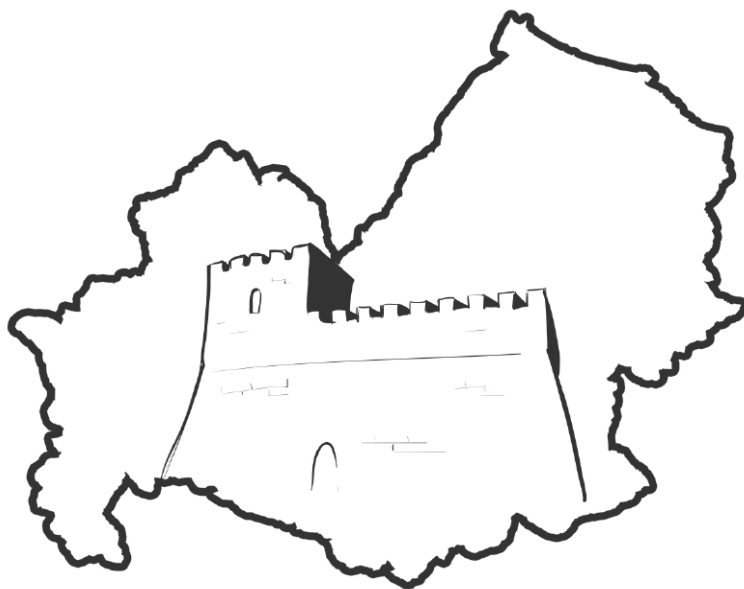




TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL MOLISE

Inaugurazione Anno Giudiziario 2016



Relazione del Presidente
Dott. Silvio Ignazio Silvestri

CAMPOBASSO, 25 FEBBRAIO 2016

In copertina disegno di Gianni Ponzio



**Tribunale Amministrativo Regionale
per il Molise**

Inaugurazione Anno Giudiziario 2016

Inaugurazione anno giudiziario 2016

Inauguriamo oggi l'anno giudiziario 2016 del Tribunale amministrativo regionale del Molise.

Per me è la prima volta qui a Campobasso e, senza indulgere ad una facile retorica, devo dirvi che sono particolarmente lieto di essere qui con voi, per almeno due ragioni: la prima è che, arrivato qui da poche settimane, mi sento già a casa; sarà per la bonaria ospitalità della gente molisana o per la nativa bellezza di queste dorsali appenniniche versanti sull'Adriatico; la seconda è la qualità dell'ambiente di lavoro, un Tribunale piccolo, bene organizzato, che tratta, in sezione unica, quasi tutte le materie del diritto amministrativo, che quindi offre al cultore della disciplina molteplici stimoli di riflessione, studio e approfondimento.

Ringrazio le Autorità presenti, religiose, politiche, civili e militari che, con la loro presenza, testimoniano e accrescono l'importanza del momento; ringrazio i rappresentanti del mondo del lavoro e dell'impresa, che portano in questa sala la loro cultura economica, cioè l'esperienza più concreta e densa di una particolare realtà sociale ed economica, quella della Regione Molise; ringrazio tutti voi, intervenuti alla cerimonia per condividere con noi, gli addetti ai lavori della giustizia amministrativa, l'appuntamento nel quale si intenderà fare il punto sul lavoro passato e abbozzare i programmi e le direttrici del lavoro nel prossimo futuro.

Un saluto affettuoso ai familiari dell'amico e amato presidente Antonio Onorato che ha servito questo Tar con dedizione e competenza professionali e che ci ha lasciato anzitempo.

Un saluto e un ringraziamento particolarmente sentito va agli avvocati; quelli del libero Foro, gli avvocati dell'Avvocatura distrettuale dello Stato e quelli delle altre Avvocature pubbliche, con i quali tutti condividiamo l'impegno quotidiano della giustizia amministrativa.

Ultimo - ma non meno importante - un grato saluto al Rettore, padrone di casa; è significativo, credo per tutti noi, celebrare l'inaugurazione dell'anno giudiziario in questo antico Convitto, fortemente inserito nel tessuto sociale del capoluogo e dell'intera Regione, luogo nel quale si sono formate intere generazioni di cittadini.

La cerimonia di inaugurazione di quest'anno ha per me un valore particolare; come sapete, cade a distanza di poco più di un mese dal mio insediamento a Campobasso; in così poco tempo ho già potuto conoscere e apprezzare come lavora questo Tribunale e da qui intendo prendere le mosse per l'organizzazione del lavoro nell'anno appena iniziato.

Tutto il personale amministrativo, impeccabilmente guidato dal nostro segretario generale, dott. Turco, svolge il proprio compito con competenza e dedizione; voglio esprimere pubblicamente a tutti loro un ringraziamento, sincero e non formale, per l'aiuto prezioso, che mi mette in condizioni di svolgere al meglio i compiti organizzativi.

La recente legge 28 dicembre 2015, n. 208, c.d. Legge di stabilità 2016, ha introdotto importanti modifiche alla legge 89/2001; modifiche che sicuramente comporteranno notevoli conseguenze nell'accertamento e nella liquidazione del diritto all'equa riparazione; la legge è appena entrata in vigore, il 1° gennaio 2016, perciò dovremo attendere qualche tempo per verificare il suo reale impatto sulla materia.

1.2 Nel 2014, continuando un *trend* positivo iniziato negli anni precedenti e grazie al notevole e proficuo impegno dei magistrati e di tutto il personale amministrativo, sono stati ottenuti significativi risultati sul fronte dello smaltimento dell'arretrato.

