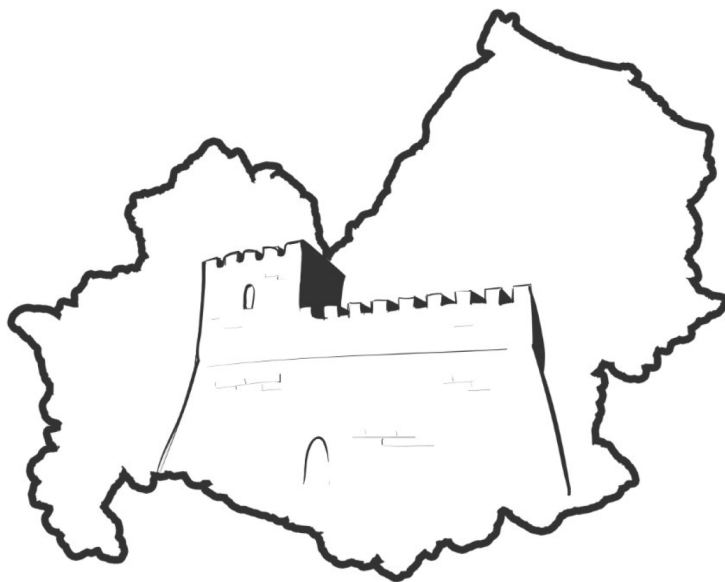




TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL MOLISE

## Inaugurazione Anno Giudiziario 2018



Relazione del Presidente  
Dott. Silvio Ignazio Silvestri

---

CAMPOBASSO 9 MARZO 2018

---

*In copertina disegno di Gianni Ponzio*



**Tribunale Amministrativo Regionale  
per il Molise**

---

**Inaugurazione Anno Giudiziario 2018**

## Indice

1. Introduzione e saluti.....	pag. 1
2. Attività del Tar.....	pag. 2
2.a Dati nazionali.....	pag. 2
2.b Ricorsi definiti al Tar Molise.....	pag. 4
2.c Arretrato.....	pag. 5
2.d Tipologia dei provvedimenti e delle istanze presentate.....	pag. 6
2.e Nomina e compensi degli ausiliari del giudice.....	pag. 7
2.f Materie trattate.....	pag. 8
3. Processo amministrativo telematico.....	pag. 13
4. Organizzazione.....	pag. 18
5. Attività extragiudiziarie.....	pag. 21
6. Appendice A - <i>Pronunce significative anno 2017</i> .....	pag. 23
7. Appendice B - <i>Dati statistici anno 2017</i> .....	pag. 35

## Inaugurazione dell'anno giudiziario 2018

### **1. Introduzione e saluti**

Ringrazio le autorità politiche, civili, militari e religiose, qui presenti per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018 del Tribunale amministrativo regionale del Molise.

Saluto con grande piacere i rappresentanti del mondo accademico: l'Università del Molise è una realtà importante e, benché sia nata in tempi relativamente recenti, si è inserita significativamente nel tessuto sociale dell'intero territorio, non solo contribuendo alla formazione di un numero sempre maggiore di studenti, ma anche dando impulso allo sviluppo culturale della regione.

Come negli anni precedenti ho voluto invitare a questa cerimonia anche i rappresentanti del mondo del lavoro e dell'impresa; li ringrazio per la loro presenza che, ancora una volta, testimonia l'interesse del mondo produttivo nei confronti della nostra istituzione.

Desidero poi salutare e ringraziare gli avvocati qui presenti che frequentano abitualmente il Tar e quelli intervenuti in rappresentanza della categoria. Sono particolarmente lieto di esprimere il mio più vivo apprezzamento per la professionalità e la correttezza con cui tutti gli avvocati degli enti pubblici e del libero foro esplicano il loro delicato compito di difesa delle parti nel processo.

Condivido e faccio mio il pensiero del primo presidente della Cassazione, espresso in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario: "siete voi gli interlocutori naturali della magistratura". La collaborazione tra magistratura e avvocatura è fondamentale per garantire l'efficienza della macchina giudiziaria.

Saluto il rappresentante del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e il rappresentante dell'Associazione nazionale magistrati amministrativi. La loro presenza conferma l'unità della nostra Istituzione e il ruolo importante che tutte le strutture, centrali e periferiche, rivestono nel perseguimento dei fini di giustizia che sono l'oggetto del nostro comune impegno quotidiano.

Vedo anche con piacere un folto gruppo di studenti in rappresentanza di tre licei cittadini.

La presenza degli studenti a questa cerimonia è ormai una tradizione inaugurata fin dal mio arrivo qui a Campobasso e alla quale tengo molto; i giovani sono il nostro futuro e su di loro dobbiamo investire le migliori risorse. Questi ragazzi sono qui con noi grazie alla collaborazione del direttore dell'Ufficio scolastico regionale che ha apprezzato e condiviso l'idea di aprire alle scuole le porte del Tribunale.

Dico con un punta di orgoglio che forse siamo stati i primi in quest'iniziativa che va ora diffondendosi: quest'anno un gruppo di studenti è stato invitato alla cerimonia di inaugurazione in Cassazione e, credo, anche in svariate Corti d'Appello.

Consentitemi poi un ringraziamento caloroso al rettore del "Mario Pagano" che anche quest'anno ci ospita in questo Convitto, così significativo per la cultura e la storia dell'intero Molise.

## **2. Attività del Tar**

### **2.a Dati nazionali**

L'anno appena trascorso è stato caratterizzato, a livello nazionale, da una generale inversione di tendenza rispetto al passato: in quasi tutti i Tar sono diminuiti sia i ricorsi introitati che quelli definiti.

Qualche dato: in tutta Italia i ricorsi pervenuti sono stati 48.555, a fronte di 54.565 introitati l'anno precedente, con una riduzione di circa 6.000 ricorsi pari a circa l'11%.

Il Tar Molise è stato l'unico a registrare, in controtendenza, un significativo aumento, con 527 ricorsi introitati nel 2017 rispetto ai 432 dell'anno precedente; un aumento pari a circa il 22%. In assoluto poi è stata superata la soglia dei 500 ricorsi, cosa che non accadeva dal lontano 2010.

A livello nazionale, anche i ricorsi definiti hanno subito nel 2017 un significativo decremento, essendo passati da 83.736 dell'anno 2016 a 75.856 del 2017; circa 8.000 ricorsi in meno, oltre il 9%.

Il dato nazionale riferito ai ricorsi definiti meriterebbe di essere analizzato più approfonditamente, ma naturalmente non in questa sede.

Mi sia solo consentito di sottolineare che la riduzione è significativa in riferimento al numero dei ricorsi definiti con sentenza; non si è registrata analoga contrazione per le definizioni mediante decreti decisori.

Tale dato porta dunque alla constatazione che il 2017 è stato sostanzialmente caratterizzato da una minor produttività da parte di tutti i Tar (ma analogo discorso vale anche per il Consiglio di Stato) e la circostanza può ricondursi, a mio parere, oltre che alla mancata copertura degli organici di tutti i Tar, all'entrata in vigore del Processo amministrativo telematico: sia gli avvocati che i giudici e le strutture amministrative hanno scontato la novità e le difficoltà dovute al nuovo sistema.

Si può ragionevolmente ipotizzare che, superata la fase di rodaggio, verrà superato il saldo numerico negativo dell'anno appena trascorso; sul versante dell'organico si registra l'ingresso di 40 nuovi colleghi.

## 2.b Ricorsi definiti al Tar Molise

Il Tar Molise si è discostato in *melius* dalla media nazionale. Infatti, rispetto all'anno precedente, la flessione è stata minima: 516 ricorsi definiti nel 2016 e 505 definiti nel 2017; dunque 11 ricorsi in meno, pari ad una percentuale del 2% circa, decisamente inferiore a quella registrata in tutti gli altri Tar.

Questo risultato è stato ottenuto anche grazie ad un notevole incremento delle sentenze in forma semplificata, che hanno compensato il minor numero delle sentenze ordinarie; a fronte di 30 sentenze brevi pubblicate nel 2016, sono state definite 99 cause con sentenza breve nel 2017, più del triplo rispetto all'anno precedente.

Vale la pena di sottolineare che la sentenza in forma semplificata decide nel merito in tempi decisamente brevi, anzi brevissimi; infatti le istanze cautelari, da cui solitamente scaturisce tale tipo di decisione, devono essere fissate immediatamente alla prima camera di consiglio utile, decorsi 20 giorni dalla notifica del ricorso. La sentenza breve dà, per ciò stesso, effettiva ed efficace risposta all'esigenza di giustizia che conduce all'instaurarsi del procedimento giurisdizionale.

I decreti decisori sono invece diminuiti: 49 adottati nel 2017 contro i 79 del 2016.

La differenza è dipesa da un fatto contingente; una trentina di ricorsi, già predisposti per l'adozione del decreto decisorio, non sono stati definiti in quanto, benché fosse ragionevolmente ipotizzabile una sopravvenuta carenza di interesse, pendevano ancora i termini garantiti al ricorrente per la eventuale presentazione della speciale istanza di fissazione di udienza prevista dall'articolo 82 del cpa per i cosiddetti ricorsi ultra-quinquennali.

