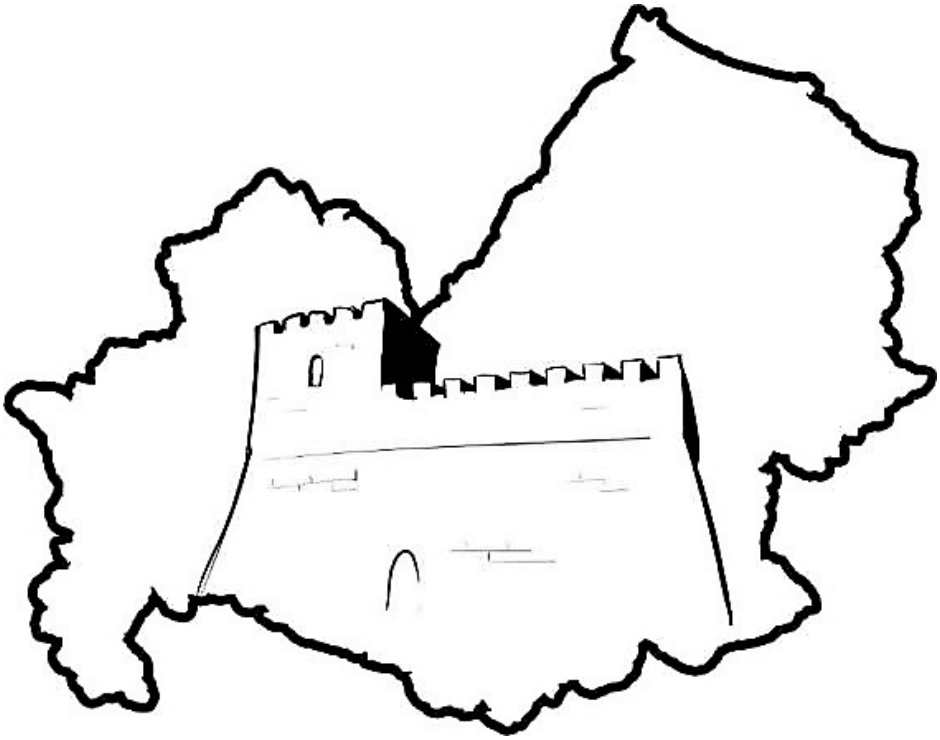
Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise

Inaugurazione Anno Giudiziario 2025



Relazione del Presidente
Dott. Nicola Gaviano

CAMPOBASSO - 20 FEBBRAIO 2025

In copertina disegno di Gianni Ponzio

Tribunale Amministrativo Regionale

per il Molise

Inaugurazione Anno Giudiziario 2025

Inaugurazione dell'anno giudiziario 2025

Indirizzi di saluto - Introduzione

Ringrazio le autorità politiche, civili e militari che hanno voluto essere presenti a questa inaugurazione dell'anno giudiziario 2025 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise.

Ringrazio altresì il presidente Mario di Nezza, rappresentante del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, nostro Organo di autogoverno, che ha parimenti inteso partecipare alla cerimonia.

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, quest'ultimo nelle sue espressioni istituzionali, associative e individuali.

Ringrazio infine il rettore del Convitto "Mario Pagano", la professoressa Rossella Gianfagna, che anche quest'anno gentilmente ci ospita, rinnovando la tradizione di apertura del Convitto alla società, nell'accogliente Aula Magna di questa Istituzione.

La ormai consueta scelta di un orario pomeridiano per la Relazione annuale si deve, naturalmente, al desiderio di ridurre l'impatto dell'evento sull'ordinato svolgimento delle molteplici attività, didattiche ed extracurricolari, di cui questo luogo è teatro. Attenzione vieppiù doverosa per un Tribunale la cui sede istituzionale, pur non avendo più lavori di consolidamento in corso, non sarebbe comunque in grado di accogliere, al di là dei suoi frequentatori professionali, degli ospiti.

Vi sto per intrattenere, come ogni anno, sulle caratteristiche evidenziate 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.

In questa prospettiva, prima di dare spazio ai numeri, vorrei però introduttivamente sottolineare come il contenzioso del 2024 sia stato particolarmente stimolante per la sua varietà e ricchezza di spunti.

Accanto alle più consuete controversie in tema di edilizia, concorsi pubblici, appalti, sanità, stranieri (e così via), l'anno ha difatti offerto al Tribunale l'opportunità di misurarsi con problematiche sicuramente meno frequenti, almeno in questo bacino territoriale, e di particolare interesse. E qualche richiamo esemplificativo, in proposito, può essere utile per fornire un'idea dell'ampiezza di spettro e di orizzonti delle questioni discusse nella nostra aula di udienza.

A parte i casi di ricorsi contro misure di c.d. DASPO, e, davvero agli antipodi, di impugnative contro Piani di dimensionamento della rete scolastica recanti la soppressione dell'autonomia di specifici Istituti (sentenza n. 74/2024), possono essere qui rapidamente menzionati: l'impugnazione proposta contro il Piano di riorganizzazione della rete dei laboratori di analisi ubicati nella Regione (sentenza n.110/2024); quella esperita contro l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale urbano nel bacino del Comune di Campobasso (sentenza n. 310/2024); i due ricorsi che hanno investito l'avvio del Piano di rilevazione dei debiti commerciali della Regione Molise al 31 dicembre 2023 – Avviso ai creditori (v. in particolare la sentenza n. 352/2024); i ben 8 ricorsi elettorali depositati nel giugno-luglio del 2024, a valle delle consultazioni amministrative dell'8 – 9 giugno e relativi turni di ballottaggio, con riguardo ai Comuni di Termoli,

Campomarino, Trivento, Colle d'Anchise e Campobasso, ricorsi tutti definiti nello stesso anno con la sola eccezione di una delle tre impugnative riguardanti il Comune capoluogo, per la quale è in corso di svolgimento una verificazione istruttoria; l'impugnazione proposta da un'impresa del settore contro un protocollo di cooperazione tra la Regione Molise e l'A.C.I. in tema di gestione di tasse automobilistiche (causa decisa il 18 dicembre 2024 con sentenza n. 3 pubblicata il 3 gennaio 2025); infine, il ricorso del Comune di Campobasso contro la delibera di Giunta Regionale di assegnazione ai Comuni di fondi per l'acquisto di veicoli ad alimentazione alternativa per il trasporto pubblico locale (causa che il Tribunale ha trattato solo, per ora, in sede cautelare).