Ciò è stato possibile, nel 2014, grazie al fatto che è stato realizzato un programma straordinario di smaltimento dell'arretrato che era stato approvato dal nostro Organo di autogoverno in applicazione dell'articolo 16 dell'allegato 2 del codice amministrativo; per gli anni ancora precedenti lo smaltimento dell'arretrato è stato possibile grazie all'istituto delle missioni presso il Tar Molise di colleghi provenienti da altri Tribunali, meccanismo quest'ultimo non più reiterato per ragioni di economia di spesa.

Essendo venuti a mancare questi due strumenti, non è stato possibile reiterare tale performance nel 2015, anno nel quale la pendenza non ha pertanto subito sostanziali modifiche: 972 ricorsi pendenti al 31 dicembre a fronte dei 978 di inizio anno.

1.3 Nel 2015 sono stati definiti complessivamente 477 ricorsi mediante sentenze, sentenze brevi e decreti decisori o ingiuntivi (per una più completa e precisa suddivisione rimando alla tabella allegata).

Può essere interessante esaminare il tipo di contenzioso attivo presso il Tar Molise: sostanzialmente esso non presenta particolari differenze rispetto al contenzioso che si instaura presso la gran parte dei Tribunali amministrativi; salvo, beninteso, il Tar del Lazio che attira alla propria cognizione gli atti di numerose autorità con sede nella capitale, oltre alle controversie devolute alla sua competenza funzionale inderogabile ai sensi dell'articolo 135 del codice.

Tornando al nostro Tar Molise, dunque, le cause introitate nel 2015 attengono innanzitutto, per circa un quarto del totale, alla edilizia e urbanistica nonché all'ambiente; segue poi la materia delle concessioni nonché i ricorsi in materia di Servizio sanitario nazionale. Questi ultimi assumono particolare rilievo in quanto sovente si riferiscono ad atti di natura generale che quindi hanno un rilevante impatto sugli interessi e sulle aspettative di tutti i cittadini della Regione.

Non manca anche un discreto numero di ricorsi avverso gli atti di gare pubbliche, che vengono decisi in tempi strettissimi in applicazione delle speciali disposizioni in vigore da circa 15 anni; la normativa in materia, anche di recente, è stata ancora modificata, sempre al fine di velocizzare ulteriormente i tempi per giungere alla decisione sul merito della causa.

È ancora vivo il tema del pubblico impiego sia pure entro i ridotti spazi tutt'ora riconosciuti alla giurisdizione amministrativa. Anche nel 2015,

come ormai da vari anni, è stato presentato un discreto numero di ricorsi in materia di immigrazione di extracomunitari. Sono presenti poi ricorsi aventi ad oggetto altre materie, sia pure in termini numerici poco consistenti.

Nel complesso dunque un contenzioso abbastanza articolato e che sostanzialmente abbraccia tutte le materie attribuite alla nostra giurisdizione.

1.4 Significativo è il dato relativo alle istanze cautelari presentate nel 2015: a fronte di 471 ricorsi, ben 249 contenevano la richiesta di sospensione cautelare del provvedimento impugnato. Un numero decisamente alto in raffronto al dato complessivo e comunque, fatte le debite proporzioni, non in linea con il dato riscontrabile in gran parte degli altri Tar. Sia chiaro che il numero, in termini assoluti, non desta preoccupazioni; io posso portarvi l'esperienza di un Tribunale in cui è normale una camera di consiglio con un ruolo sovente superiore a 100 affari. Peraltro in questo primo scorcio del 2016 tale tendenza sembra essersi ridimensionata; vedremo nel prosieguo se la flessione verrà confermata.

Considerazioni analoghe devono essere fatte anche per le richieste di decreto monocratico urgente che nel 2015 sono state 39. Anche qui, si tratta di numeri tranquillamente gestibili dal presidente ma devo ricordare che l'articolo 56 del codice consente l'adozione di misure cautelari monocratiche soltanto *“in caso di estrema gravità ed urgenza, tale da*

non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio". Naturalmente spetta al difensore del ricorrente esaminare di volta in volta la situazione concreta al fine di verificare l'opportunità di presentare l'istanza di decreto monocratico; segnalo comunque che il tempestivo deposito del ricorso anche in formato digitale consentirebbe una ancor più tempestiva adozione del decreto monocratico.

Per ulteriori e più dettagliate informazioni sui numeri e sull'attività del Tribunale, rimando chi fosse interessato alle tabelle allegate.

1.5 È opportuno dedicare un breve *excursus* ai contenuti di alcune pronunce di questo Tar, pubblicate nel decorso anno, per evidenziarne la qualità, a tratti l'originalità, da porre in relazione anche alla novità delle questioni esaminate.

Partirei dalla sentenze nn. 295, 296 e 297 del 9.7.2015 le quali, facendo applicazione dei principi enunciati dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 278/2014, resa su ordinanza di rimessione di questo Tar n. 772/2013, hanno affermato che il commissario *ad acta*, nominato per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario, ex art. 2, comma 83, della legge n. 191/2009, essendo legittimato ad adottare solo atti di carattere amministrativo, non può introdurre modifiche alla rete ospedaliera regionale in contrasto con quanto previsto dal piano sanitario regionale approvato con una legge regionale preesistente; si deve perciò escludere, in quanto non conforme a Costituzione, la possibilità

che attraverso atti del commissario siano abrogate o derogate disposizioni legislative regionali preesistenti. È un'importante pronuncia che, riconoscendo le inviolabili prerogative del legislatore regionale, garantisce adeguata tutela alla rete ospedaliera del Molise e più ancora agli utenti della rete, cittadini molisani e di altri territori.