In definitiva, volendo dar conto del dato globale dell'attività del Tar Molise e del complesso dei provvedimenti adottati nel 2017, si arriva ad un totale di 868 provvedimenti (820 nell'anno precedente), se



correttamente si considerano, oltre a quelli che hanno definito i ricorsi nel merito, anche le ordinanze collegiali e cautelari e i decreti presidenziali, provvedimenti tutti che fanno parte a pieno titolo del lavoro del tribunale e della sua produttività.

Tali risultati sono stati raggiunti grazie all'impegno profuso dai protagonisti del processo - avvocati, magistrati, personale di segreteria - anche nell'affrontare il nuovo sistema processuale e allo spirito di collaborazione che ha improntato i rapporti tra loro, accomunati tutti dalla volontà di perseguire il risultato di garantire ai privati e alle amministrazioni la più completa tutela delle rispettive posizioni.

### **2.c Arretrato**

Anche con riferimento all'arretrato, vale la pena di rilevare che questo tribunale si trova in una posizione abbastanza accettabile: innanzitutto è già stata definita o comunque risulta fissata a udienza la quasi totalità dei ricorsi introitati sino al 2012; salvo un piccolo gruppo di ricorsi, presumibilmente destinati ad essere definiti con decreti di perenzione.

Inoltre, per buona parte del 2018 abbiamo già programmato una serie di udienze aggiuntive, la prima già tenuta in febbraio, nell'ambito del programma di smaltimento straordinario previsto dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, in applicazione del D.P.C.M. 27 marzo 2013.

In tali udienze saranno fissate tutte le cause introitate sino al 30 settembre 2014, mentre le cause introitate nel quarto trimestre 2014 saranno fissate alle udienze ordinarie nel corso dell'anno 2018.

In conseguenza, a fine 2018 al Tar Molise dovrebbero essere pendenti solo ricorsi depositati nell'ultimo triennio; fermo restando che anche molti di tali ricorsi sono già stati e saranno decisi in via definitiva sia con sentenze ordinarie che con sentenze brevi.

Infatti, a oggi risultano definiti 336 ricorsi sui 471 depositati nel 2015, 277 sui 432 depositati nel 2016 e 200 sui 526 depositati nel 2017; in sintesi, sono già stati decisi quasi tre quinti di tutti i ricorsi presentati negli ultimi tre anni.

## **2.d Tipologia dei provvedimenti e delle istanze presentate**

Oltre alle sentenze e ai decreti decisori che hanno definito i ricorsi, nell'anno 2017 sono stati pubblicati 159 ordinanze cautelari e 68 decreti cautelari; inoltre sono state adottati 127 ordinanze collegiali e 45 decreti presidenziali di altra e varia natura.

Con particolare riferimento alle istanze cautelari, nel 2017 si è verificato un fenomeno analogo a quello già constatato negli anni precedenti: la presentazione di un altissimo numero di istanze cautelari in rapporto al numero totale di ricorsi.

Sono stati proposti ben 345 ricorsi con annessa istanza di sospensione del provvedimento impugnato e, tra questi, 58 contenevano anche una richiesta di decreto presidenziale cautelare urgente.

Il dato relativo alle richieste di decreti monocratici è rimasto dunque pressoché immutato rispetto allo scorso anno, attestato sul 10% circa rispetto alla totalità dei ricorsi presentati; è invece notevolmente aumentata la percentuale delle istanze cautelari che ha raggiunto il 65% dei ricorsi mentre nell'anno precedente si era attestata sul 50%.

Tale ultimo dato, risultante dal Sistema informativo GA, va peraltro depurato di un buon numero di richieste cautelari prive di domanda di fissazione d'udienza e dunque, di fatto, da considerare come non presentate.

Riguardo alle istanze cautelari non posso che ripetere quanto già sottolineato in passato: siamo in presenza di un evidente eccesso di utilizzo di tale strumento.

Ribadisco che questa osservazione ha un significato esclusivamente statistico/organizzativo, non essendo certo mia intenzione conculcare l'attività dei difensori che devono evidentemente sentirsi liberi di presentare le istanze che ritengano utili per tutelare la parte che rappresentano.

## **2.e Nomina e compensi degli ausiliari del giudice**

Nel corso del 2017 è proseguito anche il lavoro, già iniziato nel 2016, di riordino e razionalizzazione delle pronunce con le quali si dispongono le verificazioni e le consulenze tecniche d'ufficio.

Innanzitutto è stato introdotto un criterio generale di rotazione nella scelta dei verificatori e dei consulenti (ma lo stesso discorso vale anche per la nomina dei commissari ad acta).

Le ordinanze e le sentenze che hanno disposto una verifica o a una consulenza, nei casi di nomina di figure di vertice di una struttura pubblica, con attribuzione ai nominati della facoltà di delega ad altro soggetto idoneo, hanno sempre richiesto che le deleghe fossero assegnate seguendo un trasparente criterio di rotazione, in modo da impedire che venissero indicati sempre gli stessi soggetti.

Inoltre, nel 2017 si è rafforzato il *trend*, iniziato già nel 2016, di una significativa riduzione del numero delle verificazioni e delle consulenze tecniche d'ufficio, limitate ai soli casi in cui esse siano state assolutamente indispensabili al fine di decidere la controversia.

E infatti, nel 2016 sono stati nominati 11 verificatori e 2 consulenti tecnici d'ufficio e nel 2017 sono stati nominati 4 verificatori e 2 consulenti tecnici d'ufficio.

Il ricorso al CTU è stato dunque limitato a pochissimi casi, anche in adesione alla *ratio* sottesa all'articolo 19, 1° comma, del c.p.a., secondo cui si deve utilizzare il consulente soltanto se è indispensabile, mentre negli altri casi il legislatore individua nel verificatore la figura più adeguata.

Particolarmente significativa è stata anche la razionalizzazione dei relativi compensi; la determinazione del *quantum* liquidato agli ausiliari del giudice è avvenuta, nella quasi totalità dei casi, a mezzo di decreto presidenziale e la media degli importi corrisposti nel 2017 è stata di € 440; parliamo dunque di cifre notevolmente più basse rispetto alle somme liquidate negli anni precedenti.

Tale riduzione è stata possibile grazie ad una puntuale perimetrazione dei quesiti da porre agli ausiliari e grazie anche all'utilizzo di criteri più rigidi nella liquidazione dell'onorario.

Analoga riduzione ha interessato i compensi dei commissari ad acta per i quali l'importo medio liquidato nel 2017 è stato di circa € 320; cifra ben inferiore a quelle registrate negli anni precedenti, in alcuni dei quali la media si è attestata intorno al quadruplo.

Tale questione peraltro non riguarda i commissari ad acta nominati per le ottemperanze connesse alla legge "Pinto"; in tali ipotesi infatti, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge di stabilità 2016 (legge 208/2015, articolo 1, comma 777), l'attività del commissario ad acta rientra nell'onnicomprendività della retribuzione dei dirigenti.

## **2.f Materie trattate**

Quanto alla tipologia delle materie trattate, anche nell'anno appena trascorso la palma va ai ricorsi per l'esecuzione delle sentenze del giudice ordinario passate in giudicato, con prevalenza di quelle *ex lege* Pinto, e per l'esecuzione delle sentenze dello stesso Tar.

Tali ricorsi hanno rappresentato quasi un quinto di tutti quelli introitati nel 2017, dovendosi peraltro registrare una lieve diminuzione percentuale rispetto al 2016.

Già lo scorso anno avevo svolto alcune considerazioni critiche sul problema costituito da questo tipo di ricorsi.

Non posso che ribadire tale giudizio: i ricorsi per l'ottemperanza sono in realtà dovuti ad un comportamento della pubblica amministrazione che non può considerarsi accettabile.

Infatti, mentre tutti i ricorsi nelle altre materie nascono solitamente da dubbi interpretativi circa l'applicazione al caso concreto di norme e principi, spesso di non facile e immediata interpretazione, il ricorso per l'ottemperanza interviene in situazioni in cui questa fase si è ampiamente svolta e conclusa con la pronuncia del giudice che stabilisce quale è la giusta attività da porre in essere.

Pertanto, nella prima ipotesi la posizione della parte che risulterà soccombente può essere considerata come rientrante nella fisiologia del sistema; nella seconda è difficile individuare delle ragioni che consentano di giustificare l'inadempimento dell'amministrazione al *dictum* del giudice.

Perciò il frequente ricorso al giudizio per l'ottemperanza non può non essere considerato un fatto patologico, anche nell'ambito del processo che è di per sé un momento di crisi dell'ordinamento; patologia che la pubblica amministrazione dovrebbe trovare il modo di eliminare o almeno di limitare solo a casi estremi.

Un altro quinto di tutti i ricorsi introitati nel 2017 è poi rappresentato da questioni in tema di stranieri; il numero di tali ricorsi si è addirittura quadruplicato rispetto all'anno 2016. Nello specifico si tratta di un contenzioso proposto nella quasi totalità da cittadini extracomunitari e quasi sempre contro provvedimenti di revoca delle misure di accoglienza ovvero, in minor numero, di diniego o revoca del permesso di soggiorno.

La gran parte di tali ricorsi contiene anche la richiesta di patrocinio a spese dello Stato e costituisce il 90% di tutte le cause che lo hanno ottenuto.

