



*Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise*

# Inaugurazione Anno Giudiziario 2026



Relazione del Presidente  
**Dott. Orazio Ciliberti**

---

CAMPOBASSO - 26 MARZO 2026

---

*In copertina immagine generata dall'I.A.*



*Tribunale Amministrativo Regionale*  
*per il Molise*

---

**Inaugurazione Anno Giudiziario**  
**2026**



# Inaugurazione dell'anno giudiziario 2026

## Indirizzi di saluto - Introduzione

Ringrazio le autorità politiche, civili, militari e religiose, che hanno voluto essere presenti a questa inaugurazione dell'anno giudiziario 2026 del Tribunale amministrativo regionale per il Molise.

Ringrazio, in modo speciale, il rappresentante dell'Organo di autogoverno, Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, consigliere Luca Cestaro, che ha parimenti inteso partecipare alla cerimonia, nonché il rappresentante dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi, Consigliere Carlo Dibello.

Saluto, con piacere, i rappresentanti del lavoro e del mondo accademico, gli avvocati dell'Avvocatura dello Stato, delle altre Avvocature pubbliche e del libero Foro, quest'ultimo nelle sue espressioni istituzionali, associative e individuali, nonché i colleghi magistrati, i giornalisti, i cittadini tutti, qui presenti.

Ringrazio il rettore del Convitto "Mario Pagano", prof.ssa Rossella Gianfagna, per aver acconsentito anche quest'anno gentilmente di ospitarci, rinnovando la tradizione di apertura del Convitto alla società, nell'accogliente Aula Magna.

La 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 non sarebbe comunque in grado di accogliere, al di là dei suoi frequentatori professionali, un così folto numero di ospiti.

Sto per intrattenervi, come ogni anno, sulle caratteristiche evidenziate dal contenzioso presso il T.A.R. per il Molise, nell'anno 2025, come pure sui dati concernenti la produttività del Tribunale.

In tale prospettiva, prima di dare spazio ai numeri, vorrei in primo luogo sottolineare che il contenzioso del 2025 è stato caratterizzato da ampia diversità di contenuti, portando all'attenzione di questo Tribunale questioni complesse, variegata e interessanti.

Accanto alle più consuete controversie in tema di edilizia, concorsi pubblici, appalti, sanità, stranieri (ancora in crescita), il Tribunale si è misurato con problematiche nuove, tra le quali risultano degne di nota le questioni, sempre più frequenti, relative all'insediamento di impianti per la produzione di energie rinnovabili.

In tema, si registra la delicatezza del bilanciamento che le Amministrazioni sono chiamate a compiere tra gli interessi in conflitto, sia privati che pubblici, dovendosi trovare un punto di equilibrio tra la conservazione dei valori storici, paesaggistici e ambientali - di cui la Regione Molise è ricca - e le sempre più avvertite esigenze dello sviluppo sostenibile.

In quest'ottica, il Tribunale, sempre più spesso si è occupato di controversie relative all'abilitazione e alla

realizzazione di simili impianti da parte di società di produzione di energie rinnovabili (eolici e agrivoltaici per lo più), ma anche da parte di cittadini privati (di solito interessati all'installazione di pannelli fotovoltaici).

Simili vicende chiamano in causa diverse Amministrazioni territoriali le quali, ciascuna preposta alla cura di un certo interesse pubblico, sono tenute a esprimere le rispettive posizioni nell'esercizio della loro discrezionalità tecnica.

Il Tribunale, nel 2025, è stato chiamato più volte a esprimersi sulla correttezza di queste valutazioni tecnico-discrezionali, soprattutto sul rispetto delle modalità e dei tempi che la legge impone per questa particolare tipologia di procedimento amministrativo.

Ebbene, dalle sentenze che si sono occupate di questo filone di contenzioso può certamente desumersi la necessità, da un lato, di una esaustiva attività istruttoria e motivazionale, dall'altro, del rispetto delle scansioni temporali previste dalla legge.

La pubblica Amministrazione è chiamata ad assicurare un'indagine approfondita dei progetti, nel rispetto della legge che stabilisce modalità procedurali e tempi dell'azione amministrativa.

Un simile compito può essere efficacemente svolto solo con la collaborazione dei soggetti interessati, i quali sono tenuti a presentare progetti redatti in modo chiaro e completo: sul punto, si deve sottolineare che la possibilità di presentare integrazioni progettuali su richiesta, per i riflessi che produce in ordine ai tempi del procedimento,

dovrebbe rappresentare un'eccezione, non la regola e, soprattutto, non dovrebbe incidere sui tempi dell'azione amministrativa, oltre quanto stabilito dalla legge.