Ma dopo questa carrellata di controversie tanto eterogenee occorre passare ai numeri.

Le sopravvenienze del 2024: aspetto quantitativo

Le oscillazioni annuali dell'ultima dozzina di anni sono state delimitate dai punti estremi costituiti dal minimo, verificatosi nell'anno 2012, di 339 nuovi ricorsi (inferiore persino a quello del 2020, l'anno più pesantemente investito dalla pandemia), e, al limite opposto, dal massimo di 527 affari del 2017.

Gli anni a noi più vicini hanno evidenziato dati attestati su valori alquanto bassi: dai 413 ricorsi del 2021 si è gradualmente scesi fino raggiungere, nel 2023, il dato di 341 affari, sostanzialmente appiattito sul menzionato minimo storico del 2012.

Nel 2024 è stato però riscontrato un sensibile rialzo delle sopravvenienze, nell'ordine di circa l'11% rispetto all'anno

precedente, essendo pervenuti nuovi ricorsi in numero di 379 (oltre a 7 annullati, in quanto meri duplicati).

Un aumento del numero dei ricorsi annuali è stato riscontrato anche sul versante nazionale, ma più modesto, ossia di poco superiore al 4% (essendosi passati, con le sopravvenienze annuali, da 50.324 a 52.502 nuovi affari).

Vediamo però più da vicino le principali materie di inerenza dei nuovi ricorsi pervenuti nell'anno.

Le sopravvenienze per materia

Stranieri: 27 ricorsi.

Questa voce di contenzioso aveva sfiorato i 100 affari annuali negli anni 2017 e 2018, per poi scendere bruscamente fino al minimo di 10 ricorsi nel 2022. Da allora essa ha però ripreso vigore, giungendo prima a 16 ricorsi, e ora, appunto, a 27.

Si tratta di un settore che presenta quindi fluttuazioni particolarmente intense, le quali sono inevitabilmente influenzate tanto dai mutevoli indirizzi legislativi quanto da fattori endogeni. Dove la complessità del quadro normativo proprio della materia, e la consistenza del numero di pratiche da trattare da parte degli uffici amministrativi, non sempre consentono a questi ultimi gli approfondimenti che i singoli casi personali propri degli interessati potrebbero richiedere.

L'incidenza del contenzioso proprio della materia, comunque, corrispondendo a circa il 7% delle nuove cause, è solo di pochissimo superiore al dato nazionale.

Servizio sanitario: 49 ricorsi.

Anche per il 2024 questa materia si conferma (in disparte il settore dell'ottemperanza al giudicato, che però è, per così dire, trasversale) come quella da cui viene il prevalente afflusso di contenzioso ordinario al T.A.R. del Molise. E tuttavia qualcosa è cambiato, se si pensa che nel 2022 da essa erano scaturiti ben 87 ricorsi, poi scesi nel 2023 a 62 affari, e ora, appunto, a 49.

Il peso di questo contenzioso di settore nel bacino regionale, che era giunto, al suo apice, al 25% del monte ricorsi annuale, nel 2024 si è fermato intorno al 13%.

Questo dato rimane sempre ben più alto rispetto all'incidenza nazionale media propria del contenzioso sanitario: ma la forbice tra i relativi due rapporti, che nel 2022 era arrivata a una relazione quasi di uno a sei, ora si è un po' ridotta, essendo il dato dell'incidenza regionale pari a circa il quadruplo di quello medio nazionale, che non raggiunge il 3%.

La Regione Molise rimane pertanto saldamente la seconda in Italia quanto a peso delle cause di Sanità pubblica.

La gestione dell'Amministrazione di settore sta però tentando di privilegiare, come è desumibile dalla flessione recentemente registratasi, delle metodiche meno conflittuali rispetto al passato: e questo, se è di per sé un bene dal punto di vista dell'Amministrazione della giustizia, lo è però probabilmente anche – e ciò conta di più- per la difesa della Salute, non foss'altro che per il fatto che quella della Sanità è una partita particolarmente complessa, la quale non può fare a meno della precondizione di base costituita da uno spirito sereno di collaborazione tra i suoi attori.

Impiego: 31 ricorsi.

Questo settore, dopo un triennio stazionario di permanenza intorno al dato di 23-25 ricorsi annui, nel 2024 ha conosciuto un non trascurabile incremento.

Va inoltre segnalato che, mentre negli anni precedenti le impugnative del settore erano concentrate in prevalenza sul contenzioso prettamente concorsuale, questo nel 2024 è stato di entità pari a quella del classico contenzioso d'impiego, ciascuno dei due avendo espresso una quindicina di affari.

Il contenzioso d'impiego del 2024 ha riguardato, in particolare, sette ricorsi di personale dell'Arma dei Carabinieri e sei di quello della Polizia penitenziaria.

Edilizia e Urbanistica: 32 ricorsi.

Si tratta della voce di contenzioso la cui consistenza figura più stazionaria nel tempo.

Il dato ora misurato è lo stesso dell'anno precedente.

La sua incidenza, corrispondente a poco più dell'8%, è sensibilmente inferiore al corrispondente dato nazionale.

Appalti: 16 ricorsi.

Il dato di settore del 2024 risulta piuttosto basso, in quanto allineato al minimo che la materia, nella propria fascia di oscillazione, aveva già toccato nel 2020.

Si è quindi lontani dal massimo di 30 ricorsi raggiunto nel 2017, il valore più elevato degli ultimi tempi; e appena nell'anno 2023 le cause di appalto erano state ben 26.

La quota dei ricorsi in materia di appalti sul totale delle sopravvenienze annuali del 2024 è stata poco superiore al 4%: ma quella media nazionale non è stata molto più alta (5.2 %).