La sentenza 17 aprile 2015, n. 158, sulla legittimazione delle strutture sanitarie private a impugnare i protocolli di intesa di cui non siano parte, statuisce che, con riferimento agli accordi amministrativi, non abbia valore assoluto la regola secondo cui *res inter alios acta tertio neque nocet, neque prodest*, pur riferibile, in via generica, al modulo consensuale di cui all'art. 11, comma 1, della legge n. 241 del 1990, assumendo rilievo l'efficacia riflessa dell'accordo verso i terzi; deve ritenersi che questa sia, in qualche misura, la peculiarità distintiva (rispetto al contratto privato) del modulo consensuale amministrativo, che accorda tutela anche al terzo.

La sentenza 27 marzo 2015, n. 140, in tema di applicabilità del rito appalti alla concessione di beni pubblici, esclude nella fattispecie tale applicazione, ma con l'importante precisazione che l'art. 120, co. 1, c.p.a., riferendosi genericamente alle “*procedure di affidamento*”, può astrattamente comprendere tutti gli strumenti con cui le Amministrazioni acquisiscono una prestazione.

Degna di nota è la pronuncia 27 marzo 2015, n. 139, sulla soppressione delle Comunità montane, che non autorizzerebbe, a giudizio di questo Tar, un singolo Comune ad uscirne unilateralmente fino a che il procedimento di liquidazione non sia completato.

La sentenza 6 novembre 2015, n. 423, in tema di procedimento di V.I.A., statuisce che la stessa esigenza di concentrazione cui risponde la conferenza di servizi risulta soddisfatta anche se la V.I.A. sia adottata in anticipo, non inibendosi in tal modo il confronto e la discussione all'interno della conferenza. Peraltro, la complessità dell'istruttoria preordinata alla valutazione di impatto ambientale rende l'anticipazione della V.I.A. rispetto alla conferenza di servizi una soluzione quasi obbligata, senza che ciò determini una violazione dell'obbligo fissato dall'art. 14-ter, co. 4, della legge n. 241/1990.

La sentenza n. 283/2015 conferma la giurisdizione amministrativa sui ricorsi proposti avverso atti e provvedimenti inerenti a rapporti di concessione di beni pubblici, ivi compresi i provvedimenti aventi a oggetto la concessione di un diritto di superficie su un suolo di proprietà pubblica comunale e la decadenza da tale concessione.

Segnalo anche la sentenza n. 71/2015, a tenore della quale è legittimo il bando di gara con procedura aperta per la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori pubblici, nella parte in cui fissa l'importo dei servizi di progettazione definitiva ed esecutiva, posto a base di gara, da assoggettare a ribasso, in deroga al D.M. n. 143/2013, considerando che il riferimento ai corrispettivi predeterminati con D.M. o alle tariffe professionali è una facoltà, non già un obbligo per le stazioni appaltanti, fermo restando che i compensi devono essere congrui e non irragionevolmente bassi.

2.1 Pur dando atto del notevole lavoro svolto nel 2015 e negli anni precedenti, non possiamo nasconderci il fatto che una parte non irrilevante di decisioni definitive non sia dovuta ad una conclusione sul merito della vicenda contenziosa ma a ragioni processuali, prima fra tutte la dichiarazione di perenzione del processo in applicazione dell'articolo 1 dell'allegato 3 del decreto legislativo n. 104/2010, che approva il nuovo codice del processo amministrativo, nonché dell'articolo 82 dello stesso codice. Nel 2014, nel Tar Molise, circa un quarto del contenzioso deciso nell'anno è stato definito per perenzione; nel 2015 circa un quinto.

Tale situazione, con percentuali anche più alte, si riscontra peraltro nella gran parte dei Tar d'Italia.

Sulla valutazione di tale circostanza ci sono pareri discordanti: alcuni rilevano come la perenzione non sia altro che la presa d'atto della volontà degli originari ricorrenti che non hanno (più) alcun interesse alla decisione; altri - personalmente mi ritrovo in questa seconda categoria - preferiscono sottolineare che tale mancanza di interesse è spesso dovuta al fatto che il troppo lungo tempo trascorso ha reso la decisione non più significativa per la composizione degli interessi; a ciò si aggiunga una deprecabile delusione e mancanza di fiducia da parte del cittadino: si attendeva una tempestiva soluzione, che invece non è arrivata in tempi accettabili.

In sostanza, a mio parere, si tratta, in molti casi, di un diniego di giustizia e non di un semplice ripensamento del ricorrente che aveva chiesto tutela senza particolare interesse.

Pur rilevando che per questo aspetto qui in Molise siamo in una situazione meno drammatica rispetto a molti altri Tribunali della penisola, non posso fare a meno di sottolineare che, comunque, il problema esiste anche da noi, sia pure con un grado di impellenza inferiore.

Questa considerazione conduce inevitabilmente all'auspicio che si giunga a ridurre per quanto possibile i tempi della giustizia; per raggiungere tale obiettivo, oltre all'impegno di tutti noi che, posso dirlo serenamente, non è mai mancato, occorrono interventi, anche normativi, che diano corpo a meccanismi straordinari di smaltimento dell'arretrato e che finalmente prendano in considerazione, nel suo complesso, le necessità dell'intero apparato della giustizia amministrativa.

2.2 Altra nota dolente - che si traduce, di fatto, in una possibile causa di diniego di giustizia - è senz'altro la normativa sul contributo unificato che prevede importi decisamente alti e comunque sproporzionati rispetto a quelli previsti in molti altri ordinamenti giudiziari. Ricordo in proposito il coraggioso tentativo del TRGA di Trento (ord. 23 ottobre 2014 n. 366) che ha chiesto alla Corte di Giustizia europea di verificare se i principi fissati dalle direttive europee in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici, *“ostino ad una normativa nazionale italiana, quale quella sul*

contributo unificato che [stabilisce] elevati importi di contributo unificato per l'accesso alla giustizia amministrativa in materia di procedure di aggiudicazione di contratti pubblici”.

