma che è nostra intenzione impegnarci quanto più possibile a superare le difficoltà ed a valorizzare i vantaggi che tale nuovo sistema di lavoro apporterà soprattutto agli utenti, grazie ad un servizio giustizia più moderno ed efficiente. A tal fine va richiamata alla attenzione degli avvocati oggi presenti la recente nota che il Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa ha inviato agli organi di vertice di tutte le avvocature, chiedendo il rispetto dell’art. 7, comma 4, del d.l. n. 168/2016, che prescrive che per il periodo dal 1° gennaio 2017 al 1° gennaio 2018, per i giudizi introdotti con i ricorsi proposti con modalità telematiche, deve essere depositata almeno una copia cartacea del ricorso e degli scritti difensivi.

Questa rivoluzione tecnologica è stata anticipata dall’introduzione della firma digitale: dal 18 luglio 2016 tutti i provvedimenti del Giudice Amministrativo sono infatti sottoscritti con firma digitale; quindi dall’anno 2017 tutte le operazioni relativi ai nostri giudizi saranno effettuate in digitale: dal primo atto del processo (la notifica del ricorso) all’ultimo (la firma e la pubblicazione della decisione).

Si tratta di un risultato storico che pone all’avanguardia il nostro plesso giurisdizionale.

### **3. L’attività giurisdizionale nell’anno 2016.**

Nel corso dell’anno 2016 si sono svolte n. 20 udienze pubbliche e n. 22 camere di consiglio, più un’udienza pubblica straordinaria per la chiamata di ricorsi ai soli fini della verifica della permanenza dell’interesse alla decisione (c.d. ruolo aggiunto) e 2 udienze pubbliche straordinarie per la trattazione di ricorsi in materia elettorale. Inoltre è stata

assicurata la integrazione del collegio giudicante nell'ambito di diverse esigenze manifestate dalla Sezione staccata di Pescara del T.A.R..

*A) I ricorsi depositati.*

Come emerge dal grafico *n. 1 in calce*, il numero totale dei ricorsi depositati nell'anno 2016 risulta pari a 625, a fronte dei 674 ricorsi depositati nell'anno 2015, con una diminuzione di più del 7% rispetto a tale ultimo anno.

Il dato può essere letto sotto varie prospettive, quella ottimistica per la quale la diminuzione è conseguenza di un migliore, più tempestivo e legittimo esercizio dell'azione amministrativa da parte delle Autorità preposte, e quella, forse più realistica, per la quale la diminuzione, come già avvenuto nell'anno 2015, può essere stata influenzata dalla ormai risalente e quasi endemica crisi economica che rende difficoltosa la proposizione dei ricorsi giurisdizionali amministrativi per l'incidenza, spesso molto rilevante (come in materia di appalti) delle spese da sostenere (soprattutto per il non marginale costo del dovuto contributo unificato di iscrizione a ruolo).

E', invero, desolante l'ipotesi che alcuni cittadini possano rimanere, loro malgrado, privati della possibilità di ricorrere alla giustizia per tutelare i loro interessi a causa meri fattori economici, anche se per i meno abbienti soccorre a tal fine l'istituto del patrocinio a spese dello Stato che, nel corso dell'anno passato, presso questo Tribunale, ha visto la trattazione di n. 27 domande.

*B) I ricorsi suddivisi per materia.*

Risulta particolarmente importante l'esame dei ricorsi suddivisi per principale materie (*v. grafico n. 3 in calce*).

I più numerosi sono stati, nell'anno 2016, i ricorsi in materia di edilizia ed urbanistica, di esecuzione del giudicato (anche se questi risultano comunque in numero inferiore a quelli proposti nell'anno 2015), di autorizzazioni e concessioni, di pubblico impiego, di appalti e di servizio sanitario nazionale.

Risultano lievemente ridotti i ricorsi dei cittadini extracomunitari, probabilmente a causa della migliore conoscenza nel tempo acquisita da parte dell'Amministrazione della giurisprudenza formatasi in materia.

Rari sono i ricorsi dei militari e degli appartenenti alle forze di polizia, mentre un considerevole aumento del contenzioso conseguirà verosimilmente per l'incorporazione del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri.