Svolte tali brevi considerazioni su uno dei filoni di contenzioso che più hanno interessato il Tribunale nel 2025, passo ai numeri.

### **Le sopravvenienze del 2025: 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.

Nel 2024 è stato riscontrato un rialzo delle sopravvenienze, essendo pervenuti in quell'anno nuovi ricorsi in numero di 379.

La tendenza al rialzo è confermata anche per il 2025, anno in cui sono stati depositati 416 ricorsi, così registrandosi un altro incremento delle sopravvenienze.

Sul punto, si deve registrare l'impennata di ricorsi proposti per l'ottemperanza di sentenze del giudice ordinario in materia di carta-docenti che ha di recente interessato tutti i Tribunali Amministrativi Regionali su scala nazionale.

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

### **Le sopravvenienze per materia**

**Stranieri**: 36 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 però ha ripreso vigore, giungendo prima a 27 ricorsi nel 2024, e nel 2025, appunto, a 36; ciò a dimostrazione della costante crescita del contenzioso di settore.

Si tratta di un settore che presenta 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.

**Servizio sanitario**: 37 ricorsi.

Anche per il 2025 questa materia si conferma (in disparte il settore dell'ottemperanza al giudicato, che però è, per così dire, trasversale) come quella da cui proviene 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, nel 2024 a 49 e ora, appunto, a 37.

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 %, e nel 2025 è ulteriormente diminuito.

Questo dato rimane più alto rispetto all'incidenza nazionale media, propria del contenzioso sanitario.

La Regione Molise rimane pertanto saldamente la seconda in Italia quanto a peso delle cause amministrative di Sanità pubblica; nondimeno, a conferma di quanto accaduto negli ultimi anni, si registra una lieve diminuzione del contenzioso di settore.

La gestione dell'Amministrazione di settore sta infatti tentando di privilegiare, come è desumibile dalla flessione recentemente registratasi, 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 cooperazione tra i suoi attori.

**Impiego pubblico:** 15 ricorsi.

Questo settore, dopo un triennio stazionario di permanenza intorno al dato di 23-25 ricorsi annui, nel 2024 aveva conosciuto un incremento attestandosi a 31 ricorsi: nel 2025, il dato è tuttavia sceso al numero di 15, così riportandosi sulla media degli anni precedenti.

**Edilizia e Urbanistica:** 28 ricorsi.

Si tratta della voce di contenzioso la cui consistenza figura più stazionaria nel tempo. Il dato misurato nei due anni precedenti era di 32 ricorsi. La sua incidenza è sensibilmente inferiore al corrispondente dato nazionale.

**Appalti:** 19 ricorsi.

Il dato di settore del 2025 è in crescita rispetto all'anno precedente, il quale aveva visto proposti un numero di 16 ricorsi.

**Ambiente:** 28 ricorsi.

Nel 2023, i ricorsi proposti nella materia erano stati di numero basso, vale a dire 11.

Nel 2024 i ricorsi sono più che raddoppiati a quota 25.

Nel 2025, in tema, si sono registrati 28 ricorsi.

La conflittualità di settore si sta confermando come 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 2025 il Tribunale ha pronunciato n. 324 sentenze ordinarie e 40 sentenze c.d. in forma semplificata (di cui 38 assunte già nell'immediata sede cautelare ai sensi dell'art. 60 cod.proc.amm.), provvedimenti con i quali sono stati complessivamente definiti n. 377 ricorsi (il dato va letto tenendo conto che alcune sentenze hanno definito più ricorsi).

Altri giudizi hanno trovato poi definizione mediante due ordinanze collegiali di declinatoria di competenza e 68 decreti decisori.

Globalmente, nell'anno sono stati pertanto definiti 447 ricorsi.

In aggiunta a tutto ciò, nello stesso anno sono state altresì adottate 123 ordinanze cautelari (4 meno dell'anno 2024) e 33 ordinanze collegiali.

## **L'arretrato del T.A.R.**

Al 1° gennaio del 2025, i ricorsi pendenti erano in numero di 555.

I nuovi ricorsi depositati nell'anno sono stati, come già detto, 416. Gli affari complessivamente definiti nello stesso anno sono stati però in numero ben superiore, ossia 447.

