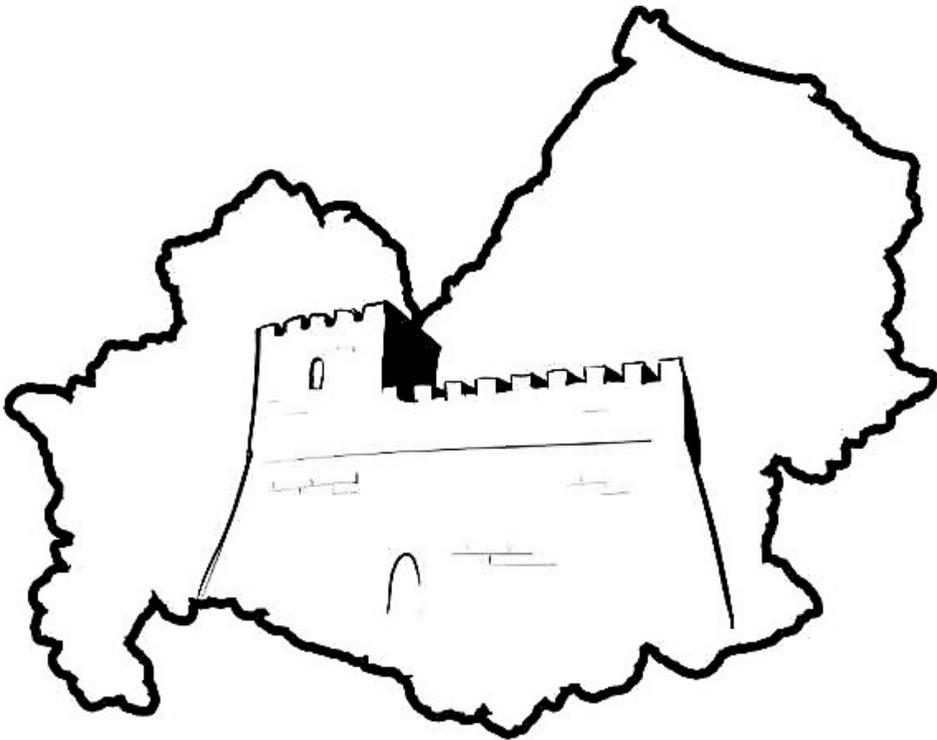




Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise

Inaugurazione Anno Giudiziario 2024



Relazione del Presidente
Dott. Nicola Gaviano

CAMPOBASSO - 22 FEBBRAIO 2024

In copertina disegno di Gianni Ponzio



*Tribunale Amministrativo Regionale
per il Molise*

Inaugurazione Anno Giudiziario 2024

Inaugurazione dell'anno giudiziario 2024

Indirizzi di saluto

Ringrazio le autorità politiche, civili e militari che hanno voluto essere presenti a questa inaugurazione dell'anno giudiziario 2024 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise.

Ringrazio altresì il rappresentante dell'Organo di autogoverno, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, presidente Mario di Nezza, che ha parimenti inteso partecipare alla cerimonia, e il rappresentante dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi consigliere Paolo Mariano.

Saluto inoltre con piacere i rappresentanti del lavoro e del mondo accademico. E con altrettanto vivo piacere gli avvocati presenti dell'Avvocatura dello Stato, delle altre Avvocature pubbliche e del libero Foro.

Ringrazio infine il rettore del Convitto "Mario Pagano", la professoressa Rossella Gianfagna, che anche quest'anno gentilmente ci ospita, come è ormai tradizione, nell'accogliente Aula Magna di questa Istituzione. Mentre noi parliamo, a pochi metri ci sono bambine e bambini, ragazze e ragazzi, che stanno lavorando con serietà per preparare il loro futuro: e non posso che augurarmi che tutti trovino la tenacia per poter perseguire i loro sogni più ambiziosi, e che una parte di loro prenda, magari tra non molto tempo, i nostri stessi posti in questa stessa Aula. Perché la ricerca della Giustizia, in tutti i ruoli professionali che ad essa contribuiscono, richiede un continuo ricambio di energie e freschezza di entusiasmo.

Nel prosieguo vi intratterò sulle caratteristiche assunte dal contenzioso presso il T.A.R. per il Molise nell'anno da poco chiuso, come pure sui dati concernenti la produttività dello stesso Tribunale.

Non senza esprimere subito rammarico per la circostanza che, a causa dei lavori di consolidamento strutturale ormai da tempo in corso presso la sede del T.A.R., le udienze dal mese di ottobre si tengono al di fuori della nostra

tradizionale Aula, in un normale vano dello stabile, con conseguente disagio per l'utenza e il personale tutto. La consueta Aula ci è stata temporaneamente restituita per l'udienza del 7 febbraio di quest'anno, come è noto ai più abituali frequentatori del Tribunale. Ma la complessità dei lavori in atto, che dureranno ancora vari mesi, non permette nemmeno di essere sicuri che il peggio sia passato.

Le sopravvenienze del 2023: aspetto quantitativo

I ricorsi proposti nell'anno 2023 sono stati 344, di cui 3 annullati in quanto duplicati, e pertanto, in definitiva, 341.