I giudizi in materia ambientale, nonostante il loro non eccessivo numero, sono stati molto rilevanti ed impegnativi, a causa delle complesse problematiche legislative e sociali legate alla loro definizione.

Per quanto concerne i restanti settori, le variazioni riscontrate sono riferite a piccoli numeri e quindi scarsamente significative.

#### *C) I ricorsi con domanda incidentale di sospensione*

Nel corso dell'anno 2016 i ricorsi depositati con contestuale istanza cautelare sono stati n. 348, in aumento, anche percentuale, rispetto all'anno precedente, riguardando oltre il 55% degli stessi (*v. grafico n. 2. in calce*).

Un dato importante riguarda l'esito delle istanze cautelari collegiali.

Le istanze cautelari respinte sono state n. 159, quelle accolte n. 87 e quelle decise con sentenze brevi n. 11.

Va evidenziato che il numero delle istanze cautelari accolte e respinte, sommato a quello delle istanze decise in forma semplificata, risulta inferiore a quelle proposte perché alcune vengono rinunciate, sovente a seguito della fissazione del merito a breve (specialmente in materia di appalti la cui trattazione segue un iter accelerato), altre vengono abbinate al merito e altre, infine, formano oggetto di ordinanze istruttorie.

#### *D) La tutela cautelare presidenziale.*

Le richieste di un decreto presidenziale urgente, anticipato rispetto all'esame della sospensiva, sono risultate nell'anno 2016 pari a n. 70, in aumento di oltre il 44% rispetto all'anno precedente, ma comunque sempre in numero molto inferiore rispetto alle istanze cautelari; una delle cause del considerevole aumento può individuarsi nel cospicuo contenzioso instauratosi a seguito della indizione di concorsi per l'assunzione di numerosi dipendenti da parte del Ministero della Pubblica Istruzione e di alcune A.S.L..

Il numero delle istanze cautelari presidenziali respinte è risultato pari a n. 34 e quelle accolte sono state n. 34 (*v. grafico n. 4 in calce*).

Sostanzialmente l'istituto rimane nell'ambito eccezionale suo proprio, ma è significativo che la metà delle istanze proposte siano state ritenute non meritevoli di accoglimento.

#### **4. I ricorsi definiti nell'anno 2016 e la pendenza.**

Nell'anno 2016, come già osservato, i ricorsi definiti risultano pari a n. 799 (sentenze n. 561, sentenze brevi n. 11, provvedimenti di altra natura 227) contro un numero di ricorsi introitati pari a n. 625.

La correlata riduzione delle pendenze rispetto all'anno precedente è indice dell'impegno profuso dai magistrati e dal personale amministrativo del T.A.R. per perseguire il fine dello smaltimento completo dell'arretrato facendosi carico di una maggiore mole di lavoro senza venir meno al dovere di redazione di provvedimenti ben motivati ed esaustivi; ciò, nonostante l'avvenuta riduzione delle risorse delle unità lavorative a disposizione e le difficoltà, già ricordate, derivanti dalle conseguenze degli eventi sismici ripetutisi nel corso dell'anno passato. In proposito va segnalato, in particolare al rappresentante del Consiglio di Presidenza, che solo un tempestivo reintegro del personale di magistratura in forza al T.A.R. all'esito del concorso a 45 referendari di T.A.R., in via di conclusione, potrà fornire concreta speranza che il raggiungimento di detto obiettivo non rimanga una mera chimera.

#### **5. Le decisioni dell'anno 2016 suddivise per esito.**

Le tabelle riportate in calce indicano il numero dei ricorsi accolti, respinti e con esito ancora diverso (per lo più perenzioni e improcedibilità) nell'anno 2016.

Tra le decisioni totali, quelle di accoglimento ammontano a n. 131, quelle di reiezione a n. 211 e quelle di declaratoria di improcedibilità a n. 245.

#### **6. I ricorsi definiti nello stesso anno di proposizione.**

Un altro dato rilevante è quello relativo al numero dei ricorsi decisi nello stesso anno in cui sono stati proposti.