La Corte europea ha però sostanzialmente respinto le perplessità del giudice del rinvio salvo affermare che, *“nell’ipotesi di contestazione di una parte interessata, spetta al giudice nazionale esaminare gli oggetti dei ricorsi presentati da un amministrato o dei motivi dedotti dal medesimo nel contesto di uno stesso procedimento. Il giudice nazionale, se accerta che tali oggetti non sono effettivamente distinti o non costituiscono un ampliamento considerevole dell’oggetto della controversia già pendente, è tenuto a dispensare l’amministrato dall’obbligo di pagamento di tributi giudiziari cumulativi”* (C-61 - 6 ottobre 2015 - Corte giustizia U.E.).

Non è questa la sede per commentare adeguatamente la pronuncia, ma consentitemi di esprimere un certo disagio per la poca chiarezza e la non esaustività del principio affermato.

Purtroppo, come rilevato da molti autori, non di rado le pronunce delle Corti europee non brillano per chiarezza e correttezza tecnico-giuridiche e tale circostanza frustra le iniziative dei giudici di merito che, quando giungono alla decisione di chiedere l’intervento delle Corti supreme, si aspettano da queste strumenti più adeguati per dare giustizia concreta nell’esercizio della propria attività giurisdizionale.

2.3 Un altro importante aspetto che in definitiva incide sull’efficienza e sulla tempestività della nostra attività riguarda l’organico dei tribunali.

Si tratta di un problema endemico della giustizia amministrativa: sin dai primi anni del mio ingresso in magistratura ricordo che una delle più accese battaglie della Associazione nazionale magistrati amministrativi - ANMA riguardò proprio il problema degli organici che, pochissimi anni dopo l'avvio dei Tar, avvenuto a metà anni '70, si erano rivelati del tutto inadeguati.

Nonostante alcuni limitati aumenti si siano susseguiti negli anni - l'ultimo risale alla legge n. 205/2000 - siamo ancora a numeri insufficienti per affrontare in modo adeguato la gran massa di ricorsi che annualmente pervengono ai nostri Tribunali. Il tutto aggravato dall'esistenza di un arretrato rispetto al quale ad oggi non si preannunciano soluzioni; soluzioni che, necessariamente, devono passare attraverso un intervento politico che individui un meccanismo straordinario di smaltimento o, quantomeno, consenta di riattivare quello messo in atto gli anni scorsi a seguito del DPCM adottato in applicazione dell'articolo 16 dell'allegato 2 del decreto legislativo n. 104/2010.

Ad oggi, i magistrati in servizio presso i Tar di tutta Italia, c.d. organico di fatto, sono 266, a fronte di un organico di diritto di 373; mancano dunque 107 magistrati.

Tale squilibrio è dovuto al fatto che in questi ultimi anni non sono stati espletati i concorsi per il reclutamento dei referendari Tar ed è stato accentuato dai recenti interventi normativi che hanno ricondotto a settant'anni il limite massimo di età che, a decorrere dai primi anni '90, era stato portato a 72 e poi a 75 anni. Infatti, il 31 dicembre 2015 è

scaduto il termine ultimo di proroga consentito dalle norme in vigore per tutti i magistrati amministrativi che avessero compiuto settant'anni.

È noto che la vicenda ha provocato polemiche, anche all'interno della magistratura amministrativa, ove si sono confrontate posizioni contrapposte. Per quanto riguarda il problema dell'organico peraltro, vale la pena di sottolineare che, ancor prima della scadenza del 31 dicembre 2015, le carenze ammontavano già a 95 posti; perciò le polemiche in merito agli effetti della disposizione devono essere riconsiderate, per questo aspetto specifico, alla luce dei numeri che sembrano quanto meno ridimensionarne l'impatto.

È certo comunque che, in presenza di carenze così importanti, è ancora più urgente l'espletamento del concorso per 45 posti di referendario Tar già bandito da oltre un anno, nonché l'attivazione di tutte le procedure necessarie alla adozione del DPCM che autorizza il bando di concorsi per ulteriori 78 posti di Referendario TAR, nel triennio 2016/2018.

È inoltre auspicabile che il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, il nostro organo di autogoverno, porti ad esecuzione quanto già di recente deliberato circa il richiamo in servizio dei colleghi che sono tuttora fuori ruolo per lo svolgimento di incarichi extra istituzionali.

2.4 Qui in Molise, fortunatamente, la situazione non è proprio drammatica: l'organico di magistratura è quasi al completo rispetto al

numero di magistrati previsto nell'organico di diritto, mentre la dotazione del personale amministrativo è sostanzialmente completa.

Questo però non ci esime dal continuare a sostenere con forza l'esigenza di un intervento normativo: il numero totale degli addetti alla giustizia amministrativa, non solo quello dell'organico di fatto ma anche quello dell'organico di diritto, è ancora troppo basso rispetto al contenzioso che dobbiamo affrontare. Per giungere ad una situazione ottimale, peraltro, non occorrerebbero numeri da capogiro: sarebbe sufficiente, a mio parere, un aumento di organico di magistratura di un terzo rispetto a quello attualmente previsto ed almeno un corrispondente aumento di organico del personale amministrativo. In tal modo, al netto dell'arretrato che è problema da affrontare con mezzi straordinari, la giustizia amministrativa funzionerebbe più celermente garantendo una tutela tempestiva a tutti i cittadini.