Il dato delle sopravvenienze annuali è perciò questa volta particolarmente basso: risulta sensibilmente inferiore anche al minimo di 368 affari toccato nel 2020, l'anno più colpito dal COVID (anno di flessioni per l'intero Paese), e corrisponde sostanzialmente al minimo storico del 2012, quando furono registrati appena 339 nuovi ricorsi.

Sul punto è allora d'obbligo un parallelismo con la tendenza nazionale.

Nel 2022, mentre il contenzioso nazionale di primo grado saliva, dai 48.112 ricorsi del 2021 al volume di 51.576 nuovi affari, con un incremento vicino al 7 %, in questa Regione invece, in controtendenza, il contenzioso ripiegava dai 413 ricorsi del 2021 al valore ben più basso di 367 affari.

Quanto al 2023, anche il proscenio nazionale ha conosciuto una flessione dei ricorsi in entrata, ma di entità più contenuta (circa il 2,5 %) di quella misurata in sede regionale (intorno al 7 %).

In definitiva nella Regione, negli ultimi cinque anni, per ben quattro volte il saldo annuale dei nuovi ricorsi si è attestato sotto la linea dei 400 nuovi affari. Si è dunque sempre più lontani dalla vetta dei 527 ricorsi dell'anno 2017, e sembra ormai in via di consolidamento una tendenza al contenimento delle sopravvenienze sotto le 400 unità annue.

Le sopravvenienze per materia

Stranieri: 16 ricorsi.

Questa voce, in rapido ripiegamento dopo l'apice vicino ai 100 affari toccato sei anni fa, ha fatto segnare da ultimo una ripresa, dopo il consuntivo di appena 10 ricorsi marcato nel 2022: incremento probabilmente ascrivibile anche alle accresciute difficoltà di interpretazione della normativa di settore ricollegabili all'avvento del d.l. n. 20 del 2023 (il c.d. decreto Cutro).

L'incidenza del dato settoriale di 16 ricorsi, prossima al 5 % del complessivo contenzioso in entrata, è in linea con quella nazionale.

Servizio sanitario: 62 ricorsi

Questo è stato già negli anni 2021 e 2022 il più vivace settore di contenzioso, ma il suo distacco, quest'anno, dalle altre materie si è cospicuamente ridimensionato, dopo la vetta di ben 87 ricorsi attinta nel 2022.

Già nel 2021, si ricorda, il Servizio sanitario aveva fatto segnare un aumento del 150 % sull'anno precedente, pervenendo così al 18 % delle nuove iscrizioni. Nel 2022 la sua consistenza era poi ancora aumentata, fino a raggiungere circa il 25 % del monte ricorsi annuale. Ora però si è tornati sul precedente livello del 18 %.

L'incidenza del settore, pur con questa riduzione, resta comunque incomparabilmente superiore al corrispondente dato nazionale riguardante la stessa materia, che nel 2022 corrispondeva a una quota di appena il 4,6 % del contenzioso globale, e nel 2023, pur accresciutosi, rimane contenuto sul 6 %, e assomma pertanto ad appena un terzo del valore proprio del particolare contesto regionale molisano.

Resta, allora, l'ipertrofia di questo settore di contenzioso. Dal punto di osservazione del Tribunale si riscontrano però segni di avvio di un possibile processo di distensione nei rapporti tra gli attori istituzionali e almeno alcuni

degli operatori: e un cambio di clima è sicuramente congeniale a una più proficua cooperazione in questa cruciale area per la collettività.

Impiego: 25 ricorsi

Questa voce, con 25 complessivi ricorsi, si è mantenuta sui livelli dei tre anni precedenti, e non richiede particolari commenti. I relativi giudizi si polarizzano sempre più sui concorsi per l'accesso all'impiego nelle Pubbliche Amministrazioni (17 affari su 25).

Edilizia e Urbanistica: 32 ricorsi

Si tratta oggi della seconda voce del contenzioso giurisdizionale amministrativo regionale, in ordine di consistenza, dopo quella del Servizio sanitario.

Il suo peso, dopo l'exploit dei 48 affari del 2022, è però tornato sui più consueti ordini numerici poco superiori alle trenta unità, al di sotto quindi della soglia del 10 % delle nuove iscrizioni.

Appalti: 26 ricorsi

Nel 2023 sono pervenuti in questa materia 26 ricorsi.

Il settore, con sei affari in più rispetto al 2022, ha visto quindi sensibilmente accresciuta la propria consistenza rispetto agli ultimi anni, e va avvicinandosi all'incidenza della materia dell'edilizia e urbanistica.

La quota degli appalti sul monte delle sopravvenienze dell'anno 2023 si attesta difatti oggi intorno all'8 per cento (mentre negli ultimi due anni era rimasta tra il 5 e il 6 per cento).

A livello nazionale, nello stesso anno 2023 il settore ha espresso un più modesto 6 %.

Quanto ai tempi medi di definizione dei giudizi in materia di appalti, dalle tabelle corredanti la Relazione sull'attività della Giustizia amministrativa del Presidente del Consiglio di Stato Luigi Maruotti pubblicata il 5 febbraio 2024 risulta quanto segue:

- a fronte di una durata media dei giudizi cautelari di settore, in primo grado, di 26 giorni, quella rilevata presso il T.A.R. Molise è stata di gg. 20;
- per i giudizi di merito nella stessa materia degli appalti la durata media nazionale è stata di 107 giorni, mentre quella riscontrata presso lo stesso T.A.R. è stata di gg. 93.

