



Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo

APERTURA ANNO GIUDIZIARIO 2018

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

L'Aquila, 17 febbraio 2018

SOMMARIO

1. Indirizzi di saluto e di ringraziamento
2. Il TAR per l'Abruzzo: problemi e prospettive
3. L'attività giurisdizionale nell'anno 2017
 - 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 2017 e la pendenza
5. Le sentenze dell'anno 2017 suddivise per esito
6. I ricorsi definiti nello stesso anno di proposizione
7. Le questioni sulla giurisdizione
8. I giudizi sull'accesso
9. I ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione.
10. I giudizi di ottemperanza
11. L'abbattimento dell'arretrato
12. Le recenti modifiche normative
13. Alcune sentenze significative
14. Conclusioni
15. Grafici

1. Indirizzi di saluto e di ringraziamento.

Nell'inaugurare l'anno giudiziario del T.A.R. per l'Abruzzo porgo innanzi tutto un cordiale benvenuto a tutti i presenti e rivolgo un vivo e sentito ringraziamento a tutte le autorità religiose, civili e militari che, così numerose, hanno voluto anche in questa occasione onorarci con la loro presenza, testimoniando così interesse e considerazione per i temi della giustizia amministrativa.

Un caloroso saluto ed un particolare ringraziamento rivolgo, anche a nome del personale di magistratura ed amministrativo del Tribunale, al Presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno, e al Segretario generale della Giustizia Amministrativa, Mario Torsello, che ci hanno riservato il grande onore di partecipare a questa cerimonia, dando concreta prova di quanta e quale sia l'attenzione e la sensibilità del vertice del nostro plesso giurisdizionale, in rappresentanza di tutti noi operatori della giustizia amministrativa, alla domanda di giustizia che proviene da territori che, come il nostro, hanno subito negli ultimi anni tragici e ripetuti eventi, di natura soprattutto sismica, che hanno causato nefaste conseguenze ad una rilevante parte degli abitanti.

Un sentito indirizzo di personale gratitudine rivolgo ancora a tutti presidenti con i quali ho avuto l'onore di lavorare a lungo presso il Consiglio di Stato ed in precedenza presso vari T.A.R., nonché ai colleghi che mi hanno di recente, e molto validamente, preceduto nel ruolo di presidente di questo Tribunale; il loro autorevole esempio mi è quotidianamente di ausilio nell'affrontare i problemi che richiede lo svolgimento del mio attuale ruolo.

Un sincero benvenuto rivolgo poi ai rappresentanti del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi e della Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti, che pure ci onorano con la loro presenza.

I sensi di una sentita e speciale riconoscenza voglio ancora manifestare ai colleghi magistrati di questo Tribunale, che anche nell'anno trascorso si sono oltremodo prodigati nell'espletamento del loro ministero, contribuendo in maniera essenziale e decisiva al raggiungimento dei confortanti risultati che emergono da questa relazione, nonostante l'intervenuta severa diminuzione del numero giudici in servizio e il reiterato supporto dato alla sezione staccata di Pescara per necessità di integrazione dei collegi giudicanti.

Un caloroso saluto ed un auspicio di proficuo lavoro formulo poi ai colleghi della sezione

stessa.

Eguale ringraziamento rivolgo a tutti i dipendenti amministrativi di questo T.A.R., la cui cooperazione è stata fondamentale, nonostante le rilevanti carenze di organico, per il regolare e proficuo funzionamento del Tribunale e che hanno dimostrato, adoperandosi generosamente, attaccamento all'Istituzione e massima disponibilità nei confronti delle esigenze lavorative dei magistrati, formando una squadra di lavoro che, operando in sinergia, ha consentito di gestire al meglio tutte le incombenze lavorative.

Personale e sentita gratitudine voglio esprimere al Segretario generale dott. Pietro Giuseppe Venditti, la cui collaborazione è stata ed è per me imprescindibile nello svolgimento dei compiti d'ufficio; la sua preparazione, il suo attaccamento al lavoro e le sue rilevanti capacità organizzative hanno consentito di sopperire adeguatamente a tutte le problematiche che non sono mancate anche nel corso dell'anno passato.

Saluto ancora con profonda stima e grande cordialità tutti i magistrati delle altre giurisdizioni, che sinergicamente esercitano il ministero nel territorio di nostra competenza, con sensibilità ed attenzione alle sue particolari esigenze, ma sempre nel rigoroso rispetto della legge e della Costituzione.

Un doveroso e fervido ringraziamento voglio infine rivolgere 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 dimostrata e continua ad essere indispensabile per l'espletamento del servizio giustizia. Non si potrebbe, infatti, dare adeguata risposta alle sempre più pressanti esigenze della società senza l'essenziale apporto dei suoi componenti, che è risultato sempre estremamente professionale, rispettoso dei ruoli e collaborativo, anche nell'adeguarsi alle esigenze di specificità e di sinteticità che ora devono caratterizzare i ricorsi giurisdizionali amministrativi.

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

La presente occasione non è e non deve essere una inutile ostentazione o una cerimonia autoreferenziale fine a se stessa, ma un momento di leale incontro e di confronto tra la Giustizia Amministrativa, la Pubblica Amministrazione e la società civile, in cui dare conto delle attività svolte nel corso dell'anno appena trascorso (senza nascondere le criticità che si

sono verificate) ed illustrare ciò che si intende porre in essere nell'anno in corso per superarle e migliorare il servizio offerto alla società.