Quelli depositati nell'anno 2016 e definiti nel corso del medesimo anno sono n. 81, mentre quelli ancora pendenti ammontano a n. 544.

Il numero dei ricorsi decisi in tempi brevi è significativo, anche se il dato non rispecchia

esattamente la tempestività del lavoro del T.A.R., in quanto, come è evidente, nei primi mesi del 2016 sono stati decisi numerosi ricorsi del 2015, così come altri ricorsi proposti nel secondo semestre del 2016 verranno decisi nel corso dei primi mesi del 2017.

### **7. Le questioni sulla giurisdizione e sulla competenza.**

Nell'anno 2016 si è riscontrata una diminuzione di decisioni definite con la declaratoria di difetto di giurisdizione, pari a n. 10 (rispetto alle n. 17 dell'anno precedente), mentre le declaratorie di difetto di competenza, che, come noto, è oggi inderogabile e rilevabile d'ufficio, sono risultate pari solo a n. 6.

Ciò in quanto la difficoltà di individuare il giudice competente costituisce un evento raro, un caso limite, mentre le questioni in cui si controverte sulla giurisdizione, soprattutto tra giustizia ordinaria e amministrativa, risultano abbastanza numerose ed impegnative.

Detta diminuzione è un dato positivo perché - nonostante la normativa consenta, nel processo da proseguire e riassumere davanti al giudice munito di giurisdizione, la conservazione degli effetti sostanziali e processuali prodotti dalla domanda proposta dinanzi al giudice privo di giurisdizione - è sempre gravoso e defaticante l'onere, anche economico, per il privato di riassumere il processo.

### **8. I giudizi sull'accesso.**

Nel corso del 2016 si contano n. 11 ricorsi per l'accesso a documenti amministrativi, in leggera diminuzione rispetto all'anno precedente.

Le problematiche più frequenti concernono il conflitto tra l'esigenza di tutela in giudizio e il diritto alla riservatezza, soprattutto quando sono coinvolti dati personali sensibili.

Va tuttavia rilevato che non è raro che l'amministrazione, prima della discussione del ricorso, provveda a fornire all'interessato la documentazione a suo tempo negata, con venir meno del contenzioso al riguardo.

### **9. I ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione (art. 117 c.p.a.).**

Nel corso dell'anno 2016 sono stati proposti n. 51 ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione.

Il loro numero è rilevante rispetto a quello totale dei ricorsi introitati e, considerato che in precipua parte i relativi ricorsi riguardano silenzi su istanze di assegnazione di contributi per la ricostruzione a seguito del sisma del 2009, deve rilevarsi che le difficoltà dovute all'enorme mole di disposizioni che ad esso hanno fatto seguito abbia contribuito a rendere critico l'esercizio del dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, con insorgere negli interessati della necessità di far valere in sede giurisdizionale la legittima aspettativa ad ottenere le dovute determinazioni sulle relative domande.

Devo rilevare al riguardo che il fenomeno della inerzia della P.A. comporta sovente la necessità di disporre, in particolare dopo la declaratoria di illegittimità del silenzio, la nomina di commissari ad acta, con difficoltà legate alla loro individuazione, cui spesso soccorre l'Ufficio Territoriale del Governo di L'Aquila, sempre estremamente disponibile a mettere a disposizione ottimi e capaci funzionari per lo svolgimento di delicate attività surrogatorie, cui assolvono con grande professionalità.

Un sentito ringraziamento va rivolto anche a tutte le altre Amministrazioni del territorio che, a volte, sono chiamate a svolgere detta attività sostitutiva.

#### **10. I giudizi di ottemperanza.**

Nel corso dell'anno 2016 i giudizi per l'esecuzione del giudicato proposti sono stati n. 80 e hanno riguardato l'ottemperanza a sentenze sia amministrative che del giudice ordinario. Il loro numero è significativamente sceso rispetto all'anno 2015 in cui ne sono stati proposti 134.

Si tratta di numeri ancora modesti se confrontati con quelli di altri T.A.R., ma tuttavia appare preoccupante la situazione di Amministrazioni che non eseguono i giudicati, tanto più ove si tratti di meri esborsi economici.