Quanto ai tempi medi di definizione delle cause soggette al c.d. rito appalti, il Tribunale ha fatto segnare una media di 73 giorni, considerevolmente più bassa della durata nazionale media di 106 giorni.

In compenso, però, mentre la durata media dei giudizi cautelari nello stesso settore è stata di 27 giorni, dinanzi al T.A.R. Molise il dato riscontrato è stato di 7 giorni in più.

Ambiente: 25 ricorsi.

L'anno scorso i ricorsi proposti nella materia erano stati meno della metà, vale a dire 11. La conflittualità di settore sta diventando particolarmente accesa, specialmente con riferimento ai progetti imprenditoriali di impianti che vorrebbero sfruttare le fonti di energia rinnovabili.

La produttività del T.A.R.

Nell'anno 2024 il Tribunale ha pronunciato n. 287 sentenze ordinarie e 62 sentenze c.d. in forma semplificata (di cui 33 assunte già nell'immediata sede cautelare ai sensi dell'art. 60 cod.proc.amm.), provvedimenti con i quali sono stati complessivamente definiti n. 417 ricorsi.

Altri giudizi hanno trovato poi definizione mediante un'ordinanza collegiale di declinatoria di competenza, 34 decreti presidenziali e 2 decreti ingiuntivi non opposti.

Globalmente, nell'anno sono stati pertanto definiti 454 ricorsi (senza dire che al 31 dicembre 2024 vi erano anche, in aggiunta, n. 33 ricorsi che il Tribunale aveva già introitato in decisione, che si trovavano però ancora in stato di redazione della sentenza).

In aggiunta a tutto ciò, nello stesso anno sono state altresì adottate 127 ordinanze cautelari (12 più dell'anno 2023) e 43 ordinanze collegiali (tra le quali 13 istruttorie disposte in sede di merito).

L'arretrato del T.A.R.

Al 1° gennaio del 2024 i ricorsi pendenti erano in numero di 632[1].

I nuovi ricorsi depositati nell'anno sono stati, come già detto, 379. Gli affari complessivamente definiti nello stesso anno sono stati però in numero superiore, ossia 454.

Questo confronto suggerisce quindi con immediatezza che la pendenza complessiva misurata alla fine del 2024 si è ridotta: e invero, mentre al 31 dicembre del 2023 essa constava di 632 affari, alla fine dell'ultimo anno è scesa al dato di 555 cause.

Se si guarda al più ampio periodo 2021-2024 può riscontrarsi, dunque, che la pendenza si è abbassata, dai 761 affari censiti alla fine del 2020 ai 555 computati al termine del 2024.

L'arretrato negli ultimi quattro anni è stato, pertanto, ridotto.

[1]Il dato comprendeva però due ricorsi di ottemperanza dalla pendenza solo formale, poi comunque definita come da All, 1 alla presente Relazione.

E tuttavia deve obiettivamente sottolinearsi che la riduzione complessiva appena evidenziata si deve, in buona parte, alle seguenti due circostanze:

- nell'anno 2022 sono state effettuate due udienze straordinarie di riduzione dell'arretrato (strumento organizzativo oggi però utilizzabile solo in altre, limitate sedi giudiziarie), udienze *extra ordinem* le quali sono sfociate nella pronuncia di ben 83 sentenze;

- per buona parte dell'anno 2024 il Tribunale ha potuto operare in condizioni di pieno organico, potendo contare, accanto al presidente, sulla presenza di tre magistrati, i quali, assegnati alla sede di Campobasso dal 1° giugno del 2023, sono stati ammessi a carichi di lavoro pieni dal 1° novembre dello stesso anno, e hanno prestato servizio qui fino alla fine di settembre del 2024.

Questa seconda circostanza conferma perciò, dati i risultati conseguiti nell'ultimo anno, che il Tribunale, quando si trova a organico pieno, è posto in grado di smaltire fattivamente l'arretrato, che invece non può essere efficacemente inciso con due soli magistrati *a latere*.

Condizione, quest'ultima, ancor meno felice allorché, come regolarmente verificatosi negli ultimi quattro anni, il ricambio dei magistrati in servizio presso il T.A.R. sia assai veloce, con avvicendamenti dopo poco più di un anno: questo anche perché i nuovi assegnati alla sede, quando sono magistrati di prima nomina, come è recentemente sempre avvenuto, possono operare con carichi di lavoro ordinari solo a partire dal quinto mese dalla loro presa di servizio.

Pochi mesi fa il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, all'atto del trasferimento ad altra sede dei colleghi Roberto Ferrari e Federico Russo, che voglio ringraziare per il servizio qui svolto, ha opportunamente assegnato al Tribunale, in loro sostituzione, altrettanti nuovi magistrati, così confermando il proprio intento di dotare questo T.A.R. di un pieno organico. Il caso ha però voluto che dei due nuovi magistrati qui assegnati solo uno abbia preso effettivo servizio. Sicché il T.A.R. Molise, dopo un breve periodo, è tornato ora alla propria precedente dotazione di organico ridotta.

La composizione dell'arretrato esistente

Il dato dei 555 ricorsi pendenti si compone per parte decisamente preponderante di ricorsi dell'ultimo triennio: questi sono infatti in tutto ben 529, di cui 118 del 2022, 165 del 2023 e 246 del 2024.

I ricorsi ultratriennali ancora pendenti al 31 dicembre 2024 sono solo 26, dei quali 24 del 2021, 1 del 2020 e 1 del 2016 (da tempo sospeso per l'esistenza di una pregiudiziale civile): e sono praticamente tutti già stati assegnati a udienza nell'ambito del primo quadrimestre del corrente anno.

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

Nell'anno 2024, si è detto, sono state emesse n. 287 sentenze ordinarie e 62 sentenze in forma semplificata (ai sensi degli artt. 60 o, invece, 74 c.p.a.).