Anche nel corso dell'anno passato la realtà locale ha evidenziato problematiche (che sono andate a sommarsi a quelle di natura generale) particolari e precipue del nostro territorio, come quelle legate alla ricostruzione nei crateri sismici conseguenti ai terremoti del 2009, del 2016 e del 2017, ai rilevanti contenziosi legati agli appalti pubblici indetti per la ricostruzione, ai numerosi ricorsi contro il silenzio delle Amministrazioni sulle istanze di indennizzo per riedificazioni e miglioramenti sismici, nonché alle correlate richieste di esecuzione del giudicato e di nomina di commissari ad acta, che hanno anche comportato aggravii di spesa cui ha fatto seguito l'invio di numerose segnalazioni alla Procura regionale della Corte dei Conti.

Nonostante la forte carenza di magistrati cui ho fatto già cenno, il T.A.R. è riuscito anche nel corso dell'anno 2017 a migliorare la risposta alle domande di giustizia espresse dal territorio, ponendo particolare attenzione a quelle collegate alle problematiche sopra evidenziate.

Le difficoltà che caratterizzano l'attuale situazione sono tuttavia 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 2017 (pari a n. 597) superiore a quello dei ricorsi depositati nel corso dell'anno stesso (pari a n. 546) - non siamo ancora riusciti a soddisfare l'esigenza del pieno rispetto del dovere di non eccessiva durata del processo. Ciò, nonostante che il numero totale dei provvedimenti pubblicati nel corso dell'anno 2017 dal Tribunale - cioè quello costituito dalla somma dei provvedimenti che hanno definito i giudizi con quelli che non li hanno definiti (come ad esempio le ordinanze cautelari) - abbia raggiunto il considerevole numero di n. 1106.

Il nostro scopo principale è quello di diminuire ulteriormente l'arretrato, costituito da n. 2145 ricorsi formalmente pendenti alla data del 31 dicembre 2017 (comprendendo in tale numero anche gli oltre n. 150 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), effettuando una programmazione nella fissazione delle cause da trattare nel merito caratterizzata da una equilibrata combinazione tra ricorsi a trattazione

ordinaria di più risalente data, cause a trattazione normativamente prioritaria (come quelle in materia di appalti, di silenzi, di elezioni o che hanno visto accogliere ordinanze cautelari) e giudizi assistiti da giustificate istanze di prelievo.

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), 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 ancora pendenti i tempi di decisione, senza rinunciare all'approfondito studio delle cause e alla redazione di sentenze ed ordinanze, non espressione di mera tecnica curiale, ma chiare, sintetiche, esaustive e ben meditate, anche con riguardo agli effetti e alle conseguenze che esse possono comportare.

Va in proposito colta l'occasione per affermare, a proposito della grande innovazione tecnica costituita dall'entrata a regime del P.A.T., che, nonostante qualche iniziale criticità, sono rilevanti i vantaggi che la scomparsa della tradizionale documentazione cartacea ha comportato agli utenti del servizio offerto dalla giustizia amministrativa. Lo stesso, infatti, è ora più moderno ed efficiente grazie alla digitalizzazione di tutte le operazioni: dal primo atto del processo (la notifica del ricorso) all'ultimo (la firma e la pubblicazione della sentenza).

Si tratta di un risultato eccezionale che pone all'avanguardia nel mondo il nostro plesso giurisdizionale e che sarà a breve completamente funzionante quando sarà portato a conclusione il progetto, già in corso, di digitalizzazione di tutti i fascicoli relativi ai ricorsi soggetti al regime cartaceo ancora pendenti.

Al fine di migliorare il servizio giustizia è stato recentemente istituito anche presso il nostro T.A.R. l'ufficio del processo, che sarà composto da giovani laureati in tirocinio (al riguardo è stato già indetto il relativo bando) e da personale di segreteria, con il coordinamento dei magistrati in servizio.

3. L'attività giurisdizionale nell'anno 2017.

Nel corso dell'anno 2017 si sono svolte n. 20 udienze pubbliche e n. 22 camere di consiglio; in coda ad una udienza pubblica è stata effettuata la chiamata di risalenti ricorsi ai soli fini della verifica della permanenza dell'interesse alla decisione (c.d. ruolo aggiunto) ed inoltre si è tenuta una udienza pubblica straordinaria per la trattazione di ricorsi in materia

elettorale. Inoltre, come già accennato, è stata a lungo e ripetutamente assicurata la integrazione dei collegi giudicanti presso la Sezione staccata di Pescara.

A) I ricorsi depositati.

Come emerge dal grafico *n. 1 in calce*, il numero totale dei ricorsi depositati nell'anno 2017 risulta pari a 546, a fronte dei 625 ricorsi depositati nell'anno 2016, con una diminuzione di più del 12% rispetto a tale ultimo anno.

Il dato può essere interpretato da varie prospettive, quella ottimistica, per la quale tale decremento potrebbe essere conseguenza di un sempre più corretto esercizio dell'azione amministrativa, e quella, che pare più realistica, per la quale il minor ricorso alla giustizia amministrativa, come già avvenuto nell'anno 2016, potrebbe essere stato influenzato dall'incidenza, spesso molto rilevante (come in materia di appalti), delle spese da sostenere per incardinare i giudizi (soprattutto con riguardo al costo del contributo unificato da versare per la loro iscrizione a ruolo).

Desta sconcerto l'ipotesi che il ricorso alla giustizia amministrativa, da parte di soggetti che intendano tutelare interessi che ritengono lesi dall'azione amministrativa, possa in alcuni casi essere ostacolato o addirittura frustrato da mere ragioni economiche, anche se per i meno abbienti soccorre l'istituto del patrocinio a spese dello Stato, che, peraltro, nel corso dell'anno passato, presso questo Tribunale, ha comportato la presentazione di ben n. 34 domande.

