



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO  
SEZIONE STACCATA DI PESCARA

## **INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2022**

### **RELAZIONE**

del Presidente della Sezione staccata dott. Paolo Passoni sull'attività  
svolta nell'anno 2021



## Sommario

<i>Relazione del Presidente</i> .....	4
<i>Tabelle e grafici</i> .....	13
<i>Rassegna di Giurisprudenza</i> .....	18



## ***Relazione del Presidente***

Autorità civili, militari e religiose; esponenti del mondo accademico; colleghi in servizio e a riposo della Giustizia amministrativa e di altri Ordini giudiziari; componenti del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa; rappresentanti dell'Avvocatura dello Stato, delle Avvocature degli enti pubblici e del libero Foro; personale della giustizia amministrativa; gentili ospiti. Grazie per la vostra attenzione dedicata al focus annuale sul funzionamento della Giustizia Amministrativa nei territori provinciali di Chieti e Pescara.

Il mio doveroso saluto va in modo particolare al sig. Presidente Umberto Realfonzo, che celebrerà l'apertura dell'anno giudiziario del Tar capoluogo a L'Aquila il prossimo 30 Marzo.

Ringrazio l'amico fraterno Salvatore Mezzacapo, che ha immediatamente raccolto il mio auspicio di averlo a questo evento in rappresentanza del Consiglio di Presidenza.

Un altro affettuoso saluto vorrei poi riservarlo ad una splendida collega del mio Tar, qui non presente, che – per insindacabili scelte legate alle regole normative sulla pandemia – dal 15 febbraio scorso ha deciso di prendersi una

pausa dal servizio, spero per il minor tempo possibile. Mi riferisco alla cons. Renata Ianigro di cui non posso in questa sede omettere di evidenziare il suo eccellente, discreto, generoso e costante sostegno in tutta l'attività del Tribunale, ben oltre l'impeccabile apporto tecnico-giuridico nella decisione dei ricorsi.

A proposito di personale di Magistratura, sono lieto poi di comunicare che a partire dall'inizio del presente anno, il Tar Pescara si avvale di un nuovo esperto collega che proviene dal Tar Lazio, il consigliere Silvio Lomazzi, al quale formulo anche in questa sede il mio benvenuto. In questi primi due mesi ho potuto constatare un inserimento immediato all'interno di un'armonia di squadra che, devo dire ho avuto la fortuna di percepire fin da primo giorno di servizio nell'incarico di presidenza di questo Tribunale. Quanto sopra, con uno spirito di sacrificio che ha sempre sopperito alle carenze di organico, assorbendo carichi di lavoro obiettivamente spesso superiori ad ogni limite imposto dal Consiglio di Presidenza, come del resto emerge dalle statistiche allegate alla presente relazione, alle quali faccio rinvio. Non mi rimane in proposito che ringraziare l'altro collega, Massimiliano Ballorani, anche lui sempre in prima linea nei contenziosi più impegnativi che di frequente caratterizzano questo autorevole foro. In proposito invito chi ne avesse tempo e voglia dare uno sguardo all'articolata rassegna giurisprudenziale di questa Sezione staccata durante l'anno 2021 (che è trascorso, vorrei sottolinearlo, sotto organico di magistratura e di personale amministrativo), rassegna accuratamente predisposta dalla dott.ssa Francesca Cerasoli in modo da favorire una facile ed efficace consultazione.

Per altro, l'alto tenore giuridico delle controversie trova dei meriti decisivi nelle qualità umane e professionali di un Foro (quello abruzzese) che, come già avevo avuto modo di rilevare lo scorso anno, si caratterizza per competenza, garbo e correttezza.

Ringrazio poi anche i vertici dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di L'Aquila e dell'Avvocatura Regionale (avv. Diana Cairo e avv. Stefania Valeri), avvocatature con le quali è proficuo e sempre gradevole lavorare.

Vorrei dedicare un sentito ringraziamento anche al lavoro del personale amministrativo di questo Tribunale, che ha dovuto a suo tempo farsi carico di provvedere – anche con organici super ridotti – alla funzionalità degli uffici durante i periodi più bui e difficili della pandemia.

Saluto con grande cordialità il dirigente dott. Giuseppe Turco, Segretario Generale, con il quale sono sempre in contatto nella ricerca ottimale di soluzioni organizzative che possano migliorare l'efficienza degli uffici.

Con un organico fortunatamente da poco rinforzato, ho potuto constatare come la coraggiosa gestione dell'emergenza nata nel 2020 abbia trovato una progressiva stabilità, capace di sostituire all'emergenza stessa un'amministrazione ordinaria ed efficiente; non saranno dunque dimenticati o dispersi quei peculiari approcci organizzativi “a distanza” ai quali la pandemia ci aveva costretti, ma saranno invece dosati e normalizzati in relazione al bisogno e alla migliore efficienza.