Anche per detto tipo di giudizi vale quanto affermato in tema di attività sostitutiva.

Un particolare richiamo va effettuato ai ricorsi per l'accertamento dell'obbligo di ottemperare a decreti di condanna per eccessiva durata del processo, in base alla c.d. "legge Pinto", dei quali è stata nel corso dell'anno 2016 quasi azzerata la pendenza, anche grazie all'introduzione nella L. 24 marzo 2001 n. 89 dell'art. 5 sexies con la L. 28 dicembre 2015 n. 208, che ha previsto ex novo un procedimento necessario per ottenere il pagamento

di tale somme, imponendo, in primo luogo, al creditore di rilasciare una dichiarazione di autocertificazione e sostitutiva di notorietà, attestante la non avvenuta riscossione di quanto dovuto e, in secondo luogo, introducendo un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'Amministrazione debitrice può effettuare il pagamento. Si è rilevato che a seguito di tali disposizioni un considerevole numero di giudizi si è concluso con il pagamento da parte delle Amministrazioni di quanto dovuto, con sopravvenienza di carenza di interesse ai ricorsi.

### **11. L'abbattimento dell'arretrato e la giacenza effettiva.**

Come già esposto, la meta da raggiungere dovrebbe essere l'abbattimento totale dell'arretrato, lavoro che richiede sinergica collaborazione da parte del personale amministrativo, dei magistrati e, ovviamente, del foro.

Anche nel corso dell'anno in corso sarà effettuata una chiamata di ruolo aggiunto per verificare la permanenza dell'interesse alla definizione nel merito del ricorso. Per l'effetto alcuni ricorsi saranno dichiarati improcedibili, altri cancellati dal ruolo (e quindi presumibilmente destinati alla perenzione) ed altri fissati per la trattazione nel merito.

Nonostante la gravosità dell'impegno e la avvenuta riduzione del personale di magistratura, sarà effettuata e completata la ricognizione dell'esistente e saranno smaltiti i ricorsi perenti, improcedibili e simili.

Si cercherà raggruppare i ricorsi per materie, al fine di trattare congiuntamente cause simili per tematiche e contenuti; in proposito un ottimo risultato è stato ottenuto con riguardo ai giudizi di risarcimento del danno, che si stanno trattando con la priorità dovuta alla risalenza dei giudizi a monte.

Qualora possibile, sarà fatto ricorso alla redazione di sentenze rese in forma semplificata, ovvero alla tempestiva fissazione nel merito a fronte della rinuncia all'istanza cautelare. In questo contesto, purtroppo, le domande di prelievo non hanno trovato e non potranno trovare tutte accogliimento.

### **12. Le recenti modifiche normative.**

L'anno 2016 è stato caratterizzato da significative innovazioni da parte del legislatore, con

riflessi anche sull'attività e sul funzionamento della giustizia amministrativa.

Nuove norme in materia di SCIA e di individuazione dei regimi da applicare sono state introdotte dai decreti attuativi della Legge Madia con il d. lgs. 30 giugno 2016, n. 126 e con il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222.

Soprattutto, con riguardo alla normativa processuale e sostanziale in materia di appalti, dopo il recepimento delle direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/23/UE (con l'approvazione della legge delega da parte del Senato il 18 giugno 2015), è stato promulgato il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, (G.U. n. 91 del 19 aprile 2016), di attuazione di dette direttive sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. In particolare l'art. 213 del d.lgs. ha previsto l'emanazione di una notevole quantità di decreti ministeriali e di linee guida a carico dell'ANAC, stabilendo anche una specifica tempistica.

Pertanto, come tutti gli operatori del settore ben sanno, la tecnica legislativa utilizzata non sempre è stata eccelsa, tanto che sulla G.U. Serie generale, n. 164 del 15 luglio 2016, è stato pubblicato il comunicato di rettifica ed errata corrige di detto d. lgs. con circa 180 modifiche su un testo composto da 220 articoli. A tanto consegue che si stanno evidenziando problemi applicativi di notevole spessore, tanto che in un primo tempo molte Amministrazioni si sono astenute dal bandire gare nella vigenza di detto d.lgs.. Sarà compito della giustizia amministrativa fornire criteri razionali di interpretazione anche di questa recente normativa.