B) I ricorsi suddivisi per materia.

E' interessante e significativo l'esame dei ricorsi suddivisi per principale materie (v. *grafico n. 3 in calce*).

I più numerosi sono stati, nell'anno 2017, 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 2016), di pubblico impiego, di appalti, di autorizzazioni e concessioni e di servizio sanitario nazionale.

Risulta notevolmente accresciuto il numero dei ricorsi dei cittadini extracomunitari, probabilmente a causa dell'aumento della loro presenza nel nostro territorio.

Rari sono i ricorsi dei militari e degli appartenenti alle forze di polizia, mentre un certo

aumento del contenzioso ha comportato la disposta incorporazione del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri e la devoluzione di parte del personale a ulteriori amministrazioni (Corpo nazionale Vigili del fuoco, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali) in funzione delle singole specializzazioni.

I giudizi in materia ambientale, nonostante il loro non eccessivo numero, sono stati molto rilevanti ed impegnativi, a causa della complessità sia della legislazione in materia che delle relative procedure amministrative, nonché della particolare sensibilità e attenzione che le popolazioni interessate manifestano al riguardo.

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 2017 le cause con contestuale istanza cautelare sono state n. 306, in aumento percentuale, rispetto all'anno precedente, riguardando oltre il 56% dei ricorsi (v. grafico n. 2. in calce).

Un dato importante riguarda l'esito delle istanze cautelari decise con provvedimenti collegiali, che ne hanno comportato la reiezione di n. 165 a fronte dell'accoglimento solo di n. 74, mentre quelle decise con sentenze brevi ammontano a n. 31.

E' opportuno evidenziare che il numero delle istanze cautelari accolte e respinte, sommato a quello delle istanze decise in forma semplificata, risulta inferiore a quello delle domande proposte perché alcune vengono rinunciate, spesso a seguito della fissazione del merito a breve (specialmente in materia soggette a rito accelerato), altre sono abbinata 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 2017 pari a n. 84, con un aumento del 20% rispetto all'anno precedente, ma comunque sempre in numero molto inferiore rispetto alle istanze cautelari; tuttavia solo n. 26 sono state quelle accolte.

Sostanzialmente l'istituto rimane nell'ambito eccezionale suo proprio, ma è indice di un

anomalo ricorso ad esso la circostanza che la maggior parte delle istanze proposte siano state ritenute non suscettibili di accoglimento.

4. I ricorsi definiti nell'anno 2017 e la pendenza.

Nell'anno 2017, come già osservato, i ricorsi definiti risultano pari a n. 597 (n. 378 sentenze, n. 31 sentenze brevi, n. 188 provvedimenti di altra natura), a fronte di un numero di ricorsi introitati pari a n. 546.

La riduzione delle pendenze rispetto all'anno precedente, nonostante l'avvenuta severa riduzione del personale di magistratura a disposizione e la persistente carenza di personale amministrativo in servizio rispetto all'organico previsto, è indice dell'impegno finalizzato allo smaltimento dell'arretrato profuso in special modo dai magistrati, che si sono fatti carico nell'anno passato di una maggiore mole di lavoro, soprattutto con riguardo ai ricorsi corredati da domande cautelari, senza venir meno al dovere di tempestiva redazione di provvedimenti ben motivati ed esaustivi. In proposito va segnalato che solo un completo reintegro del personale di magistratura già in forza al T.A.R., dopo la conclusione del prossimo concorso a referendario, potrà fornire concreta speranza che il raggiungimento dell'obiettivo dell'azzeramento dell'arretrato non rimanga un semplice miraggio.

5. Le sentenze dell'anno 2017 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 2017. Tra le sentenze, quelle di accoglimento ammontano a n. 111, quelle di reiezione a n. 249 e quelle di declaratoria di improcedibilità a n. 151.

6. I ricorsi definiti nello stesso anno di proposizione.

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

I ricorsi depositati nell'anno 2017 e definiti nel corso del medesimo anno sono n. 86, mentre quelli ancora pendenti ammontano a n. 460. Il numero dei giudizi conclusi in tempi brevi è significativo, anche se il dato non rispecchia esattamente la tempestività del lavoro del Tribunale, in quanto, come è evidente, alcuni ricorsi proposti del 2017 sono stati decisi

con provvedimenti pubblicati e/o a pubblicarsi nel corso dei primi mesi del 2018.

7. Le questioni sulla giurisdizione.

Nell'anno 2017 si è riscontrata una sensibile diminuzione di decisioni comportanti la declaratoria di difetto di giurisdizione, pari a n. 4 (rispetto alle n. 10 dell'anno precedente).

Ciò costituisce un dato confortante perché - nonostante la normativa consenta di proseguire e riassumere il processo davanti al giudice munito di giurisdizione, conservando gli effetti sostanziali e processuali della domanda proposta dinanzi al giudice privo di giurisdizione - è sempre defaticante e gravoso per le parti l'onere, anche economico, di riassumere il processo.

8. I giudizi sull'accesso.

Nel corso del 2017 sono stati presentati n. 12 ricorsi per l'accesso a documenti amministrativi, come nell'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 improcedibilità del giudizio.

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

Nel corso dell'anno 2017 sono stati proposti n. 30 ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione.