Un discorso particolare va riservato in proposito all'Ufficio per il processo, a cui il Piano di Ripresa e Resilienza affida importanti compiti di sostegno

giuridico e organizzativo ai Magistrati per il più celere smaltimento dell'arretrato, in particolare (ma non solo) per ricorsi pendenti al 31.12.2019. Senza dimenticare i fondamentali impegni di costante supporto nella gestione e nella programmazione delle camere di consiglio e delle Udienze pubbliche.

Posso vantare in proposito tre professionalità di eccellenza, dott.ssa Lisa Celeste, dott.ssa Francesca Cerasoli, dott.ssa Maria Pia Bianco, quest'ultima venuta qui a Pescara a metà del 2021 dalla sede di L'Aquila, ove ho potuto apprezzarla durante la mia lunga militanza da consigliere nel TAR capoluogo.

Abbiamo poi da febbraio una motivata e preparata tirocinante, dott.ssa Carla Bassino, che saprà adiuvarne la squadra dell'Ufficio per il Processo, Ufficio ora più che mai chiamato, come sopra anticipato, a compiti davvero impegnativi come da ultimo delineati con le recenti “linee-guida per lo smaltimento dell'arretrato” (DPCS 49 dell'8.2.2022).

Ringrazio poi per la competenza, la flessibilità e la dedizione al lavoro l'ing. Germano Paciocco, da tempo preziosa spina dorsale dell'intera pattuglia amministrativa, elemento di spicco che in modo spesso trasversale – con la sua professionalità tecnica, ma non solo – assicura la funzionalità operativa dei vari uffici della segreteria amministrativa e giurisdizionale, senza mai far mancare un pronto ausilio agli stessi Magistrati.

Un altro ringraziamento va poi riservato al “veterano” sig. Roberto Raspa, Persona conosciuta e apprezzata da tutti gli utenti di questo Tar, e alla dott.ssa Luana Rapino, da circa un semestre (per nostra fortuna) stabilmente incardinata nei ruoli della giustizia amministrativa dopo un transito in qualità di comandata dal Comune di Pescara, mentre colgo l'occasione per dare il

benvenuto all'ultimo arrivato nella "squadra", in esito a procedure di mobilità, dott. Simone D'Abbondanza.

Quanto alle statistiche dell'anno giudiziario appena trascorso ho già segnalato il rinvio alle analitiche tabelle allegate alla presente relazione.

Volevo solo fare alcune considerazioni su dati che portano sicuro conforto agli sforzi profusi dal Tribunale in una composizione (come anche evidenziato in precedenza) ancora ridotta a soli tre magistrati per l'intero anno 2021.

Con riguardo al rispettabile numero di sentenze raggiunto nel 2020 abbiamo assistito ad un ulteriore incremento pari al 21% (per un totale di 357, miglior risultato degli ultimi 5 anni).

Ciò grazie anche ad una gestione oculata delle sentenze brevi mediante conversione di rito dal cautelare, che ha consentito un alleggerimento dei ruoli e una risposta celere alla domanda di giustizia. Quanto sopra, nel rigoroso rispetto del contraddittorio, ma nel contempo evolvendo la conversione di rito rispetto all'originario requisito della "facile soluzione"; in buona sostanza sono state trattenute per la decisione di merito vicende anche complesse, partite dalla camera di consiglio cautelare nella quale avevano maturato un pieno dibattito giuridico e una completa istruttoria fattuale; detta linea, come già rilevato nella scorsa relazione di inaugurazione di anno giudiziario, appare peraltro coerente con la volontà del legislatore post covid di incrementare tali conversioni di rito, allontanandole dal presupposto vincolante della cd. facile soluzione in favore del solo requisito di una pronta soluzione (per gli appalti cfr. nuovo comma 6 dell' art. 120 cpa, in via generale cfr. art. 25 comma 2 DL 137/20). Positiva conseguenza di quanto sopra è l'aumento del 15,8% dei ricorsi definiti, che

passano da n. 349 (nel 2020) a n. 404 (nel 2021), con una risposta significativa al rilevante numero di ricorsi introitati (451, secondo risultato nel quinquennio), senza aumento di organico dei magistrati in servizio.

Del resto, come in precedenza accennato, alcune iniziative straordinarie che hanno interessato la Giustizia Amministrativa nel contesto dell'emergenza pandemica, non debbano necessariamente essere revocate o superate con il ritorno alla normalità; occorrerà piuttosto modularle e conservarle all'interno di un diverso dosaggio di normalità, ovviamente con riferimento alle misure dimostrate maggiormente in grado di apportare utilità e anche innovazione. Sul punto mi limito a richiamare le efficaci considerazioni espresse dal Presidente Franco Frattini in occasione del suo insediamento alla Presidenza del Consiglio di Stato.

In proposito è mio intendimento ascoltare proposte e assumere misure concordate.

Sulla gestione dell'arretrato riferisco con grande piacere (e sollievo) di un programma di cd. "smaltimento" molto robusto approvato dal Consiglio di Presidenza per il corrente anno proprio per la sede pescarese, con l'adesione di numerosi colleghi di altri TAR, disposti a dare una "mano" molto significativa nella riduzione delle pendenze ultratriennali. Colleghi che pertanto colgo l'occasione per ringraziare, grato e onorato della loro disponibilità. Ho quindi un ragionevole ottimismo su una drastica riduzione di arretrato entro la fine del 2022.