Segue, per numero di ricorsi presentati, la materia della edilizia e urbanistica, che però ha registrato una sensibile flessione rispetto all'anno

precedente. Non siamo in grado di valutare se tale fenomeno sia dovuto ad un più corretto svolgimento dell'attività amministrativa degli enti preposti (cosa che naturalmente mi auguro e auspico) o se purtroppo sia causato da una riduzione dell'attività edilizia nell'intero territorio regionale.

Sostanzialmente nella stessa posizione in questa particolare classifica si trovano i ricorsi in materia di pubblico impiego, che comprende anche la polizia di Stato, il Corpo Forestale dello Stato e le forze armate in genere, nonché la pubblica istruzione.

Infatti, nonostante il passaggio del pubblico impiego alla giurisdizione del giudice ordinario avvenuto nel 2001, permane ancora davanti al giudice amministrativo un discreto contenzioso che solitamente riguarda aspetti di rilevante interesse per l'organizzazione dell'amministrazione e quindi, di riflesso, per un notevole numero di dipendenti pubblici.

E' da registrare anche un significativo aumento del numero dei ricorsi avverso i provvedimenti di revoca di contributi in agricoltura, addirittura quadruplicato rispetto all'anno precedente.

Ciò significa – dobbiamo presumere – che l'amministrazione competente ha attivato un più puntuale controllo sull'erogazione di risorse pubbliche ai privati e sul loro utilizzo da parte dei destinatari.

Indipendentemente dall'esito dei ricorsi, tale comportamento è da considerare in sé come un apprezzabile sintomo di puntuale attenzione da parte della amministrazione in funzione di una attività legittima, efficace e coerente con la *ratio* della normativa a favore degli agricoltori.

Seguono, con percentuali abbastanza simili a quelle degli anni precedenti, i ricorsi in materia di Servizio sanitario nazionale, molti dei quali presentati dalle aziende sanitarie private.

Tali ricorsi coinvolgono in realtà, sia pure solitamente in via indiretta, anche l'interesse dei cittadini ad un servizio efficiente e ad un razionale utilizzo delle risorse.

Un cenno particolare va fatto poi al contenzioso sugli appalti, che rappresentano un settore molto importante per l'economia nazionale; la pendenza dei ricorsi in questo campo viene sovente utilizzata per additare i Tar come responsabili o almeno corresponsabili delle lentezze dell'amministrazione, se non addirittura della crisi del nostro Paese.

Come andiamo ripetendo ormai da molti anni, questa illazione è smentita dai dati concreti.

In primo luogo, come è noto a tutti gli addetti ai lavori, i tempi per la definizione nel merito dei ricorsi sugli appalti sono ormai brevissimi, per le note disposizioni processuali in materia che hanno creato una corsia preferenziale per tale tipo di contenzioso.

Inoltre i numeri implicati sono molto bassi rispetto alla mole di gare pubbliche che si svolgono quotidianamente.

A questo proposito il presidente Pajno, nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018 del Consiglio di Stato, ha riferito di un'indagine statistica, effettuata combinando i dati forniti dall'ANAC col numero di gare bandite e di ricorsi presentati.

Ebbene, da tale indagine è emerso che la percentuale di impugnazione delle procedure di appalto è pari, a livello nazionale, a circa il 2,7%, eccezion fatta per i cosiddetti "grandi appalti" per i quali la percentuale si decuplica.

E, se a ciò si aggiunge il fatto che la percentuale di pronunce che accolgono le istanze di sospensione è dello 0,75%, è giocoforza ammettere che le ragioni delle lentezze negli appalti pubblici vanno ricercate da altre parti, innanzitutto nella farraginosità della normativa in materia.

Problema che il legislatore non ha fin qui affrontato in maniera efficace, limitandosi sostanzialmente alla produzione di una normativa di settore che, soprattutto in questi ultimi anni sembra, per molti aspetti, finalizzata a dissuadere dalla presentazione dei ricorsi, prescindendo da un reale ed effettivo miglioramento del sistema e delle procedure: basti ricordare l'aumento del contributo unificato, che continua ad essere estensivamente applicato ai motivi aggiunti, nonostante un tentativo di razionalizzazione e limitazione effettuato alcuni anni fa dal Tar Trento che coinvolse la Corte di Giustizia (ord. 23 ottobre 2014 n. 366), senza però conseguire un risultato apprezzabile (C-61 - 6 ottobre 2015 - Corte giustizia U.E.).

In tema di appalti è poi da esprimere qualche perplessità sulle recenti disposizioni (comma 2 bis, aggiunto all'art 120 del cpa dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) che hanno introdotto l'onere di immediata impugnazione delle delibere di ammissione alla gara: si può ragionevolmente ipotizzare che tale meccanismo leda il diritto dei cittadini ad una completa tutela giurisdizionale.

E non a caso, il Tar Piemonte con una pronuncia recentissima (Sezione I, ordinanza 17 gennaio 2018, n. 88) ha rimesso la questione alla Corte di giustizia dell'Unione Europea. Il Tribunale ha formulato il quesito se la disciplina europea in materia di diritto di difesa, di giusto processo e di effettività sostanziale della tutela (segnatamente, gli articoli 6 e 13 della CEDU, l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e l'art. 1 Dir. 89/665/CEE, 1 e 2 della Direttiva) osti ad una normativa nazionale, quale il citato art. 120, comma 2 bis, c.p.a., che impone all'operatore di impugnare l'ammissione/mancata esclusione di un altro soggetto entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione del provvedimento con cui viene disposta l'ammissione/esclusione dei partecipanti.

Tornando alla specifica realtà del Tar Molise, nell'anno 2017 sono stati presentati 30 ricorsi in materia di appalti; con un aumento di circa il 20% rispetto all'anno precedente.



La gran parte di tali ricorsi è stata definita con sentenza breve nel giro di pochi mesi; in linea con quanto accade a livello nazionale e a conferma di quanto detto finora.

Per una maggior comprensione di tutti questi dati statistici rinvio alla appendice B allegata. Essi sono parzialmente divergenti rispetto alle risultanze del prospetto riepilogativo per l'anno 2017 relativo a tutti i Tar, tratto dalla relazione del Presidente del Consiglio di Stato per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018. Tali differenze sono dovute ad un controllo ulteriore effettuato su materiale informatico e cartaceo da parte degli uffici di questo tribunale, a seguito del quale è stato possibile correggere alcune imprecisioni.

Nell'appendice A sono segnalate alcune delle sentenze più significative pronunciate nel 2017, o per la rilevanza dei principi giuridici interessati, o per il particolare impatto che hanno avuto sulla vita della regione e dei suoi abitanti.

### **3. Processo amministrativo telematico**

Per la giustizia amministrativa il 2017 è stato l'anno della grande svolta tecnologica: dal 1° gennaio è entrato in vigore su tutto il territorio nazionale il Processo amministrativo telematico - Pat.

L'attivazione è stata preceduta, nel corso del 2016, da una fase di sperimentazione, segnata da qualche incertezza, come forse era inevitabile.

E' noto infatti che nelle prime previsioni normative il processo telematico sarebbe dovuto entrare in funzione il 1° luglio 2016; data rinviata al 1° gennaio 2017 a causa di alcuni inconvenienti tecnici che non sono stati risolti in tempo utile.

La sperimentazione avviata negli ultimi mesi del 2016 è stata molto faticosa per tutti gli operatori, ma ha consentito di mettere a fuoco e superare vari aspetti problematici, sia di natura tecnica che giuridica.

Si deve però riconoscere che, nonostante l'impegno profuso quotidianamente da tutti i soggetti coinvolti, pubblici e privati, il Pat presenta ancora qualche criticità, forse anche perché dobbiamo operare con modalità nuove e differenti rispetto a quelle fin qui seguite.

Infatti, la novità del Pat non è consistita nella mera sostituzione della carta con il documento informatico.

Attraverso il Regolamento e le specifiche tecniche di cui al D.P.C.M. 40 del 2016 e con l'introduzione della nuova modulistica per il deposito del ricorso e per i successivi adempimenti, è stato realizzato, in sostanza, un nuovo modello processuale che costringe tutti gli operatori ad una drastica riconversione del modo di lavorare e alla creazione di nuove prassi rispetto a quelle affinate e consolidate negli anni.

Per esempio, e per fare riferimento anche ad aspetti di natura strettamente pratica, ma non per questo di minor rilevanza nella quotidianità del lavoro, vi è stata una certa resistenza da parte delle associazioni degli avvocati in relazione all'obbligo del deposito della copia cartacea del ricorso e di tutti gli altri atti di parte; obbligo che la recente legge di bilancio (art. 1, comma 1150 della legge di bilancio 2018, la n. 205 del 2017) ha peraltro prorogato per tutto il 2018, a conferma della sua opportunità in questa fase di avvio.

Mi rendo conto che si tratta oggettivamente di un ulteriore aggravio a carico delle parti ma credo che non sarebbe agevole trasferire tale incombenza sugli uffici, sino a che non saranno dotati di strumenti adeguati ed eventualmente di personale che possa essere addetto a tali compiti.

