

**Goffredo Zaccardi**

**INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2011**

Autorità, rappresentanti delle istituzioni, colleghi della magistratura ordinaria e contabile, avvocati dell'Avvocatura dello Stato e del libero foro, signore e signori.

Sono alla mia prima relazione sull'attività svolta dal TAR Molise che ho l'onore di presiedere da alcuni mesi ed, in attesa di conseguire una conoscenza più approfondita della realtà molisana, che già avverto ricca di stimoli ed anche densa di impegni significativi per me e per tutti coloro che sono chiamati a collaborare nello sforzo di rendere il più possibile celere ed efficiente la giurisdizione amministrativa nella Regione, intendo attenermi, salvo alcune brevi considerazioni di carattere generale, ad una

esposizione sintetica e riferita essenzialmente ai dati statistici che costituiscono l'elemento obiettivo più solido per valutare esaurientemente l'attività svolta dal Tribunale.

## Alcune considerazioni sul ruolo del giudice amministrativo

1)La funzione svolta dai Tribunali Amministrativi Regionali e dal Consiglio di Stato corrisponde alla necessità di verificare la piena, costante e puntuale applicazione del principio di legalità in tutta l'attività di governo sia a livello centrale che a livello locale.

E' infatti il principio di legalità che ispira l'azione di tutti i soggetti investiti di poteri pubblici e costituisce anche il parametro di riferimento per l'attività di regolazione del conflitto tra " autorità e libertà " che è affidata al nostro ruolo in una società civile sempre più complessa e nella quale

le tensioni si caratterizzano in modo sempre più acuto.

La complessità e la delicatezza dei compiti del giudice amministrativo sono evidenti, così come la forte incisività delle sue decisioni, nel contesto territoriale e sociale su cui intervengono. Questa funzione può essere svolta con il massimo grado di professionalità e autonomia di giudizio quando tra le diverse istituzioni esistono equilibri consolidati e comportamenti composti che assicurano le condizioni per il corretto esercizio del potere di pronunciarsi sulla esatta corrispondenza degli atti e comportamenti degli organi di governo sia centrali che locali al complesso delle disposizioni che ne disciplinano funzioni e compiti .

Ed è naturale che ciò possa avvenire in modo fisiologico e sereno in una condizione di reciproco pieno rispetto dei diversi ruoli e funzioni.

In una condizione diversa in cui conflitti e contrapposizioni rischiano di divenire un dato costante della vita istituzionale del Paese, il ruolo del giudice amministrativo diviene più critico posto che deve conservare la propria obiettività di giudizio e continuare a svolgere la serena e approfondita comparazione degli interessi pubblici e privati in gioco che caratterizza il suo compito, mantenendo integre la efficacia della sua azione e la indipendenza della sua funzione. Questo anche in un contesto generale attraversato da polemiche e dove non manca la contestazione di alcuni ruoli istituzionali.

E', tuttavia, sufficiente per evitare ogni incertezza o turbamento, fare riferimento alle continue sollecitazioni del Capo dello Stato perché ciascuno di noi mantenga fermo nell'esercizio delle diverse funzioni lo spirito di collaborazione e la determinazione necessari per svolgere le

proprie funzioni esclusivamente al servizio del Paese.

E' a questo proposito pertinente il richiamo alla recente pronuncia del Consiglio di Europa sulla necessità che i singoli Stati membri garantiscano effettività ai principi della indipendenza , della efficacia di azione e della responsabilità dei giudici di ogni ordine contenuta nella raccomandazione n. CM/REC (2010) 12 adottata dal Comitato dei Ministri il 17 novembre 2010.

Intendo, comunque, assicurare che questa condizione di piena serenità di giudizio nella realtà regionale nella quale mi trovo ad operare, è assolutamente presente.

Anzi, a questo proposito, posso aggiungere che in questi primi mesi di attività ho avuto modo di verificare quale sia in concreto il significato della leale cooperazione tra poteri dello Stato e quale senso delle istituzioni e spirito di servizio si esprima

nei diversi settori pubblici e privati del contesto civile, sociale e imprenditoriale del Molise.

2)La natura delle questioni che vengono sottoposte al vaglio del giudice amministrativo nella realtà molisana, come nel resto del Paese, si caratterizza per interventi nell'economia, sia di carattere specifico, con riguardo ai provvedimenti autorizzativi di attività imprenditoriali, attività industriali, di produzione di energia, di tutela dell'ambiente, di gestione dei rifiuti, di servizi pubblici locali, di appalti, di edilizia, urbanistica ed espropri, che con provvedimenti di carattere generale in grado di incidere su aspetti di sistema dell'economia molisana, così in materia di sanità, di privatizzazione di soggetti pubblici, di processi di pianificazione finanziaria e di programmazione di grandi interventi strutturali ed anche di produzione normativa secondaria degli organi regionali e locali.

Sono poi numerosi i provvedimenti che incidono su libertà e diritti civili anche di soggetti deboli, con i procedimenti di avvio all'impiego, con i procedimenti relativi all'ingresso e al soggiorno nello Stato di soggetti non dotati della cittadinanza del nostro Paese o di altro Paese della Comunità Europea.

3) Questa sintetica indicazione dei temi che ci vedono quotidianamente occupati conferma la necessità che il giudice amministrativo assicuri, oltre che un livello di elevata professionalità tecnica, anche e soprattutto le doti di equilibrio, autonomia e indipendenza di giudizio cui ho già fatto riferimento. Queste doti sono indispensabili perché possa essere assicurato il necessario rigore nell'esercizio della nostra funzione si da rendere un servizio utile ai cittadini, alle imprese ed ai soggetti pubblici che si rivolgono alla giustizia amministrativa.