Inoltre, dopo una prima esperienza in materia di appalti pubblici, il d.l. n. 168 del 2016 ha generalizzato per i processi amministrativi la determinazione di limiti quantitativi agli atti di parte, che è stata attuata dal Presidente del Consiglio di Stato con decreto adottato il 22 dicembre 2016, frutto di collaborazione con il Consiglio Nazionale Forense, l'Avvocatura dello Stato e le associazioni degli avvocati.

Va nuovamente evidenziato in proposito che, poiché la sinteticità deve essere un impegno anche per i giudici, il Presidente stesso, contestualmente all'emanazione del decreto, ha indirizzato una lettera a tutti i magistrati amministrativi, invitandoli ad adottare

pronunce chiare e sintetiche. A tale invito i magistrati di questo T.A.R. non si sottrarranno, con impegno a incrementare ulteriormente l'impegno a tal fine già profuso da tempo.

Per quanto riguarda il codice del processo amministrativo, il cui scopo è, ovviamente, quello di consentire ai cittadini di ottenere una giustizia veloce e di qualità, esso ormai opera a pieno regime, anche se, anche nell'anno appena trascorso, le scarse forze di lavoro a disposizione non hanno ancora consentito di utilizzare una importante innovazione introdotta da detto codice, cioè l'esame di tutti i ricorsi già al momento del loro deposito al fine di verificarne la completezza e di disporre eventuali istruttorie.

In proposito va evidenziato che una ulteriore, significativa ed efficace innovazione è stata introdotta dall'articolo 204, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 50 del 2016, che ha aggiunto il comma 2-bis all'art. 120 di detto codice, stabilendo che il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento dei contratti pubblici e le ammissioni ad essa va impugnato nel termine di trenta giorni e che l'omessa impugnazione preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale.

L'articolo 204, comma 1, lettera d), di detto d. lgs. ha anche aggiunto il comma 6 bis al citato art. 120, stabilendo che nei casi previsti al sopra richiamato comma 2-bis, il giudizio è definito in una camera di consiglio da tenersi entro trenta giorni dalla scadenza del termine per la costituzione delle parti diverse dal ricorrente e, su richiesta delle parti, è definito, negli stessi termini, in udienza pubblica. La norma ha anche previsto che la camera di consiglio o l'udienza possono essere rinviate solo in caso di esigenze istruttorie, per integrare il contraddittorio, per proporre motivi aggiunti o ricorso incidentale e che la nuova camera di consiglio deve essere fissata non oltre quindici giorni; inoltre che non può essere disposta la cancellazione della causa dal ruolo e che l'appello deve essere proposto entro trenta giorni, senza applicazione del termine lungo decorrente dalla sua pubblicazione.

E' stata poi pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 29 ottobre 2016 la legge 25 ottobre 2016, n. 197, di conversione del d.l. 31 agosto 2016, n. 168 (decreto giustizia) e, tra le norme che interessano la Giustizia amministrativa sono da segnalare quelle che intervengono sul Processo amministrativo telematico, incidendo sull'art. 136 c.p.a. e sull'art. 13 dell'allegato 2 al c.p.a., in particolare prevedendo la possibilità, per il Segretario generale della Giustizia

Amministrativa, di stabilire, con proprio decreto, i limiti delle dimensioni del singolo file allegato al modulo di deposito effettuato mediante PEC o upload.

### **13. Alcune sentenze significative.**

Questo T.A.R. si caratterizza non solo per i dati quantitativi ma anche qualitativi, come è noto agli operatori del diritto, ed opera con le modalità e con lo stile che si addicono a un organo giurisdizionale, cioè con la dovuta discrezione, ma certo senza isolarsi dal contesto e tenendo nella dovuta attenzione la realtà locale.