Un altro aspetto ritengo che sia meritevole di essere segnalato: lo scorso anno avevo osservato un crescente numero di contenziosi legati al silenzio, alle ottemperanze e agli accessi.

Fermo restando il sacrosanto diritto degli interessati ad azionare tali rimedi quando i contegni delle amministrazioni lo rendono necessario, auspicavo che i ruoli del Tribunale (e gli sforzi nel rispondere alle domande di giustizia) fossero occupati in misura minore da contenziosi sostanzialmente evitabili con il rispetto delle *normae agendi* delle sentenze, con l'obbligo di risposta alle istanze dei cittadini, nonché con la doverosa apertura alla trasparenza amministrativa; ciò anche al fine di privilegiare la speditezza di altri scrutini giurisdizionali che possano recare utilità conformative per l'attività amministrativa, anche delle PPA non intimate in giudizio.

Ebbene può notarsi dalle tabelle allegate come gli auspici appena indicati abbiano avuto un buon esito, atteso che il cd. merito camerale ha visto una riduzione non trascurabile nello scorso 2021.

Nel contempo l'occasione mi è gradita per ringraziare tutti gli ausiliari del giudice che hanno concorso alla risposta di giustizia data dal Tribunale; in particolare i commissari ad acta, spesso onerati di compiti e funzioni di notevole impegno, da coniugare con le rispettive professioni. Anche quest'anno vorrei esprimere una particolare gratitudine nei confronti dei Sigg.ri Prefetti delle Province di Pescara e Chieti per la loro disponibilità a mettere a disposizione della giustizia amministrativa, in qualità di commissari, eccellenti professionalità alle loro dipendenze.

Parlando di ausiliari non intendo inoltre trascurare l'apporto dato dai consulenti e verificatori per fattispecie ovviamente tutt'altro che sbrigative, connotate da elevato tecnicismo, come ben comprovato dalle relazioni depositate nei vari fascicoli di causa: relazioni sicuramente complesse ma anche chiare e preziose, in grado di illuminare il collegio nelle conseguenti decisioni.

Ritengo infine di non omettere un preoccupato cenno alla grave situazione internazionale che si è verificata con il conflitto in Ucraina. Nella forte speranza di un rapido rientro della crisi entro ambiti (e argini) diplomatici, ho motivo di pensare che il forte esodo di profughi ucraini coniugato alla solidale accoglienza del nostro Paese possa portare con sé in breve tempo anche inevitabili ricadute giuridiche, connesse (mi viene da ipotizzare) alla predisposizione e all'attuazione del piano di accoglienza, al rilascio di titoli di soggiorno, a eventuali provvedimenti di polizia e a ogni altra situazione di impatto e/o di dialogo dei profughi con le autorità di riferimento. Sarà un impegno di questo Tribunale dare risposte chiare e rapide a tutte le controversie di nostra giurisdizione e di nostra competenza che dovessero interessare questa drammatica fase migratoria.

Rinnovo i saluti alla Platea. Ringrazio per l'attenzione e la partecipazione.