E proprio in termini di garanzia e di indipendenza mi sento di dover sottolineare che le condizioni di stato giuridico dei magistrati anche amministrativi dovrebbero rimanere indenni da modifiche ordinamentali dirette in ogni possibile direzione a limitarne l'autonomia. Da questo punto di vista anche le ventilate modifiche del sistema di progressione e di scelta dei magistrati da assegnare alle funzioni più impegnative possono essere giustificate se ispirate a criteri di verifica della produttività e delle attitudini allo svolgimento delle funzioni più importanti e delicate. Le stesse non dovrebbero, però, immaginare meccanismi selettivi di valutazione dei magistrati tali da limitare in concreto l'esercizio autonomo delle funzioni giudiziarie attraverso possibili forme di sindacato sulla qualità dell'attività giurisdizionale svolta.

Non sembrano coerenti con questi obiettivi alcune recenti innovazioni legislative



che, sul presupposto, certamente condivisibile, di ridurre gli oneri finanziari dello Stato in quanto accompagnate da norme limitative della progressione in carriera, soprattutto dei magistrati più giovani, producono l'effetto, da evitare, di disincentivare l'accesso dei migliori nei ruoli delle diverse magistrature.

E' evidente a tutti noi che la capacità o meno di corrispondere a questi compiti da parte dei componenti di questo Tribunale amministrativo molisano è questione rimessa alla valutazione delle istituzioni e dei cittadini che sono i destinatari della nostra funzione.

Nulla, pertanto, devo aggiungere in ordine alla qualità del lavoro svolto anche se è noto che le impugnazioni delle decisioni dei Tribunali Amministrativi Regionali costituiscono un numero limitato e che solo in pochi casi interviene la riforma di tali decisioni ad opera del Consiglio di Stato, nostro giudice di appello.

## L'entrata in vigore del nuovo Codice del Processo amministrativo

1)Prima di procedere all'esame degli elementi più significativi dell'attività svolta dal TAR Molise nel corso dell'anno 2010, è doveroso comunque, in via preliminare, dare atto dell'impegno profuso, con grande professionalità e senso del dovere, da parte di tutti i magistrati, dei funzionari di segreteria e dei collaboratori che hanno contribuito in modo decisivo al raggiungimento dei risultati che sto per rappresentarvi.

2)Un primo ordine di considerazioni deve essere rivolto alla novità più significativa dell'anno appena trascorso: l'approvazione del nuovo Codice del Processo Amministrativo, intervenuta con Decreto legislativo n. 104 del 2 luglio 2010,

entrato in vigore il successivo 16 settembre (di seguito Codice).

Devo innanzitutto osservare che il nuovo Codice, nel suo complesso, non ha inciso sulla struttura essenziale del processo amministrativo come costruito dalla giurisprudenza del giudice amministrativo nel vigore delle leggi che in precedenza lo disciplinavano (essenzialmente il regio decreto n. 642 del 1907, il regio decreto n. 1054 del 26 giugno 1924, la legge n. 1034 del 6 dicembre 1971 ed i provvedimenti legislativi che in vario modo avevano apportato modifiche a tali testi normativi) e ciò ha comportato che la sua entrata in vigore, nonostante da più parti si fossero sollevate perplessità sulla sua immediata applicabilità, non ha determinato, almeno con riguardo alla realtà del TAR molisano, scompensi o difficoltà particolari.

2-1) Hanno reso agevole la prima applicazione del Codice da un lato la scelta del

legislatore di apportare alcune modifiche specifiche senza sconvolgere l'impianto complessivo del processo amministrativo e dall'altro alcune norme transitorie, opportune e sufficientemente chiare nel loro significato, come quella contenuta nell'allegato 3 , articolo 2 , del Codice , la quale ha stabilito che per i termini in corso alla data di entrata in vigore del Codice continuano a trovare applicazione le norme previgenti.

2-2)Le modifiche più rilevanti hanno così potuto trovare ingresso in modo graduale senza determinare effetti negativi per la celerità del processo ed in alcuni casi rendendolo anzi più spedito.

E' questo il caso della norma che prevede la rilevabilità di ufficio della incompetenza territoriale del TAR e la inderogabilità del criterio di attribuzione di tale competenza prevista in precedenza solo per i

casi di cd. competenza funzionale relativamente ad alcune materie riservate al TAR del Lazio ed al TAR Lombardia (artt. 13, 14, 15 e 16 del Codice; ordinanze TAR MOLSE nn. 77/2010; 78/2010; 81/2010; 7/2010; 32/2011).

2-3) Analogamente la disposizione che fissa i termini per la proposizione dei motivi aggiunti in linea con l'orientamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 2010 (Decisione 15 aprile 2010, n. 1), nel senso della non applicabilità del termine ridotto per la notifica dei motivi aggiunti, confermando la regola della riduzione alla metà solo per il loro deposito, è destinata a ridurre il contenzioso sul punto specifico che aveva in molti casi ritardato le decisioni di merito su questioni anche molto rilevanti.

2-4) Quanto alla fase cautelare del giudizio sono state più incisive le modifiche e tutte

nella direzione di rendere tale tutela più efficace e rapida.

2-4-1) In primo luogo è rilevante l'obbligo del ricorrente che intenda chiedere la sospensione degli atti impugnati di presentare preventivamente l'istanza di fissazione di udienza eliminando così il verificarsi di casi di concessione della cautela senza la possibilità di una sollecita fissazione nel merito, ipotesi comunque esclusa oggi anche in ragione della disposizione che obbliga il giudice in caso di accoglimento della istanza cautelare a fissare contestualmente l'esame del merito del ricorso (art. 55 comma 11 del Codice ).

2-4-2) Parimenti rilevante è la diversa disciplina dei termini secondo cui nel rito ordinario la camera di consiglio non può essere fissata prima di venti giorni dal perfezionamento dell'ultima notifica e prima di dieci giorni dal deposito del ricorso presso la segreteria del TAR ed, inoltre,

salvo casi eccezionali (accertati dal giudice) documenti e memorie devono essere depositati fino a due giorni liberi prima della camera di consiglio. Questo regime rende più agevole l'esame delle istanze cautelari riducendo la necessità di adempimenti istruttori e consentendo alle parti di conoscere per tempo gli elementi essenziali della controversia, nel che vi è anche l'effetto di una maggiore celerità del processo.