D'altronde è sotto gli occhi di tutti gli addetti ai lavori che l'introduzione del Pat non ha affatto prodotto una riduzione dell'impegno da parte della segreteria giurisdizionale, come forse ci si aspettava.

L'attività di controllo e verifica dei fascicoli non solo è rimasta, come ovvio, in tutta la sua rilevanza ma è diventata in realtà molto più complessa e gravosa rispetto a prima.

Questa situazione non deriva solo dalla necessità, temporanea e comune a tutti gli operatori del processo, di abituarsi a modalità nuove, ma è connessa anche ad una oggettiva maggior complessità e, per certi versi, farraginosità del sistema.

Sul piano strettamente organizzativo, dovrebbe comportare una semplificazione del lavoro la regola in vigore dal 1° gennaio 2018 (si veda l'articolo 7, comma 3 del decreto-legge 168/2016), in virtù della quale anche tutti i ricorsi depositati precedentemente al 1° gennaio 2017 sono soggetti al sistema Pat; ferma restando la legittimità di tutti i depositi cartacei effettuati antecedentemente al 1° gennaio 2018, depositi cartacei che sono stati convertiti nel formato digitale a cura degli uffici.

Non sono del tutto certo, ma questo è un mio dubbio personale, del fatto che tale modifica sarà realmente migliorativa; si vedrà solo in prosieguo di tempo quali saranno i suoi reali effetti.

Nell'ambito del nuovo processo sono stati in gran parte risolti, durante il 2017, molti dubbi e problemi relativi sia ad aspetti meramente operativi e applicativi delle disposizioni del Pat, sia a questioni più strettamente tecnico-giuridiche.

Tale risultato è stato ottenuto con il congiunto coinvolgimento dei singoli tribunali, che affrontavano le situazioni concretamente sul campo, e del Servizio centrale per l'informatica del Segretariato generale del Consiglio di Stato, che ha dato un importantissimo contributo di studio e di intervento operativo costante.

Mi piace segnalare che tutto questo lavoro di squadra ha condotto nello scorso dicembre all'attribuzione alla magistratura amministrativa del premio Agenda Digitale 2017 nella sezione dedicata alle amministrazioni centrali, intitolata "Attuazione dell'Agenda Digitale".

Il prestigioso premio viene conferito dall'Osservatorio "Agenda Digitale" della School of Management del Politecnico di Milano con il patrocinio del Dipartimento della Funzione Pubblica del Ministero per la Semplificazione e la Pubblica amministrazione del Governo Italiano.

Questi risultati positivi non possono però indurci a sottovalutare le difficoltà applicative del nuovo processo; difficoltà che hanno, forse inevitabilmente, portato anche all'instaurarsi di uno specifico contenzioso correlato proprio alla interpretazione ed applicazione di tutte le nuove regole introdotte dal Pat.

Sono in proposito da segnalare alcune pronunce improntate ad un forte rilievo dei nuovi meccanismi processuali; per esempio, varie decisioni (Tar Catania, sez. II, 4 dicembre 2017, n. 2806; Tar Palermo, sez. III, 13 luglio 2017, n. 1842; Tar Basilicata 21 settembre 2017, n. 607) che hanno ritenuto inammissibile il ricorso notificato ad una Pubblica amministrazione presso un indirizzo di posta elettronica non inserito nell'apposito registro tenuto dal Ministero della giustizia (Reginde).

Peraltro in linea di massima la tendenza della giurisprudenza è stata nel senso di evitare sanzioni definitive quali l'inammissibilità o la nullità di determinati atti, seguendo una linea interpretativa orientata a sanare criticità o comunque a qualificare come corretti i comportamenti processuali delle parti, anche in situazioni che, *prima facie*, non apparivano del tutto aderenti alle nuove disposizioni.

Si veda ad esempio Cons. Stato, sez. IV, sent. 4 aprile 2017, n. 1541: con una approfondita e articolata pronuncia si è stabilito che, anche dopo l'entrata in vigore del processo amministrativo telematico, la formazione, notificazione e deposito, in formato cartaceo, degli atti di parte (nonché

degli atti del giudice e dei suoi ausiliari), con la conseguente mancanza di sottoscrizione digitale, non danno luogo a inesistenza, abnormità o nullità dei menzionati atti ma solo ad una situazione di irregolarità, regolarizzabile, ex art. 44 c.p.a., su ordine del Collegio, nel termine perentorio fissato.

Tale pronuncia è stata sostanzialmente condivisa dalla giurisprudenza che si è formata successivamente.

In altri casi si è ritenuta valida la procura speciale anche se redatta in formato cartaceo, come previsto dall'art. 8, comma 2, D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40, essendo sufficiente che, al momento del deposito, da effettuare in formato digitale, il difensore compia l'asseverazione di cui all'art. 22, comma 2, d.lgs.7 marzo 2005, n. 82 (Cons. St., sez. V, 24 novembre 2017, n. 5490).

D'altronde, la linea di tendenza volta a privilegiare la sostanza sulla forma è, direi condivisibilmente, seguita dalla giurisprudenza, sia civile che amministrativa (Cass., Sez. Un., n. 7665 del 18 aprile 2016; Cons. Stato, n.1541 del 4 aprile 2017), fino alla stessa Adunanza plenaria del Consiglio di Stato anche con riferimento a questioni sorte nel periodo antecedente all'introduzione del Pat; mi riferisco, in particolare, alla nota sentenza della Ap (n. 6 del 19 settembre 2017) con cui si è definitivamente chiarito che la notificazione del ricorso poteva avvenire tramite pec, anche prima dell'adozione del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

I problemi interpretativi e applicativi del Pat sono stati comunque fin qui affrontati e risolti nell'ambito ordinario del processo, sia in primo grado che in appello.

Non è mai stato attivato infatti, a quanto mi risulta, lo specifico meccanismo previsto dal decreto legge numero 168/2016 che ha introdotto nelle norme di attuazione del codice del processo amministrativo l'articolo 13 bis; secondo tale disposizione, per un periodo

di 3 anni, in caso di dubbi interpretativi sull'applicazione delle norme in tema di Pat, il collegio può sottoporre al presidente del Consiglio di Stato un'istanza di rimessione della questione all'esame dell'Adunanza plenaria.

Tale procedura, per certi versi abbastanza rivoluzionaria e comunque sicuramente eccentrica rispetto al sistema, di fatto non è mai stata applicata in quanto sino ad ora, come dicevo, per dirimere i dubbi sollevati sulle disposizioni del processo telematico sono stati utilizzati i normali canali del processo amministrativo.

#### **4. Organizzazione**

Nel corso del 2017 sono state attivate varie iniziative per migliorare l'organizzazione del tribunale, sia con riferimento all'attività propriamente giurisdizionale che a quella di natura amministrativa, peraltro strumentale alla prima.

Si è intervenuti sulla notevole mole di archivio cartaceo ancora presente, rappresentata, per una gran parte, da documentazione riguardante cause già definite. Un squadra di addetti è stata impegnata in un'attività di "ripulitura" dei fascicoli che ha consentito finora lo smaltimento di circa un terzo dell'intero materiale cartaceo; il lavoro continuerà anche nel 2018.

Sono stati inoltre digitalizzati tutti i fascicoli relativi ai ricorsi non ancora definiti, in modo da adeguare la realtà operativa del tribunale alle disposizioni dettate al fine di realizzare una completa informatizzazione dell'intero contenzioso, anche di quello già pendente all'avvio del Pat.

E' stata riattivata l'organizzazione della biblioteca, che in passato era un fiore all'occhiello del tribunale ma che negli ultimi anni aveva subito una battuta d'arresto. E' in corso l'ordine di un buon numero di volumi relativi alle novità più recenti nel settore del diritto amministrativo, ma

non mancheranno, ovviamente, anche pubblicazioni riguardanti altri rami del diritto.

E' mio grande desiderio rendere possibile l'utilizzo della biblioteca da parte degli studenti e in generale di persone interessate anche se estranee al tribunale. Conto di risolvere una serie di problemi organizzativi, soprattutto legati al tema della sicurezza, in modo da rendere fruibile la biblioteca nel corso di questo anno, dopo aver completato il riordino e l'allestimento dell'intero materiale librario.

Nel corso del 2017 sono stati operativi anche i tirocini formativi previsti dall'art. 73 del D.L. 21 giugno 2013, n. 69; due giovani laureati hanno svolto con capacità e impegno il lavoro loro affidato.

Credo di poter affermare che per i nostri tirocinanti sia stata un'esperienza molto interessante e proficua; sicuramente lo è stata per noi magistrati.

Quest'anno, come in tutti i Tar e al Consiglio di Stato, ha preso l'avvio l'Ufficio del processo, in applicazione del D.L. 168 del 2016 e del decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 25 maggio 2017.

L'Ufficio è strutturato con un responsabile, scelto tra i funzionari del Tar, e da giovani neolaureati che in tal modo compiranno il loro tirocinio presso la nostra sede.

Sono fiducioso che questa nuova struttura potrà dare un utile contributo alla nostra attività giurisdizionale.

Riguardo al personale di magistratura l'organico del Tar Molise, anche dopo l'assunzione dei 40 nuovi magistrati, non è stato modificato, come d'altronde è avvenuto per la maggior parte dei Tar d'Italia; gran parte dei nuovi colleghi sono stati assegnati solo alle sedi che avevano un maggior numero di posti scoperti, conseguente anche all'abbassamento dell'età pensionabile da 75 a 70 anni.