Concentrando l'attenzione sulle prime, si segnala qui specificamente, quanto alle decisioni in rito, la presenza di 15 sentenze dichiarative di inammissibilità (oltre a 7 che hanno solo in parte dichiarato l'inammissibilità del ricorso, e per il resto in 5

casi lo hanno parzialmente respinto, e in 2 dichiarato la sua parziale improcedibilità).

Sono state altresì emesse una sola declaratoria di irricevibilità, e 5 pronunce declinatorie di giurisdizione.

Sono state pronunciate, inoltre, 36 sentenze dichiarative di improcedibilità di ricorsi per sopravvenuta carenza d'interesse (oltre a 3 che hanno dichiarato solo in parte l'improcedibilità dell'impugnazione, e, per il resto, in 2 casi l'hanno parzialmente accolta, e in uno parzialmente respinta).

Ci sono state poi 27 decisioni dichiaranti la cessazione della materia del contendere, e, infine, 4 sentenze dichiarative di estinzione del giudizio.

Anche nell'anno appena concluso, pertanto, il peso rivestito dalle decisioni di mero rito, se in esse non si computano quelle di cessazione della materia del contendere (che il Codice qualifica, del resto, come sentenze di merito), risulta contenuto entro la misura di un quarto delle complessive sentenze ordinarie emesse, e pertanto si manifesta del tutto fisiologico.

E questa conclusione s'impone con particolare nettezza se si passa a considerare le sentenze con cui il Tribunale ha definito integralmente la controversia già in occasione della Camera di consiglio fissata per l'adozione di provvedimenti cautelari. Fra le 33 sentenze c.d. brevi emesse ai sensi dell'art. 60 del codice del processo amministrativo, infatti, le pronunce di mero rito sono state solo 4, tra cui 3 declinatorie di giurisdizione, e tutte le altre hanno invece investito il merito delle rispettive controversie.

Va infine segnalato il fatto che è risultato particolarmente contenuto il numero delle sentenze, ordinarie o in forma

semplificata, dichiarative della tardività del ricorso (1) o del difetto di giurisdizione del TAR (8).

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

Quanto alle sentenze ordinarie recanti decisioni sul merito delle controversie, si conferma anche quest'anno, come nei precedenti due, la prevalenza delle decisioni di segno reiettivo rispetto agli accoglimenti: le sentenze di completo rigetto sono state infatti 77, mentre quelle di pieno accoglimento 55.

Sarebbe falsante, d'altra parte, aggiungere alle seconde anche le circa 30 sentenze di accoglimento con contestuale nomina di un commissario *ad acta* pure emesse, giacché queste ultime non scaturiscono da contenziosi ordinari ma sono proprie di riti speciali – per lo più, quello per l'ottemperanza – ad esito, per così dire, predeterminato in favore del ricorrente.

Alle suddette 55 pronunce di accoglimento possono però essere comunque affiancate le ulteriori 13 di accoglimento parziale, in cui la residua porzione dell'impugnativa è stata definita nei modi più vari (per solito con decisione parziale in rito).

È poi interessante notare come il rapporto tra accoglimenti e rigetti appena illustrato s'inverta rispetto alle sentenze immediate emesse alla Camera di consiglio cautelare ai sensi del già citato art. 60 del nostro Codice di rito: le sentenze di tale tipologia sono state, difatti, di accoglimento in 23 casi, e di rigetto solo in 5 giudizi. Questo dato non deve stupire. Quando la causa non sia particolarmente complessa, e il ricorrente riesca con sinteticità e chiarezza a rendere manifesta la bontà delle proprie ragioni, il Tribunale non di rado riesce a dargli una immediata tutela piena, pur a costo di un maggior carico di lavoro.

Gli affari cautelari e i loro esiti

Nel corso dell'anno 2024 sono state proposti al Tribunale n. 220 ricorsi ordinari e n. 16 ricorsi in materia di appalti, recanti complessivamente 168 domande cautelari al Collegio, cui sono pervenute altresì 30 ulteriori domande cautelari a seguito del deposito di 57 atti di motivi aggiunti.

Nella relazione dell'anno scorso si era notato che, mediamente, ricorsi e motivi aggiunti depositati nel 2023 erano stati corredati di istanza cautelare in ragione di circa 2 casi su 3: e con riguardo al 2024 l'incidenza delle domande cautelari è rimasta sostanzialmente stazionaria nell'orbita del rapporto appena detto.

Sulle domande di cautela al Collegio, nella misura in cui non seguite da richiesta di c.d. abbinamento della cautelare al merito, sono state pronunciate complessivamente 127 ordinanze cautelari.

Di queste, 51 sono state di accoglimento, 11 di accoglimento sotto la limitata forma della sola fissazione immediata dell'udienza pubblica di decisione integrale della causa, ai sensi dell'art. 55 comma 10 cod.proc.amm., e 45 decisioni cautelari sono state invece di rigetto. Per il resto, si è trattato di ordinanze istruttorie o comunque interlocutorie.

Nell'ultimo decennio le ordinanze cautelari di accoglimento erano state quasi sempre meno numerose di quelle di rigetto. Già in relazione ai risultati del 2023 era stato però riscontrato un certo avvicinamento tra i due dati. E il 2024 è stato il primo anno, dopo un periodo abbastanza lungo di saldi contrari, a far segnare una prevalenza degli esiti cautelari di accoglimento.

Venendo alle richieste di tutela cautelare in forma monocratica, esse sono state complessivamente 33, grossomodo come nel 2022 (l'anno scorso erano state invece solo 24), con un'incidenza ancora una volta nell'ordine di un'istanza siffatta ogni sei-sette domande cautelari indirizzate al Collegio.

Le istanze di tutela monocratica sono state respinte in 19 occasioni, mentre sono stati 13 i decreti presidenziali di accoglimento (e uno dichiarativo di inammissibilità). Sicché si è pienamente confermato il trend degli anni 2022-2023 che aveva visto simili richieste accolte in almeno un caso su tre (laddove negli anni anteriori il numero delle reiezioni era quasi sempre più che doppio rispetto a quello degli accoglimenti).