La produttività del T.A.R.: aspetto quantitativo

Nell'anno 2023, durante il quale non sono state tenute udienze straordinarie di smaltimento dell'arretrato, il Tribunale ha pronunciato n. 266 sentenze ordinarie (di cui 9 ex art. 74 cod.proc.amm.) e 39 sentenze in forma semplificata, con le quali sono stati globalmente definiti 317 ricorsi.

Altri giudizi sono stati poi definiti con 4 ordinanze collegiali e 23 decreti presidenziali decisorii.

Complessivamente, nell'anno sono stati pertanto definiti 344 ricorsi: dato inferiore a quello del 2022, anno nel quale si erano però tenute due udienze straordinarie di smaltimento (dalle quali erano complessivamente scaturite ben 83 sentenze).

Nello stesso anno 2023 sono state pronunciate anche 115 ordinanze cautelari e 48 ordinanze collegiali (tra le quali 10 istruttorie).

L'arretrato del T.A.R.

Al 1° gennaio del 2023 i ricorsi pendenti erano in numero di 635.

Si è appena detto che i nuovi ricorsi iscritti nell'anno 2023 sono stati 341; e che i ricorsi definiti nello stesso anno sono stati in numero praticamente corrispondente, ossia pari a 344.

La consistenza degli affari pendenti è rimasta quindi sostanzialmente immutata, atteso che alla data del 31 dicembre 2022 gli stessi erano 635 e al 31 dicembre 2023 solo tre di meno, ossia 632.

Il processo virtuoso di riduzione dello stock dell'arretrato non ha perciò fatto segnare particolari passi avanti nell'ultimo anno.

La buona notizia è tuttavia quella che il Tribunale, la cui pianta organica contempla la presenza di un presidente e tre magistrati a latere, dopo aver avuto per più di quattro anni un vuoto in organico, ha finalmente ottenuto dal nostro Consiglio di Presidenza l'assegnazione, dal 1° giugno del 2023, di tre nuovi magistrati, i qui presenti colleghi Roberto Ferrari, Luigi Lalla e Federico Russo, in sostituzione dei due colleghi Massimiliano Scalise e Francesco Avino, che torno a ringraziare per l'impegno profuso nel loro pur breve periodo di servizio in questa sede.

L'organico del Tribunale è quindi dal 1° giugno del 2023 al completo.

I benefici di questa meritoria assegnazione di risorse non sono stati però affatto immediati.

In primo luogo perché, diversamente da quanto avvenuto in passato, non è stato possibile avere un periodo di affiancamento dei nuovi tre colleghi ai loro due predecessori, che hanno quindi lasciato il Tribunale in coincidenza con l'arrivo dei subentranti.

In secondo luogo, e soprattutto, in ragione dei carichi di lavoro, inevitabilmente ridotti, da tempo previsti nella Giustizia amministrativa per i magistrati di prima nomina, i quali pertanto:

- nel primo mese di servizio hanno potuto trattare unicamente affari di natura cautelare;
- nel secondo mese hanno avuto carichi di lavoro limitati a un terzo di quelli ordinari;
- nei mesi terzo e quarto hanno avuto carichi di due terzi rispetto a quelli ordinari.

Di conseguenza, per i mesi di giugno e luglio il Tribunale ha potuto lavorare con produttività inferiore alla precedente; ed è solo dal 1° novembre del 2023 che è potuto tornare a operare a pieno ritmo.

Se il T.A.R. potrà conservare la propria attuale dotazione di pieno organico sarà in condizione di ridurre rapidamente l'arretrato. Questo pur in mancanza dello strumento delle udienze straordinarie di smaltimento, per le quali è ormai invalsa l'interpretazione che con i fondi del PNRR siano finanziabili unicamente le udienze di smaltimento degli uffici giudiziari che, per il loro più cospicuo arretrato, hanno beneficiato, in forza dello stesso PNRR, di assunzioni straordinarie e conseguente rafforzamento dell'Ufficio del processo.

Va però da sé che l'efficacia dell'opera di eliminazione dell'arretrato sarà tanto più apprezzabile, quanto maggiore sarà la durata della presenza dei magistrati assegnati al Tribunale, il quale negli ultimi tre anni ha visto avvicinarsi tre composizioni magistratuali radicalmente diverse (con le soluzioni di continuità operativa che ciò ha comportato).

La composizione del monte dei 632 ricorsi pendenti al 31.12.2023 è la seguente: 1 affare del 2016, 1 del 2018, 3 del 2019, 74 del 2020, 164 del 2021, 146 del 2022 e, infine, 243 del 2023.

Il nucleo più risalente dell'attuale pendenza appena indicata, costituito dai 5 ricorsi depositati ante 31.12.2019, versa nelle seguenti più specifiche condizioni.

Tre di tali giudizi, già trattati in udienza pubblica, si trovano in fase di redazione del provvedimento decisorio; il quarto ha visto il Tribunale disporre incombenti istruttori, e la sua trattazione è stata rinviata a udienza di discussione del prossimo mese di aprile.