Questo confronto suggerisce quindi con immediatezza che la pendenza complessiva misurata alla fine del 2025 si è ridotta: e invero, mentre al 31 dicembre del 2024 essa constava di 555 affari, alla fine dell'ultimo anno è scesa al dato di 544 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 544 computati al termine del 2025.

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

I dati dianzi esposti vanno positivamente apprezzati soprattutto in considerazione del fatto che, a differenza degli anni immediatamente precedenti, nel 2025 il Tribunale ha lavorato con soli due magistrati a latere del Presidente.

E se nell'anno 2024 sono state emesse n. 287 sentenze ordinarie e 62 sentenze in forma semplificata (ai sensi

degli artt. 60 o, invece, 74 c.p.a.), nel 2025, invece, sono state emesse n. 324 sentenze ordinarie e 40 sentenze in forma semplificata (ai sensi degli artt. 60 o, invece, 74 c.p.a.).

### **La composizione dell'arretrato esistente**

Il dato dei 544 ricorsi pendenti si compone per parte decisamente preponderante di ricorsi dell'ultimo triennio: questi sono infatti in tutto ben 516, di cui 94 del 2023, 136 del 2024 e 286 del 2025.

I ricorsi ultratriennali ancora pendenti al 31 dicembre 2025 sono solo 24, dei quali 22 del 2022 (solo 3 sono da assegnare a udienza, mentre 1 è stato sospeso per invio alla Corte di Cassazione, 7 sono assegnati a relatore e 11 in redazione provvedimento), 1 del 2020 (in discussione all'udienza dell'11 marzo 2026 e attualmente nello stato "firmato Presidente") e 1 del 2016 (da tempo sospeso per l'esistenza di una pregiudiziale civile).

Il dato complessivo dei ricorsi pendenti (n. 544) comprendeva inoltre 2 ottemperanze e 2 silenzi con pendenza solo formale, in quanto già definiti con sentenza: nn. r.g. 152 e 153/2015 su cui è stata pronunciata l'Ord. coll. n. 22/2026 di proroga del termine per l'espletamento dell'incarico del Commissario *ad acta*; n.r.g. 3/2019 su cui è stata pronunciata l'Ord. coll. n. 89/2026 di proroga del termine per l'espletamento dell'incarico del Commissario *ad acta*; n.r.g. 367/2021 su cui è stata pronunciata l'Ord. coll. n. 42/2026 di chiarimenti al Commissario *ad acta*.

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

Nel 2025, si è detto, sono state emesse n. 324 sentenze ordinarie e 40 sentenze in forma semplificata (ai sensi degli artt. 60 o, invece, 74 c.p.a.): per un totale di 364 pronunce.

Concentrando l'attenzione sulle prime, si segnala qui specificamente, quanto alle decisioni in rito le stesse sono state in tutto 46, così suddivise:

- sono state 9 le sentenze dichiarative di inammissibilità;
- sono state altresì emesse 2 declaratoria di irricevibilità, e 1 pronuncia declinatoria di giurisdizione;
- sono state, inoltre, pronunciate 34 sentenze dichiarative di improcedibilità di ricorsi per sopravvenuta carenza d'interesse.

A queste sentenze di rito, vanno poi aggiunte le 21 decisioni dichiaranti la cessazione della materia del contendere, e, infine, 1 sentenza dichiarativa 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 una limitata percentuale delle complessive sentenze ordinarie emesse, e pertanto si manifesta del tutto fisiologico.

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

Quanto alle sentenze ordinarie recanti decisioni sul merito delle controversie, quest'anno, a differenza degli anni precedenti, si registra la prevalenza degli accoglimenti rispetto alle sentenze di segno reiettivo.

Le sentenze di rigetto sono state infatti 89, così suddivise:

- 76 respingono integralmente i ricorsi;
- 1 sentenza non definitiva ha respinto in parte, per il resto disponendo incombenti istruttori con fissazione di una nuova udienza pubblica;
- 2 hanno in parte respinto e in parte dichiarato irricevibile l'impugnativa;
- 5 hanno parzialmente respinto e parzialmente accolto i ricorsi;
- 2 hanno in parte respinto e in parte dichiarato improcedibile il gravame;
- 3 hanno respinto in parte e per il resto dichiarato inammissibile l'impugnativa.

Invece, quelle di accoglimento sono state 153, così suddivise:

- 52 di pieno accoglimento;
- 10 di accoglimento parziale;
- 2 di accoglimento parziale e di parziale improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse;
- 1 di parziale accoglimento, di parziale dichiarazione di improcedibilità e reiettiva sui motivi aggiunti;
- 85 di accoglimento con nomina di un commissario *ad acta*;
- 1 di accoglimento con parziale dichiarazione di irricevibilità;

- 1 di accoglimento con contestuale determinazione di chiarimenti;
- 1 di accoglimento con parziale dichiarazione di inammissibilità.