Nel lasciare la tematica della tutela cautelare è doveroso notare, infine, che, mentre la durata media nazionale dei giudizi cautelari di primo grado è risultata, dalla Relazione del Presidente del Consiglio di Stato del 3 febbraio 2025, pari a 35 giorni, quella registrata dinanzi al T.A.R. Molise è stata leggermente superiore, ossia di 39 giorni.

I riti camerali

A) Le ottemperanze

Nell'anno 2024 i ricorsi depositati in materia di esecuzione del giudicato sono stati complessivamente 67. Un dato superiore non solo a quello di 42 misurato nel 2023, ma anche a quelli degli ultimi anni (60 nel 2022, 57 nel 2021, 44 nel 2020).

Va sottolineato il carattere repentino dell'aumento riscontrato tra 2023 e 2024, superiore al 50 % da un anno all'altro.

È doveroso ricordare che c'è stato un periodo, nel passato, in cui i ricorsi di questo tipo avevano raggiunto addirittura la soglia di 100 unità: ciò si è verificato nel 2019, ma anche nel 2016.

Si deve sperare che nel prossimo futuro non si ritorni a tali livelli, con tutto ciò che una simile deriva potrebbe allora denotare: ossia un'espansione, nella Regione, delle aree di finanza pubblica locale versanti in condizioni di criticità, e/o la diffusione di una tendenza a ignorare pervicacemente i diritti riconosciuti da decisioni giurisdizionali esecutive da parte di Enti pubblici che pure avrebbero i mezzi per adempiervi. E francamente non saprei, tra le due eventualità, quale sarebbe quella più preoccupante.

Ad ogni modo, almeno per il 2024 non sembra esservi motivo di particolari allarmi. Più di un terzo dei ricorsi di ottemperanza depositati nell'anno (precisamente, 24 affari) è stato proposto contro il Ministero dell'Istruzione, e questo per lo più nell'ambito di un contenzioso congiunturale praticamente di massa, esistente su scala nazionale: quello degli insegnanti c.d. precari che hanno ottenuto dal Giudice ordinario una sentenza di condanna al pagamento del bonus annuale previsto per la Carta del docente.

Se i ricorsi appartenenti al filone appena menzionato si detraggono dal conteggio, il numero dei giudizi di ottemperanza pervenuti nel 2024 risulta in linea con gli anni precedenti.

Quello del settore resta, tuttavia, un dato sicuramente elevato. Giacché su base nazionale i ricorsi per l'esecuzione del giudicato, pur se vi si include anche il contenzioso congiunturale concernente la Carta del docente, esprimono in media l'8,5 % del contenzioso nazionale, laddove il dato regionale molisano corrisponde al 17%, ossia riflette una frequenza doppia dei ricorsi di cui si sta dicendo.

Tanto premesso sul piano quantitativo, una prima interessante distinzione, nel settore dei giudizi di ottemperanza, è quella che ha riguardo alla provenienza della sentenza della cui mancata esecuzione volta per volta si controverte. Ebbene, solo 13 dei 67 ricorsi di ottemperanza depositati nel 2024 hanno riguardato sentenze del T.A.R Molise, e ben 54 ricorsi, invece, decisioni di altre giurisdizioni (praticamente senza eccezioni, dell'Autorità giudiziaria ordinaria).

Altro distinguo eloquente, sempre sul terreno dell'ottemperanza, riguarda la natura dell'attività esecutiva di giudicato che il ricorrente mira a ottenere in concreto dalla Pubblica Amministrazione. Da questo punto di vista si delinea una marcata prevalenza dei ricorsi proposti per conseguire il pagamento di somme di danaro, affari che sono risultati ben 51; i restanti 16 ricorsi di ottemperanza hanno avuto riguardo, invece, a pretese di ottemperanza dai contenuti più svariati, per lo più comunque attinenti all'esercizio di potestà amministrative.

A voler poi schematizzare il variegato andamento degli esiti dei giudizi di ottemperanza dell'anno in una media matematica, solo in un caso su quattro l'Amministrazione obbligata è pervenuta a soddisfare l'avente diritto prima della pronuncia del Tribunale (che in tali casi ha quindi emesso decisioni di cessata materia del contendere o di improcedibilità del ricorso, per complessive 13 sentenze). In tutti gli altri casi, i giudizi di cui si tratta sono terminati, invece, con sentenze di accoglimento dei ricorsi per l'esecuzione del giudicato, e ciò quasi sempre, ossia nel caso di ben 36 sentenze, con la contestuale nomina di un commissario *ad acta*, deputato a promuovere l'attività dovuta dalla debitrice inadempiente ma, all'occorrenza, anche a svolgere tale attività in prima persona.

E a questo proposito un pensiero di apprezzamento e gratitudine va rinnovato alle Prefetture di Campobasso e Isernia, del cui personale il Tribunale ampiamente si avvale, dietro delega del Prefetto, per le funzioni di commissario *ad acta* ai fini propri dei giudizi di ottemperanza, oltre che per le più delicate operazioni di verificazione amministrativa, avendo sempre occasione di constatare la competenza e il senso dello Stato dei funzionari così chiamati a dare il loro contributo a fini di giustizia.

B) I ricorsi per l'accesso

I ricorsi proposti nell'anno oggetto di esposizione per ottenere l'accesso alla documentazione amministrativa sono stati 18, poco più dell'anno scorso. Si è quindi tornati al massimo di 18 ricorsi già raggiunto nel 2022.

Nonostante la estrema chiarezza delle norme tese a promuovere il valore dell'accessibilità dei documenti permane tenace l'esistenza, nelle Amministrazioni del bacino territoriale regionale, di apparati burocratici disattenti a questi principi. E tale evidenza non può che essere valutata quantomeno come un indice di arretratezza culturale.

Le sentenze complessivamente pronunciate in materia di accesso nell'anno 2024 sono state 20: 8 di accoglimento, 9 di declaratoria di improcedibilità per sopravvenuta carenza d'interesse o di cessazione della materia del contendere, e 2 di rinuncia. Un solo ricorso per accesso è stato respinto. Si tratta di risultati, marcatamente sfavorevoli alla P.A., che sarebbero meritevoli di attenta riflessione.