Peraltro, nel giro di poco tempo, la composizione del tribunale potrà subire un drastico ridimensionamento a causa della concomitanza di alcune evenienze.

Innanzitutto il collega De Falco lascerà Campobasso il prossimo 30 aprile per tornare alla sua città, Napoli, in esecuzione della delibera del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa che ha disposto una tornata di trasferimenti a domanda degli interessati.

Permettetemi di salutare affettuosamente l'amico Domenico, augurandogli buon lavoro nella nuova sede, anche se nutro la convinzione che, almeno un po', rimpiangerà gli anni trascorsi qui a Campobasso.

A seguito del trasferimento del collega De Falco, il CPGA aveva disposto l'assegnazione di un nuovo magistrato individuato tra i colleghi nuovi assunti.

Senonché la prevista sostituzione non si è realizzata e, conseguentemente, tra poco più di un mese, l'organico del Tar potrebbe essere ridotto ai minimi termini con due magistrati e il presidente.

Dal 30 ottobre ci sarà poi una ulteriore novità: il collega Monteferrante è stato nominato consigliere di Stato e pertanto anche lui lascerà, dopo 10 anni, questa sede per trasferirsi a Roma.

Formulo a Luca i miei affettuosi auguri e congratulazioni per il nuovo prestigioso incarico e sono certo che anche lui conserverà, come noi, un eccellente ricordo di questi anni di lavoro insieme.

In conseguenza di tali movimenti, la situazione dell'organico del tribunale è destinata a diventare drammatica, in quanto non ci sarebbe un numero di magistrati sufficiente per comporre il collegio.

Da parte mia, ho già interessato il Consiglio di Presidenza affinché intervenga per eliminare o quantomeno ridurre gli inconvenienti e le inevitabili disfunzioni dovute a tale carenza.



Peraltro, a quanto mi consta, il nostro organo di autogoverno è consapevole della situazione e sta verificando la possibilità di ulteriori assegnazioni che dovrebbero comunque garantire l'arrivo al tar Molise di un nuovo collega.

Al momento, non abbiamo alcuna informazione sicura per cui, in mancanza di tale soluzione, potremo contare su rinforzi stabili solo a seguito dell'espletamento del nuovo concorso già bandito per 50 posti di referendario, aumentati poi a 70; si tratta però di una procedura che non si concluderà prima di almeno un anno.

Così stando le cose, non abbiamo la certezza che la situazione, tutto sommato accettabile, in cui si trova il nostro Tar con riferimento al rapporto ricorsi introitati/ricorsi definiti si potrà mantenere nel prossimo futuro.

## **5. Attività extragiudiziarie**

Nella relazione dello scorso anno avevo annunciato il proposito di attivare una collaborazione di studio con il Foro e con il mondo accademico per approfondire argomenti di comune interesse.

Abbiamo effettuato alcuni proficui incontri sul Processo amministrativo telematico, cui hanno partecipato attivamente gli avvocati e i funzionari del Tar.

In collaborazione con la Scuola di specializzazione per le professioni legali e il Dipartimento giuridico dell'Università del Molise, nell'ambito del Master di II livello in Progettazione e Promozione del paesaggio culturale, si è tenuto un interessante seminario in materia di paesaggio; argomento dalle ricadute significative sul territorio e sulla società civile.

La Scuola forense del Molise ha magistralmente organizzato un Corso di Diritto processuale amministrativo, che si è svolto nelle aule

dell'Università da settembre a dicembre dello scorso anno. Il Tar, insieme alla cattedra di Diritto amministrativo dell'Unimol e al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Campobasso, ha partecipato attivamente alla realizzazione del corso, in un'ottica di collaborazione e crescita culturale.

La percezione della valenza altamente positiva di un'apertura alla società nella quale il sistema della giustizia amministrativa è inserito è peraltro largamente diffusa e ha trovato autorevole espressione nell'invito rivolto dal presidente del Consiglio di Stato affinché dai Tar venisse organizzato un incontro con gli studenti in occasione della "giornata della legalità" prevista per il 23 maggio per ricordare la figura di due valorosi magistrati, Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, morti per mano della mafia.

Grazie alla preziosa collaborazione dell'Ufficio scolastico regionale del Molise, ho quindi incontrato, in quella data, una nutrita rappresentanza di studenti degli istituti cittadini; parliamo per intenderci di almeno 400 ragazzi, nonché di numerosi docenti e dirigenti scolastici.

Devo dire con grande piacere che l'iniziativa è stata molto apprezzata e ha suscitato l'interesse di tutti i presenti; di talché ci siamo ripromessi di dare un seguito a questa esperienza così positiva e stimolante.

Per l'anno che viene ci auguriamo dunque, parlo a nome di tutti noi, colleghi e collaboratori, di continuare con l'impegno di sempre il nostro lavoro quotidiano al servizio dello Stato e dei cittadini.

Tanto premesso,

DICHIARO APERTO L'ANNO GIUDIZIARIO 2018

APPENDICE A

PRONUNCE PARTICOLARMENTE SIGNIFICATIVE

ADOTTATE NEL 2017

**1) Sentenze 12 gennaio 2017, nn. 5 e 6, rel. De Falco (istituzione EGAM).**

Le identiche pronunce costituiscono l'esito di analoghi ricorsi proposti da alcuni Comuni molisani per contestare sia l'istituzione da parte della Giunta della Regione Molise dell'Ente di Governo dell'Ambito per il servizio idrico integrato denominato EGAM sia l'adesione coattiva dei Comuni a tale ente. Le due sentenze hanno accolto il ricorso sulla base dell'assorbente considerazione dell'incompetenza della Giunta. Tuttavia l'iter motivazionale contiene anche importanti snodi utili alla riedizione del potere da parte della Regione. Si è infatti rilevato che l'autonomia dei Comuni non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali (Corte Cost. sentenza n. 286 del 1997).

**2) Sentenza 15 marzo 2017, n. 83, rel. De Falco (principi in materia di autorizzazione per impianti eolici minori).**

La sentenza respinge il ricorso proposto dal Ministero dei Beni Culturali avverso l'autorizzazione rilasciata da un Comune molisano alla società controinteressata per la realizzazione sul proprio territorio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica di potenza inferiore alla soglia di legge e sottoposto quindi alla Procedura di autorizzazione semplificata di cui al d.lgs. 3 marzo 2011 n. 28 (c.d. impianto minieolico).

Il Tribunale ha ritenuto che il d.lgs. n. 28/2011 detta un regime procedimentale autonomo che non richiama l'applicazione delle linee-guida e che quindi non contempla nemmeno l'estensione dei poteri ministeriali con riguardo alle aree contermini, non previste nel regime semplificato (e previste invece all'art. 14.9 delle linee guida), con ciò esprimendo una scelta sul piano sostanziale coerente con l'impatto paesaggistico, certamente minore, data la limitata potenza di siffatti impianti di produzione di energia ed in linea con un ordinario principio di proporzionalità.

**3) Sentenza 29 marzo 2017, n. 116, rel. Ciliberti (revoca misure accoglienza).**

La sentenza accoglie un ricorso avverso un decreto prefettizio di revoca delle misure di accoglienza e coglie l'occasione per dare una lettura coerente del non semplice quadro normativo.

La pronuncia premette che la revoca delle misure di accoglienza da parte del Prefetto è una particolare misura prevista dall'art. 23 del D.Lgs. 18.8.2015 n. 142, al realizzarsi, tra l'altro, di una violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture in cui è accolto da parte del richiedente asilo.

Nella pronuncia il Tribunale ha ritenuto che ciò che consente di comprendere la reale portata della normativa di cui all'art. 23, comma 1 lett. e), del D.Lgs. 18.8.2015 n. 142 è il successivo comma 4 dello stesso art. 23, a tenore del quale "Nell'ipotesi di cui al comma 1, lettera e), il gestore del centro trasmette alla Prefettura - Ufficio territoriale del Governo una relazione sui fatti che possono dare luogo all'eventuale revoca, entro tre giorni dal loro verificarsi". La norma sanziona con la perdita dell'accoglienza ricettiva le gravi violazioni, i gravi danneggiamenti e le gravi violenze solo se commessi all'interno della struttura di accoglienza, non all'esterno di essa.

**4) Sentenza 11 aprile 2017, n. 133, rel. De Falco (limiti alla legittimazione processuale dei consiglieri di minoranza).**

Il TAR ha ravvisato la sussistenza della legittimazione di alcuni consiglieri di minoranza all'impugnazione di una delibera di approvazione del bilancio di previsione e dei documenti allegati, sulla base del principio per il quale essi possono impugnare gli atti incidenti in via diretta sul diritto all'ufficio dei medesimi e, quindi, su un diritto spettante alla persona investita della carica di consigliere, dovendosi invece escludere che ogni violazione di forma o di sostanza nell'adozione di una deliberazione, si traduca in una automatica lesione dello *ius ad officium*, altrimenti si giungerebbe al paradosso che qualunque delibera consiliare dovrebbe ritenersi impugnabile dai consiglieri dissenzienti, quanto meno con riferimento alla censura relativa alla pretesa conformità di essa al modello legale.