Sono poi presenti sentenze con altri esiti:

- 1 sentenza con “*non luogo a provvedere*”;
- 1 sentenza che *fissa udienza pubblica*;
- 1 sentenza con “*estinto e prende atto della rinuncia*”;
- 1 sentenza con “*dichiara perenzione*”;
- 2 sentenze con esito “*accoglie ricorso incidentale e dichiara inammissibile il ricorso introduttivo e i suoi successivi motivi aggiunti*”.

Il rapporto tra accoglimenti e rigetti appena illustrato trova conferma 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 19 casi (n. 14 *accoglie*; 2 *accoglie parzialmente*; 2 *accoglie e nomina commissario ad acta*; 1 *accoglie e dichiara inammissibile*), di rigetto solo in 14 giudizi (di cui 13 *respinge*; 1 *respinge e dichiara inammissibile*), da aggiungere, inoltre, quella con esito “*dichiara inammissibile*” pari ad 1, quella con “*dichiara estinto*” pari ad 1, 3 di “*improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse*” e 2 di “*cessata materia del contendere*”.

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 2025 sono stati proposti al Tribunale n. 197 ricorsi ordinari e n. 19 ricorsi in materia di appalti, recanti complessivamente 148 domande cautelari al Collegio, cui sono da aggiungersi altresì 36 ulteriori domande a seguito del deposito di 63 atti di motivi aggiunti.

Nella relazione dell'anno scorso si era notato che, mediamente, ricorsi e motivi aggiunti depositati nel 2024 erano stati corredati di istanza cautelare in ragione di circa 2 casi su 3: e con riguardo al 2025 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 cautela al merito, sono state pronunciate complessivamente 123 ordinanze cautelari.

Di queste, 52 sono state di accoglimento, 7 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 64 decisioni cautelari sono state invece di rigetto. Per il resto, si è trattato di ordinanze istruttorie o comunque interlocutorie.

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 14 occasioni, mentre sono stati 10 i decreti presidenziali di accoglimento, per un totale di 24 decreti cautelari. 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).

## **I riti camerali**

### **A) Le ottemperanze**

Nell'anno 2025 i ricorsi depositati in materia di esecuzione del giudicato sono stati complessivamente 141: un dato di molto superiore rispetto a quello misurato negli anni precedenti (in particolare, rispetto ai 67 del 2024, ai 42 del 2023, ai 60 del 2022, ai 57 del 2021, e ai 44 del 2020).

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

Si è addirittura superato il dato registrato nel passato, in cui i ricorsi di questo tipo avevano raggiunto la soglia di 100 unità: ciò si era verificato nel 2019, ma anche nel 2016.

Questo dato, degno di nota, conferma una tendenza all'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.

Va però sottolineato che più della metà dei ricorsi di ottemperanza depositati nell'anno (precisamente 89 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 2025 risulta tutto sommato in linea con gli anni precedenti.

Quello del settore resta, tuttavia, un dato sicuramente elevato.

Tanto premesso sul piano quantitativo, una prima interessante distinzione 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 46; i restanti 6 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.

Va poi rimarcato che in alcuni casi 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 17 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 84 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 verifica 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 13, uno dei quali è stato tuttavia annullato su istanza della parte ricorrente.

Quindi i ricorsi sono diminuiti rispetto all'anno precedente: quando erano stati 18.

La riduzione di questa tipologia di contenzioso denota un apprezzabile miglioramento dei rapporti tra cittadini e Amministrazione sul versante della trasparenza.

Le sentenze complessivamente pronunciate in materia di accesso nell'anno 2025 sono state 10: 6 di accoglimento, 2 di cessazione della materia del contendere, e 1 di rinuncia. Un solo ricorso per accesso è stato respinto/dichiarato improcedibile.

## **C) I ricorsi contro il silenzio**

I ricorsi avverso il silenzio della Pubblica Amministrazione depositati nel 2025 sono stati ben 32, contro i 44 del 2024.

Si registra quindi una diminuzione del relativo contenzioso. Tuttavia, va rammentato che i ricorsi in materia erano stati appena 8 del 2023.

Dopo l'impennata del 2024, comunque, si è riscontrata una 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.