C) I ricorsi contro il silenzio

I ricorsi avverso il silenzio della Pubblica Amministrazione depositati nel 2024 sono stati ben 44, contro gli appena 8 del 2023. Si ribalta quindi la tendenza al ribasso che aveva già visto il numero dei ricorsi in questione scendere progressivamente dai 27 del 2020 ai 20 del 2021, e indi ai 14 del 2022.

Non è facile rispondere all'interrogativo circa le cause che possano aver determinato una simile brusca risalita del contenzioso di settore, che dal 2023 al 2024 si è più che quintuplicato.

Ad ogni modo, concentrandoci sui principali filoni qui riscontrabili, può dirsi che 14 di questi ricorsi hanno riguardato la materia della Sanità (denunciando inerzie in tema di adeguamento tariffario), 9 sono stati proposti da cittadini extracomunitari lamentanti il silenzio tenuto dallo Sportello Unico per l'Immigrazione su richieste di permesso di soggiorno per attesa occupazione, e 10 hanno investito il silenzio del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica in materia di V.I.A. su progetti di impianti per fonti di energia rinnovabili.

Passando a dire delle sentenze complessivamente assunte dal T.A.R. in materia di silenzio nell'anno 2024, queste hanno riguardato 25 ricorsi (22 dello stesso anno e 3 risalenti al 2023).

I ricorsi così definiti sono stati accolti in numero di 14, ma per altri 6 l'interesse del ricorrente è stato soddisfatto già in pendenza del giudizio (3 declaratorie di cessazione della materia del contendere), o comunque nel corso della stessa pendenza è venuto meno (3 dichiarazioni di improcedibilità).

Esiti di segno, invece, sfavorevole a chi ricorreva contro il silenzio dell'Amministrazione sono stati solo 5, per essere state

pronunciate 2 declinatorie di giurisdizione, 2 dichiarazioni di inammissibilità e un solo rigetto di ricorso.

La sinteticità degli scritti di parte

Quella della sinteticità degli scritti di parte nel giudizio amministrativo rischia forse di diventare, purtroppo, una battaglia persa. Non voglio però rinunciare a questa occasione per provare nuovamente a sensibilizzare sul tema l'attenzione di chi mi ascolta.

In coerenza con il valore della sinteticità mi limiterò a poche parole.

Le volte in cui vengono sottoposti al Tribunale ricorsi, o memorie, dalle dimensioni contenute entro una dozzina di pagine, è quasi sempre possibile notare che il loro effettivo contenuto argomentativo non è inferiore a quello dei sempre più diffusi testi prolissi superiori – e spesso di molto – alle venti pagine. Ma i testi sintetici risultano, per loro natura, quasi sempre più lineari e incisivi.

Cerchiamo dunque tutti, nel comune interesse della Giustizia, di trovare il tempo di redigere scritti più brevi.

Gli ausiliari del giudice – Il patrocinio a spese dello Stato

Nell'anno 2024 sono stati nominati 42 ausiliari del giudice, di cui 40 commissari *ad acta* e 2 verificatori. Un commissario in precedenza nominato si è visto revocare la nomina.

È stata disposta una sola liquidazione di compenso, con decreto presidenziale che ha riguardato un commissario *ad acta*.

Venendo al patrocinio a spese dello Stato, le sedute dell'apposita Commissione nell'anno in rilievo sono state 7, nel corso delle quali sono state esaminate 29 istanze di ammissione.

Di tali istanze, 17 sono state accolte; 5 accolte ma poco dopo revocate, all'esito del riscontro pervenuto dall'Agenzia delle Entrate; e 4 sono state dichiarate inammissibili. Inoltre, l'esame di 2 istanze è stato rinviato alla prima seduta dell'anno 2025, e per un'istanza la decisione è stata riservata per approfondimenti.

Sono state infine disposte 5 revoche di ammissione al patrocinio risalenti ad altrettante istanze relative agli anni 2020 (un caso), 2021 (un caso), 2022 (un caso) e 2023 (2 revoche).

Sono state disposte infine 16 liquidazioni di compenso professionale, di cui 15 con decreto presidenziale e 1 con sentenza.

Conclusioni

A conclusione di questa esposizione non posso, infine, che rivolgere una sentita e meritata espressione di ringraziamento al personale tutto del nostro Tribunale, che col proprio paziente lavoro di quotidiana collaborazione ha reso, e rende, concretamente possibile svolgere tutte le attività d'Istituto.

DICHIARO APERTO L'ANNO GIUDIZIARIO 2025 DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL MOLISE

APPENDICE A

PRONUNCE PARTICOLARMENTE SIGNIFICATIVE

ADOTTATE NEL 2024

Gare d'appalto – Requisiti – Iscrizione ad Albo Regionale – Cancellazione dall'albo mai comunicata al destinatario – Requisito – Permane.

T.A.R. Molise, sentenza n. 145 del 10 maggio 2024, Pres. Gaviano - Est. Lalla.

La cancellazione dall'albo regionale delle società cooperative sociali determina un'incisiva limitazione nella sfera del soggetto colpito da tale misura (precludendogli, ad esempio, la possibilità di fruire dei benefici previsti dalla legislazione di settore), onde tale provvedimento è da ricondurre alla categoria degli atti ricettizi, con la conseguenza che lo stesso risulta soggetto all'art. 21-*bis* della legge n. 241 del 1990, nella parte in cui questo dispone che i provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati acquistano efficacia nei confronti di ciascun destinatario solo con la comunicazione allo stesso effettuata: da qui l'infondatezza della doglianza riguardante la mancata esclusione da una procedura di gara della società cooperativa sociale aggiudicataria cui non era mai stata comunicata l'avvenuta cancellazione dall'apposito albo regionale.

Notifica ricorso al controinteressato - Indirizzo PEC non risultante dai Pubblici Registri – Fattispecie – Nullità della notifica – Sanabilità.

T.A.R. Molise, sentenza n. 231 dell'11 luglio 2024, Pres. Gaviano - Est. Lalla.