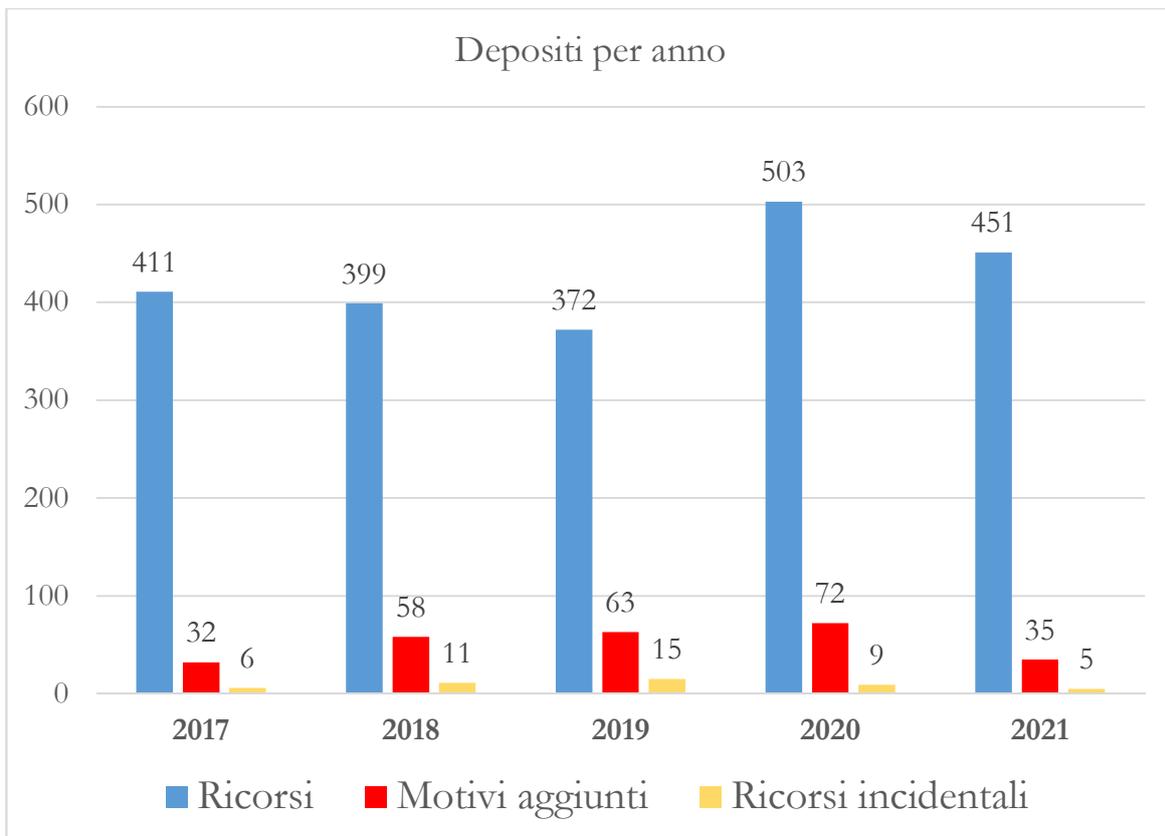
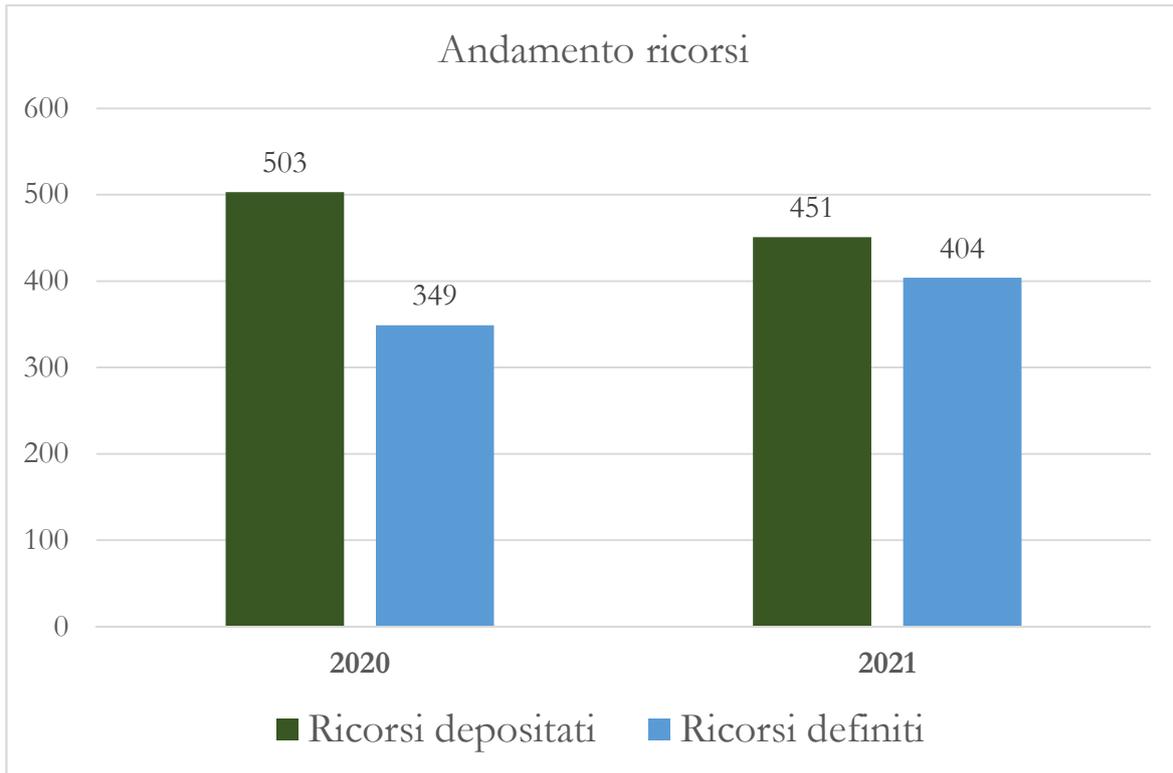
**Dichiaro ufficialmente aperto l'Anno Giudiziario 2022 del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara.**