Il quinto giudizio versa invece in condizione di sospensione: è stata allora di recente emessa un'ordinanza istruttoria per verificare la permanenza delle ragioni che avevano imposto la sua sospensione.

Le decisioni in rito emesse dal T.A.R.

Nel 2023 sono state emesse, si è detto, n. 266 sentenze ordinarie.

Tra queste, si segnala qui specificamente la presenza di: 21 sentenze dichiarative di cessazione della materia del contendere, 42 dichiarative di improcedibilità, 1 di estinzione, 14 di inammissibilità, 3 di irricevibilità e, infine, 7 declinatorie di giurisdizione.

L'incidenza sul totale delle decisioni in rito, che, se non si computano le pronunce di cessazione della materia del contendere, non raggiunge un quarto delle complessive sentenze ordinarie emesse, rimane fisiologica (specie se si considera che non poche decisioni di improcedibilità provengono dai contenziosi di settore dell'accesso e del silenzio).

Anche quest'anno può infine confermarsi il ridotto numero, già segnalato nelle Relazioni degli ultimi due anni, delle declaratorie di irricevibilità/inammissibilità/difetto di giurisdizione, nel 2023 pari a 24, e pertanto sul livello degli anni precedenti. Il Foro continua quindi a prestare un grado di attenzione adeguato al rispetto delle condizioni formali di accesso alla Giustizia amministrativa.

Le decisioni di merito emesse dal T.A.R.: esiti

I ricorsi definiti nell'anno 2023 in udienza pubblica sono stati 206.

Questo specifico aggregato è il più significativo per operare un raffronto degli esiti di merito dei giudizi, giacché i ricorsi di tipo camerale, quali quelli di ottemperanza o sul silenzio, stante la peculiarità dei loro presupposti, presentano inevitabilmente una prevalenza strutturale delle decisioni di accoglimento su quelle di rigetto.

Ebbene, nel contesto delle decisioni assunte dal T.A.R. in udienza pubblica le sentenze reietive sono state 74 (di cui 60 di rigetto tout court, e 14 recanti un dispositivo di rigetto unito a una declaratoria di parziale irricevibilità, inammissibilità o improcedibilità), mentre le sentenze di accoglimento sono state globalmente 54 (di cui 36 di accoglimento integrale e 18 di accoglimento soltanto parziale).

Si può quindi constatare una sensibile prevalenza, anche per l'anno 2023, delle decisioni di segno reiettivo sugli accoglimenti: in pratica, ogni 10 accoglimenti ci sono stati 14 rigetti.

Le sentenze in forma semplificata

Diverso punto di equilibrio viene invece espresso dal saldo proprio di questa particolare categoria di decisioni del Tribunale.

Le 39 sentenze emesse in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 cod.proc.amm. hanno sancito i seguenti esiti: accoglimenti in numero di 15; 6 rigetti; dichiarazioni di inammissibilità, improcedibilità o cessazione della materia del contendere in numero di 18 (di cui 5 declinatorie di giurisdizione).

Gli affari cautelari e i loro esiti

Le domande cautelari sottoposte al Tribunale nell'anno 2023 sono state complessivamente 194 (di cui 164 veicolate da ricorsi introduttivi e 30 da atti di motivi aggiunti).

Questo in un anno che ha visto presentare n. 220 ricorsi introduttivi con rito ordinario, 26 ricorsi in materia di appalti e 48 atti di motivi aggiunti.

Mediamente, perciò, nell'anno in esame i ricorsi e motivi aggiunti depositati sono stati corredati di istanza cautelare in ragione di circa 2 casi su 3.

A fronte di tali domande cautelari il Tribunale ha pubblicato 115 ordinanze.

Di queste, 51 sono state reiettive, 44 di accoglimento (anche solo parziale), 8 di fissazione di udienza pubblica ex art. 55 comma 10 cod.proc.amm., e 7 istruttorie.

Le richieste di provvedimento cautelare monocratico sono state invece 24, in numero quindi inferiore a quello degli anni precedenti. Di tali richieste, 15 sono state respinte e 9 accolte.

Concludendo sul tema dei provvedimenti cautelari, faccio infine notare che dalla Relazione del Presidente del Consiglio di Stato del 5 febbraio 2024 si desume che la durata media nazionale dei giudizi cautelari è risultata di 47 giorni, mentre dinanzi a questo T.A.R. è stata registrata quella media di 31 giorni.

I riti camerali

A) Le ottemperanze

Nell'anno oggetto di esposizione sono stati depositati 42 nuovi ricorsi di questa tipologia (di cui uno non computabile in quanto duplicato), cifra considerevolmente inferiore a quelle rilevate negli ultimi due anni (60 nel 2022, 57 nel 2021).

Questa riduzione fa sì che il dato settoriale regionale sia inferiore, nella misura del 10% circa, a quello nazionale.

Dei nuovi ricorsi in ottemperanza pervenuti dinanzi al T.A.R. per il Molise la gran parte, pari a 37 ricorsi, ha riguardato obbligazioni strettamente pecuniarie della Pubblica Amministrazione, acclarate, praticamente tutte, da provvedimenti emessi dal Giudice ordinario.

Solo 4 affari hanno riguardato l'esecuzione di sentenze del T.A.R..