La notifica al controinteressato del ricorso proposto avverso la graduatoria di un concorso pubblico che sia stata eseguita, a mezzo di PEC, ad indirizzo comunque riferibile a tale destinatario, in quanto da lui stesso dichiarato agli specifici fini della procedura concorsuale, e ancorché non risultante dai pubblici registri di cui all'art. 16-ter del D.L. 179/2012, deve considerarsi nulla, e non inesistente, e pertanto sanabile ai sensi dell'art. 44, comma 4, del cod. proc. amm..

Silenzio assenso – Formazione – Condizioni – Completezza documentale.

T.A.R. MOLISE, sentenza n. 286 del 12 settembre 2024, Pres. Gaviano - Est. Lalla.

La presentazione della domanda per il rilascio di un titolo autorizzatorio *ex* art. 44 del Codice delle comunicazioni elettroniche (D.Lgs. n. 259 del 2003), ove non accompagnata da tutta la documentazione specificamente prescritta dalla normativa di settore (nella specie rinvenibile nell'art. 44, comma 3, del citato Codice), non può dar luogo all'avvio del decorso del termine per

la formazione del silenzio-assenso fino a quando la relativa carenza documentale non sia stata eliminata dalla richiedente.

Convenzione urbanistica - Somme versate all'Ente per interventi programmati ma non realizzati – Ripetibilità – Esclusione.

T.A.R. Molise, sentenza n. 321 del 16 ottobre 2024, Pres. Gaviano – Est. Occhionero;

In presenza di un'azione di ripetizione di somme versate da un privato in funzione di un intervento di trasformazione edilizio-urbanistica previsto nell'ambito di una convenzione urbanistica, e ove l'intervento programmato non sia stato poi realizzato, l'istituto dell'indebito oggettivo (art. 2033 c.c.) può trovare applicazione nelle sole ipotesi di mancanza originaria o sopravvenuta del titolo convenzionale dell'obbligazione (per nullità, annullamento, risoluzione o rescissione), laddove, quando il titolo convenzionale invece esista, l'istituto dell'indebito non può essere invece invocato, poiché il pagamento eseguito rinviene in tal caso la propria causa giustificativa proprio nel relativo accordo *inter partes*.

Giudizio Elettorale – Controdeduzioni – Termine di deposito – Perentorietà.

T.A.R. Molise, sentenza n. 379 del 9 dicembre 2024, Pres. Gaviano – Est. Occhionero;

In materia di giudizio elettorale cd. ordinario deve riconoscersi natura perentoria al termine previsto dall'art. 130 comma 5 cod. proc. amm. per il deposito delle controdeduzioni da parte dell'Amministrazione e dei controinteressati, alla luce sia dell'evidente interesse pubblico a ottenere la decisione più sollecita delle controversie in materia, sia della natura speciale della norma già citata, che ha, pertanto, la specifica funzione di precludere l'operatività, nell'ambito del rito di cui si tratta, della disciplina processuale di carattere generale concernente i termini per il deposito degli scritti difensivi delle parti intimate (diversamente, resterebbe privo di effettivo valore precettivo anche l'inciso racchiuso nel comma 10 dell'art. 130, che, nell'escludere dalla regola della dimidiazione dei termini processuali quelli "indicati nel presente articolo", opera con ciò un richiamo implicito anche alla previsione di cui al ridetto comma 5, così confermando la natura perentoria del termine ivi indicato).

APPENDICE B

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

PER L'ANNO 2024

ANDAMENTO DELLA PENDENZA	
RICORSI PENDENTI al 01/01/2024	632*

* il dato comprendeva 2 ricorsi di ottemperanza con pendenza solo formale, in quanto già definiti con sentenza[1]

RICORSI DEPOSITATI ANNO 2024	379*

* altri 7 ricorsi sono stati annullati in quanto duplicati

RICORSI DEFINITI	
CON SENTENZA	347[2]
CON SENTENZA BREVE	70[3]
CON ORDINANZA COLLEGIALE	1[4]
CON DECRETO DECISORIO	34
CON DECRETO INGIUNTIVO	2
TOTALE	**454**

RICORSI PENDENTI AL 31/12/2024	555

DECREMENTO DELLA PENDENZA ANNO 2024	77

RICORSI PERVENUTI

RICORSI PERVENUTI PER TIPOLOGIA	
ORDINARI	199
ACCESSO	18
ELETTORALE EX ART. 130	8

[1] Ricorsi nn. r.g.: 246/2021 su cui è stata pronunciata l'Ord. coll. n. 384 – anno 2024 di proroga del termine per l'espletamento dell'incarico del Commissario ad acta; 330/2022 su cui è stata pronunciata l'Ord. coll. n. 131 – anno 2024 di non luogo a provvedere sull'istanza di proroga del termine per l'espletamento dell'incarico del Commissario ad acta

[2] Ricorsi definiti con sentenza: il dato comprende 28 sentenze che riuniscono più ricorsi (Sentenze nn. 27, 76, 135, 140, 152, 160, 166, 184, 206, 211, 216, 240, 242, 244, 248, 252, 255, 256, 285, 288, 301, 310, 312, 350, 357, 380, 381, 396 – anno 2024

[3] Ricorsi definiti con sentenza breve: il dato comprende 5 sentenze che riuniscono più ricorsi (Sentenze nn. 14, 25, 98, 343, 394 – anno 2024)

[4] Ricorsi definiti con ordinanza collegiale: il dato comprende 1 ordinanza che dichiara l'incompetenza (Ord. coll. n. 156 – anno 2024)

RICORSI AVVERSO IL SILENZIO DELLE PP.AA.	44
OTTEMPERANZA	67
RICORSI PER INGIUNZIONE	3
RIASSUNZIONE PER INCOMPETENZA	3
RITO ABBREVIATO	11
RITO APPALTI	16
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO	10
TOTALE	**379**