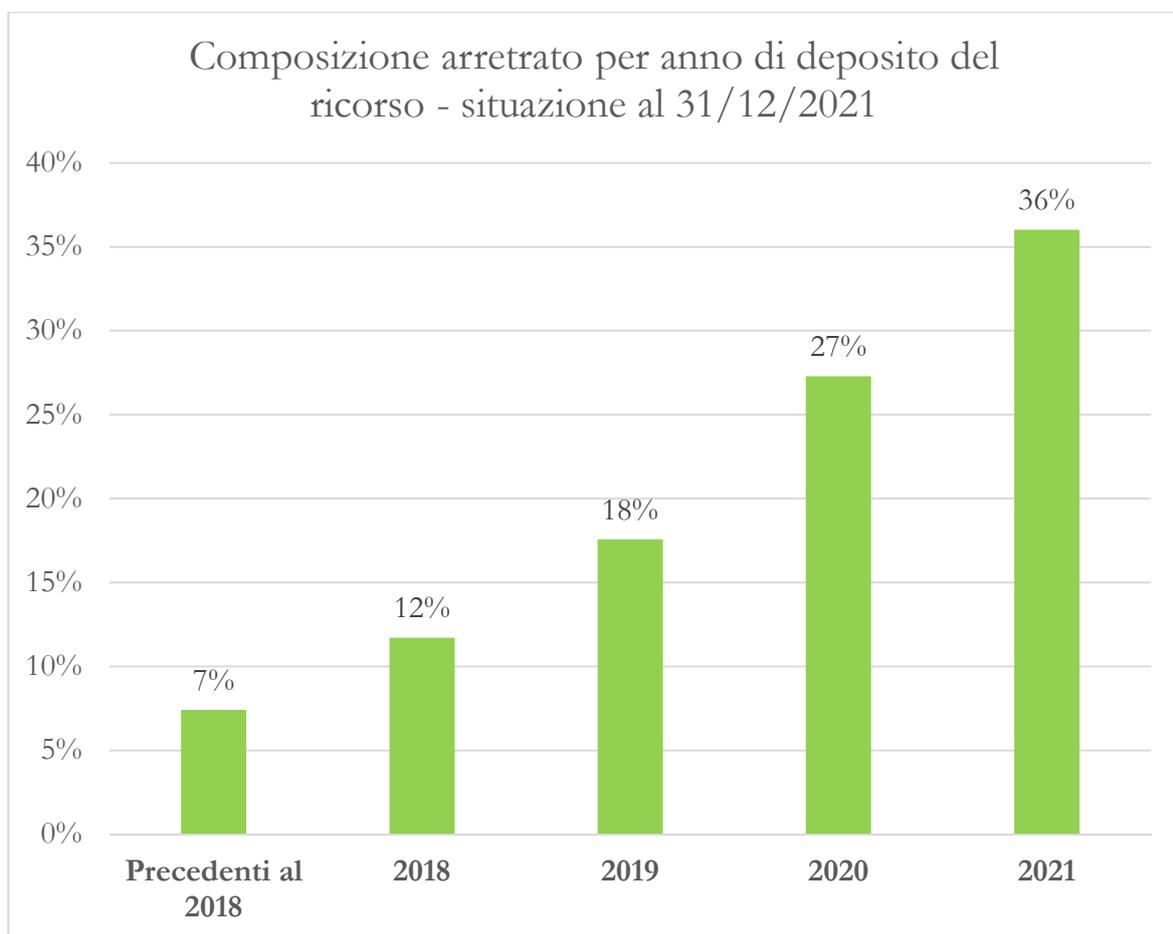
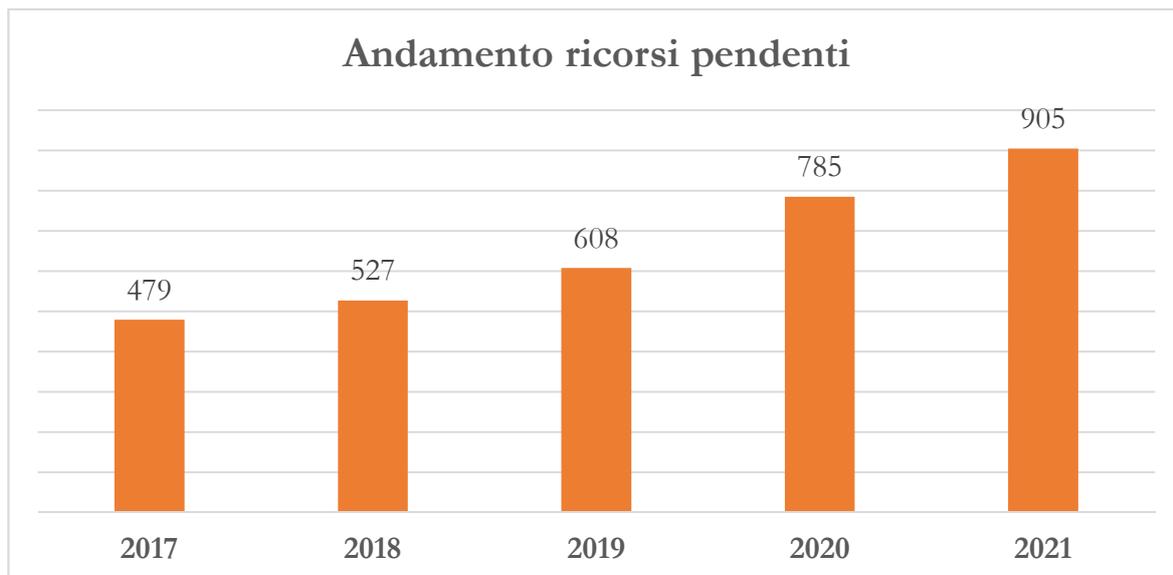
**Pescara, 18 marzo 2022**