2-4-3)Significative anche le novità concernenti la tutela anteriore alla fase di giudizio, che viene estesa dalle controversie in materia di appalti a tutto il contenzioso, almeno in primo grado, e che vede anche una fase ancora più avanzata di tutela che precede la notifica del ricorso, con possibilità del giudice, in entrambi i casi, di convocare le parti per decidere, sia pure in via provvisoria, con il contraddittorio già formato. Contrariamente ad alcune opinioni in proposito ritengo che l'istituto

possa essere suscettibile di sviluppo e già in alcuni casi (decreti n. 273/2010 e n. 286/2010) è stato utilizzato presso il TAR molisano con effetti positivi .

2-4-4)La obbligatorietà della pronuncia sulle spese nella fase cautelare è norma da subito operante anche se sul punto è affidato al giudice, nel contemperamento della posizione delle parti, evitare che la disposizione determini un effetto deflazionistico della richiesta di giustizia, tenuto conto della necessità della parte ricorrente di sostenere anche l'onere del contributo unificato.

3)Al momento minore favore presso il nostro TAR hanno incontrato le modifiche relative alla facoltà di depositare il ricorso prima della sua notifica ovvero del potere del giudice di disporre l'intervento di terzi in giudizio che si aggiunge alla possibilità, ben conosciuta nel giudizio amministrativo, di intervento volontario da parte di terzi interessati indirettamente alla controversia.



3-1)E' anche rilevante evidenziare la previsione della non revocabilità della istanza di fissazione di udienza e gli effetti che conseguono dalla mancanza di tale istanza con la riduzione del termine di perenzione ad un anno di cui si dirà anche in seguito.

3-2)Altre novità che hanno già avuto occasione di essere sperimentate sono quella di cui all'articolo 73, ultimo comma del Codice secondo cui se il Collegio vuole porre a fondamento della decisione una questione rilevata di ufficio anche dopo l'udienza di discussione può comunicarlo alle parti concedendo un termine per svolgere osservazioni sul punto ed in questo caso non è prevista una nuova udienza ma solo una seconda camera di consiglio per la decisione (Ord. N. 8/2011).

La diversa composizione dei collegi giudicanti con la presenza costante del componente più anziano a fianco del Presidente

è una ulteriore modifica immediatamente operativa .

3-3) Anche le modifiche apportate al rito abbreviato, oltre che a quello degli appalti, sono state immediatamente applicate senza particolari problemi, sia con riferimento ai termini ridotti che alla pubblicazione del dispositivo (oggi dovuta solo nel rito speciale degli appalti) ovvero nella adozione di decisioni in forma semplificata.

3-4) Il giudizio di ottemperanza, per il quale oggi non è più richiesta la previa diffida all'Amministrazione ritenuta inottemperante, è stato immediatamente attivato secondo il nuovo procedimento senza alcuna conseguenza negativa.

3-5) Non vi è stata invece alcuna occasione di sperimentare il nuovo rito del contenzioso elettorale per il quale, quindi, non si può che rinviare ad un momento in cui le modifiche apportate dal Codice, profonde e

significative, saranno passate per il vaglio dell'esperienza.

## Dati statistici ed arretrato del TAR Molise

1) Seguirò in questa parte della mia relazione il metodo espositivo prescelto dal mio predecessore, il Presidente Giaccardi, che ha voluto nelle relazioni degli anni precedenti, a mio giudizio correttamente, incentrare l'attenzione sui dati quantitativi dell'attività svolta.

E' così possibile fornire gli elementi informativi necessari per avere una visione di insieme significativa sia dell'impegno profuso nella riduzione dell'arretrato che della consistenza del carico di lavoro in entrata nel 2010 ed anche del numero dei ricorsi ancora da definire.

1-1)Al 1° gennaio 2009 erano pendenti n. 4772 ricorsi, divenuti al 1° gennaio 2010 n. 4050 ricorsi ed al 1°gennaio 2011 n. 2991 ricorsi.

La esatta corrispondenza di tale numero a quello dei ricorsi effettivamente pendenti è condizionata alla verifica in corso circa l'allineamento dei dati informatici con i dati cartacei, al termine della quale il numero dei ricorsi pendenti potrebbe risultare più contenuto.

Si è, pertanto, registrato nell'ultimo anno un saldo attivo di 1059 unità. Infatti a fronte di n. 534 ricorsi pervenuti nel 2010 sono stati definiti n. 1593 ricorsi di cui n. 1296 con decreti quasi esclusivamente di pronuncia della perenzione ultraquinquennale, n. 289 con sentenza e n. 8 con ordinanza collegiale di trasmissione ad altro TAR.

I ricorsi in entrata devono essere poi integrati con i motivi aggiunti ( n. 134 contro i 102 del 2009 ed i 162 del 2008).

1-2) Si impongono alcune mere constatazioni di fatto prima di procedere ad una breve riflessione critica su tali dati :a) in primo luogo il numero dei ricorsi in entrata (534) si conferma nella media degli anni precedenti ( i nuovi ricorsi erano stati 551 nel 2009 e 509 nel 2008) con un andamento costante che dovrebbe poter consentire una programmazione adeguata delle attività necessarie per giungere ad un sostanziale smaltimento dell'arretrato; b) nell'ultimo anno è aumentato in modo consistente il numero dei ricorsi decisi con decreto di perenzione (1296 contro 511 nel 2009), mentre è fortemente sceso quello dei ricorsi definiti con sentenza ( 289 contro 656) ; c) il numero dei ricorsi per motivi aggiunti sia impugnatori che ordinari rimane elevato e si caratterizza per un andamento non continuo ; d) sono scesi a zero i decreti ingiuntivi che nell'anno 2009 avevano comportato invece l'adozione di

59 provvedimenti non opposti su richieste di decreto ingiuntivo.