Le Amministrazioni più frequentemente convenute in sede di ottemperanza nel 2023 sono state la Regione Molise (con 13 ricorsi), il Ministero della Salute (6 ricorsi in tema di risarcimento danni da emoderivati) e l'ASREM (3 ricorsi).

Nel corso dell'anno la trattazione dei ricorsi di ottemperanza complessivamente pendenti ha portato a definirne 51, con l'emissione di 49 sentenze. La pronuncia più comune è stata quella dell'accoglimento del ricorso con nomina di un commissario ad acta (42 decisioni).

B) Gli accessi

I giudizi instaurati nell'anno 2023 per ottenere un accesso a documenti sono stati 16. Il numero delle cause in tema di accesso ha perciò smesso di crescere, dopo l'apice di 18 ricorsi fatto segnare nell'anno 2022. Questa lieve riduzione trova puntuale riscontro sul piano nazionale.

Quanto alla distribuzione di tali ricorsi nei riguardi delle singole Amministrazioni, quattro di essi sono stati proposti contro l'ASREM, due contro la Regione, altrettanti hanno riguardato il Ministero dell'Interno, e i rimanenti sono stati distribuiti senza accenti particolari su svariati enti locali.

Dei suddetti 16 ricorsi del 2023 ne sono stati fin qui trattati in camera di consiglio 10 (gli altri, pervenuti solo a ridosso della fine dell'anno, verranno vagliati in queste settimane), e per 2 di quelli già decisi è in corso di redazione il testo della pronuncia.

Nel corso del 2023 sono stati però trattati anche alcuni ricorsi di accesso anteriori.

Complessivamente, nell'anno sono stati definiti ricorsi di questa tipologia in numero di 14, dei quali 4 sono stati accolti, 1 respinto, e, soprattutto, 9 sono sfociati in una dichiarazione di sopravvenuta carenza d'interesse o cessata materia del contendere.

Dal che si desume che resta molto elevata la quota del contenzioso di settore nell'ambito della quale le Amministrazioni, per quanto in ritardo, hanno poi comunque soddisfatto spontaneamente il richiedente, evitando così la soccombenza in giudizio.

Va quindi rinnovato l'auspicio della relazione del 2023 che nell'anno ora in corso trovi conferma, e si rafforzi, quantomeno questa tendenza di adempimento pur tardivo degli obblighi di accesso.

C) I silenzi

In questo settore l'anno 2023 ha visto depositare solo 8 ricorsi, ossia un numero anche quest'anno in discesa rispetto agli anni precedenti (i 27 ricorsi del 2020 erano infatti già diventati 20 nel 2021, e 14 nel 2022).

Il dato può essere assunto come indicatore di un progresso dell'azione amministrativa, apparentemente più rispettosa del generale obbligo di legge dell'Amministrazione di pronunciarsi sulle domande dei privati mediante provvedimenti espressi.

I ricorsi in tema di silenzio del 2022 atenevano poi, per buona parte (8 su 14), alla materia sanitaria, laddove nei ricorsi sul silenzio del 2023 tale materia è risultata invece quasi assente (solo 1 ricorso), i relativi ricorsi riguardando soprattutto la materia delle espropriazioni (2) e l'edilizia/urbanistica (2).

Nel 2023 sono stati trattati, oltre che i ricorsi avverso vicende di silenzio dello stesso anno (alla data odierna solo 1 non ancora definito), anche ricorsi anteriori.

Complessivamente ne sono stati definiti 11. Tra questi, 3 sono stati accolti, 2 respinti, e complessivamente ben 6 sono esitati in una dichiarazione di sopravvenuta carenza d'interesse o cessata materia del contendere. Vale a dire, a spanne, che praticamente la metà dei ricorsi in tema di silenzio vedono l'Amministrazione comunque attivarsi, ancorché in ritardo, e pervenire comunque a provvedere quantomeno a ridosso della camera di consiglio fissata per la decisione, similmente a quanto si è registrato per il contenzioso sull'accesso ai documenti.

La sinteticità degli scritti. La loro forma.

Torno, a questo punto, rapidamente sul tema della sinteticità, e sulla necessità di una corretta impostazione formale degli scritti processuali.

Ho già avuto modo di ricordare, ma è opportuno ripeterlo, che il dovere di chiarezza e sinteticità degli atti delle parti e del giudice enunciato dall'art. 3

del cod. proc. amm. non si esaurisce nel rispetto del limite dimensionale fissato dal decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 22 dicembre 2016, ma deve presiedere all'impostazione della struttura dei ricorsi e di ogni altro scritto di parte, anche quindi al di sotto della detta soglia di lunghezza.

Il decreto n. 167 del 2016 (del quale è ora allo studio una revisione) prevede che gli atti introduttivi dei giudizi rechino distintamente la esposizione dei fatti e dei motivi. Dispone, inoltre, che anche memorie e repliche rechino in modo chiaro e separato gli argomenti giuridici, nonché, in appositi e distinti paragrafi, specificamente titolati, le eccezioni di rito e di merito, le richieste di rinvio pregiudiziale, le istanze di oscuramento dei dati personali, e le altre richieste su cui il giudice debba pronunciarsi.

Non basta quindi affatto rispettare il limite dimensionale fissato dal decreto.