Vorrei far notare che tale auspicio, al di là dell'ovvia soddisfazione per il raggiungimento di un adeguato servizio della giustizia, si fonda anche su considerazioni di carattere economico: la maggior spesa necessaria per assumere altri magistrati e funzionari sarebbe compensata dalla positiva ricaduta economica sulla società di un'amministrazione della giustizia concreta ed efficace, ottenuta in tempi sempre più consoni al soddisfacimento degli interessi implicati; per non parlare poi, stando su un piano di conti più spiccioli e immediati, del risparmio che si otterrebbe con la drastica riduzione dei risarcimenti relativi al contenzioso

davanti ai giudici amministrativi ex lege Pinto, dovuti dallo Stato per i ritardi con cui le cause vengono decise.

Oltretutto non possiamo dimenticare che la normativa di questi ultimi anni ha condotto a privilegiare determinati tipi di ricorsi, *in primis* quelli in materia di aggiudicazione di gare pubbliche, prevedendo per essi tempi ristrettissimi per la fissazione dell'udienza e per la decisione sul merito della causa.

Ciò, se da un lato ci consente di poter affermare senza tema di smentite e con grande soddisfazione che in tali materie siamo senz'altro all'avanguardia in Europa quanto ai tempi di decisione, d'altro lato, inevitabilmente, comporta tempi più lunghi per tutti gli altri contenziosi, con evidente compressione della tutela di una grande massa di ricorrenti ugualmente interessati ad una pronuncia tempestiva.

2.5 Peraltro, benché da anni si affermi l'esigenza indifferibile di semplificare la legislazione, di fatto non sempre tale obiettivo viene concretamente perseguito dal legislatore. Ancora una volta un esempio significativo è offerto dagli appalti pubblici: è stata di recente pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la legge 28 gennaio 2016, n. 11, portante Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, in materia di aggiudicazione delle gare pubbliche. Non è certo questo il luogo per analizzare partitamente tali disposizioni, ma non si può fare a meno di rilevare che, accanto a previsioni sicuramente condivisibili,

3.1 In questi ultimi anni la giustizia amministrativa nel suo complesso e i giudici amministrativi in particolare sono stati oggetto di attacchi ed accuse provenienti da molte parti, non esclusi taluni vertici delle istituzioni.

Questo fatto ci ha molto amareggiato, anche se siamo consapevoli che la nostra giurisdizione, come tutte le attività umane, non può per principio sottrarsi alle critiche; non possiamo, però, esimerci dal rilevare che spesso tali critiche sono rivolte ad obiettivi sbagliati.

Basti ricordare, per tutte, le polemiche che in questi ultimi anni hanno coinvolto la nostra giurisdizione in materia di gare pubbliche: spesso i ritardi nei lavori sono stati strumentalmente addebitati alla presenza di contenziosi davanti alla giurisdizione amministrativa. È perciò passato in secondo piano il fatto fondamentale che il ritardo nella realizzazione dell'opera fosse in realtà ascrivibile alla fase amministrativa e, solo per un piccolo segmento, riconducibile ai tempi della giustizia. Si è quindi volutamente ignorato che ormai da anni il contenzioso in materia gode di una corsia preferenziale che consente di giungere alla decisione di merito nel giro di pochi mesi.

Beninteso, se è vero che i ritardi sono da ascrivere eminentemente alla fase amministrativa, ciò non significa che le pubbliche amministrazioni e i pubblici funzionari siano "i responsabili" di tale situazione: il difetto maggiore sta "nel manico" (mi si passi l'espressione gergale).

Con ciò mi riferisco alla normativa: complicata, farraginoso e decisamente sovrabbondante. In tale situazione si comprendono perfettamente le

remore ed i timori dei dirigenti e dei funzionari pubblici, costretti a svolgere la propria attività con molti più dubbi che certezze circa le norme da applicare e le modalità con cui farlo.

In attesa di una auspicabile semplificazione normativa, che richiede evidentemente tempi assai lunghi, sarebbe forse opportuno, con tutta la prudenza del caso, ripensare ai principi che regolano la responsabilità dei pubblici funzionari di fronte alla Corte dei conti; per esempio, introducendo specifiche disposizioni che, al di là di quanto già attualmente previsto, limitino o escludano la diretta responsabilità in presenza di determinate, significative circostanze. In tal modo, si potrebbe ovviare, almeno in parte, a quelle situazioni nelle quali i tempi si allungano, non solo per l'oggettiva incertezza sulle decisioni da adottare, ma anche per il soggettivo timore di agire, affrontando un rischio eccessivo di incappare nella personale responsabilità. Si dovrebbero finalmente valorizzare altri strumenti: penso ad un sistema che comporti premialità e sanzioni, interni alla stessa amministrazione, la quale ha tutti gli strumenti per effettuare una valutazione specifica e puntuale dei propri dipendenti.

In proposito, sarà interessante verificare l'impatto sull'attività della pubblica amministrazione che avrà la legge 7 agosto 2015 n. 124, c.d. Legge Madia, con la quale è stata appunto prevista la, ennesima, riforma della pubblica amministrazione e di cui sono stati di recente varati i primi decreti attuativi.

3.2 Abbiamo sottolineato, riguardo ai soggetti incaricati di assolvere al ruolo di filtro precontenzioso, la necessità che ne sia garantita la totale indipendenza; d'altronde, a ben vedere, indipendenza e terzietà sono requisiti che devono caratterizzare tutti i pubblici dipendenti.