1-3)E' evidente che il numero complessivo dei ricorsi pendenti rispetto agli anni precedenti costituisce un dato positivo innegabile dovuto per lo più alla adozione di decreti presidenziali di perenzione, mentre non può considerarsi soddisfacente il numero di sentenze emesse che è inferiore rispetto a quelle dell'anno 2009 (n. 656), ma anche a quelle relative all'anno 2008 (n. 463).

Su tale ultimo dato ovviamente hanno influito diversi elementi tutti concorrenti nel determinare un risultato che è arduo considerare positivo: a) la carenza dell'organico dei magistrati assegnati al Tar Molise (tre su quattro); b) alcune astensioni dal lavoro sia dei magistrati (seconda udienza di giugno e prima udienza di luglio) che degli avvocati ( seconda udienza di dicembre ); c) la necessità di recuperare il

maggior carico assegnato ad ogni magistrato così come previsto obbligatoriamente dai criteri del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa sui carichi di lavoro dei magistrati; d) i limiti imposti dai suddetti criteri nella assegnazione ai magistrati delle cause per ciascuna udienza (non più di sei per ciascun magistrato); e) la oggettiva delicatezza e complessità di molte questioni affrontate in corso d'anno nelle udienze di merito ed anche nelle camere di consiglio tenute per l'esame delle domande cautelari; f) il sempre crescente numero delle ordinanze collegiali.

1-4) E' tuttavia, necessario pensare a correttivi che consentano, quanto meno, di riportare ad un equilibrio sostanziale il numero delle decisioni, di merito o di rito, con quello dei ricorsi in entrata.

Appare, infatti, difficile giustificare un risultato diverso in un TAR, come quello molisano ,che ha

dimensioni oggettivamente ridotte se non altro per la consistenza della popolazione residente nella Regione.

In tale direzione segnalo alcune delle iniziative che ho avviato potendo contare sulla collaborazione di colleghi e personale di segreteria di grande professionalità ed eccellente spirito di collaborazione.

In primo luogo il numero delle udienze di merito è stato integrato per il 2011 con due udienze previste una nella seconda metà di luglio e l'altra nella seconda metà di settembre.

Nel 2011, come già è avvenuto nel 2010, è auspicabile che il TAR Molise sia sostenuto con l'invio in missione di due magistrati almeno per due periodi trimestrali in modo da coprire nella sostanza la vacanza organica che ho segnalato.

Nel rispetto dei criteri dettati dal Consiglio di Presidenza sono previste anche alcune udienze straordinarie per fronteggiare la particolarità di



una situazione che nei fatti ,nonostante l'attività svolta negli anni precedenti dai miei predecessori che è stata molto efficace se il numero dei ricorsi pendenti è sceso da circa cinquemila a meno di tremila, presenta ancora oggi un arretrato pari al numero di ricorsi introitato in circa sei anni di attività.

1-5)Questi sforzi sono, tuttavia, destinati a produrre solo benefici parziali e limitati se non si giungerà in tempi brevi alla istituzione di sezioni stralcio con il compito di smaltire l'arretrato anche con la previsione più che opportuna di benefici economici per il personale di magistratura e di segreteria impegnato nelle sezioni stesse.

2) Altra questione il cui rilievo non può essere trascurato è quella della anzianità dei ricorsi pendenti presso il TAR Molise, situazione che caratterizza il nostro Tribunale.

Devo precisare preliminarmente che la Segreteria a tenore dell'articolo 9, secondo comma, della legge 21 luglio 2000, n. 205 ha notificato l'avviso diretto ad acquisire la dichiarazione di persistenza di interesse dei ricorrenti alla definizione dei ricorsi depositati fino a tutto il 5 agosto 2005. Detti ricorsi ,relativi quindi agli anni dal 1995 al 2005 , devono essere fissati per la trattazione dell'udienza pubblica con priorità in base all'art. 8 dell'allegato 2 del Codice che dispone quale regola generale la trattazione dei ricorsi secondo l'ordine di iscrizione delle istanze di fissazione di udienza.

In totale sono stati riattivati 584 ricorsi di cui una prima parte relativa agli anni dal 1995 al 2004 è stata fissata per la trattazione in udienza pubblica ovvero per una udienza tenutasi il 16 febbraio scorso nel corso della quale vi è stata una generale chiamata delle cause sul ruolo, ai sensi dell'art. 82 comma 2 del Codice per avere

un'ulteriore conferma dell'interesse alla definizione del ricorso e con l'indicazione, per tutti i ricorsi ancora dichiarati dalla parte attivi, della udienza di trattazione .

In definitiva, i ricorsi sino al 1998 saranno tutti trattati entro l'anno in corso; per quelli dal 1999 al 2004 è prevista, parimenti, la discussione in corso d'anno.

Vengono , altresì, fissati ordinariamente sia i ricorsi con rito abbreviato o speciale , sia quelli per i quali siano state accolte le istanze cautelari che , infine , quelli con istanza di prelievo ( istanze soddisfatte se presentate entro il 30 settembre 2010).

Tuttavia, se il numero di ricorsi riattivati dovesse essere eccessivo rispetto al numero che è consentito fissare per le udienze del 2011 secondo i criteri vincolanti del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, è

possibile che la parte residua venga trattata nel primo trimestre del 2012.

2-1)I dati qui riassunti da un lato rendono palese un ritardo oggettivamente consistente nella definizione di numerosi ricorsi presentati presso il nostro TAR, il che, evidentemente, costituisce una incisione forte della legittima richiesta di giustizia avanzata dai cittadini e dalle imprese nei confronti dell'azione dei soggetti pubblici chiamati a svolgere funzioni amministrative di grande importanza e delicatezza. D'altro canto emerge anche un profilo di esposizione dello Stato alla copertura degli oneri derivanti dalla applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89, normalmente individuata come "legge Pinto".