In tale ambito sono state affrontate, nel corso dell'anno 2016, molte e diverse questioni, tra le quali, per la importanza e novità dei temi svolti, voglio segnalare:

a) tra le questioni di ambiente:

n. 236 del 20.4.2016 (in materia di individuazione di fascia di rispetto di riserva naturale); n. 237 del 20.4.2016 (in materia di VIA); n. 12 del 13.1.2016 (in materia di valutazione di impatto ambientale nelle concessioni di acque)

b) tra le questioni in materia di edilizia e urbanistica:

n. 471 del 28.7.2016 (in materia di variante in corso d'opera di convenzione di urbanizzazione);

c) tra le questioni in materia di appalti e concessioni:

n. 34 del 27.1.2016 (in materia di applicabilità del rito appalti alle concessioni di servizi pubblici); n. 41 dell'11.2.2016 (in materia di soccorso istruttorio); n. 461 del 28.7.2016 (in materia di contrasto tra modulistica e prescrizioni del bando); n. 449 del 19.7.2016 (in materia di offerta di prodotti comunque idonei a garantire la prestazione); n. 412 del 30.6.2016 (riguardante il principio di rotazione negli appalti); n. 344 dell'1.6.2016 (in materia di tassatività delle cause di esclusione), n. 793 del 15.12.2016 (in materia di errore professionale).

d) tra le questioni in materia procedurale:

n. 248 del 20.4.2016 (in materia di notifiche a mezzo PEC);

e) tra le questioni in materia di impianti di telecomunicazioni:

n. 713 del 14.11.2016 (in materia di silenzio su richiesta di installazione di impianto).

#### **14. Conclusione.**

Nell'anno 2016, in un quadro mondiale, europeo e nazionale di crisi che sembra non avere fine, stenta ad iniziare la ripresa economica e sociale; nel contempo le istituzioni sono gelose delle loro prerogative e spesso guardano con sospetto alla Giustizia Amministrativa, ritenendola addirittura un remora allo sviluppo della nostra società. In passato qualcuno è arrivato a sostenere che vi sarebbero più risorse abolendo i T.A.R. ed il Consiglio di Stato, dal momento che il ricorso ad essi sarebbe diventato un fatto normale ogni volta in cui si procede a un appalto o che sia pronunciato l'esito di un concorso pubblico o una qualsivoglia decisione che abbia un significato economico, con conseguenze negative addirittura sul PIL.

A detta ripresa può, al contrario, contribuire l'implementazione dell'efficienza del sistema giustizia, che deve essere percepito non come remora ma come volano dell'economia e dello sviluppo sociale, atteso che un efficace funzionamento del sistema giudiziario non può che avere rilevanti effetti benefici per il Paese.

Tempestività, uniformità, stabilità, certezza nell'applicazione delle norme sono invero architravi di una giustizia affidabile e tali finalità sono perseguite da questo T.A.R., che opera nel convincimento che una Giustizia Amministrativa che agisca secondo detti canoni costituisce un sicuro incentivo per un migliore funzionamento della pubblica amministrazione e per il rilancio socio economico, in quanto non può che comportare la diminuzione dell'incertezza ed il recupero della fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Ciò soprattutto ed in particolare nella nostra bella Regione in cui continuiamo ad esercitare la giurisdizione amministrativa con l'intento di non ostacolare, ma al contrario di agevolare, nel pieno rispetto dei principi di legalità e dei limiti delle nostre competenze, un armonico e ordinato sviluppo delle attività e iniziative in campo economico e sociale, nonché nell'ambito del lavoro, della ricerca, della cultura e delle realtà locali.

I risultati ottenuti dal T.A.R. per l'Abruzzo nell'anno appena trascorso, succintamente riassunti in questa relazione, pur significativi e positivi, non ci appagano; è nostro intento incrementare per quanto più possibile la quantità e la qualità del nostro lavoro, silenzioso ma frutto di costante studio, aggiornamento e fatica, e di continuare a costituire sempre più un punto fermo ed un riferimento affidabile per gli Amministratori e gli abitanti della Regione; il tutto, come evidenziato nella relazione del precedente anno, coltivando la ormai piuttosto