Passando a dire delle sentenze complessivamente assunte dal T.A.R. in materia di silenzio nell'anno 2025, queste hanno riguardato 31 ricorsi (17 dello stesso anno e 14 risalenti al 2024).

I ricorsi così definiti sono stati accolti in numero di 11 (di cui 1 accolto solo in parte), ma per altri 6 l'interesse del ricorrente è stato soddisfatto già in pendenza del giudizio (1 declaratoria di cessazione della materia del contendere), o comunque nel corso della stessa pendenza è venuto meno (sono state 5 le dichiarazioni di improcedibilità).

Esiti di segno, invece, sfavorevole a chi ricorreva contro il silenzio dell'Amministrazione sono stati 9, per essere state pronunciate 4 sentenze di improcedibilità, 2 dichiarazioni di inammissibilità e 4 sentenze che hanno respinto il ricorso.

### **La sinteticità degli scritti di parte**

Quella della sinteticità degli scritti di parte nel giudizio amministrativo rischia 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 2025 sono stati nominati 93 ausiliari del giudice, di cui 89 commissari *ad acta*, 2 verificatori e 2 consulenti tecnici d'ufficio.

Sono state disposte 4 liquidazioni (di cui 3 con decreto presidenziale e 1 con sentenza) che hanno riguardato 3 commissari *ad acta* ed 1 consulente tecnico d'ufficio.

È stata revocata la nomina di 2 commissari *ad acta*.

Nell'anno 2025 le sedute della Commissione per il patrocinio a spese dello Stato sono state 6, nel corso delle quali sono state esaminate 39 istanze di cui 36 nuove istanze e 3 istanze il cui esame era stato, nell'anno 2024, rinviato alla prima commissione del 2025; 33 istanze sono state accolte e 4 sono state dichiarate inammissibili;

l'esame di 2 istanze è stato rinviato alla prima commissione dell'anno 2026.

Sono state inoltre disposte 3 revoche per altrettante istanze relative agli anni 2018 (1 revoca), 2021 (1 revoca) e 2023 (1 revoca).

Sono state disposte 28 liquidazioni di compenso, tutte con decreto presidenziale.

È stata respinta con decreto presidenziale la liquidazione del compenso per n. 7 istanze; in 5 casi la liquidazione è stata respinta, in seguito alla sopravvenuta revoca, con effetto retroattivo, dell'originario provvedimento di ammissione al patrocinio a spese dello Stato; in 2 casi la liquidazione è stata respinta in ragione della pronuncia di inammissibilità sui relativi ricorsi.

## **CONCLUSIONI**

A conclusione di questa esposizione non posso 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.

Con questo,

**DICHIARO APERTO L'ANNO GIUDIZIARIO 2026  
DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO  
REGIONALE PER IL MOLISE.**



**APPENDICE A**

---

**PRONUNCE PARTICOLARMENTE  
SIGNIFICATIVE**

---

**ADOTTATE NEL 2025**

**Appalti - Principio di equivalenza - Specifiche tecniche-  
Approccio funzionale.**

T.A.R. Molise, Sentenza n. 379 del 15 dicembre 2025, Pres. Gaviano – Est. Lalla.

Il principio di equivalenza introdotto nel sistema dal legislatore europeo (ex articolo 42, 6, della direttiva 2014/24/UE) al chiaro fine di evitare che le "*specifiche tecniche*" fossero utilizzate dalle stazioni appaltanti in modo restrittivo della concorrenza può essere ritenuto estensibile anche ai requisiti minimi qualificati come obbligatori dalla disciplina di gara. E ciò proprio sulla scorta di un approccio "funzionale", ossia con riferimento a fattispecie in cui dalla stessa *lex specialis* emerge che determinate caratteristiche tecniche sono richieste al fine di assicurare all'Amministrazione il perseguimento di determinate finalità.

**Atti amministrativi – Impresa – Esclusione da una procedura di finanziamento- principio di proporzionalità.**

T.A.R. Molise, Sentenza n. 291 del 17 ottobre 2025, Pres. Gaviano – Est. Occhionero.

Il principio di proporzionalità, quale corollario del buon andamento ex art. 97 Cost., impone che le sanzioni amministrative, quali l'esclusione da una procedura di finanziamento, siano proporzionate alla gravità dell'errore riscontrato. L'Amministrazione deve pertanto valutare non solo la presenza di errori formali, ma anche la concreta attitudine ingannatoria degli stessi prima di procedere con esclusioni automatiche.