**5) Sentenza 28 aprile 2017, n.150, rel. De Falco (principi in materia di appalti).**

La nuova regola del consolidamento dell'ammissione che deriva dalla mancata impugnazione tempestiva della stessa trova il proprio bilanciamento nel sistema nella necessaria pubblicità degli atti di gara, occorrendo che ai candidati sia garantito il pieno e tempestivo accesso alla documentazione, non potendo altrimenti decorrere il termine per impugnare un atto (l'ammissione di un altro operatore) privo di diretta lesività e la cui piena conoscenza postula la verifica dei presupposti su cui si fonda. Sotto questo aspetto è essenziale ai fini del decorso del termine la pubblicazione di tutti gli atti rilevanti sul profilo committente secondo quanto previsto dall'art. 120, co. 2-bis, del c.p.a. che richiama l'art. 29 del d.lgs. n. 50/2016.

**6) Sentenza breve 2 maggio 2017, n. 156, rel. Ciliberti (apparecchi per il gioco lecito – orari di apertura e chiusura).**

Se è vero che la decisione della Corte costituzionale del 2014 (sentenza n.220 del 2014) ha considerato pienamente legittimo l'utilizzo in questo campo dei poteri di ordinanza ex art. 50, comma 7, del T.u.e.l. per esigenze di tutela della salute, nondimeno i provvedimenti comunali di contrasto della ludopatia (benché ancorati a disposizioni di legge regionale), devono riguardare aspetti specifici della comunità locale amministrata, non già la questione nella sua generica definizione sociale. Pertanto, le limitazioni di orario all'attività degli esercizi commerciali trovano giustificazione, anche alla luce del dettato costituzionale e della normativa comunitaria sulla libertà dell'iniziativa economica, in esigenze concrete - da dimostrare volta per volta - di prevenire, almeno per un periodo di tempo limitato (stante la natura provvisoria e contingente di tali misure) il fenomeno della ludopatia tra le fasce più deboli della popolazione.

**7) Sentenza 3 ottobre 2017, n.331, rel. De Falco (partecipazioni della Regione al capitale delle società).**

Il Tribunale ha esaminato la questione dell'interpretazione dell'art. 3, co. 27 della legge finanziaria 244/2007. Secondo il Tribunale tale disposizione osta a che un ente

pubblico anche se a finalità generale come è la Regione possa decidere di aumentare la propria partecipazione ad una società che possiede uno Zuccherificio, non essendo sufficiente l'obiettivo di conservare sia il livello occupazionale sia una importante risorsa produttiva. Secondo la pronuncia, riconoscere la coincidenza tra siffatti obiettivi e le finalità istituzionali significherebbe abilitare gli enti territoriali a finalità generali, come le Regioni, a porre in essere tutti i possibili interventi pubblici di salvataggio di realtà produttive locali, determinando nella sostanza, al netto della disciplina sugli Aiuti di Stato, un impegno per la finanza pubblica difficilmente sostenibile e certamente contrario alla *ratio* sottesa all'art. 3, co. 27, della l. n. 244/2007 e alla puntuale direzione di rigore finanziario riflessa anche nel nuovo articolo 81 della Costituzione.

**8) Sentenza 08 novembre 2017, n. 404, rel. Monteferrante (potere/dovere revoca).**

La sentenza subordina l'annullamento in autotutela dell'atto attributivo alla ricorrenza "di un interesse pubblico attuale concreto che, nel caso di somme di denaro illegittimamente erogate, deve ritenersi *in re ipsa* e cioè "autoevidente" in quanto correlato alla esigenza inderogabile di salvaguardia degli interessi finanziari dell'Unione Europea, dello Stato e degli enti pubblici che non consente l'attribuzione di benefici economici, se non nel rigoroso rispetto delle norme che ne disciplinano i presupposti per la concessione. Secondo il Tar Molise, sebbene l'Adunanza plenaria (17 ottobre 2017, n. 8) si sia pronunciata in materia di annullamento di titoli edilizi, il principio di diritto ivi affermato è idoneo a conformare l'intero statuto dell'autotutela in tutti i casi in cui, come quello esaminato, non pare revocabile in dubbio che l'annullamento risponda all'esigenza di tutela di preminenti valori pubblici qual è quello alla salvaguardia degli interessi finanziari dell'Unione europea (espressamente prescritto dall'art. 9 del regolamento CE 1290/2005) che finanzia la politica agricola comune dello Stato, delle Regioni e degli enti pubblici.

**9) Sentenza 30 novembre 2017, n. 481, rel. Ciliberti (proroga convenzione urbanistica).**

L'interesse ad agire, previsto quale condizione dell'azione dall'art. 100 c.p.c., va identificato in una situazione di carattere oggettivo derivante da un fatto lesivo, in senso ampio, del diritto o dell'interesse legittimo. La lesione è stata individuata, nel caso di specie, nel fatto che una proroga della convenzione urbanistica che in origine vedeva quale parte privata, tra le altre, la ricorrente, sia avvenuta, pretermettendo del tutto l'informativa e il consenso della ricorrente medesima, come se non avesse titolo a interferire, né fosse parte nell'originaria stipula della convenzione.

Circa l'ambito e la portata della proroga *ex lege* delle convenzioni urbanistiche, la sentenza afferma che la novazione soggettiva delle parti private in convenzione, nel passaggio dai singoli congiunti della omissis S.p.A. non può non incidere sulla qualificazione dell'atto come proroga della convenzione urbanistica.

**10) Sentenza 17 maggio 2017, n. 184 Rel. Ciliberti (oneri di urbanizzazione – rinuncia alla edificazione – conseguenze).**

Il Tar ha definito una serie di giudizi, poi riuniti, aventi ad oggetto plurime ingiunzioni di pagamento intimata dal Comune di Campobasso nei confronti di una società che pretendeva di esimersi dal pagamento degli oneri di costruzione e di urbanizzazione relativi a una convenzione di lottizzazione, assumendo di non aver realizzato tutta la volumetria originariamente prevista.

In particolare si è affermato che, ai fini del computo degli oneri di urbanizzazione, la rinuncia alla realizzazione di un intervento e l'offerta del lottizzante di cedere al Comune l'area edificabile (anche a scomputo dei contributi di costruzione) deve essere, comunque, presa in esame dal Comune, in virtù del principio del diritto-obbligo alla rinegoziazione secondo buona fede, che regola l'ambito delle convenzioni di lottizzazione e, più in generale, quello degli strumenti privatistici a base contrattuale o negoziale. In tale ipotesi, è la buona fede *in executivis* che viene in rilievo, quale fonte di eterointegrazione dell'accordo negoziale (artt. 1374 e 1375 c.c.).



**11) Sentenza 24 maggio 2017, n. 192, rel. De Falco (sanzione pecuniaria alternativa alla demolizione).**

Con riguardo all'interpretazione del comma 2-ter dell'art. 34 del d.P.R. n. 380/2001, secondo il Tar le opere che eccedano per una misura inferiore al 2% la volumetria assentita dal titolo edilizio possono essere considerate come realizzate in parziale difformità, trattandosi di abusi rientranti nei limiti di tolleranza e quindi irrilevanti ai fini sanzionatori di cui al ripetuto art. 34. La disposizione, quindi, opera in senso opposto a quanto ritenuto dai ricorrenti, secondo i quali tutte le opere di entità superiore al 2% rispetto a quelle assentite andrebbero demolite in quanto ad esse non sarebbe applicabile la sanzione pecuniaria esulando dall'ambito applicativo dell'art. 34. Infatti il comma 2-ter introduce un margine di flessibilità, consentendo di escludere anche dalla previsione sanzionatoria pecuniaria le discrepanze dal titolo abilitativo contenute entro la ridotta misura del 2%.

**12) Sentenza 10 aprile 2017, n. 131, rel. Ciliberti (minieolico).**

La società ricorrente, avendo presentato al Comune tre denunce di inizio attività (DIA) per l'installazione di altrettante turbine mini-eoliche, comunicava l'inizio lavori e riceveva tre distinti ordini di sospensione della Direzione Regionale per i beni culturali e paesaggistici, motivati dall'esigenza di tutelare i valori archeologici di aree contermini a quelle dell'intervento. A giudizio del Tar, essendo la procedura semplificata un istituto ispirato al principio di liberalizzazione secondo il modello della DIA o della SCIA, appare intrinsecamente contraddittoria la tesi che vorrebbe convertire un potere di controllo eventuale *ex post* - qual è quello dell'art. 152 del Codice dei beni culturali - in un parere preventivo obbligatorio, secondo lo schema del punto 14.9 lett. c) del D.M. 10.9.2010. Il principio di liberalizzazione dell'attività amministrativa si fonda proprio sul superamento del provvedimento autorizzatorio quale titolo necessario di legittimazione allo svolgimento di una determinata attività, da rilasciare preventivamente, fermi i poteri amministrativi interdittivi e di controllo esercitabili dall'Autorità amministrativa competente nei casi in cui l'intervento ricada in area direttamente tutelata; sicché la previsione di tale potere, in sede di

realizzazione dell'intervento, secondo quanto contemplato dall'art. 152, appare coerente con la *ratio* ispiratrice della procedura abilitativa semplificata (PAS).