E' noto che questo provvedimento legislativo ha previsto, in linea con orientamenti indiscussi a livello di organismi comunitari, il diritto all'equa riparazione per i danni patrimoniali e non,

conseguenti al mancato rispetto del termine ragionevole per la definizione del processo. E' altresì noto che per i giudizi di primo grado il termine ragionevole viene ordinariamente considerato quello del triennio di durata e che per ogni anno ulteriore rispetto al triennio viene riconosciuto un ristoro pari a 1.500,00 euro per ogni singolo titolare del diritto all'equa riparazione.

Se solo si considera che nel caso del nostro Tribunale un numero considerevole di ricorsi pendenti risale, come ho appena documentato, agli anni dal 1995 al 2004 (557), è del tutto agevole individuare in 835.500,00 euro per ogni anno di ritardo il possibile costo per l'erario. Ciò senza considerare l'entità dei diritti all'equa riparazione già maturati che, nel caso ad esempio di una richiesta relativa ad un giudizio istaurato nell'anno 1995 comporterebbe il riconoscimento di 18.000,00 euro, essendo di

dodici anni il periodo di ritardo rispetto a quello considerato ragionevole a tenore dell'art. 6 , par. 1 della Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Senza entrare in un dettaglio troppo specifico, è ben chiaro che l'onere finanziario potenzialmente a carico dello Stato, avendo riguardo alla presumibile consistenza di tutti i ricorsi pendenti nei Tribunali Amministrativi del nostro Paese che supera le diverse centinaia di migliaia di ricorsi, potrebbe essere così consistente da considerare utile e ragionevole se non indispensabile un intervento legislativo diretto a consentire la sostituzione attraverso nuove immissioni in carriera del personale che via via lascia i nostri Tribunali Amministrativi Regionali. Queste considerazioni non valorizzano a sufficienza il dato più significativo che il ristoro dell'aspettativa del privato, che può essere riconosciuto con l'equa riparazione, costituisce un mero surrogato di un

diritto a cui è portata una ferita come ha puntualmente osservato la collega D.ssa Iesulauro che ha svolto la relazione inaugurale dell'anno giudiziario della Corte di Appello di Campobasso

2-2)Devo altresì precisare che il numero dei ricorsi proposti ai sensi della legge Pinto per quel che riguarda il TAR molisano, numero piuttosto contenuto negli anni dal 2006 al 2008, ha registrato 14 istanze nel 2009 e 19 nel 2010, con una tendenza chiaramente in aumento. L'entità dei risarcimenti dovuti in forza della L. n. 89 del 2001 è poi fortemente aumentata in ragione dell'indirizzo assunto sia dalla Corte di Cassazione che dalle competenti Corti di Appello, che hanno ritenuto di individuare nel processo amministrativo come momento nel quale viene attivata la richiesta di giustizia, non lo strumento acceleratorio specifico, vale a dire l'istanza di prelievo, ma, invece, l'istanza di

fissazione di udienza che segue, normalmente, il deposito del ricorso e che è presente nella stragrande maggioranza dei casi (Cassazione civile , sezione I, 10 ottobre 2008, n. 24901)

3)Le considerazioni che ho svolto sino a questo momento sono quelle che mi hanno indotto a prevedere quali obiettivi fondamentali della mia attività per l'anno in corso, quello di arrivare alla definizione di tutti i ricorsi proposti dal 1995 al 2004 e per i quali sia stata manifestata la persistenza dell'interesse alla decisione nella piena consapevolezza che sto chiedendo uno sforzo non comune ai colleghi che sono qui oggi con noi ed a tutto il personale di segreteria che, sotto la direzione saggia ed attenta del Segretario Generale dr. Palazzo, è stato ed è continuamente chiamato ad un impegno che supera di gran lunga l'entità e la qualità degli adempimenti che sarebbe tenuto a svolgere ordinariamente .



Conclusivamente, volendo individuare in sintesi gli obiettivi essenziali che prevedo per quest'anno di lavoro, ritengo di indicare in primo luogo il riequilibrio tra il numero di ricorsi in entrata e il numero di ricorsi definiti, con sentenza o altro provvedimento decisorio, ed, in secondo luogo, la progressiva riduzione dell'arretrato attualmente in carico al Tribunale del Molise.

Con riguardo a questo specifico aspetto c'è da dire che il nuovo regime delle perenzioni, che possono essere dichiarate dopo un anno dalla cancellazione dal ruolo di udienza ovvero dopo un anno dal deposito del ricorso senza che segua il deposito della istanza di fissazione di udienza ed, inoltre, la espressa previsione della conferma, entro i 180 giorni dalla entrata in vigore del Codice dell'interesse alla definizione della causa per le cause ultraquinquennali (art. 1 Allegato 3 del Codice ) sono tutti strumenti concorrenti alla eliminazione delle cause pendenti.

## Attività giurisdizionale

Seguendo l'impostazione delle relazioni svolte sin qui dai Presidenti del TAR Molise, devo ora fornire una indicazione essenziale dell'attività giurisdizionale svolta dal TAR Molise nel 2010, distinguendo gli aspetti della tutela cautelare dalle altre forme di decisione in camera di consiglio e dalla attività giurisdizionale in pubblica udienza.

### **La tutela cautelare**

I provvedimenti resi in camera di consiglio sia su atti introduttivi del giudizio che su ricorsi per motivi aggiunti sono stati 259, rispetto alle 317 ordinanze del 2009 e alle 322 del 2008.

Le ordinanze di accoglimento sono state 143, di cui 49 di accoglimento con fissazione di

udienza pubblica, 6 di accoglimento con rinvio ad altra data; 5 di accoglimento con istruttoria; le ordinanze di reiezione sono state 107 di cui 3 di reiezione con fissazione di udienza pubblica, 2 di reiezione con rinvio ad altra data e una di reiezione con istruttoria; le ordinanze solo interlocutorie sono state 9.