**Edilizia – Demolizione – Vincolo paesaggistico – Comunicazione di avvio del procedimento.**

T.A.R. Molise, Sentenza n. 288 del 14 ottobre 2025, Pres. Gaviano – Est. Lalla.

In tema di edilizia abusiva, l'ordinanza di demolizione delle opere abusive realizzate su terreni sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004 è legittima anche senza previa comunicazione di avvio del procedimento, trattandosi di provvedimento vincolato che non richiede specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico né comparazione con gli interessi privati coinvolti. La mancata notifica dell'avvio del procedimento non comporta l'annullabilità del provvedimento, non essendo prospettabile un esito diverso da quello in concreto adottato.

**Silenzio – Valutazione di Impatto Ambientale – termini perentori.**

T.A.R. Molise, Sentenza n. 279 del 1° ottobre 2025, Pres. Gaviano – Est. Occhionero.

Nel procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) affidato alla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, i termini per la conclusione sono da considerarsi perentori ai sensi dell'art. 25, comma 7, del D.Lgs. n. 152 del 2006. Tale perentorietà non può essere derogata dai criteri di priorità enucleati dall'art. 8, comma 1 dello stesso decreto, e l'Amministrazione è tenuta a rispettare i tempi definiti per le singole fasi del procedimento.

**Procedura Abilitativa Semplificata (P.A.S.) ex art. 6 D.Lgs. n. 28/2011 – Conferenza di servizi – Art. 14-*bis*, comma 2, lett. b, L. n. 241/1990 – termini perentori – Silenzio assenso ex art. 17-*bis* L. n. 241/1990 – inefficacia ex art. 3, comma 7, L. n. 241/1990.**

T.A.R. Molise, Sentenza n. 277 del 29 settembre 2025, Pres. Gaviano – Est. Lalla;

Nella Conferenza di servizi indetta nel corso della Procedura Abilitativa Semplificata (P.A.S.) ex art. 6 D.Lgs. n. 28/2011, in caso di mancata espressione del parere da parte della Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio entro il termine perentorio previsto nell'atto di indizione in conformità a quanto disposto dall'art. Art. 14-*bis*, comma 2, lett. b, L. n. 241/1990, si forma il silenzio-assenso ai sensi dell'art. 17-*bis* della L. n. 241 del 1990 ed il parere tardivamente espresso è inefficace.

**Risarcimento del danno – Responsabilità della Pubblica Amministrazione – Onere della prova – Principio dispositivo.**

T.A.R. Molise, Sentenza n. 277 del 29 settembre 2025, Pres. Gaviano – Est. Lalla;

Ai fini dell'onere della prova, nell'azione di responsabilità per danni il principio dispositivo dell'art. 2697, comma 1, c.c., opera con pienezza, senza il temperamento del metodo acquisitivo caratteristico dell'azione giurisdizionale di annullamento; spetta quindi al danneggiato fornire in giudizio la prova di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie risarcitoria, e quindi quella della presenza di un nesso causale, che colleghi la condotta commissiva o omissiva della Pubblica Amministrazione all'evento dannoso, nonché quella dell'effettività del danno di cui si invoca il ristoro, con la conseguenza che, ove la domanda di risarcimento manchi di tale necessaria prova, essa va respinta.

**Appalti – Clausole escludenti – Disposizioni abnormi della legge di gara – onere di immediata impugnazione.**

T.A.R. Molise, Sentenza n. 4 del 4 gennaio 2025, Pres. Gaviano – Est. Lalla;

L'onere di immediata impugnazione della *lex specialis* sussiste solo con riferimento alle clausole della stessa che abbiano portata inequivocabilmente escludente, o siano tali da non rendere possibile il calcolo di convenienza necessario alla consapevole predisposizione dell'offerta. Le clausole escludenti, che rendono doverosa l'immediata impugnazione del bando, sono quelle che, certamente e senza alcun margine di opinabilità, conducono all'esclusione del potenziale concorrente, che versi in una situazione non consentita dalla *lex specialis*. Inoltre, l'onere di immediata impugnazione delle clausole contenute negli atti di indizione della gara sussiste quando la legge di gara contenga disposizioni abnormi, che rendano impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione alla gara e, quindi, la formulazione di un'offerta consapevole.