**13) Sentenza 25 maggio 2017, n. 202, rel. Ciliberti (Herambiente – impianto coincenerimento di Pozzilli).**

La società ricorrente deduce l'illegittimità – in assenza dei presupposti - di una prescrizione di valori-limite di emissione gassose in atmosfera più rigorosi di quelli stabiliti dalla legge. Il Tar, dopo attenta disamina del Codice dell'ambiente, riafferma il "principio di precauzione", di derivazione comunitaria, il quale impone che quando sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possano essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi. Tale principio, lungi dal vietare l'adozione di misure limitative o restrittive in mancanza di certezze scientifiche, quanto all'esistenza o alla portata di un rischio sanitario, all'opposto, giustifica l'adozione di misure di protezione rigorose e persino sovradimensionate, quand'anche permangano incertezze scientifiche sui rischi.

**14) Sentenza 1 dicembre 2017, n. 482, rel. Ciliberti (concessione demaniale marittima – pagamento canone).**

Nel contenzioso concernente i provvedimenti di rideterminazione del canone demaniale sulle concessioni marittime, qualora non si tratti di mera quantificazione del canone, ma di integrale revisione, previa ricognizione tecnico-discrezionale del carattere di pertinenze demaniali marittime delle opere realizzate in precedenza dal concessionario, nonché in considerazione dell'inamovibilità o meno delle stesse, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo, ex art. 133, comma 1 lett. b), c.p.a.

Ove non vengano in discussione tali poteri discrezionali, ma si controverta in ordine alla mera determinazione del canone in applicazione della legge e dello specifico atto di concessione, il giudice è chiamato a un'attività meramente accertativa del

presupposto del canone, rientrante, come tale, nella giurisdizione del giudice ordinario.

Viceversa, non spetta alla cognizione del giudice amministrativo la domanda di accertamento del diritto alla restituzione di somme corrisposte in eccedenza, a titolo di canone per la concessione demaniale marittima, nonché di condanna dell'Amministrazione alla restituzione delle somme corrisposte in eccedenza, a titolo di canone per la concessione demaniale, poiché tale domanda non si fonda sul rapporto di concessione bensì su un fatto materiale - il pagamento non dovuto - generativo di indebito oggettivo, nonché del corrispettivo credito alla restituzione delle somme versate in eccedenza.

**15) Sentenza 12 dicembre 2017, n. 529, rel. Ciliberti (militari – procedimento disciplinare – onere della prova).**

La pronuncia parte dal principio secondo cui il diritto di difesa non ha un'applicazione piena nell'ambito dei procedimenti disciplinari (non è cioè paragonabile al diritto di difesa nel processo penale) e, tuttavia, l'onere della prova non può essere del tutto obliterato, per cui anche nel procedimento disciplinare è ineludibile la necessità che vi sia un adeguato riscontro probatorio circa l'addebitabilità dei fatti di cui l'incolpato è ritenuto responsabile.

Mutuando utili suggerimenti dalla giurisprudenza penale, si può ritenere che le dichiarazioni della parte offesa possono essere legittimamente poste - da sole e in assenza di riscontri oggettivi esterni - a base dell'affermazione di responsabilità dell'incolpato, previa verifica, corredata da idonea motivazione, della credibilità soggettiva e dell'attendibilità intrinseca del racconto. Il vaglio positivo dell'attendibilità del dichiarante deve essere penetrante e rigoroso, di talché la deposizione della persona offesa può essere assunta da sola come fonte di prova unicamente se sottoposta al riscontro di credibilità oggettiva e soggettiva.

**16) Sentenza 13 ottobre 2017, n. 350, rel. Monteferrante (appalti lavori tangenziale).**

In caso di omologa del concordato con continuità aziendale da parte del tribunale, intervenuta prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte, l'impresa concorrente è tenuta, a pena di esclusione, a presentare le dichiarazioni previste dal quinto comma dell'articolo 186 bis della legge fallimentare, in quanto l'intervento della omologa del concordato non elide la condizione di "sofferenza" in cui versa l'impresa ammessa al concordato e giustifica pertanto la necessità di una verifica circa la capacità di adempimento del contratto, in relazione alla solidità finanziaria dell'impresa e la previsione di una forma di avalimento atipico e rafforzato a garanzia della corretta esecuzione della commessa pubblica, anche mediante l'istituto del subentro.

Nella stessa sentenza si è anche esclusa, in presenza di più di due imprese concorrenti, la doverosità dell'esame dei ricorsi principali in presenza di ricorsi incidentali "escludenti" - affermata dalla sentenza della Corte di Giustizia Puligenica - qualora non sia configurabile un interesse strumentale alla rinnovazione della gara in quanto resa impossibile dai tempi ristretti imposti a pena di decadenza dal disciplinare di concessione del finanziamento regionale che ha reso possibile la realizzazione dell'opera.

**17) Sentenza 11 dicembre 2017, n. 520, rel. De Falco (concessioni - *lex specialis* di gara - rapporto tra eterointegrazione e principio di affidamento).**

La sentenza afferma che la mancata previsione nella *lex specialis* di gara della clausola di cui all'art. 171, co. 3 lett. b) del codice dei contratti (obbligo da parte dell'offerente di eseguire il Piano finanziario) non incide sulla validità della procedura, producendosi quella forma di etero integrazione della *lex specialis* pacificamente ammessa e che permette, grazie al principio di conservazione, di colmare le lacune del regolamento della selezione attraverso la diretta applicazione delle clausole previste dalla legge.

La sentenza afferma che tale integrazione *ab externo* della legge di gara determina una qualche tensione con l'ulteriore principio dell'affidamento in base al quale gli operatori economici che partecipano ad una pubblica selezione devono poter contare sulla chiarezza e completezza delle regole di partecipazione.

Pertanto, nel caso esaminato, il Tar ha rilevato che, sia in base ai principi civilistici sul perfezionamento del contratto (scambio tra invito ad offrire/proposta che replica il meccanismo legge di gara/offerta) sia in relazione alle specifiche previsioni della *lex specialis*, l'aggiudicataria poteva vantare un sufficiente affidamento in ordine alla circostanza di aver assunto l'impegno definitivo al rispetto del piano finanziario prodotto, con la conseguenza che, in assenza di una chiara prescrizione in tal senso nella legge di gara, una specifica assunzione di obblighi sul punto avrebbe potuto ragionevolmente essere considerata ultronea ovvero formalistica.

**18) Sentenza 21 agosto 2017, n. 280, rel. Monteferrante (gara pubblica – mancata dichiarazione).**

La mancata dichiarazione di un reato oggetto di amnistia impropria (che estingue la pena ma non il reato) e risalente ad oltre 50 anni prima non integra una falsa dichiarazione e non comporta l'esclusione dalla gara in quanto pur essendo l'imprenditore un operatore qualificato tenuto alla diligenza ex art. 1176, comma 2, c.c., non può ritenersi esigibile la conoscenza di aspetti di elevato tecnicismo quale quello relativo alla distinzione tra effetti estintivi della pena ed effetti estintivi del reato, sicchè deve ritenersi scusabile l'errore in cui egli è incorso nel ritenere che il provvedimento adottato dal Tribunale avesse in realtà prodotto anche effettivi estintivi del reato oltre che della pena, con conseguente esonero dall'obbligo di dichiarazione del precedente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 38, comma 2 del d. lgs. 163/2006.

**19) Sentenza breve 4 ottobre 2017, n. 332, rel. Monteferrante (rito superaccelerato).**

Il Tribunale ha affrontato un aspetto relativo al rito c.d. super accelerato in materia di appalti di cui all'art. 120, commi 2bis e 6 bis, del c.p.a., affermando che, in merito all'applicabilità del rito super accelerato disciplinato dall'articolo 120, commi 2 bis e 6 bis cod. proc. amm., l'omessa formale pubblicazione dei provvedimenti di ammissione delle imprese controinteressate, ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo numero 50 del 2016, se da un lato fa venir meno l'onere di immediata impugnazione, dall'altro non ne preclude la facoltà prima dell'aggiudicazione della gara. La norma in questione, infatti, in deroga alla disciplina generale sull'interesse all'impugnazione degli atti di gara, ha inteso qualificare tali atti come immediatamente lesivi e come tali suscettibili di immediata impugnazione.