Voglio qui aggiungere che, in coerenza con il requisito della specificità dei motivi di ricorso codificato dall'art. 40 cod.proc.amm., ogni mezzo d'impugnativa va opportunamente preceduto da una epigrafe sua propria, indicativa del vizio che vi si denuncia; e, soprattutto, che non è apprezzabile la pratica, nel territorio regionale purtroppo diffusa, di fare di tali epigrafi altrettanti elenchi torrenziali di tutte le tipologie di vizi astrattamente conosciute dal diritto amministrativo, deriva, questa, che priva di utilità la buona pratica di anteporre, appunto, delle epigrafi ai singoli motivi.

Gli ausiliari del giudice - Il patrocinio a spese dello Stato

Nell'anno 2023 sono stati nominati 44 ausiliari del giudice, tutti commissari ad acta; un commissario in precedenza nominato si è visto revocare la nomina.

Nei confronti di 3 commissari ad acta e di un verificatore sono state disposte altrettante liquidazioni di compensi (di cui 3 con decreto presidenziale e 1 con sentenza).

Il Tribunale, per i propri incarichi commissariali, si avvale notoriamente spesso, e nei casi di particolare delicatezza praticamente sempre, del

personale delle Prefetture di Campobasso e Isernia. Voglio allora formulare qui il mio più vivo apprezzamento per la qualità della collaborazione sempre ricevuta dalle risorse proprie delle Prefetture nell'esercizio delle funzioni commissariali, e per la competenza e il senso dello Stato che il personale di volta in volta delegato dalle Autorità prefettizie non manca mai di esprimere.

Venendo, infine, alla Commissione per il patrocinio a spese dello Stato, nell'anno 2023 le sue sedute sono state 8, nel corso delle quali sono state esaminate 25 istanze di ammissione, di cui 20 sono state accolte, 1 respinta e 4 rinviate al corrente anno 2024.

Due precedenti ammissioni a patrocinio sono state invece revocate, con conseguente rigetto delle relative domande di liquidazione del compenso professionale.

Nell'ambito di questa forma di patrocinio sono state disposte 26 liquidazioni di compenso a difensori, tutte con decreto presidenziale; in altro caso, tuttavia, la declaratoria di inammissibilità del ricorso ha condotto a escludere la liquidazione del compenso.

Conclusioni

A conclusione di questa relazione, sono lieto di poter indirizzare anche quest'anno una meritata espressione di ringraziamento, profondamente sentita, al personale del nostro Tribunale, che, col proprio paziente lavoro di collaborazione, anche nel 2023 ha assicurato con lodevole costanza, nonostante il pesante disagio dei lavori in sede, il funzionamento quotidiano dell'Ufficio giudiziario.

**DICHIARO APERTO L'ANNO GIUDIZIARIO 2024
DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER IL MOLISE**

APPENDICE A

PRONUNCE PARTICOLARMENTE SIGNIFICATIVE

ADOTTATE NEL 2023

Art. 21-*septies* della l. n. 241/1990 - Violazione o elusione del giudicato – Sentenza parziale definitiva – Nullità – Configurabilità.

T.A.R. Molise, Sez. I, 28 dicembre 2023, n. 353 – Gaviano, pres.; Russo, est.

Nell'ambito del giudizio di ottemperanza, un vizio di nullità per violazione o elusione del giudicato *ex art. 21-septies* della l. n. 241/1990 può essere rilevato anche rispetto a una sentenza c.d. parziale resa in forza dell'art. 36 del cod.proc.amm., la quale sia passata in giudicato per decorrenza dei termini di impugnazione.

Appalto e concessione - Aggiudicazione definitiva - Effetti - Aspettativa qualificata alla stipulazione del contratto – Autotutela dell'Amministrazione – Possibilità.

***Project financing*– Rischio operativo – Accollo del rischio da parte dell'operatore economico – Indefettibilità.**

Articolo 21-*quinquies* della l. n. 241/1990 – Revoca *ius poenitendi* – Ragioni congiunte di inopportunità e illegittimità – Possibilità della revoca.

T.A.R. Molise, Sez. I, 30 ottobre 2023, n. 287 – Gaviano, pres.; Russo, est.

L'Amministrazione può prendere a fondamento della propria decisione di revoca per *ius poenitendi* anche circostanze fattuali che possano presentarsi, allo stesso tempo, come ragione di inopportunità del provvedimento e motivo di illegittimità dello stesso, purché sempre nel rispetto dei principi generali di ragionevolezza, logicità, economicità ed efficacia che devono comunque presiedere all'*agere* discrezionale dell'Amministrazione.

In presenza di un'aggiudicazione definitiva di una commessa pubblica l'ordinamento riconosce all'aggiudicatario una semplice aspettativa qualificata, e non un incondizionato e coercibile diritto soggettivo alla

stipulazione del contratto che possa inibire l'eventuale ricorso all'autotutela della stazione appaltante.

Nell'ambito di un progetto di finanza, il mancato accollo da parte dell'operatore economico del c.d. rischio operativo dell'investimento determina una palese violazione della disciplina del project financing, accordando allo stesso operatore un risultato economico contrario alle logiche concorrenziali di questo modello di affidamento di lavori e servizi e quindi precluso dall'ordinamento giuridico.