**Revoca del porto d'armi – Affidabilità soggettiva – Rilievo di fatti non penalmente rilevanti.**

T.A.R. Molise, Sentenza n. 328 del 10 novembre 2025, Pres. Gaviano – Est. Occhionero;

Gli artt. 11, 39 e 43 del T.U.L.P.S. conferiscono all'Amministrazione un'ampia discrezionalità nei procedimenti di autorizzazione e revoca del porto d'armi, basata sulla buona condotta del soggetto e sull'affidabilità di non abusarne. Il provvedimento interdittivo può essere adottato sulla base di fatti anche non penalmente rilevanti ma comunque indicativi della non completa affidabilità del soggetto.



**APPENDICE B**

---

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

---

**PER L'ANNO 2025**

<b>ANDAMENTO DELLA PENDENZA</b>	
RICORSI PENDENTI al 01/01/2025	555

RICORSI DEPOSITATI ANNO 2025	416*
------------------------------	------

\* Dal conteggio dei ricorsi pervenuti, sono stati esclusi 3 ricorsi annullati su istanza di parte (in quanto duplicati)

<b>RICORSI DEFINITI</b>	
CON SENTENZA	335 <sup>1</sup>
CON SENTENZA BREVE	42 <sup>2</sup>
CON DECRETO DECISORIO	68
CON ORDINANZA COLLEGALE	2
<b>TOTALE</b>	<b>447</b>

RICORSI PENDENTI AL 31/12/2025	544
--------------------------------	-----

DECREMENTO DELLA PENDENZA ANNO 2025	11
-------------------------------------	----

### **RICORSI PERVENUTI**

<b>RICORSI PERVENUTI PER TIPOLOGIA</b>	
ORDINARI	197
ACCESSO	13
OTTEMPERANZA	141
RIASSUNZIONE PER INCOMPETENZA	5
RICORSI AVVERSO IL SILENZIO DELLE PP.AA.	31
RITO ABBREVIATO	6
RITO APPALTI	19
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO	4
<b>TOTALE</b>	<b>416</b>

<sup>1</sup> Ricorsi definiti con sentenza: il dato comprende 12 sentenze che riuniscono più ricorsi (Sentenze nn. 4, 33, 68, 79, 112, 128, 160, 171, 183, 196, 288, 382 – anno 2025)

<sup>2</sup> Ricorsi definiti con sentenza breve: il dato comprende una sentenza che riunisce più ricorsi (Sentenza nn. 80 – anno 2025)

<b>Ricorsi Depositati per Classificazione</b>	
ACCESSO AI DOCUMENTI	13
AGRICOLTURA	4
AIUTI DI STATO	2
AMBIENTE	28
ANIMALI	2
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	1
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	19
ARMI	11
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI AMMINISTRATIVE	10
AVVOCATI LIBERO FORO	4
BANCHE	1
CACCIA	3
CARABINIERI	1
CIRCOLAZIONE STRADALE	2
COMUNI	18
CONCORSI	18
CONSORZI E COOPERATIVE	1
D.A.S.P.O. (Divieto di Accesso alle manifestazioni Sportive)	1
EDILIZIA E URBANISTICA	28
EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE (O RESIDENZIALE PUBBLICA)	6
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	4
CARTA DOCENTI	89
CIMITERI	2
GUARDIA DI FINANZA	2

INFORMATIVA ANTIMAFIA	1
ISTRUZIONE PUBBLICA	1
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	2
PATENTE DI GUIDA	1
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)	2
PREVIDENZA E ASSISTENZA	1
PROVINCE	1
PUBBLICO IMPIEGO	1
REGIONI	27
RIFIUTI	1
SANITÀ PUBBLICA	37
SICUREZZA PUBBLICA	1
SILENZIO	32
STRANIERI	36
URBANISTICA	2
<b>TOTALE</b>	<b>416</b>

<b>RICHIESTA DI MISURE CAUTELARI</b>	
RICORSI CON RICHIESTA DI SOSPENSIVA	175
RICORSI CON RICHIESTA DI DECRETO CAUTELARE URGENTE	24
<b>TOTALE</b>	<b>199</b>

<b>RICORSI PER MOTIVI AGGIUNTI</b>	
MOTIVI AGGIUNTI	27
MOTIVI AGGIUNTI CON RICHIESTA DI MISURA CAUTELARE	36
MOTIVI AGGIUNTI CON RICHIESTA DI MISURA CAUTELARE E DECRETO CAUTELARE URGENTE	1
<b>TOTALE</b>	<b>64</b>