Anche per l'anno 2010, quindi, è confermato il dato già emerso per gli anni precedenti della essenziale importanza che la fase cautelare assume nel processo amministrativo.

L'adozione di provvedimenti amministrativi incisivi di posizioni soggettive private relative ad interessi primari richiede una tutela pronta ed efficace che nel processo amministrativo è assicurata dalla fase cautelare, fase che costituisce una caratteristica peculiare del nostro processo ed anche una adeguata risposta di giustizia sostanziale. In questo contesto

non ha un rilievo particolare la tendenza manifestata dalla classe forense di utilizzare la fase cautelare quale strumento intermedio per conseguire una più rapida fissazione nel merito delle cause attraverso la richiesta di riunione dell'istanza cautelare al merito stesso. Da un lato questo atteggiamento costituisce uno degli aspetti fisiologici della dinamica di rapporti tra giudici e difensori e dall'altro il Collegio giudicante ha tutti gli strumenti per assecondare le iniziative che corrispondono ad esigenze effettive di rapida definizione delle controversie, graduando nel tempo la trattazione dei ricorsi per i quali venga rinviata la trattazione dell'istanza cautelare. Questo fenomeno è del resto comune a tutte le sedi giudiziarie amministrative.

Un aspetto che ritengo invece di sottolineare in questa sede, come ha già fatto il Presidente Giaccardi nella relazione dell'anno 2009, è quello della adozione sempre più

frequente di ordinanze di accoglimento di istanze cautelari non dirette esclusivamente a paralizzare l'azione amministrativa considerata illegittima e/o dannosa nei confronti delle posizioni soggettive private, ma diretta anche a porre l'amministrazione nella condizione di riesaminare la posizione dei singoli interessati dai provvedimenti amministrativi impugnati, in molti casi anche attraverso il supporto degli elementi istruttori acquisiti nell'ambito della fase cautelare. Questa tecnica, che è in grado di sviluppare a mio giudizio in modo positivo il confronto dialettico istituzionale tra giudice ed amministrazione, è tuttavia ostacolata da una non sempre adeguata attenzione da parte delle amministrazioni al contenuto specifico delle sollecitazioni che dal giudice vengono mosse.

Devo infatti registrare che in molti casi il Collegio, nel verificare la riformulazione degli atti rinviati nella sostanza all'esame

dell'amministrazione, riscontra una pedissequa riproposizione delle statuizioni originarie già sospese dal giudice, sia pure attraverso la particolare tecnica alla quale ho fatto riferimento. Sul punto più che le nuove disposizioni sulla distribuzione tra le parti degli oneri derivanti dal giudizio in corso, oggi prevista espressamente anche per la fase cautelare, dovrebbe valere la dialettica istituzionale che impone alle amministrazioni di attenersi alle indicazioni contenute in atti del giudice amministrativo che svolge anche una rilevante azione correttiva nei confronti dell'Amministrazione che rischia di essere vanificata a causa di questi comportamenti sostanzialmente inottemperanti alla statuizione del giudice.

In altri termini in questi casi, che non esito a definire patologici, si giunge alla duplicazione della fase cautelare e, per il caso in cui l'amministrazione sia ancora inottemperante

dopo la riedizione dell'ordinanza cautelare non più nella forma del rinvio per il riesame ma del mero accoglimento, ad una triplicazione della fase cautelare attraverso l'ottemperanza al provvedimento del giudice.

Devo anche ricordare che, nel caso di inottemperanza ai provvedimenti del giudice, la sanzione che l'ordinamento prevede, fin dall'art. 21 *septies* della legge 241 del 1990 è quella della nullità degli atti emessi in violazione di provvedimenti del giudice, con la conseguente imputazione ai singoli soggetti responsabili dell'adozione di tali atti degli effetti pregiudizievoli arrecati ai privati destinatari di questi comportamenti privi di ogni sostegno normativo.

Mi sembra opportuno anche ricordare che, fermo restando il potere del giudice di procedere con il rito abbreviato dopo preavviso alle parti, in linea con l'art. 60 del Codice, dovrebbe essere sollecitata, anche dalle parti, in

sede cautelare la definizione di tutti quei giudizi che, per la esatta delimitazione delle questioni controverse, possono essere decisi prontamente con il rito abbreviato.

Mi rendo ben conto che la efficacia di questo strumento è condizionata dall'attivazione di poteri istruttori con ordinanza presidenziale o dal Collegio in sede cautelare, ma al contempo, dipende anche da un corretto apporto documentale da parte dei ricorrenti e delle amministrazioni. Senza questo spirito di collaborazione queste norme sono destinate ad una applicazione episodica e non di sistema. E' forse utile ricordare anche che sarebbe auspicabile in questa fase un comportamento attivo e trasparente di tutte le parti nel fornire gli elementi di fatto utili per la definizione del giudizio.

## **Decreti monocratici**



Nel corso dell'anno 2010 il numero delle richieste di decreto cautelare presidenziale reso in via d'urgenza è stato di 37 rispetto alle 73 del 2009 ed alle 54 del 2008. La riduzione si spiega agevolmente se si tiene conto, da un lato della prassi che anche prima della entrata in vigore dell'art. 56 comma 2 del Codice - che prevede la verifica del perfezionamento della notificazione del ricorso nei confronti dei destinatari o almeno della parte pubblica e di uno dei controinteressati - aveva indotto a verificare le modalità di notifica del ricorso e comunque il deposito della istanza di fissazione di udienza, ma ancor di più con l'entrata in vigore della disposizione del codice degli appalti (art. 11 comma 10 ter Dlgs 12.4.06 n. 163 così come modificato dal Dlgs 20.3.10 n. 53) che prevede che - in caso di impugnazione dell'aggiudicazione definitiva di una procedura contrattuale - la sola notifica del

ricorso comporta la sospensione dell'aggiudicazione stessa.