Il loro numero è rilevante rispetto a quello totale dei ricorsi introitati e, considerato che in parte i relativi ricorsi riguardano ancora silenzi su istanze di assegnazione di contributi per la ricostruzione post sisma, deve rilevarsi che le difficoltà - causate anche dal coacervo di disposizioni legislative e regolamentari, spesso sovrapposte, che ad esso hanno fatto seguito - abbiano contribuito a rendere critico l'esercizio della relativa attività amministrativa, con conseguente necessità per gli interessati di far valere in sede giurisdizionale l'aspettativa ad ottenere tempestive e corrette determinazioni sulle domande.

Il fenomeno della inerzia della P.A. comporta spesso 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. In proposito un rilevante supporto viene dato dall'Ufficio Territoriale del Governo, al quale va il nostro sentito ringraziamento per la costante e piena disponibilità a mettere a disposizione ottimi e capaci funzionari per lo svolgimento di delicate e a volte complesse attività surrogatorie, sempre assolte con professionalità e tempestività da tutti apprezzata.

Un sentito ringraziamento va rivolto anche a tutte le altre Amministrazioni, non solo del territorio che, non raramente, sono pure chiamate a svolgere detta attività sostitutiva, o istruttoria.

10. I giudizi di ottemperanza.

Nel corso dell'anno 2017 i giudizi per l'esecuzione del giudicato proposti sono stati n. 61 e hanno riguardato l'ottemperanza a sentenze sia amministrative che del giudice ordinario. Il loro numero è diminuito rispetto all'anno 2016 in cui ne sono stati proposti n. 80.

Si tratta di numeri modesti a confronto con quelli di altri T.A.R., ma appare singolare e preoccupante che alcune Amministrazioni non eseguono immediatamente i giudicati, quando si tratti di meri esborsi economici, anche se a volta molto rilevanti.

Anche per detto tipo di giudizi va segnalata la piena collaborazione dell'U.T.G. e di altre Amministrazioni nello svolgimento della attività sostitutiva.

Una particolare menzione va effettuata dei ricorsi proposti per l'accertamento dell'obbligo di ottemperanza a decreti di condanna per eccessiva durata del processo, in base alla c.d. "legge Pinto", dei quali - anche grazie alle disposizioni di cui all'art. 5 sexies della L. 24 marzo 2001 n. 89 (introdotto dalla L. 28 dicembre 2015 n. 208) - è stata nel corso dell'anno 2017 di molto ridotta la pendenza, per il sollecito pagamento da parte delle Amministrazioni di quanto dovuto, dopo la proposizione dei ricorsi, con sopravvenienza di carenza di interesse.

11. L'abbattimento dell'arretrato.

Come già esposto, la meta da raggiungere dovrebbe essere l'abbattimento totale dell'arretrato, che non può, tuttavia, prescindere dalla piena collaborazione con i magistrati non solo del personale amministrativo, ma anche 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 dei ricorsi più risalenti, con declaratoria di improcedibilità di quelli per i quali è venuto meno l'interesse alla decisione, cancellazione dal ruolo di quelli riguardo ai quali nessuna parte si è presentata (cui spesso consegue decreto di declaratoria di perenzione) e fissazione della trattazione nel merito per i rimanenti; sarà anche effettuata la ricognizione dell'esistente e saranno smaltiti i ricorsi perenti, improcedibili e simili.

Si cercherà di raggruppare i ricorsi per materie, al fine di trattare congiuntamente cause simili per tematiche e contenuti. Purtroppo, solo le domande di prelievo assistite da validissime ragioni troveranno accoglimento.

Nei casi in cui sarà 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.

Il Tribunale ha inoltre aderito al piano straordinario di smaltimento dell'arretrato, con il coinvolgimento di tutti i magistrati in servizio, e presto si terranno le relative udienze.

12. Recenti modifiche normative.

L'anno 2017 è stato caratterizzato da significative innovazioni da parte del legislatore, in alcuni casi con riflessi anche sull'attività e sul funzionamento della giustizia amministrativa, tra cui si segnalano:

Per quanto riguarda il pubblico impiego:

Il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74, recante "Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge n. 124 del 2015", con cui è stata disciplinata la valutazione della performance dei lavoratori pubblici.

Il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, con cui sono state apportate "Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche". Il decreto ha integrato e modificato il T.U. del pubblico impiego (D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165), in conformità alla delega prevista dalla legge 7 agosto 2015,

n. 124, sulla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Questi alcuni dei temi trattati dalle nuove disposizioni: a) Azione disciplinare: Le nuove disposizioni in materia di azione disciplinare, applicabili alle inosservanze commesse a seguito della entrata in vigore delle nuove disposizioni, sono finalizzate a velocizzare e rendere maggiormente concreta e certa la relativa tempistica, fissata perentoriamente in 120 giorni, come indicato dal Consiglio di Stato. Sono stati introdotti nuovi limiti all'annullabilità delle sanzioni per meriti formali. b) Infrazioni disciplinari. Quelle che comportano il licenziamento sono dieci: alle confermate assenze ingiustificate, false timbrature, false dichiarazioni per ottenere promozioni e posti, sono state aggiunte nuove fattispecie, quali la reiterata e grave violazione alle regole deontologiche, la valutazione negativa della performance per tre anni consecutivi, lo scarso rendimento legato alla reiterata violazione degli obblighi per i quali si è già stati sanzionati e, limitatamente ai dirigenti, la mancata attivazione o definizione di procedimenti disciplinari, commessa con dolo o colpa grave. C) Procedure. Sono state modernizzate mediante utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nelle relazioni coi destinatari dell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda il codice del processo amministrativo:

Il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, artt. 15 e 16, convertito in legge con il d. lgs. 13 aprile 2017 n. 46, che ha introdotto ulteriori, significative innovazioni modificando gli artt. 119 e 135 del c.p.a.:

a) l'art. 16 ha modificato l'art. 119 c.p.a., individuando un nuovo caso di rito abbreviato (lett. m-sexies) relativamente alle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di espulsione dello straniero adottati dal Ministro dell'interno ai sensi dell'art. 13, comma 1, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), e quelli adottati ai sensi dell'art. 3, d.l. 27 luglio 2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito, con modificazioni, dalla l. 31 luglio 2005, n. 155.

b) l'art. 15 ha modificato l'art. 135 c.p.a., inserendo una nuova competenza inderogabile del Tar Lazio (lett. q quinquies), relativa alle "controversie sulle decisioni adottate ai sensi dell'art. 24, par. 2, lettera b), del regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)".

Per quanto riguarda il codice dei contratti pubblici:

Il decreto legislativo n. 56 del 19 aprile 2017, recante le "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50", cioè al Codice dei contratti pubblici, in attuazione della delega conferita al Governo con legge n. 11 del 2016.

Il provvedimento si compone di 131 articoli e di fatto rappresenta una sostanziale riscrittura del Codice, atteso che ne modifica oltre 120 articoli (su 220) aggiungendone due (il 17-bis e il 113-bis).

Per quanto riguarda il codice dell'amministrazione digitale:

Il decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 217 recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, concernente modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

13. Alcune sentenze significative.

Questo T.A.R. – che ritengo si contraddistingua non solo per la quantità e la qualità del lavoro svolto, ma anche per l'attenzione alle esigenze precipue del territorio e per la sensibilità alle esigenze di comunicazione oggi avvertite dagli utenti (pur con la discrezione che si addice ad un organo giurisdizionale) - nel corso dell'anno passato ha avuto modo di pronunciarsi anche su questioni di notevole importanza ed impatto sociale, tra le quali, per la rilevanza e novità dei temi svolti, voglio segnalare:

a) Tra le questioni in materia di ambiente: Sentenza n. 55 del 2017, con cui sono state respinte domande di annullamento dell'autorizzazione unica ambientale, con la quale la Regione Abruzzo aveva approvato il progetto presentato da una società per la realizzazione e l'esercizio di un impianto a biomasse-olio vegetale.

b) Tra le questioni in materia di edilizia e urbanistica: Sentenza n. 86 del 2017, con cui è stato accolto, per violazione dell'art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990, il ricorso di una società contro provvedimenti di annullamento in autotutela di una convenzione per l'attuazione di un contratto di quartiere e di immediato rilascio di un immobile di proprietà comunale, oltre che del cantiere relativo alle opere di urbanizzazione.

Sentenza n. 587 del 2017, con cui è stato accolto il ricorso proposto per l'annullamento della ingiunzione di demolizione di un manufatto adibito a bar, adottata facendo esclusivo riferimento all'impossibilità di autorizzarne la permanenza sulla base di un parere negativo della Soprintendenza, senza autonoma valutazione e motivazione in merito alle ragioni di

adesione a tale parere.

c) Tra le questioni in materia di espropriazione: Sentenza n. 283 del 2017, di reiezione della richiesta di annullamento di provvedimenti di restituzione di aree illegittimamente occupate – non essendosi conclusa, entro il termine prescritto dal decreto di occupazione d’urgenza, la procedura espropriativa – ma non utilizzate e non trasformate per finalità di pubblico interesse, nonché della richiesta di risarcimento del danno subito a causa dell’acquisizione di dette aree, secondo il valore venale del bene.

d) Tra le questioni in materia di appalti e concessioni: Sentenza n. 1 del 2018, di reiezione del ricorso presentato contro il provvedimento di aggiudicazione definitiva del servizio di direzione lavori e coordinamento della sicurezza delle opere di realizzazione di una nuova seggiovia, proposto nell’assunto che la capacità professionale dell’aggiudicataria sarebbe stata valutata in violazione del disciplinare, essendo stati considerati quattro servizi affini a quello oggetto di gara, invece dei tre al massimo consentiti.

Sentenza n. 583 del 2017, di reiezione del ricorso proposto contro il provvedimento di risoluzione di un contratto d’appalto stipulato per la progettazione e l’effettuazione di lavori di consolidamento e recupero di una scuola elementare, dopo il ridimensionamento della attestazione S.O.A. di cui era titolare l’aggiudicataria.

Sentenza n. 152 del 2017, di reiezione del ricorso proposto, tra l’altro per incompatibilità dell’operazione con la normativa comunitaria, contro il bando di indizione di una gara a “doppio oggetto” per la selezione del soggetto che avrebbe dovuto acquisire le quote del socio privato uscente di una società mista a partecipazione pubblica, nonché per l’attribuzione al socio privato selezionato di compiti operativi per la gestione di servizi pubblici locali.