<b>RICORSI INCIDENTALI</b>	
RICORSI INCIDENTALI	2

<b>PROVVEDIMENTI PUBBLICATI</b>	
SENTENZA	324
DISPOSITIVO DI SENTENZA	8
SENTENZE BREVI	40
DECRETI DECISORI	74
ORDINANZE CAUTELARI	123
DECRETI CAUTELARI	24
DECRETI COLLEGIALI	1
ORDINANZE COLLEGIALI	33
DECRETI PRESIDENZIALI	48
ORDINANZE PRESIDENZIALI	155
<b>TOTALE</b>	<b>830</b>

**ESITI RICORSI**

<b>ESITI RICORSI SENTENZIATI</b>	
ACCOGLIE	52
ACCOGLIE - DICHIARA IMPROCEDIBILE – RESPINGE SUI MOTIVI AGGIUNTI	1
ACCOGLIE - DICHIARA INAMMISSIBILE	1
ACCOGLIE - DICHIARA IRRICEVIBILE	1
ACCOGLIE - NOMINA COMMISSARIO AD ACTA	85
ACCOGLIE - RENDE CHIARIMENTI	1
ACCOLTO PARZIALMENTE	10
ACCOLTO PARZIALMENTE - IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	2
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	21
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	1
DICHIARA ESTINTO	1
DICHIARA ESTINTO - PRENDE ATTO RINUNZIA	1
DICHIARA IMPROCEDIBILE	6
DICHIARA INAMMISSIBILE	9
DICHIARA INAMMISSIBILE – ACCOGLIE RICORSO INCIDENTALI	2
DICHIARA PERENZIONE	1
FISSA UDIENZA PUBBLICA	2
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	34
INTERLOCUTORIA - FISSA UDIENZA PUBBLICA	3
NON LUOGO A PROVVEDERE	1

RESPINGE	76
RESPINGE - ACCOLTO PARZIALMENTE	5
RESPINGE - DICHIARA IMPROCEDIBILE	2
RESPINGE - DICHIARA INAMMISSIBILE	3
RESPINGE - DICHIARA IRRICEVIBILE	2
RESPINGE - INTERLOCUTORIA – FISSA UDIENZA PUBBLICA	1
<b>TOTALE</b>	<b>324</b>

<b>ESITI RICORSI SENTENZIATI SENTENZE BREVI</b>	
ACCOGLIE	14
ACCOGLIE - DICHIARA INAMMISSIBILE	1
ACCOGLIE - NOMINA COMMISSARIO AD ACTA	2
ACCOLTO PARZIALMENTE	2
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	2
DICHIARA ESTINTO	1
DICHIARA INAMMISSIBILE	1
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	3
RESPINGE	13
RESPINGE - DICHIARA INAMMISSIBILE	1
<b>TOTALE</b>	<b>40</b>

**ESITI ALTRI PROVVEDIMENTI PUBBLICATI**

<b>ESITI ORDINANZE COLLEGIALI</b>	
ACCOGLIE INTERLOCUTORIA	1
CANCELLA DAL RUOLO	1
CANCELLA DAL RUOLO – CONVERSIONE DEL RITO	1
DICHIARA INCOMPETENZA – INDICA TAR COMPETENTE	2
DICHIARA INTERROTTO	2
FISSA UDIENZA PUBBLICA	2
FISSA UDIENZA PUBBLICA – CONVERSIONE DEL RITO	2
INTERLOCUTORIA – FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	7
INTERLOCUTORIA – FISSA UDIENZA PUBBLICA	5
INTERLOCUTORIA - PROROGA TERMINI	1
NOMINA COMMISSARIO AD ACTA	2
PROROGA TERMINI	5
RENDE CHIARIMENTI	1
SOSPENDE - RINVIO CASSAZIONE	1
<b>TOTALE</b>	<b>33</b>

<b>ESITI ORDINANZE CAUTELARI</b>	
ACCOGLIE - ACCOGLIE RESPINGE FISSA UDIENZA PUBBLICA - INTERLOCUTORIA FISSA UDIENZA PUBBLICA ACCOGLIE NEI LIMITI PRECISATI IN MOTIVAZIONE - INTERLOCUTORIA FISSA CAMERA DI CONSIGLIO ACCOGLIE PROVVISORIAMENTE	52 <sup>3</sup>
FISSA UDIENZA PUBBLICA	7
RESPINGE	64
<b>TOTALE</b>	<b>123</b>

<b>ESITI DECRETI CAUTELARI</b>	
ACCOGLIE - FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	10
RESPINGE - FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	14
<b>TOTALE</b>	<b>24</b>

---

<sup>3</sup> Il dato comprende esiti plurimi