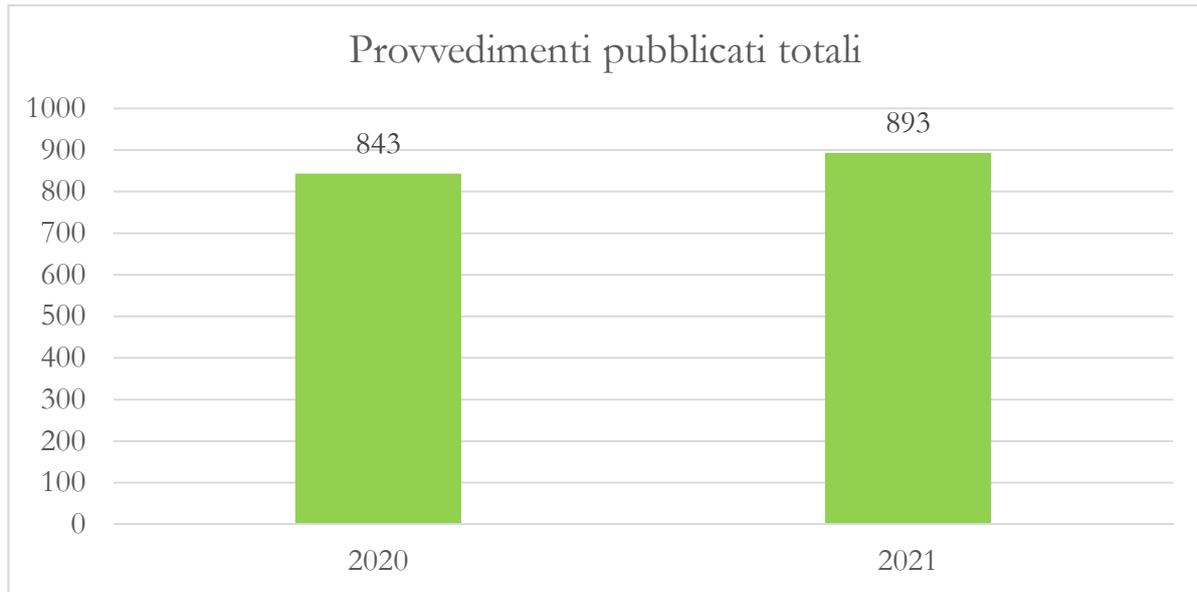
## *Tabelle e grafici*

### Classificazione ricorsi depositati

	2019	2020	2021
AMBIENTE - INQUINAMENTO	5	17	15
ANTICHITA' E BELLE ARTI	5	0	1
APPALTI	38	30	30
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	32	14	16
COMUNE E PROVINCIA - INDUSTRIA - COMMERCIO ARTIGIANATO	27	51	63
DEMANIO STATALE, REGIONALE, PROVINCIALE	4	0	7
EDILIZIA E URBANISTICA	65	58	60
ELEZIONI	5	1	1
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	5	11	9
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	1	2	0
FORZE ARMATE - CARABINIERI	6	10	13
ISTRUZIONE	5	3	4
POLIZIA DI STATO	2	1	7
PUBBLICO IMPIEGO - CONCORSI	23	26	22
REGIONE - AGRICOLTURA E FORESTE - CACCIA E PESCA	14	24	9
SERVIZI PUBBLICI	12	2	2
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	9	6	9
SICUREZZA PUBBLICA	7	7	18
STRANIERI	11	12	15
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	14	166	104
<b>RITI SPECIALI</b>			
<i>ACCESSO AI DOCUMENTI</i>	21	28	19
<i>OTTEMPERANZA</i>	33	37	27
<i>SILENZIO P.A.</i>	27	56	9