## APPENDICE B

### DATI STATISTICI RELATIVI

AI RICORSI INTROITATI E ALL'ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

SVOLTA DAL TAR MOLISE NELL'ANNO 2017

**ANDAMENTO DELLA PENDENZA ANNO 2017**

RICORSI PENDENTI al 01/01/2017	888
--------------------------------	-----

RICORSI DEPOSITATI ANNO 2017	527
------------------------------	-----

**RICORSI DEFINITI ANNO 2017**

CON SENTENZA	331
CON SENTENZA BREVE	99
CON ORDINANZA COLLEGALE	6
CON DECRETO DECISORIO	51
RISORSI DEFINITI PER ALTRE RAGIONI	18
<b>TOTALE</b>	<b>505</b>

RICORSI PENDENTI al 31/12/2017	910
--------------------------------	-----

INCREMENTO DELLA PENDENZA ANNO 2017	22
-------------------------------------	----

**PROVVEDIMENTI PUBBLICATI ANNO 2017**

SENTENZE	323
SENTENZE BREVI	97
DECRETI DECISORI	49
ORDINANZE CAUTELARI	159
DECRETI CAUTELARI	68
ORDINANZE COLLEGIALI	127
DECRETI PRESIDENZIALI	45
<b>TOTALE PROVVEDIMENTI</b>	<b>868</b>



**ESITI RICORSI SENTENZIATI 2017**

ESITI RICORSI SENTENZIATI 2017 - SENTENZE	
ACCOGLIE	93
ACCOGLIE/DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	3
ACCOGLIE/DICHIARA IMPROCEDIBILE	1
ACCOGLIE/DICHIARA INAMMISSIBILE	1
ACCOGLIE/NOMINA COMMISSARIO AD ACTA	19
ACCOLTO PARZIALMENTE	14
ACCOLTO PARZIALMENTE/DICHIARA IRRICEVIBILE	1
RESPINGE	82
RESPINGE/DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	1
RESPINGE/DICHIARA IMPROCEDIBILE	3
RESPINGE/DICHIARA INAMMISSIBILE	2
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	1
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE/DICHIARA INAMMISSIBILE	6
DICHIARA ESTINTO	2
DICHIARA IMPROCEDIBILE	47
DICHIARA IMPROCEDIBILE/ACCOGLIE	6
DICHIARA IMPROCEDIBILE/DICHIARA INAMMISSIBILE	2
DICHIARA IMPROCEDIBILE/RESPINGE	6
DICHIARA INAMMISSIBILE	18
DICHIARA INAMMISSIBILE/CONVERSIONE DEL RITO/FISSA UDIENZA PUBBLICA	1
DICHIARA IRRICEVIBILE	4
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	17
INTERLOCUTORIO/FISSA UDIENZA PUBBLICA	1
PRENDE ATTO RINUNZIA	2
PROVVEDE SULL'ISTANZA	1
<b>TOTALE</b>	<b>334</b>

**ESITI RICORSI SENTENZIATI 2017 - SENTENZE BREVI**

ACCOGLIE	41
ACCOGLIE RICORSO INCIDENTALE	3
RESPINGE	18
RESPINGE/DICHIARA INAMMISSIBILE	1
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	7
DICHIARA IMPROCEDIBILE	9
DICHIARA IMPROCEDIBILE/ACCOGLIE	1
DICHIARA INAMMISSIBILE	6
DICHIARA INAMMISSIBILE/ACCOGLIE	1
DICHIARA INAMMISSIBILE/DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	3
DICHIARA IRRICEVIBILE	8
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	1
<b>TOTALE</b>	<b>99</b>

**ESITI ALTRI PROVVEDIMENTI PUBBLICATI ANNO 2017**

<b>ESITI ORDINANZE DI SOSPENSIONE ANNO 2017</b>	
ACCOGLIE/FISSA UDIENZA PUBBLICA	69
RESPINGE	60
RESPINGE/FISSA UDIENZA PUBBLICA	21
FISSA UDIENZA PUBBLICA	1
INTERLOCUTORIO	8
<b>TOTALE</b>	<b>159</b>

<b>ESITI DECRETI CAUTELARI ANNO 2017</b>	
ACCOGLIE	21
RESPINGE	47
<b>TOTALE</b>	<b>68</b>

RICORSI DEPOSITATI PER CLASSIFICAZIONE ANNO 2017	
ACCESSO AI DOCUMENTI	11
AGRICOLTURA E FORESTE	43
AMBIENTE	11
ANTICHITA' E BELLE ARTI	5
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	30
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	32
CACCIA E PESCA	2
CARABINIERI	1
COMUNE E PROVINCIA	36
DEMANIO STATALE, REGIONALE	3
EDILIZIA ED URBANISTICA	44
ELEZIONI	1
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	4
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	95
FORZE ARMATE	4
ISTRUZIONE	8
POLIZIA DI STATO	1
PROFESSIONI E MESTIERI	3
PUBBLICO IMPIEGO	33
REGIONE	23
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	34
SICUREZZA PUBBLICA	1
STRANIERI	95
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	3
VITTIME DEL DOVERE	1
CLASSIFICAZIONE NON INDICATA	3
<b>TOTALE</b>	<b>527</b>

**RICORSI PERVENUTI ANNO 2017**

<b>RICORSI PERVENUTI PER TIPOLOGIA</b>	
RICORSI ORDINARI	368
RICORSI IN MATERIA DI ACCESSO (ex art. 116 c.p.a.)	11
RICORSI AVVERSO IL SILENZIO DELLA P.A. (ex art. 117 c.p.a.)	10
RICORSI IN OTTEMPERANZA	96
RICORSI PER RISARCIMENTO DEL DANNO (ex art. 30 c.p.a.)	2
RICORSI RITO APPALTI	30
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO	3
RIASSUNZIONE PER INCOMPETENZA (ex artt.15 co.4, 16 co.3 c.p.a.)	6
OPPOSIZIONE DI TERZO (ex artt. 108 e 109 c.p.a.)	1
<b>TOTALE</b>	<b>527</b>

<b>RICHIESTA DI MISURE CAUTELARI</b>	
RICORSI CON RICHIESTA DI SOSPENSIVA	345
RICORSI CON RICHIESTA DI DECRETO CAUTELARE URGENTE	58

<b>RICORSI PER MOTIVI AGGIUNTI</b>	
MOTIVI AGGIUNTI	45
MOTIVI AGGIUNTI CON RICHIESTA MISURA CAUTELARE	45
MOTIVI AGGIUNTI CON RICHIESTA MISURA CAUTELARE E DECRETO CAUTELARE URGENTE	5
<b>TOTALE</b>	<b>95</b>

<b>RICORSI INCIDENTALI</b>	
NUMERO DI RICORSI INCIDENTALI	11

Prospetto riepilogativo TT.AA.RR. - Anno 2017 <sup>1</sup>								
Sede	Ricorsi pendenti al 31.12.2016	Ricorsi pervenuti	Ricorsi definiti				Totale	Ricorsi pendenti al 31.12.2017
			con sent.	con sent. breve	con dec. decis.	con altri provv. ti		
TAR ABRUZZO L'AQUILA	2.315	546	378	31	147	34	590	2.179
TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione st.	355	426	262	21	0	24	307	479
TAR BASILICATA POTENZA	1.583	617	637	83	78	21	819	1.379
TAR CALABRIA CATANZARO	6.928	1.612	1.485	277	2.274	57	4.093	4.295
TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sez.st.	2.667	792	690	93	479	187	1.449	2.146
TAR CAMPANIA NAPOLI	23.584	5.275	4.496	581	4.434	227	9.738	19.015
TAR CAMPANIA SALERNO - Sez.st.	8.765	1.819	1.188	243	1.149	116	2.696	7.805
TAR EMILIA-ROMAGNA BOLOGNA	3.720	989	576	241	675	44	1.536	3.216
TAR EMILIA-ROMAGNA PARMA - Sez.st.	776	332	282	78	144	17	521	594
TAR FRIULI-VENEZIA GIULIA TRIESTE	567	396	275	110	95	8	488	445
TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	2.912	898	431	51	392	35	909	2.933
TAR LAZIO ROMA	59.873	13.407	7.728	2.172	8.046	790	18.736	54.422
TAR LIGURIA GENOVA	3.223	932	706	145	306	12	1.169	2.969
TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sez.st.	3.768	1.235	783	602	370	34	1.789	3.157
TAR LOMBARDIA MILANO	9.206	3.035	1.872	367	854	132	3.225	8.956
TAR MARCHE ANCONA	3.941	671	539	170	340	47	1.096	3.513
TAR MOLISE CAMPOBASSO	888	535	331	97	49	43	520	910
TAR PIEMONTE TORINO	3.022	1.245	866	224	246	85	1.421	2.835
TAR PUGLIA BARI	4.641	1.397	1.013	119	471	87	1.690	4.409
TAR PUGLIA LECCE - Sez.st.	4.202	1.609	1.635	117	214	76	2.042	3.733
TAR SARDEGNA CAGLIARI	3.039	1.057	761	68	275	14	1.118	2.968
TAR SICILIA CATANIA - Sez.st.	35.410	2.308	1.477	249	8.219	221	10.166	27.690
TAR SICILIA PALERMO	10.465	3.074	1.645	640	1.310	192	3.787	9.837
TAR TOSCANA FIRENZE	6.712	1.722	1.390	220	682	26	2.318	6.124
TAR TRENTO A. ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	479	294	305	11	25	9	350	436
TAR TRENTO ALTO ADIGE TRENTO	222	256	304	12	8	6	330	114
TAR UMBRIA PERUGIA	1.923	510	707	12	319	24	1.062	1.322
TAR VALLE D'AOSTA AOSTA	49	59	65	1	1	0	67	39
TAR VENETO VENEZIA	6.860	1.507	767	369	675	13	1.824	6.490
<b>Totale</b>	<b>212.095</b>	<b>48.555</b>	<b>33.594</b>	<b>7.404</b>	<b>32.277</b>	<b>2.581</b>	<b>75.856</b>	<b>184.410</b>

<sup>1</sup> Fonte: Consiglio di Stato – statistiche inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2018.