Sentenza n. 153 del 2017, di reiezione del ricorso proposto per l’annullamento del bando di gara con il quale un Comune ha indetto una procedura ad evidenza pubblica per la selezione del socio privato e partner industriale di una società mista, partecipata dal Comune stesso, per la gestione del servizio di igiene ambientale nonché dei servizi cimiteriali, segnaletica stradale, manutenzione aree verdi e verifica impianti termici.

e) Tra le questioni in materia di pubblico impiego: Sentenza n. 524 del 2017, di reiezione del ricorso proposto per il riconoscimento del diritto alla retribuzione ed alla regolarizzazione

della posizione contributiva, per l'attività di messo conciliatore svolta in favore di un Comune.

f) tra le questioni in materia di impianti di telecomunicazioni: Sentenza n. 279 del 2017, di accoglimento del ricorso proposto contro il provvedimento di rigetto della segnalazione certificata di inizio attività, ai sensi dell'art. 87-bis del d. lgs. 259/2003, per l'apposizione di una stazione radio base su preesistente infrastruttura e per il contestuale adeguamento tecnologico degli impianti ivi installati.

g) Tra le questioni in materia di sanità: Sentenza n. 370 del 2017 di accoglimento del ricorso del Comitato regionale Abruzzo della C.R.I. contro il provvedimento di divieto di partecipazione alle attività trasfusionali.

Sentenza n. 364 del 2017, di reiezione e di declaratoria di parziale improcedibilità di due ricorsi proposti da un Comune in materia di riqualificazione del servizio sanitario regionale 2016-2018 e di riordino della rete ospedaliera in Abruzzo.

h) Tra le questioni in materia elettorale: Sentenza n. 574 del 2017, di accoglimento del ricorso proposto per l'annullamento delle operazioni elettorali svolte in una Sezione del Comune di Rocca di Mezzo e del verbale di proclamazione degli eletti alla carica di Sindaco e di Consigliere comunale.

Sentenza n. 417 del 2017, di accoglimento del ricorso proposto per l'annullamento dell'atto di proclamazione degli eletti alla carica di Sindaco e di Consigliere comunale della città di Avezzano, nella parte in cui è stato attribuito alla lista del Sindaco, e/o al gruppo di liste collegate con il candidato eletto Sindaco, il 60 % dei seggi assegnati al Consiglio comunale.

14. Conclusioni

E' un momento difficile, oltre che per il contesto sociale, per la Giustizia Amministrativa, che, anche a causa di insistenti e mirate campagne mediatiche, rischia di essere guardata con sospetto e sfiducia dall'opinione pubblica e che ciclicamente subisce l'accusa, da parte di alcuni, di essere addirittura una remora ed un problema per lo sviluppo dell'economia del Paese, tanto che in qualche caso ne viene auspicato il ridimensionamento delle competenze.

La migliore risposta a tali non condivise critiche possiamo ancora trovarla, a mio avviso, in quanto affermò il nostro eminente conterraneo Silvio Spaventa nel corso del discorso pronunciato nella sede dell'Associazione costituzionale di Bergamo, la sera del 7 maggio

1880 ⁽¹⁾, circa la necessità di avere veri giudici e veri giudizi di diritto pubblico in tutte le sfere della amministrazione, sostenendo che l'unico rimedio contro la crisi sociale e la corruzione stia non tanto nella diminuzione dei poteri dello Stato, né in una delegazione più larga e incondizionata di questi poteri ai corpi locali, quanto in buone e concrete leggi amministrative, nella stretta responsabilità degli amministratori e in una bene ordinata giurisdizione del diritto pubblico; precisando inoltre che, oltre alla norma giuridica certa dell'azione dell'autorità pubblica, sono sue parole, *“vi bisogna il giudice che dica il diritto, quando nasce la controversia tra quella e i cittadini”*.

Le pur sussistenti criticità scaturiscono, a mio avviso, in modo significativo, non dall'esistenza e dall'attività del Giudice amministrativo nell'ambito delle sue, invero late, competenze, ma sia dalla palpabile e generale crisi di fiducia della popolazione nelle istituzioni e nella concreta possibilità di sviluppo del Paese, che dalle incertezze e perplessità causate agli imprenditori, agli investitori (anche stranieri), alle pubbliche amministrazioni e ai singoli cittadini dall'accumularsi di un sempre maggior numero di leggi (a volte *container* di disposizioni normative del tutto eterogenee), che regolano la stessa materia, poi scalfite da deroghe che ne rendono incerta l'applicazione, per di più a volte successivamente riformate da norme che ad esse si sovrappongono, senza tuttavia abrogarle, così trasferendo in sede giurisdizionale la soluzione delle relative problematiche. Ciò in un nascere e perire che si svolge e attua con impeto a volte incondizionato o sciolto da ragionevoli presupposti, tanto che un altro autorevole studioso nostro conterraneo ⁽²⁾ ha ascritto il fenomeno ad espressione di vero e proprio “nichilismo giuridico”.

Al progresso sociale e alla ripresa dell'economia può, quindi, ed anzi deve, non essere una remora ma, al contrario, contribuire la giustizia, in particolare quella amministrativa, a patto che sia sempre più concreta, veloce ed efficace, collaborando, con le sue decisioni, al rafforzamento della certezza del diritto, che può fungere da vero e proprio volano allo sviluppo del Paese e conseguentemente ad arginare e risolvere parte delle problematiche sopra evidenziate.

Criticità non mancano anche nel delimitato territorio in cui esercitiamo la giurisdizione ed è quindi anche nostro precipuo compito cercare di contribuire alla loro soluzione con l'unico mezzo che abbiamo, che è quello di dare risposte quanto più adeguate alle richieste di

giustizia che provengono dai nostri correghionali, in modo da agevolare, pur sempre nella limitata sfera delle nostre competenze, un armonico e ordinato sviluppo delle attività e iniziative nel campo economico, del lavoro, della ricerca, della vita di relazione, della sicurezza e della cultura.