Naturalmente, per i magistrati l'esigenza di indipendenza e terzietà si pone in maniera ancor più pressante: si suole dire che per i giudici non basta essere terzi ma è anche necessario che tali appaiano.

Se su tale affermazione di principio vi è totale condivisione, non sempre le posizioni coincidono quanto alla concreta declinazione di tale assunto.

Non intendo qui soffermarmi sulle differenti posizioni che sussistono anche al nostro interno circa le possibilità e i limiti imposti al giudice per garantire la sua assoluta terzietà: mi riferisco in particolare al problema degli incarichi extra giudiziari ma anche a tutti i comportamenti tenuti sia nella diretta esplicazione della attività giurisdizionale sia, più in generale, anche al di fuori di tale attività. Comunque sono convinto che, ferma l'imprescindibile effettiva onestà intellettuale di ciascuno, sia opportuno regolamentare in modo puntuale tutte le ipotesi nelle quali possa sorgere anche solo l'apparenza di un offuscamento della terzietà e indipendenza del giudice. Ciò vale per tutti i giudici e forse ancor di più per noi giudici amministrativi, per la semplice circostanza che siamo chiamati a giudicare gli atti della pubblica amministrazione, da quelli del più piccolo comune a quelli del governo centrale. Non vi è dubbio che gli ultimi anni – come ebbe a rimarcare in più occasioni e da ultimo nel suo saggio di lezioni di giustizia amministrativa, pubblicato postumo, il compianto Presidente del

Consiglio di Stato, Alberto De Roberto – il giudice amministrativo evolve da un modello ottocentesco di *giustizia nell'amministrazione* a un modello più europeo e moderno di giudice del potere pubblico, al servizio dei cittadini.

3.3 Vorrei ora accennare ad un argomento che mi sta molto a cuore: a decorrere dal prossimo 1° luglio 2016 sarà attivato il Processo amministrativo telematico - PAT; dopo qualche incertezza e rinvio, anche la giustizia amministrativa utilizzerà a pieno le moderne tecnologie che offrono sempre nuovi strumenti per il miglioramento del servizio.

Da quella data, ormai molto vicina, il ricorso e tutti gli atti delle parti dovranno essere depositati in formato digitale, così come tutti gli atti provenienti dal giudice.

Si tratta davvero di una svolta epocale che, nell'intenzione del legislatore e negli auspici di tutti gli addetti ai lavori, comporterà un ulteriore passo in avanti verso una sempre più attenta e tempestiva tutela giurisdizionale, oltre che un notevole risparmio economico.

In tale ottica sia i Tribunali che tutti i singoli giudici saranno dotati di nuovi dispositivi informatici e telematici che dovrebbero, insieme al rinnovato ufficio informatico centrale, garantire l'adeguato funzionamento del sistema.

Personalmente sono incline ad accogliere favorevolmente le innovazioni che man mano vengono introdotte nello svolgimento del nostro lavoro. Naturalmente ogni novità, soprattutto se connessa ad aspetti tecnologici

complessi, può comportare difficoltà, in particolare nella fase iniziale; tuttavia, grazie all'aiuto dei tecnici riusciremo sicuramente e in breve tempo a far funzionare il processo telematico in maniera ottimale. Ciò vale particolarmente per noi del Tar Molise che possiamo contare sul costante supporto dell'ing. Venuto, tecnico informatico in servizio presso il nostro Tribunale.

Resta peraltro ancora da sciogliere il dubbio sulla sopravvivenza dell'obbligo del deposito degli atti in forma cartacea, sia pure in numero ridotto; parlo delle cosiddette copie di cortesia.

Certo è che non possiamo nasconderci l'utilità di poter leggere gli atti in forma cartacea; soprattutto in presenza di ricorsi articolati e di documentazione complessa, la possibilità di consultazione del documento cartaceo appare sostanzialmente ancora indispensabile per un esame attento e uno studio adeguato del fascicolo. Senza dire, mi sia consentito parlare *pro domo mea*, dell'evidente esigenza salutista di non aumentare oltre limiti di guardia i tempi di utilizzo del computer.

La gran parte dei colleghi, in ciò supportata anche dalle Associazioni di categoria, preme dunque perché non venga del tutto eliminato il deposito delle copie cartacee; in margine la questione se tale previsione potrà trovare collocazione in un testo di legge ovvero in strumenti regolatori di altro genere.

3.4 Peraltro, in attesa dell'introduzione del processo telematico, mi preme sottolineare la vigenza dell'articolo 136, comma 2, c.p.a. che

prevede il deposito in via informatica di tutti gli atti di parte e dei relativi documenti; mi consta che in molti Tribunali tale disposizione viene disattesa da un discreto numero di avvocati e anche presso il Tar Molise non abbiamo ancora raggiunto una percentuale soddisfacente. Spiace dirlo ma ciò è dovuto al fatto che il codice non prevede espressamente alcuna conseguenza in caso di mancata osservanza di tale adempimento. D'altronde, anche nei vari "correttivi" al codice che si sono susseguiti in questi anni non è stato possibile introdurre una norma che, ad esempio, prevedesse l'improcedibilità della istanza cautelare in mancanza del deposito digitale.

Tale non completa osservanza da parte di tutti gli avvocati è stata di recente rilevata anche dal Segretario generale della giustizia amministrativa che ha inviato a tutti gli Ordini professionali e alle associazioni degli avvocati una nota con la quale ha ribadito l'obbligo del deposito informatico.

Per parte mia, mi preme ricordare a tutti i signori avvocati l'Avviso pubblicato presso questo Tar e inviato a tutti i Consigli dell'Ordine della Regione, contenente la richiesta di effettuare tale adempimento secondo le particolari modalità ivi indicate.