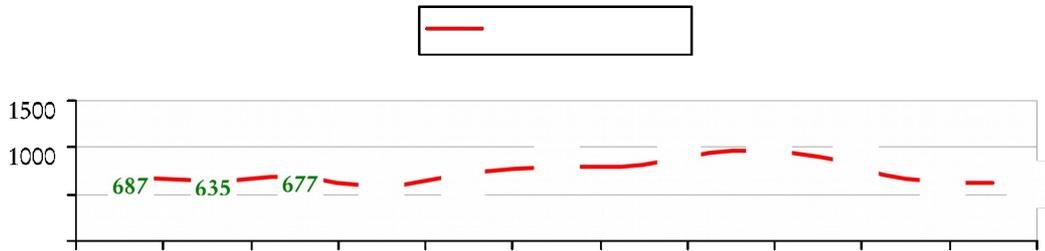
rara virtù dell'umiltà intellettuale, che costituisce lo sprone principale a migliorare la qualità del lavoro.

In conclusione, voglio ribadire - anche a nome dei colleghi magistrati e del personale amministrativo - che il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo, nonostante le gravi difficoltà che lo attanagliano, con il vostro aiuto, intende fermamente svolgere, con sempre maggiore determinazione ed alacrità, il ruolo affidatogli, nel rigoroso rispetto dei principi della Costituzione e delle leggi, al servizio pubblico della cittadinanza.

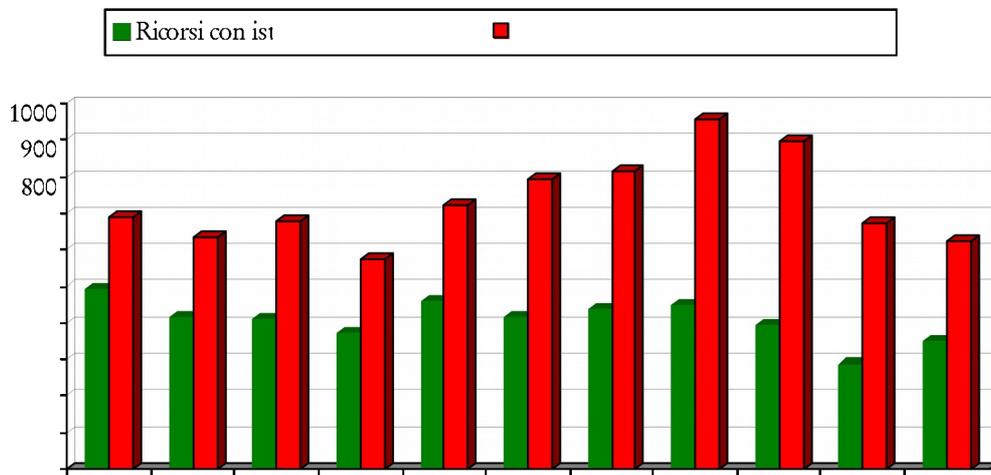
Grazie a tutti.