I risultati ottenuti dal T.A.R. per l'Abruzzo nell'anno 2017, succintamente riassunti in questa relazione, non possono quindi appagarci ed è nostra ferma intenzione di incrementare ulteriormente (anche grazie al reintegro che è stato di recente disposto di una delle due unità di personale di magistratura venute meno nel corso degli anni passati) la quantità e la qualità del nostro lavoro (che, pur se svolto con la necessaria discrezione ed umiltà intellettuale, non è scevro da costante studio, aggiornamento e quotidiana fatica) al fine di costituire un sempre più affidabile punto di riferimento per gli amministratori e gli abitanti della Regione.

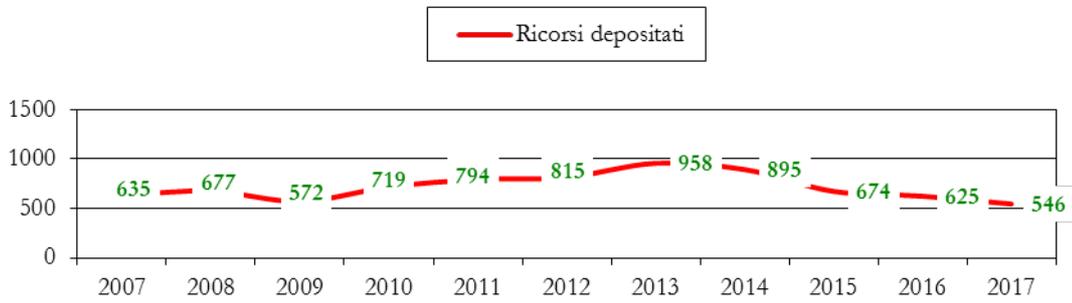
In conclusione, nel ringraziare voi tutti per la pazienza e l'attenzione, voglio ribadire - anche a nome dei colleghi magistrati e del personale amministrativo di questo T.A.R. - che persiste ed è quanto mai forte in noi l'intendimento di svolgere con sempre maggiore determinazione, laboriosità e concretezza il ruolo affidatoci dalla Costituzione e dalle leggi, al servizio della giustizia e della collettività.

(1) Discorso pronunciato nell'Associazione costituzionale di Bergamo, la sera del 7 maggio 1880, pubblicato in opuscolo estratto dalla Gazzetta provinciale di Bergamo, n. 107, 7 maggio 1880; in altra edizione, Roma, Tip. dell'Opinione, 1880 (ove come data è indicato il 6 maggio 1880) e successivamente raccolto da Benedetto Croce nel volume: S. SPAVENTA, La politica della Destra. Scritti e discorsi (Laterza, Bari 1909), pp. 53-105.

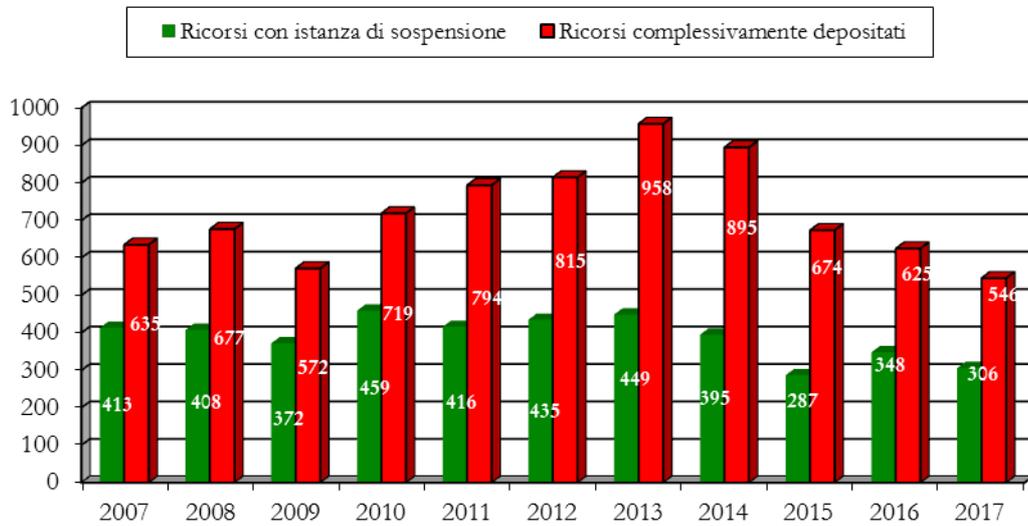
(2) N. Irti, Il nichilismo giuridico, Roma-Bari, 2004. Id. in Enc. It., App. VII, XXI secolo, Roma 2006. Trad. fr. "Le nihilisme juridique" par Nader Hakim et P. Alvazzi del Frate (Paris, 2017).