Ricordo che la valutazione che è a base del decreto cautelare monocratico, è ispirata ad una considerazione degli elementi emergenti del danno che il provvedimento è destinato a produrre che prevale rispetto ai profili di fondatezza che il ricorso può eventualmente presentare e, conseguentemente, essendo diverso il criterio al quale la legge subordina la concessione della misura cautelare monocratica ed urgente, il numero di decreti cautelari accolti e confermati in camera di consiglio non è espressivo di un atteggiamento di conformità o di conferma da parte del Collegio.

In concreto di 26 decreti cautelari accolti ne sono stati confermati 17; di 8 decreti cautelari respinti ne sono stati confermati 2, mentre 2 decreti, proprio in base alla previsione del codice degli appalti, si sono limitati a dichiarare

l'inammissibilità dell'istanza cautelare urgente, posto che gli effetti sospensivi dell'aggiudicazione definitiva si erano già prodotti in forza della disposizione legislativa richiamata.

E' del tutto fisiologico che, nel caso in cui l'esame in camera di consiglio della istanza cautelare da parte del Collegio non definisca la fase stessa e vi sia un rinvio dell'esame dell'istanza, che gli effetti del decreto siano confermati dal Collegio, posto che l'art. 55 comma 4 del Codice prevede che l'accoglimento della misura cautelare urgente abbia effetto fino alla data della camera di consiglio indicata nel decreto.

E' sulla base di queste considerazioni che non assume alcun significato specifico a differenza dei dati appena riportati con quelli riscontrati nell'anno precedente, quando solo 9 dei 36 decreti monocratici di accoglimento sono stati confermati e 18 dei 37 di rigetto hanno avuto

un esito conforme nella ordinanza collegiale di definizione della fase cautelare.

La mia opinione diverge da quella comune in ordine alla efficacia dello strumento delle misure cautelari provvisorie precedenti alla notifica del ricorso e all'istituto della audizione dei difensori delle parti in questa fase ed anche in quella preliminare all'adozione del decreto monocratico.

In considerazione della possibile incisività dei provvedimenti oggetto del giudizio amministrativo, la necessità di un intervento cautelare immediato è nell'ordine delle cose ed è comunque tipica del processo amministrativo. Quindi è ben chiara la necessità di mantenere lo stato di fatto inalterato sino al momento dell'esame dell'istanza cautelare urgente o ordinaria.

La possibilità di sentire le parti, attivare strumenti istruttori con la collaborazione dei

difensori e di esaminare congiuntamente anche in via informale quali siano gli aspetti controversi il cui esame è essenziale per la fase cautelare e non solo per questa fase, ma anche in vista della decisione del merito, costituiscono strumenti di semplificazione ed anche di maggiore efficacia dell'azione dell'attività del giudice.

Sul punto, come argomento di riflessione, vorrei dire che in questa fase è possibile, ove vi sia effettiva collaborazione delle parti, che dalla fase cautelare monocratica si possa giungere direttamente alla fase del merito con o senza esame dell'istanza cautelare in sede collegiale, qualora esigenze di celerità della definizione della causa lo impongano, sempre che le parti rinuncino ai termini previsti dalla norma.

## **Le altre decisioni in camera di consiglio**

Anche nel 2010 si è confermato il rilievo delle ordinanze collegiali.

Si tratta di 121 provvedimenti di contenuto vario: dalla dichiarazione di improcedibilità del ricorso, alla interruzione dello stesso, alla declinatoria di incompetenza, alla nomina di commissari per l'esecuzione di provvedimenti giurisdizionali ed altri provvedimenti concernenti lo svolgimento del processo.

Si tratta nel complesso di una attività giurisdizionale che non corrisponde a criteri predefiniti nell'attività del giudice, ma che consente di intervenire in modo adeguato per corrispondere alle esigenze che nello svolgimento del processo possono porsi.

A diverse considerazioni si deve invece giungere per quel che riguarda i tre settori di attività giurisdizionale svolta in camera di consiglio e per i quali vi è definizione dei giudizi con sentenza. Si

tratta delle decisioni su ricorsi in materia di silenzio, di accesso e di quelle relative alla esecuzione di sentenze anche del giudice ordinario passate in giudicato o di sentenze esecutive. L'elemento comune che riguarda questa tipologia di contenzioso è nella preordinazione di idonei strumenti processuali (artt. 112 e segg. del Codice) per superare comportamenti inerti o inottemperanti dell'Amministrazione. Nell'un caso, quando vi è silenzio su un'istanza con obbligo di provvedere, negli altri casi per mancata esibizione degli atti per i quali vi è richiesta di accesso, ovvero in ragione della inottemperanza a provvedimenti del giudice. Quindi, a ben vedere, questi istituti sono gli unici per i quali la riduzione del numero di ricorsi dovrebbe tendenzialmente corrispondere a un comportamento più virtuoso delle amministrazioni.

Da questo angolo visuale non è , tuttavia, possibile trarre elementi significativi di valutazione posto che a 13 ricorsi avverso il silenzio proposti nel 2009 ne corrispondono 10 nel 2010, a 16 avverso il diniego di accesso nel 2009 ne corrispondono 13 nel 2010 e a fronte di 18 di inottemperanza nel 2009, ne corrispondono 22 nel 2010.

In questa materia, nel corso del 2010, sono stati definiti 22 ricorsi per ottemperanza, 18 in materia di diniego di accesso e 7 in materia di silenzio. Devo confermare qui le osservazioni già svolte dai miei predecessori in ordine alla difficoltà qualitativa di alcuni di questi ricorsi che è destinata ad incidere sul carico di lavoro dei magistrati, in quanto queste controversie non rientrano esplicitamente tra quelle che comportano un carico di lavoro effettivo, ma possono essere considerate solo parzialmente e previa verifica della difficoltà che presentano.