## RAPPRESENTAZIONE GRAFICA DI SINTESI DELL'ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

- 1 -

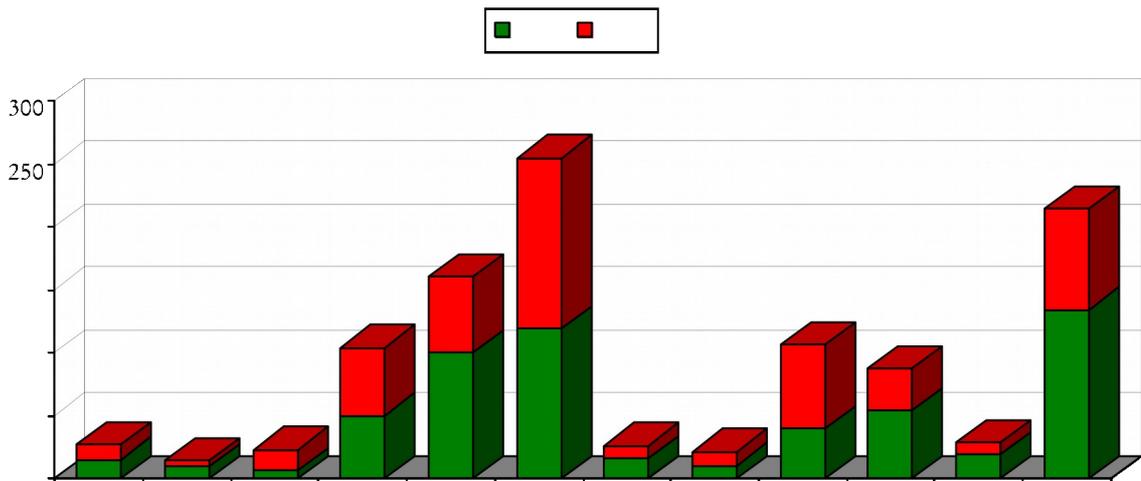


- 2 -

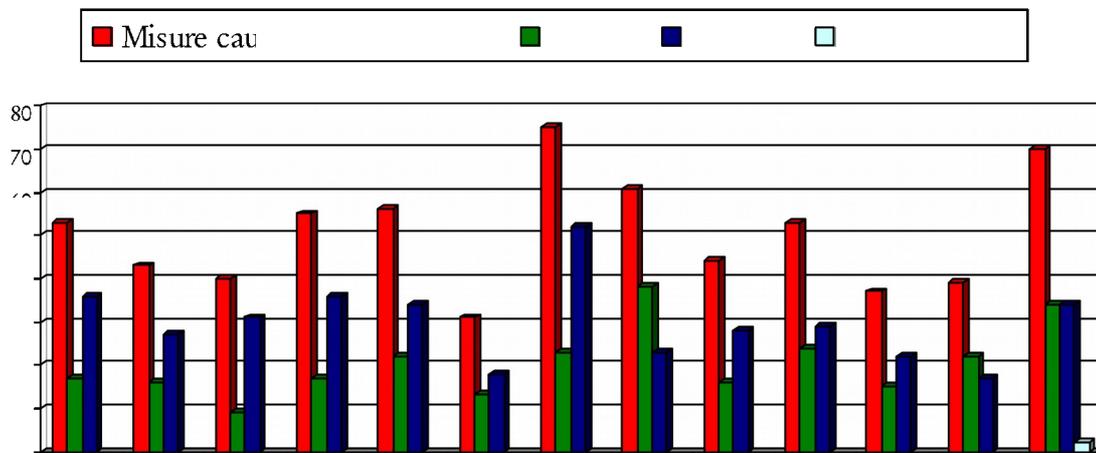


- 3 -

### DISTRIBUZIONE RICORSI PER PRINCIPALI MATERIE



**LA TUTELA CAUTELARE MONOCRATICA**



**PROVVEDIMENTI ADOTTATI NELL'ANNO 2016**

<b>FASE CAUTELARE</b>			
DECRETI CAUTELARI	70		
ORDINANZE CAUTELARI	267		
ORDINANZE COLLEGIALI	246		
ORDINANZE e DECRETI PRESIDENZIALI	11		
<b>TOTALE</b>	<b>594</b>	<b>594</b>	
<b>MERITO</b>			
SENTENZE	572		
SENTENZE (Dispositivi)	7		
ORDINANZE (Dispositivi)	1		
DECRETI DECISORI	135		
DECRETI INGIUNTIVI	1		
DECRETI COLLEGIALI	6		
<b>TOTALE</b>	<b>722</b>	<b>722</b>	
<b>TOTALE GENERALE</b>			<b>1316</b>

**DECISIONI PER ESITO ADOTTATE NELL'ULTIMO BIENNIO**

<b>DECISIONI PUBBLICATE</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<i>INTERLOCUTORIE</i>	2	11
<i>DIFETTO DI GIURISDIZIONE</i>	17	10
<i>INCOMPETENZA</i>	3	6
<i>IRRICEVIBILITA'</i>	7	3
<i>INAMMISSIBILITA'</i>	28	25
<i>IMPROCEDIBILITA'</i>	162	245
<i>RINUNZIA</i>	2	0
<i>PERENZIONE</i>	3	102
<i>INTERRUZIONE</i>	3	6
<i>ESTINZIONE</i>	14	12
<i>ACCOGLIMENTO</i>	204	131
<i>RIGETTO</i>	224	211
<i>ALTRE</i>	143	164
<b>TOTALE</b>	<b>812</b>	<b>926</b>