Ricorsi Depositati per Classificazione	
ACCESSO AI DOCUMENTI	18
AGRICOLTURA	10
AMBIENTE	25
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	16
ARMI	5
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE	3
AVVOCATURA DI STATO	1
BENI PAESAGGISTICI	4
CACCIA	1
CARABINIERI	7
CIRCOLAZIONE STRADALE	3
COMMERCIO E ARTIGIANATO	4
COMUNI	10
CONCORSI	15
CONSORZI E COOPERATIVE	2

EDILIZIA E URBANISTICA	32
EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE (O RESIDENZIALE PUBBLICA)	5
ELEZIONI	8
ENTI PUBBLICI	1
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	5
GUARDIA DI FINANZA	1
INFORMATIVA ANTIMAFIA	1
ISTRUZIONE PUBBLICA	14
ORDINAMENTO GIUDIZIARIO	2
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	1
PATENTE DI GUIDA	2
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)	6
POLIZIA DI STATO	1
POLIZIA PENITENZIARIA	6
PREVIDENZA E ASSISTENZA	3
PROFESSIONI E MESTIERI	4
PROVINCE	1
PUBBLICO IMPIEGO	16
REGIONI	12
RIFIUTI	4
SANITÀ PUBBLICA	49
SICUREZZA PUBBLICA	2
SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	44
STRANIERI	27
UNIVERSITÀ	8
TOTALE	**379**

RICHIESTA DI MISURE CAUTELARI	
RICORSI CON RICHIESTA DI SOSPENSIVA	168
RICORSI CON RICHIESTA DI DECRETO CAUTELARE URGENTE	33
TOTALE	**201**

RICORSI PER MOTIVI AGGIUNTI	
MOTIVI AGGIUNTI	25
MOTIVI AGGIUNTI CON RICHIESTA DI MISURA CAUTELARE	30
MOTIVI AGGIUNTI CON RICHIESTA DI MISURA CAUTELARE E DECRETO CAUTELARE URGENTE	2
TOTALE	**57**

RICORSI INCIDENTALI	
RICORSI INCIDENTALI	6

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI	
SENTENZA	287
DISPOSITIVO DI SENTENZA	12
SENTENZE BREVI	62
DECRETI DECISORI	34
ORDINANZE CAUTELARI	127
DECRETI CAUTELARI	33
DECRETI COLLEGIALI	2
ORDINANZE COLLEGIALI	43
DECRETI PRESIDENZIALI	34
DECRETI INGIUNTIVI	1
ORDINANZE PRESIDENZIALI	97
TOTALE	**732**

ESITI RICORSI

ESITI RICORSI SENTENZIATI	
ACCOGLIE	55
ACCOGLIE RESPINGE/ACCOLTO PARZIALMENTE/ ACCOGLIE DICHIARA INAMMISSIBILE	13[5]
ACCOGLIE NOMINA COMMISSARIO AD ACTA	27
ACCOGLIE DICHIARA INAMMISSIBILE NOMINA COMMISSARIO AD ACTA	2
RESPINGE	77
RESPINGE IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE/RESPINGE INTERLOCUTORIA FISSA UDIENZA PUBBLICA/ RESPINGE DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	10[6]
DICHIARA INAMMISSIBILE	15
IN PARTE DICHIARA INAMMISSIBILE E IN PARTE RESPINGE	5
DICHIARA INAMMISSIBILE DICHIARA IMPROCEDIBILE	2
DICHIARA IRRICEVIBILE	1
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	5
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	36
DICHIARA IMPROCEDIBILE ACCOLTO PARZIALMENTE NEI TERMINI IN MOTIVAZIONE	1
DICHIARA IMPROCEDIBILE ACCOGLIE SUI MOTIVI AGGIUNTI	1
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE RESPINGE SUI MOTIVI AGGIUNTI	1
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	27

[5] Il dato comprende esiti plurimi
[6] Il dato comprende esiti plurimi

DICHIARA ESTINTO	4
DICHIARA INAMMISSIBILE INTERLOCUTORIA FISSA UDIENZA PUBBLICA/DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE PROVVEDE SULL'ISTANZA/ DICHIARA IRRICEVIBILE IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	5[7]
TOTALE	**287**

ESITI RICORSI SENTENZIATI SENTENZE BREVI	
ACCOGLIE	23
ACCOGLIE DICHIARA INAMMISSIBILE/ ACCOGLIE RIUNISCE	8[8]
DICHIARA INAMMISSIBILE	4
RESPINGE	7
RESPINGE DICHIARA INAMMISSIBILE	1
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	4
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	10
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	4
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE ACCOLTO PARZIALMENTE NEI TERMINI IN MOTIVAZIONE DICHIARA LA PROPRIA INCOMPETENZA PER TERRITORIO	1
TOTALE	**62**

[7] Il dato comprende esiti plurimi
[8] Il dato comprende esiti plurimi

ESITI ALTRI PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

ESITI ORDINANZE CAUTELARI	
ACCOGLIE FISSA UDIENZA PUBBLICA	41
ACCOGLIE/ACCOGLIE RESPINGE FISSA UDIENZA PUBBLICA/INTERLOCUTORIA FISSA UDIENZA PUBBLICA ACCOGLIE NEI LIMITI PRECISATI IN MOTIVAZIONE/ INTERLOCUTORIA FISSA CAMERA DI CONSIGLIO ACCOGLIE PROVVISORIAMENTE	10[9]
RESPINGE	45
FISSA UDIENZA PUBBLICA	3
RESPINGE FISSA UDIENZA PUBBLICA	10
RESPINGE INTERLOCUTORIA FISSA UDIENZA PUBBLICA/RESPINGE FISSA CAMERA DI CONSIGLIO/RESPINGE INTERLOCUTORIA FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	5[10]
INTERLOCUTORIA FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	7
INTERLOCUTORIA FISSA UDIENZA PUBBLICA	5
DICHIARA IMPROCEDIBILE	1
TOTALE	**127**

ESITI DECRETI CAUTELARI	
ACCOGLIE E FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	19
RESPINGE E FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	13
DICHIARA INAMMISSIBILE	1
TOTALE	**33**

[9] Il dato comprende esiti plurimi
[10] Il dato comprende esiti plurimi