15. RAPPRESENTAZIONE GRAFICA DI SINTESI DELL'ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

- 1 -

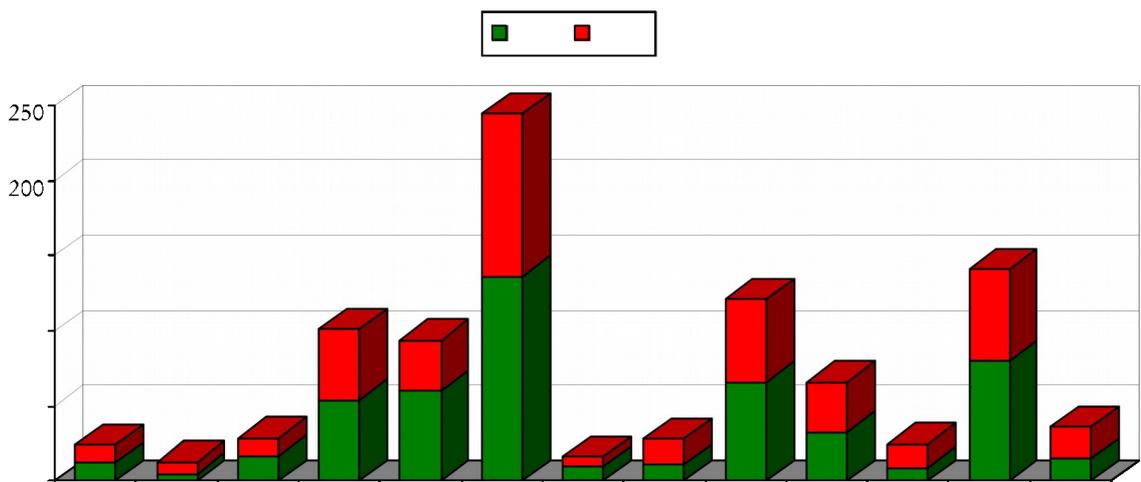


- 2 -

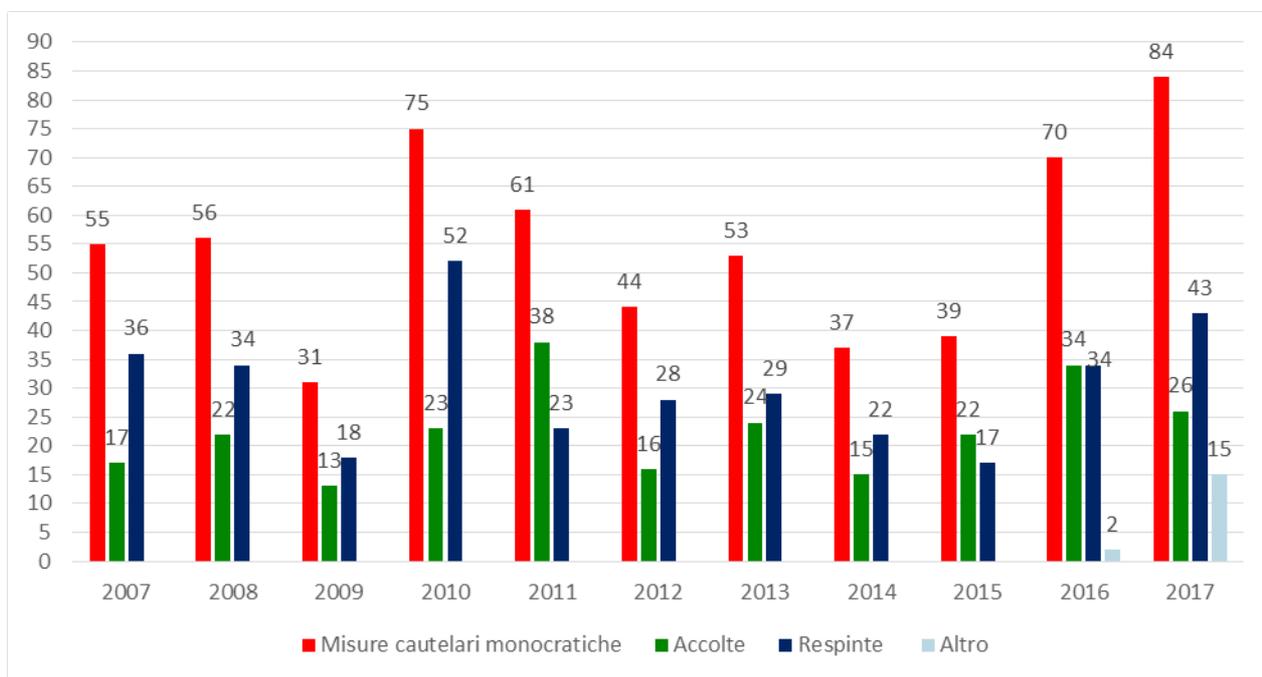


- 3 -

DISTRIBUZIONE RICORSI PER PRINCIPALI MATERIE



LA TUTELA CAUTELARE MONOCRATICA



PROVVEDIMENTI ADOTTATI NELL'ANNO 2017

FASE CAUTELARE		
DECRETI CAUTELARI	84	
ORDINANZE CAUTELARI	256	
ORDINANZE COLLEGIALI	175	
DECRETI PRESIDENZIALI	8	
TOTALE	523	523
MERITO		
SENTENZE	416	
DECRETI DECISORI	147	
DECRETI COLLEGIALI	20	
TOTALE	583	583
TOTALE GENERALE		1106

DECISIONI PER ESITO ADOTTATE NELL'ULTIMO BIENNIO

<i>DECISIONI PUBBLICATE</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
<i>INTERLOCUTORIE</i>	11	32
<i>DIFETTO DI GIURISDIZIONE</i>	10	4
<i>INCOMPETENZA</i>	6	-
<i>IRRICEVIBILITA'</i>	3	3
<i>INAMMISSIBILITA'</i>	25	28
<i>IMPROCEDIBILITA'</i>	245	151
<i>RINUNZIA</i>	0	1
<i>PERENZIONE</i>	102	126
<i>INTERRUZIONE</i>	6	2
<i>ESTINZIONE</i>	12	17
<i>ACCOGLIMENTO</i>	131	111
<i>RIGETTO</i>	211	249
<i>ALTRE</i>	164	78
TOTALE	926	802