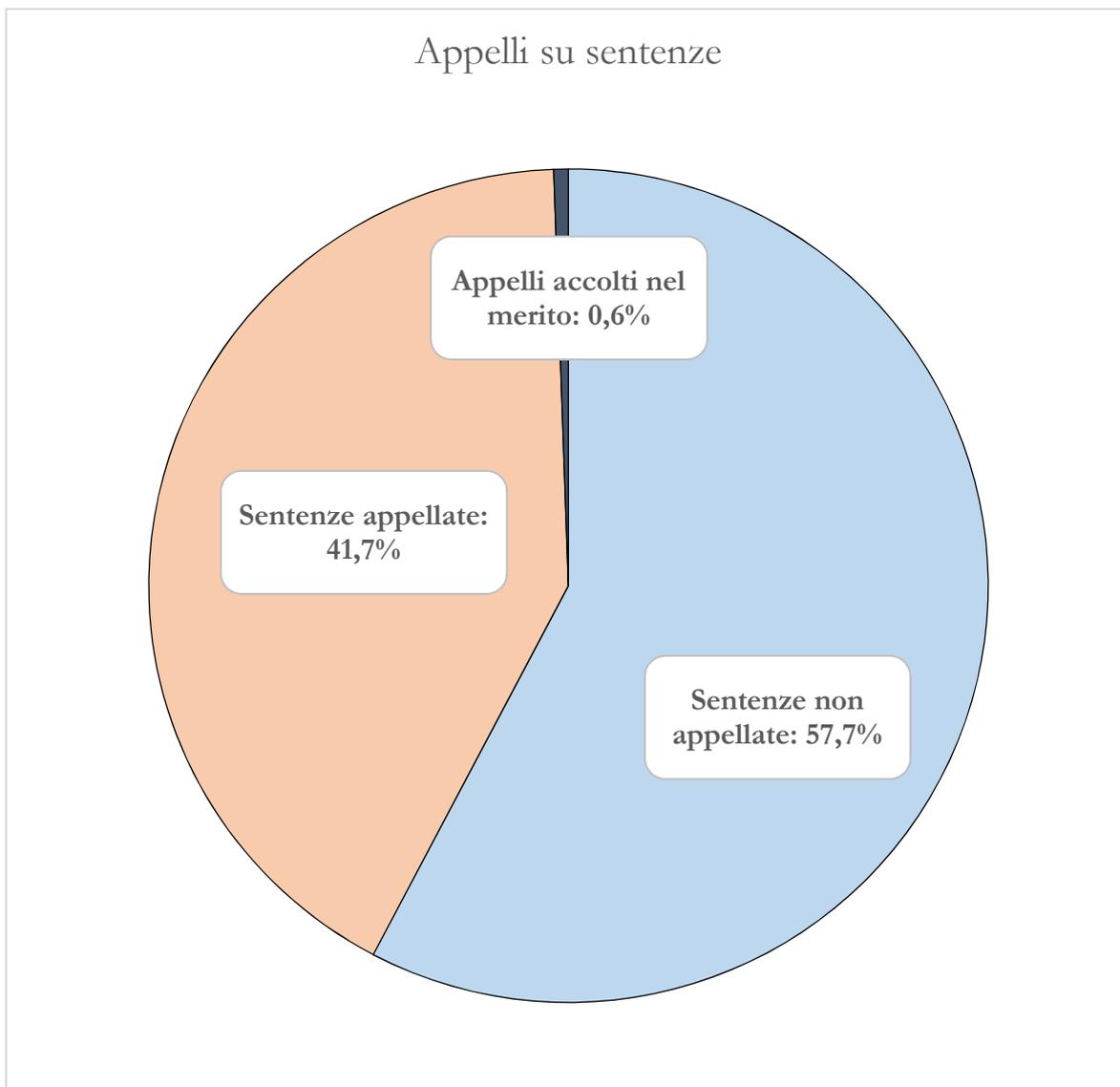


Sentenze e sentenze brevi pubblicate per anno

	<b>Sentenze</b>	<b>Sentenze brevi</b>	<b>Totale sentenze</b>
<b>2017</b>	267	21	288
<b>2018</b>	276	37	313
<b>2019</b>	250	24	274
<b>2020</b>	251	44	295
<b>2021</b>	222	135	357

Altri provvedimenti pubblicati

	2021
Decreti cautelari	<b>126</b>
Ordinanze cautelari	<b>160</b>
Ordinanze collegiali	<b>169</b>
Decreti presidenziali	<b>11</b>
Decreti collegiali	<b>9</b>



## *Rassegna di Giurisprudenza*

<b>nr. progr.</b>	<b>Oggetto</b>	<b>Estremi sentenza</b>	<b>Relatore</b>
1	Inquinamento – nesso di causalità tra comportamento (commissivo o omissivo) e contaminazione di un sito – obbligo di eseguire interventi di caratterizzazione, bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale.	n. 11 del 12 gennaio 2021	Balloriani
2	Appalti – natura e finalità dei chiarimenti – impossibilità di modifica della <i>lex specialis</i> di gara – rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale escludente.	n. 23 del 21 gennaio 2021	Ianigro
3	Provvedimento amministrativo adottato in violazione delle norme sul procedimento o sulla forma degli atti – annullabilità in caso di natura vincolata dell'atto – esclusione.	n. 31 del 23 gennaio 2021	Ianigro
4	Concorsi pubblici – prove scritte – ratio del principio di anonimato.	n. 32 del 28 gennaio 2021	Balloriani
5	Via – proroga del giudizio favorevole – diniego per insussistenza delle condizioni di fatto – legittimità.	n. 106 del 22 febbraio 2021	Ianigro
6	Manufatto di rilievo storico e antropologico – manutenzione – parere <i>ex ante</i> della sovrintendenza – provvedimento sanzionatorio – illegittimità.	n. 144 del 16 marzo 2021	Balloriani
7	Appalti – richiesta di chiarimenti da parte della stazione appaltante ad alcuni partecipanti dopo l'apertura delle buste contenenti l'offerta tecnica – rappresentanti delle ditte offerenti sentiti singolarmente in sedute separate – illegittimità.	n. 149 del 17 marzo 2021	Balloriani
8	Accesso alla segnalazione di un sinistro (morte del paziente) al sistema di monitoraggio degli errori sanitari presso il ministero della salute.	n. 180 del 23 marzo 2021	Ianigro
9	Impugnabilità immediata del regolamento – condizioni e limiti.	n. 195 del 3 aprile 2021	Ianigro
10	Richiesta di autorizzazione all'installazione di stazione radio – base per telefonia mobile – diniego motivato con riferimento alle norme di salvaguardia che prevedono la preventiva adozione del "piano antenne" – illegittimità.	n. 197 del 3 aprile 2021	Ianigro

