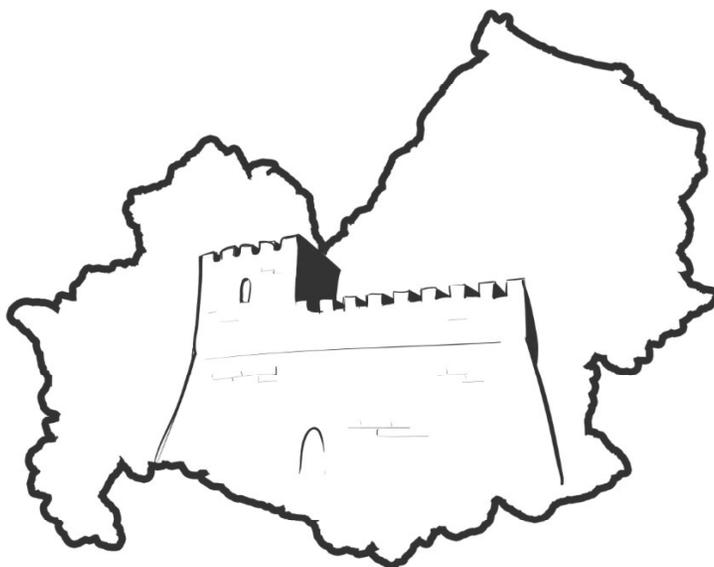




TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL MOLISE

Inaugurazione Anno Giudiziario 2017



Relazione del Presidente
Dott. Silvio Ignazio Silvestri

CAMPOBASSO, 9 MARZO 2017

In copertina disegno di Gianni Ponzio



**Tribunale Amministrativo Regionale
per il Molise**

Inaugurazione Anno Giudiziario 2017

Indice

1. Introduzione e saluti.....	pag. 1
2. Attività del Tribunale.....	pag. 3
2.a Attività del Tribunale. Ricorsi introitati. Provvedimenti emessi.....	pag. 4
2.b Attività del Tribunale. Ricorsi in ottemperanza.....	pag. 4
2.c Attività del Tribunale. Materie trattate.....	pag. 6
2.d Attività del Tribunale. Istanze cautelari e decreti monocratici. Verificazioni.....	pag. 8
3. Pronunce particolarmente significative: breve <i>excursus</i>	pag. 10
4. Il processo amministrativo telematico.....	pag. 22
4.a Il processo amministrativo telematico. Criticità.....	pag. 24
5. Sinteticità degli atti del giudizio.....	pag. 26
6. Ufficio del processo.....	pag. 27
7. Tempi del giudizio e organico.....	pag. 28
8. Il Tar e la società.....	pag. 30
9. Appendice. Dati statistici.....	pag. 31

Inaugurazione dell'anno giudiziario 2017

1. Introduzione e saluti.

Ringrazio le autorità religiose, politiche, civili e militari che hanno voluto essere presenti a questa inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 del Tribunale amministrativo regionale del Molise.

Con grande piacere saluto i rappresentanti del lavoro e dell'impresa che, anche quest'anno, sono in questa sala a testimonianza dell'interesse del mondo produttivo nei confronti della nostra Istituzione. Con grande piacere saluto anche i rappresentanti del mondo accademico che aiutano a mantenere alta la tensione culturale in questa piccola ma vivace Regione.

Un saluto particolare va poi agli avvocati presenti, avvocati del libero foro, avvocati dell'avvocatura distrettuale dello Stato e di tutte le avvocature pubbliche: in questo primo anno ho avuto l'opportunità di conoscere molti di loro e di apprezzarne la cura meticolosa nel predisporre le difese e nell'affrontare in udienza gli argomenti con una dialettica puntuale e convincente, pur nell'ambito di un sereno confronto tra le parti.

Ringrazio ancora il rappresentante del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e il rappresentante della Associazione nazionale magistrati amministrativi, che hanno voluto essere presenti a questo incontro.

Desidero infine ringraziare il presidente della Provincia che ha messo a disposizione questa magnifica sala, con ciò confermando una particolare sensibilità e attenzione dell'Istituzione che rappresenta.

Prima di procedere alla lettura della relazione, sento di dover ricordare la tragedia del terremoto che ha colpito il centro Italia e gli altri drammatici accadimenti che hanno provato pesantemente tanti nostri concittadini nei

mesi scorsi. Molte persone vivono ancora in condizioni durissime e purtroppo non sarà facile trovare in tempi brevi una soluzione adeguata, che consenta il pieno ritorno ad una vita normale.

A fronte di tali tragici eventi, la fatica del nostro lavoro assume un rilievo apparentemente secondario, ma ritengo che l'unica risposta effettivamente solidale da parte di tutti noi sia quella di continuare ciascuno la propria attività, semmai rafforzando ancor di più l'impegno personale per raggiungere sempre maggiori e più utili risultati nel compito che ci è rispettivamente assegnato.

Non posso non rilevare che dobbiamo considerarci dei privilegiati rispetto a tantissime persone che in questo momento hanno problemi ben più gravi delle preoccupazioni che ci coinvolgono quotidianamente; perciò, a parte le iniziative che ciascuno di noi può assumere a titolo personale per alleviare le sofferenze altrui, sul piano istituzionale abbiamo il dovere morale, oltre che giuridico, di svolgere, se possibile, con maggior correttezza e con impegno il compito che è assegnato a ciascuno di noi.