Colgo l'occasione per informare che, secondo quanto mi è stato segnalato dai colleghi che se ne stanno occupando, anche per il processo telematico che entrerà in vigore il prossimo 1° luglio, sono previste modalità di deposito analoghe a quelle da me previste nell'avviso sopra ricordato.

Tribunale, con l'aiuto dei colleghi che hanno già dato la loro disponibilità a svolgere le funzioni tutoriali.

È in quest'ottica di collaborazione, di apertura e di umile lavoro quotidiano che mi impegno ad affrontare i compiti che ci aspettano; insieme a tutti i miei colleghi e collaboratori, con il Foro e, vorrei aggiungere, con l'intera popolazione molisana alla quale rivolgo il mio cordiale saluto.

Tanto premesso

DICHIARO APERTO L'ANNO GIUDIZIARIO 2016

Ricordo del Presidente Antonio Onorato

Circa un anno fa, il 23 febbraio 2015, il dott. Antonio Onorato, allora Presidente di questo Tribunale, inaugurava l'anno giudiziario, esprimendo l'auspicio che una cerimonia come quella odierna non si riducesse a vuota liturgia o a celebrazione autoreferenziale, ma servisse a stimolare la riflessione collettiva sulla funzione giurisdizionale del giudice amministrativo. Il significato di un momento di comunicazione istituzionale come questo risiede nella sua importante funzione di partecipazione democratica. Antonio Onorato fu convinto assertore della democraticità della funzione giurisdizionale, fino all'ultimo giorno della sua attività di giudice, che purtroppo ha preceduto di poco l'ultimo giorno della sua vita.

Il 31 dicembre 2015, al compimento dell'anno giudiziario di cui oggi rendiamo conto alla comunità molisana e al sistema-Paese, il Presidente Onorato è morto a Formia. Egli fu giovane magistrato qui in Molise, poi al Tar di Milano, quindi presidente a Latina, presidente di sezione al Tar Napoli, presidente a Salerno, infine, da presidente titolare, ancora al Tar di Campobasso. Aveva 71 anni ed era in pensione da tre mesi. Si può dire che la sua vicenda umana si sia definita insieme alla sua storia di magistrato. Una mitezza d'indole tradotta nella pratica di un diritto mite. Invero, egli è stato uomo giusto e giudice umano, dando prova, nel corso della sua lunga carriera, di onestà, equilibrio, correttezza, saggezza, qualità che gli hanno conquistato l'affetto e la stima di quanti lo conobbero. Ha

scritto e firmato le ultime sentenze a dicembre 2015, quando le sue condizioni di salute erano già gravi. Il suo intero percorso umano e professionale è testimonianza di abnegazione, ma il tratto che lo distinse fu l'ineguagliabile sobrietà morale e intellettuale, unita alla generosità e alla semplicità dell'uomo, che la sua fede religiosa qualificava come vita francescana.

Il Molise, terra alla quale diceva di sentirsi unito da un legame speciale, deve essergli grato, non solo per la sua opera di giudice attento e sensibile alle istanze del popolo molisano, ma anche per aver contribuito, da benefattore, alla costruzione del Santuario dell'Addolorata di Castelpetroso. Attuando con docile fermezza il destino del suo nome, Antonio Onorato fu l'uomo di grande onore che noi oggi ricordiamo, di cui rimpiangiamo l'assenza, memori e grati per l'indelebile traccia di giustizia e umanità che la sua opera lascia in questo Tribunale e nel Molise.

I magistrati e il personale del Tar Molise

APPENDICE A

DATI STATISTICI - ANNO 2015 - RELATIVI
AI RICORSI INTROITATI E ALL'ATTIVITA'
GIURISDIZIONALE SVOLTA DAL T.A.R. MOLISE

ANDAMENTO DELLA PENDENZA NEL 2015	
-----------------------------------	--

RICORSI PENDENTI al 01/01/2015	978
--------------------------------	-----

RICORSI DEPOSITATI ANNO 2015	471
------------------------------	-----

RICORSI DEFINITI ANNO 2015	
CON SENTENZA	387
CON SENTENZA BREVE	20
CON DECRETO DECISORIO	67
CON DECRETO INGIUNTIVO	3
TOTALE	477

RICORSI PENDENTI al 31/12/2015	972
--------------------------------	-----

ATTIVO al 31/12/2015	6
----------------------	---

RICORSI PERVENUTI ANNO 2015

RICORSI PERVENUTI PER TIPOLOGIA	
RICORSI ORDINARI	298
RICORSI IN MATERIA DI ACCESSO	4
RICORSI AVVERSO IL SILENZIO DELLA P.A. (ex art. 117 c.p.a.)	18
RICORSI IN OTTEMPERANZA	108
RICORSI CON RITO ABBREVIATO (ex. art. 119 c.p.a.)	2
RICORSI ELETTORALI	3
RICORSI PER RISARCIMENTO DEL DANNO (ex art. 30 c.p.a.)	11
RICORSI RITO APPALTI (ex. art. 120 ss c.p.a.)	22
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO	2
RICORSI PER INGIUNZIONE (ex. art. 118 c.p.a.)	3
TOTALE	471

RICHIESTA DI MISURE CAUTELARI	
RICORSI CON RICHIESTA DI SOSPENSIVA	249
RICORSI CON RICHIESTA DI DECRETO CAUTELARE URGENTE	39

RICORSI PER MOTIVI AGGIUNTI	
MOTIVI AGGIUNTI CON RICHIESTA MISURA CAUTELARE E CAUTELARE URGENTE	3
MOTIVI AGGIUNTI CON RICHIESTA MISURA CAUTELARE	19
MOTIVI AGGIUNTI	27
TOTALE	49