Sanità - Contratti per prestazioni sanitarie in regime di accreditamento - Clausole di salvaguardia - Liceità - Limiti - Rispetto del giudicato - Necessità. Provvedimenti determinativi dei *budget* sanitari - Assenza di contraddittorio - Effetto sorpresa - Illegittimità.

T.A.R. Molise, Sez. I, 16 novembre e 23 novembre 2023, n. 306 - Gaviano, pres.; Ferrari, est.

Sono illecite le clausole di salvaguardia apposte ai contratti stipulati tra l'Amministrazione sanitaria e le strutture accreditate quando impediscano all'operatore di far valere i giudicati di annullamento già ottenuti e pretenderne il rispetto da parte dell'Amministrazione.

Il provvedimento determinativo del budget sanitario di un operatore è illegittimo sotto il profilo dell'eccesso di potere per difetto d'istruttoria quando sia mancato del tutto il confronto in contraddittorio e il provvedimento si caratterizzi, nei riguardi del privato, come una vera e propria determinazione "a sorpresa".

**Convenzione urbanistica - Obblighi a carico del lottizzante - Obbligazioni *propter rem* – Opponibilità ai subacquirenti - Trascrizione - Sufficienza.
Termine di durata della convenzione urbanistica - Scadenza - Conseguenze.**

T.A.R. Molise, Sez. I, 20 dicembre 2023, n. 344 - Gaviano, pres.; Ferrari, est.

Gli obblighi disciplinati all'art. 28 comma 2 n.2 della legge n. 1150/1942 e previsti a carico del proprietario nell'ambito di una convenzione di lottizzazione rientrano tra le obbligazioni *propter rem*, e come tali risultano opponibili ai terzi (in particolare, dei sub acquirenti del proprietario lottizzante) allorquando trascritte nei registri immobiliari.

Alla scadenza dei termini di validità di una convenzione urbanistica non si produce l'immediata liberazione dei lottizzanti dagli obblighi di cessione di aree previsti a loro carico, ma a partire dalla relativa data inizia solo a decorrere il termine ordinario di prescrizione entro il quale l'Amministrazione potrà ancora far valere il diritto all'adempimento delle prestazioni ivi previste.

Uguaglianza formale e sostanziale - Pari opportunità - Giunta comunale - Doverosa presenza di entrambi i sessi - Comprovata impossibilità oggettiva - Eccezione.

T.A.R. Molise, Sez. I, 15 settembre 2023, n. 243 – Gaviano, pres.; Lalla, est.

È illegittimo il decreto sindacale di nomina dei componenti di una Giunta comunale completamente “al maschile” motivato col rilievo che il Sindaco non avrebbe trovato alcuna donna disponibile a ricoprire l'incarico assessorile, allorché lo stesso Sindaco si sia limitato ad interpellare un ristretto numero di personalità femminili, senza quindi svolgere un'ampia istruttoria adeguata a comprovare l'oggettiva impossibilità di garantire la presenza nell'organo collegiale di entrambi i sessi, imposta dall'art. 46, comma 2, del D.Lgs. n. 267 del 2000.

APPENDICE B

**DATI STATISTICI RELATIVI AI RICORSI INTROITATI
E ALL'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE
SVOLTA DAL T.A.R. MOLISE**

PER L'ANNO 2023

ANDAMENTO DELLA PENDENZA	
RICORSI PENDENTI al 01/01/2023	635
RICORSI DEPOSITATI ANNO 2023	344*

* di cui 3 sono stati annullati in quanto duplicati

RICORSI DEFINITI	
CON SENTENZA	265 ¹
CON SENTENZA BREVE	52 ²
CON ORDINANZA COLLEGIALE	4 ³
CON DECRETO DECISORIO	23
TOTALE	344

RICORSI PENDENTI AL 31/12/2023	632
--------------------------------	-----

DECREMENTO DELLA PENDENZA ANNO 2023	3
-------------------------------------	---

RICORSI PERVENUTI

RICORSI PERVENUTI PER TIPOLOGIA	
ORDINARI	220
ACCESSO	16
ELETTORALE EX ART. 129	1
ELETTORALE EX ART. 130	4
RICORSI AVVERSO IL SILENZIO DELLE PP.AA.	8
OTTEMPERANZA	42

¹ Ricorsi definiti con sentenza: il dato comprende 12 sentenze che riuniscono più ricorsi (Sentenze nn. 73, 93, 121, 141, 149, 150, 164, 182, 188, 256, 304, 317 – anno 2023)

² Ricorsi definiti con sentenza breve: il dato comprende una sentenza che riunisce 6 ricorsi (Sentenza n. 226 – anno 2023)

³ Ricorsi definiti con ordinanza collegiale: il dato comprende 4 ordinanze che dichiarano l'incompetenza (Ord. coll. nn. 23, 33, 107, 278 – anno 2023)

RICORSI PER INGIUNZIONE	0
RIASSUNZIONE PER INCOMPETENZA	3
RISARCIMENTO DEL DANNO	2
RITO ABBREVIATO	4
RITO APPALTI	26
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO	18
TOTALE	344*