## **La giurisdizione in pubblica udienza**

Nel 2010 sono stati presentati 442 ricorsi ordinari, 2 in materia elettorale e 45 ricorsi nelle materie soggette a rito abbreviato.

Su un totale di ricorsi definiti con sentenza pari a 289 vi sono stati 95 ricorsi respinti, 58 ricorsi accolti, 38 dichiarati improcedibili e 26 dichiarati inammissibili; 2 sentenze hanno dichiarato il difetto di giurisdizione e 2 sentenze hanno in parte accolto, in parte respinto il ricorso. Per il resto si è trattato di decisioni nel rito che hanno chiuso il giudizio con provvedimenti di cessazione della materia del contendere, di estinzione, di irricevibilità e di rinunzia.

La percentuale tra ricorsi accolti e respinti è ritornata nella norma, posto che nel 2009 vi era stata una percentuale molto più ridotta dei ricorsi accolti rispetto quelli respinti, in quanto molti

ricorsi a contenuto identico erano stati tutti respinti (132 accoglimenti su un totale di 668 decisioni).

Il totale delle sentenze brevi, inferiore rispetto a quello dello scorso anno, è stato pari a 13, di cui 4 di accoglimento e 9 di inammissibilità e/o improcedibilità per motivi processuali.

E' quindi confermata una scarsa propensione di questo TAR, già rilevata nelle precedenti relazioni, in ordine alla possibilità di definire, con sentenza emessa in camera di consiglio unitamente all'esame dell'istanza cautelare, ricorsi che spesso presentano profili di complessità e di necessità di approfondimenti istruttori che richiedono un esame più completo e approfondito.

La materia elettorale nel corso del 2010 ha trovato scarsa possibilità di applicazione: sono soltanto 2 le procedure e quindi, essendo, oggettivamente il dato poco significativo, non ci

si può che rimettere alle valutazioni che potranno essere svolte dopo l'applicazione delle nuove norme in materia elettorale previste dal Codice .

Vi ringrazio per l'attenzione e dichiaro aperto l'anno giudiziario 2011.

*Allegati n. 4*

<b>RICORSI PENDENTI al 01/01/2010</b>		<b>4050</b>
RICORSI DEPOSITATI ANNO 2010	534	
RICORSI DEFINITI ANNO 2010		
sentenze	289	
decreti decisori	1296	
trasmissione regolamento di competenza	8	
TOTALE	1593	
<b>RICORSI PENDENTI al 01/01/2011</b>		<b>2991</b>
<b>ATTIVO al 01/01/2011</b>		<b>1059</b>

**PROVVEDIMENTI PUBBLICATI PER ESITO ANNO 2010**

<b>SENTENZE</b>	
ACCOGLIE	60
ACCOGLIE - DICHIARA IMPROCEDIBILE	1
ACCOGLIE - DICHIARA INTERROTTO	1
ACCOGLIE - DICHIARA INAMMISSIBILE	1
ACCOGLIE - RESPINGE	2
ACCOLTO PARZIALMENTE	1
RESPINGE	95
RESPINGE E DICHIARA IMPROCEDIBILE	3
RESPINGE - DICHIARA INAMMISSIBILE	2
RESPINGE E C.M.C.	1
RESPINGE REG. COMP.	3
IMPROCEDIBILE	41
DICHIARA IMPROCEDIBILE E IRRICEVIBILE	1
INAMMISSIBILE	26
DICHIARA INAMMISSIBILE E DIFETTO DI GIURISDIZIONE	5
DICHIARA INAMMISSIBILE E IMPROCEDIBILE	2
DIFETTO DI GIURISDIZIONE	3
PRENDE ATTO RINUNZIA - FISSA U.P.	1
DICHIARA ESTINTO	8
DICHIARA C.M.C.	14
DICHIARA INTERROTTO	1
DICHIARA IRRICEVIBILE	1
PRENDE ATTO RINUNZIA	2
DICHIARA ESTINTO E C.M.C.	1
<b>TOTALE</b>	<b>276</b>

<b>DECRETI DECISORI</b>	
PERENZIONE	1296
<b>TOTALE</b>	<b>1296</b>

<b>ORDINANZE DI SOSPENSIONE</b>	
ACCOGLIE	83
ACCOGLIE E FISSA UDIENZA PUBBLICA	49
ACCOGLIE - INTERLOCUTORIA - FISSA U.P.	1
ACCOGLIE - INTERLOCUTORIA - RINVIA AD ALTRA DATA	2
ACCOGLIE - RINVIA AD ALTRA DATA	5
ACCOGLIE E FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	1
ACCOGLIE - INTERLOCUTORIA - FISSA C.C.	2
RESPINGE	101
RESPINGE - RINVIA AD ALTRA DATA	2
RESPINGE - FISSA UDIENZA PUBBLICA	3
RESPINGE - INTERLOCUTORIA - FISSA C.C.	1
INTERLOCUTORIA	1
INTERLOCUTORIA - FISSA C.C.	6
INTERLOCUTORIA - RINVIA AD ALTRA DATA	2
<b>TOTALE</b>	<b>259</b>

<b>DECRETI CAUTELARI</b>	
ACCOLTI	26
RESPINTI	8
FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	1
INAMMISSIBILE E FISSA C.C.	2
<b>TOTALE</b>	<b>37</b>

<b>ORDINANZE PRESIDENZIALI</b>	
INTERLOCUTORIA	113
<b>TOTALE</b>	<b>113</b>

<b>RICORSI PERVENUTI ANNO 2010 PER TIPOLOGIA</b>	
RICORSI ORDINARI	442
RICORSI IN MATERIA DI ACCESSO	13
RICORSI AVVERSO IL SILENZIO DELLA P.A.	10
RICORSI IN OTTEMPERANZA	22
RICORSI CON RITO ABBREVIATO	45
RICORSI ELETTORALI	2
<b>TOTALE</b>	<b>534</b>