RICORSI INCIDENTALI	
NUMERO DI RICORSI INCIDENTALI	6

RICORSI DEPOSITATI PER CLASSIFICAZIONE ANNO 2015

ACCESSO AI DOCUMENTI	4
AMBIENTE	43
ANTICHITA' E BELLE ARTI	9
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	21
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	41
CACCIA E PESCA	2
COMUNE E PROVINCIA	24
DEMANIO STATALE, REGIONALE	10
EDILIZIA ED URBANISTICA	71
ELEZIONI	3
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	108
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	1
FARMACIA	2
ISTRUZIONE	7
POLIZIA DI STATO	2
PROFESSIONI E MESTIERI	11
PUBBLICO IMPIEGO	38
REGIONE	23
SERVIZI PUBBLICI	1
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	31
SICUREZZA PUBBLICA	3
STRANIERI	16
TOTALE RICORSI	471

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI NEL 2015

SENTENZE	372
ORDINANZE CAUTELARI	137
ORDINANZE COLLEGIALI	88
DECRETI DECISORI	67
DECRETI CAUTELARI	44
SENTENZE BREVI	22
DECRETI PRESIDENZIALI	15
DECRETI INGIUNTIVI	3
DECRETI COLLEGIALI	3
ORDINANZE PRESIDENZIALI	1
TOTALE PROVVEDIMENTI	752

ESITI DELLE SENTENZE ANNO 2015

ESITI SENTENZE PUBBLICATE	
ACCOGLIE	122
ACCOGLIE SUI MOTIVI AGGIUNTI	3
ACCOLTO PARZIALMENTE	5
ACCOLTO PARZIALMENTE NEI TERMINI IN MOTIVAZIONE	8
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	29
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	16
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE NEI TERMINI ESPOSTI	2
DICHIARA ESTINTO	3
DICHIARA IMPROCEDIBILE	54
DICHIARA IMPROCEDIBILE RICORSO INCIDENTALI	2
DICHIARA INAMMISSIBILE	28
DICHIARA IRRICEVIBILE	3
DICHIARA LA PROPRIA INCOMPETENZA PER TERRITORIO	1
FISSA UDIENZA PUBBLICA	3
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	35
INTERLOCUTORIO/A	1
NOMINA COMMISSARIO AD ACTA	42
PRENDE ATTO RINUNZIA	5
RESPINGE	96
RESPINGE RICORSO INCIDENTALI	2
RIUNISCE	4

ESITI SENTENZE BREVI PUBBLICATE	
ACCOGLIE	10
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	1
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	2
DICHIARA IMPROCEDIBILE	1
DICHIARA INAMMISSIBILE	2
DICHIARA IRRICEVIBILE	1
FISSA UDIENZA PUBBLICA	1
INTERLOCUTORIO/A	1
NOMINA COMMISSARIO AD ACTA	6
RESPINGE	5

ESITI ALTRI PROVVEDIMENTI PUBBLICATI ANNO 2015

ESITI ORDINANZE DI SOSPENSIONE	
ACCOGLIE	73
DICHIARA INAMMISSIBILE	1
FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	3
FISSA UDIENZA PUBBLICA	92
INTERLOCUTORIO/A	5
NOMINA VERIFICATORE	2
RESPINGE	57
RINVIA AL MERITO	1
RIUNISCE	1

ESITI DECRETI CAUTELARI	
ACCOGLIE	25
DICHIARA INAMMISSIBILE	4
FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	44
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	1
RESPINGE	23

AMMINISTRAZIONI RESISTENTI - RICORSI TAR MOLISE 2015

REGIONE MOLISE	117
MINISTERO DEI BENI E ATTIVITA CULTURALI E DEL TURISMO	90
MINISTERO DELL'INTERNO	80
A.S.R.E.M. AZIENDA SANITARIA DELLA REGIONE MOLISE	51
CONSIGLIO DEI MINISTRI	39
MINISTERO DELLA SALUTE	39
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	35
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	29
COMUNE DI CAMPOBASSO	28
COMUNE DI TERMOLI	28
COMM. AD ACTA ATTUAZ. PIANO RIENTRO DISAV.SETT. SANIT.DELLA REGIONE MOLISE	26
DIREZIONE REGIONALE PER I BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI	24
PROVINCIA DI CAMPOBASSO	18
COMUNE DI ISERNIA	12
AGENZIA REGIONALE DI PROTEZIONE CIVILE	10
COMUNE DI CAMPOMARINO	9
COMUNE DI SANT'ELIA A PLANISI	9
COMUNE DI LARINO	8
COMUNE DI VENAFRO	8
MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA E DELLA RICERCA	8
A.N.A.S. SPA COMPARTIMENTO PER LA VIABILITA PER IL MOLISE	7
A.R.P.A. MOLISE - AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE AMBIENTALE	7
AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI	6
AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE AMBIENTALE DEL MOLISE - ARPA MOLISE	5
COMUNE DI AGNONE	5
COMUNE DI BOIANO	5
COMUNE DI MONTERODUNI	5
COMUNE DI RIPABOTTONI	5
PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA	5
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE DEL MOLISE	5
COMUNE DI CERCEMAGGIORE	4
COMUNE DI COLLI AL VOLTURNO	4
COMUNE DI MONTAGANO	4
COMUNE DI SANTA CROCE DI MAGLIANO	4
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	4
PROVINCIA DI ISERNIA	4
AGENZIA DEL DEMANIO	3
CIPE (COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA)	3
ALTRE AMMINISTRAZIONI	209