*** di cui 3 sono stati annullati in quanto duplicati**

Ricorsi Depositati per Classificazione	
ACCESSO AI DOCUMENTI	16
AGRICOLTURA	3
AMBIENTE	11
ANIMALI	1
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	1
APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE	1
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI	10
APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	16
APPALTI SANITÀ	2
ARMI	1
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE	6
AVVOCATI LIBERO FORO	8
BANCHE	1
BENI PAESAGGISTICI	1
CACCIA	1
CARABINIERI	10
CINEMATOGRAFIA E TEATRO	1
CIRCOLAZIONE STRADALE	1

COMMERCIO E ARTIGIANATO	1
COMUNI	19
CONCORSI	17
DEMANIO E PATRIMONIO	3
EDILIZIA	31
EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE (O RESIDENZIALE PUBBLICA)	3
ELEZIONI	5
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	3
GUARDIA DI FINANZA	1
ISTRUZIONE PUBBLICA	13
MAGISTRATI ORDINARI	1
MEDICINALI	1
MILITARI	3
ORDINAMENTO GIUDIZIARIO	3
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	4
PATENTE DI GUIDA	3
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)	1
POLIZIA DI STATO	2
POLIZIA PENITENZIARIA	1
PREVIDENZA E ASSISTENZA	2
PROFESSIONI E MESTIERI	5
PROVINCE	1
PUBBLICO IMPIEGO	8
REGIONI	19
SANITÀ PUBBLICA	62
SERVIZI PUBBLICI	5
SICUREZZA PUBBLICA	11

SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	2
STRANIERI	16
UNIVERSITÀ	3
URBANISTICA	1
TOTALE	341

RICHIESTA DI MISURE CAUTELARI	
RICORSI CON RICHIESTA DI SOSPENSIVA	151
RICORSI CON RICHIESTA DI DECRETO CAUTELARE URGENTE	13
TOTALE	164

RICORSI PER MOTIVI AGGIUNTI	
MOTIVI AGGIUNTI	18
MOTIVI AGGIUNTI CON RICHIESTA DI MISURA CAUTELARE	27
MOTIVI AGGIUNTI CON RICHIESTA DI MISURA CAUTELARE E DECRETO CAUTELARE URGENTE	3
TOTALE	48

RICORSI INCIDENTALI	
RICORSI INCIDENTALI	4

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI	
SENTENZA	258
DISPOSITIVO DI SENTENZA	4
SENTENZE BREVI	47
DECRETI DECISORI	23

ORDINANZE CAUTELARI	115
DECRETI CAUTELARI	24
DECRETI COLLEGIALI	3
ORDINANZE COLLEGIALI	48
DECRETI PRESIDENZIALI	44
ORDINANZE PRESIDENZIALI	5
TOTALE	571

ESITI RICORSI

ESITI RICORSI SENTENZIATI	
ACCOGLIE	38
ACCOLTO PARZIALMENTE	5
ACCOGLIE/RESPINGE	11
ACCOGLIE/NOMINA COMMISSARIO AD ACTA	42
ACCOGLIE SUI MOTIVI AGGIUNTI	2
RESPINGE	72
RESPINGE/DICHIARA DIFETTO GIURISDIZIONE/SOSPENDE RINVIO CORTE DI CASSAZIONE	5 ⁴
IMPROCEDIBILE	38
DICHIARA IMPROCEDIBILE/RESPINGE SUI MOTIVI AGGIUNTI	1
DICHIARA IMPROCEDIBILE/ACCOGLIE SUI MOTIVI AGGIUNTI	1
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	21
DICHIARA INAMMISSIBILE/DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	12 ⁵

⁴ Il dato comprende esiti plurimi

⁵ Il dato comprende esiti plurimi

DICHIARA ESTINTO/PRENDE ATTO RINUNZIA	1
DICHIARA IRRICEVIBILE/DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	3
DICHIARA IN PARTE INAMMISSIBILE IN PARTE IMPROCEDIBILE	1
DICHIARA IN PARTE INAMMISSIBILE IN PARTE RESPINGE	1
INTERLOCUTORIA	4
TOTALE	258

ESITI RICORSI SENTENZIATI SENTENZE BREVI	
ACCOGLIE	5
ACCOGLIE/RESPINGE – ACCOGLIE DICHIARA INAMMISSIBILE	10 ⁶
RESPINGE/RESPINGE E DICHIARA INAMMISSIBILE	7 ⁷
DICHIARA CESSATA LA MATERIA DEL CONTENDERE	5
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	6
DICHIARA IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	9
DICHIARA INAMMISSIBILE	4
DICHIARA IRRICEVIBILE	1
TOTALE	47

⁶ Il dato comprende esiti plurimi

⁷ Il dato comprende esiti plurimi

ESITI ALTRI PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

ESITI ORDINANZE CAUTELARI	
RESPINGE	56
ACCOGLIE	42
INTERLOCUTORIA FISSA C.C.	5
PRENDE ATTO RINUNCIA CAUTELARE	2
FISSA U.P.	2
DICHIARA INAMMISSIBILE	1
ACCOGLIE RESPINGE FISSA UP	5
INTERLOC. ACCOGL. PROVVIS.	1
ACCOGLIE RIUNISCE FISSA U.P.	1
TOTALE	115

ESITI DECRETI CAUTELARI	
ACCOGLIE E FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	9
RESPINGE E FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	15
TOTALE	24