nr. progr.	Oggetto	Estremi sentenza	Relatore
11	Notificazioni – provvedimento adottato da amministrazione dello stato – mancata notifica del ricorso all'avvocatura distrettuale dello stato – nullità.	n. 216 del 12 aprile 2021	Ianigro
12	Interesse a ricorrere e a resistere – dichiarazione del difensore di sopravvenuta carenza di interesse alla decisione di merito della causa – conseguenze.	n. 230 del 27 aprile 2021	Ianigro
13	Sussiste il diritto di accesso alla dichiarazione dei redditi di un terzo allo scopo di produrre in giudizio la documentazione richiesta, a fini difensivi.	n. 249 dell'8 maggio 2021	Balloriani
14	Appalti di lavori – legittimità dell'esclusione disposta dalla stazione appaltante perché l'operatore economico interessato non ha effettuato la presa visione dei luoghi e/o il sopralluogo obbligatorio prescritto dal disciplinare di gara.	n. 258 del 19 maggio 2021	Ianigro
15	Appalti di forniture – inapplicabilità del principio di equivalenza in caso di offerta per prodotto avente caratteristiche diverse da quelle previste dal capitolato speciale – legittimità dell'esclusione a prescindere da una precisa comminatoria nel bando.	n. 292 del 5 giugno 2021	Balloriani
16	Contratti della p.a. – sub procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta – comunicazione solo orale dell'esito della valutazione – omessa allegazione del verbale – illegittimità dell'esclusione	n. 316 del 26 giugno 2021	Ianigro
17	Inadempimento ad una concessione – giurisdizione del giudice ordinario.	n. 325 del 1° luglio 2021	Ianigro
18	<i>Dies a quo</i> del termine per impugnare l'aggiudicazione della gara pubblica.	n. 328 del 1° luglio 2021	Balloriani
19	Giurisdizione sulla controversia attinente alla domanda volta alla determinazione o al pagamento dell'indennità di esproprio.	n. 352 del 13 luglio 2021	Balloriani
20	Ammissibilità del procedimento di ottemperanza a un'ordinanza ex art. 702 bis c.p.c.	n. 370 del 27 luglio 2021	Balloriani
21	Giurisdizione ago sulla revoca del passaporto per mancanza di consenso di un genitore.	n. 386 del 24 settembre 2021	Balloriani

<b>nr. progr.</b>	<b>Oggetto</b>	<b>Estremi sentenza</b>	<b>Relatore</b>
22	Comportamento indolente del ricorrente e risarcimento del danno.	n. 390 del 24 settembre 2021	Balloriani
23	Onere di provare l'inesistenza del documento oggetto dell'accesso.	n. 426 del 22 ottobre 2021	Ianigro
24	Rapporto tra accesso documentale e accesso generalizzato – legittimazione per esercitare l'accesso ai documenti difensivo.	n. 427 del 22 ottobre 2021	Ianigro
25	Verifica di non anomalia dell'offerta.	n. 434 del 2 novembre 2021	Ianigro
26	Integra la cessazione della materia del contendere il rilascio di un documento richiesto.	n. 463 del 5 novembre 2021	Ianigro
27	Principio c.d. dispositivo con metodo acquisitivo nel processo amministrativo.	n. 464 del 5 novembre 2021	Ianigro
28	Pagamento delle spese di giudizio e giudizio di ottemperanza.	n. 475 dell'11 novembre 2021	Ianigro
29	Esclusione dell'offerta contraddittoria in sede di gara.	n. 479 dell'11 novembre 2021	Balloriani
30	Soglia minima di utile al di sotto della quale l'offerta deve essere considerata anomala.	n. 486 del 19 novembre 2021	Ianigro
31	Conseguenza della dichiarazione del difensore di sopravvenuta carenza di interesse alla decisione di merito della causa.	n. 498 del 30 novembre 2021	Ianigro
32	Accesso civico generalizzato nei confronti di tutta l'attività amministrativa posta in essere dal sindaco e dai consiglieri di maggioranza – diniego – riferimento alla pubblicazione sul sito istituzionale del comune, nel caso di istanza ostensiva avente natura massiva e tale da imporre alla pa complessi oneri procedurali – legittimità.	n. 503 del 3 dicembre 2021	Ianigro
33	Requisito dell'esperienza dei commissari di gara nello "specifico settore" cui afferisce l'oggetto del contratto – interpretazione.	n. 504 del 3 dicembre 2021	Ianigro