Il compito del giudice amministrativo è quello di dirimere le questioni giuridiche che gli vengono sottoposte; egli è istituzionalmente deputato a giudicare del caso concreto. Tuttavia, ritengo che il giudice amministrativo non possa esimersi, quando si presenti l'opportunità, dal dare indicazioni che aiutino la pubblica amministrazione nel corretto svolgimento delle sue attività, con l'obiettivo di favorire una maggiore efficacia e correttezza nell'esercizio di poteri pubblici, con evidente vantaggio per la comunità. Tutto ciò, nel rispetto, beninteso, dei limiti propri del giudizio amministrativo, positivamente sanciti dall'articolo 34, comma 2 del nostro codice del processo che vieta al giudice di pronunciarsi con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati.

Tale funzione oggi si presenta in maniera ancor più pressante rispetto al passato, posto che la produzione legislativa è divenuta sempre più complessa e non sempre, anzi quasi mai, di facile interpretazione; inoltre, in un breve lasso di tempo, anche di recente, sono stati emanati diversi provvedimenti normativi in materie particolarmente rilevanti per il nostro giudizio, quali la riforma della pubblica amministrazione e il nuovo codice dei contratti, che inevitabilmente necessitano di una riflessione e di un approfondimento di non poco momento.

2. Attività del Tribunale.

L'anno appena trascorso è stato per me particolarmente importante perché ho assunto il ruolo, per me nuovo, di presidente di Tar, anche se indubbiamente l'esperienza di cinque anni come presidente di sezione presso il Tar Lazio mi ha consentito di affrontare con consapevolezza e serenità le incombenze proprie del responsabile di un ufficio giudiziario.

Sono un convinto sostenitore dell'utilità e della efficacia della collaborazione e in tal senso ho cercato di stimolare sia i colleghi, che anche in questo anno trascorso hanno confermato ottime doti professionali e dedizione al lavoro, sia tutto il personale amministrativo che, guidato con competenza ed efficienza dal segretario generale, ha dato prova di saper affrontare con impegno e capacità i problemi propri di un ufficio complesso come il Tar.

Dagli ultimi mesi dell'anno 2016 siamo tutti fortemente impegnati nell'avvio del Processo amministrativo telematico, in via sperimentale prima e a regime da gennaio. Tale novità ha sicuramente avuto un forte impatto nell'organizzazione del lavoro della segreteria, oltre che di tutti i magistrati e - direi - anche degli avvocati che frequentano il Tribunale. In questi momenti è assolutamente indispensabile rafforzare lo spirito di servizio e di collaborazione sia all'interno dell'ufficio sia nei rapporti esterni. Colgo quindi l'occasione di questa cerimonia per sollecitare

pubblicamente ancora una volta tutti gli operatori, a partire da tutti noi del Tar, a svolgere con sempre maggiore impegno e dedizione i compiti e le attività propri di ciascuno.

2.a Attività del Tribunale. Ricorsi introitati. Provvedimenti emessi.

Nell'anno 2016 sono pervenuti a questo Tribunale 432 ricorsi, con una lieve flessione rispetto all'anno precedente nel quale furono introitati 471 ricorsi; si è così invertito il trend degli ultimi due anni che aveva visto un leggero aumento del contenzioso.

Tale situazione è peraltro del tutto in linea con la tendenza che si rileva nell'intero territorio nazionale: a parte ragioni più profonde che non possono essere affrontate in questa sede, determinante in tale senso è stato sicuramente l'alto costo del contributo unificato, che rende difficoltosa la tutela dei diritti e degli interessi, soprattutto per le persone meno abbienti.

Per quanto ci riguarda, nonostante vari attacchi provenienti dai mezzi di comunicazione, nonché da diverse parti politiche, che rappresentano la giustizia amministrativa come un ostacolo allo sviluppo economico, solitamente riusciamo a dare risposta alle istanze dei cittadini in tempi relativamente rapidi, soprattutto per le questioni di particolare impatto sulla collettività.

Nell'anno 2016 sono stati pubblicati in totale 820 provvedimenti, con un sensibile incremento rispetto ai 752 provvedimenti dell'anno precedente.

2.b Attività del Tribunale. Ricorsi in ottemperanza.

Anche in quest'anno 2016, quasi un quarto dei ricorsi (100) ha avuto ad oggetto l'ottemperanza di pronunce di questo Tar o di giudicati di altre giurisdizioni; un buon numero di essi conteneva la richiesta di esecuzione

di sentenze di condanna ad una equa riparazione emesse dal giudice ordinario in applicazione della legge 24 marzo 2001, numero 89, la cosiddetta legge "Pinto".

Riguardo a quest'ultimo tipo di istanze, non posso fare a meno di esprimere un certo disagio, sia come giudice che come cittadino, perché esse sono la spia di una situazione che dovrebbe essere da tutti considerata come inaccettabile: lo Stato italiano viene condannato per aver tardato nel decidere su una controversia, la pronuncia di condanna non viene puntualmente eseguita e genera essa stessa un'altra controversia con conseguente danno, per un verso, nei confronti del soggetto avente diritto, per altro verso, nei confronti della comunità, indirettamente colpita dall'ulteriore esborso a carico delle casse pubbliche.

Sotto un altro aspetto, si possono fare analoghe considerazioni per tutti gli altri ricorsi in ottemperanza, diversi da quelli proposti ex lege Pinto: come noto, in caso di accertamento della mancata esecuzione di una pronuncia giudiziale da parte della pubblica amministrazione, la sentenza di condanna contiene solitamente anche la nomina del commissario ad acta, il quale dovrà agire solo in caso di ulteriore inadempimento da parte della amministrazione interessata. Sarebbe auspicabile che le amministrazioni pubbliche, almeno in tale fase, si adeguassero sollecitamente al dispositivo della sentenza e che quindi non si giungesse mai all'intervento del commissario, evitando così ulteriori spese per il suo compenso e ulteriori perdite di tempo.

A tal fine, questo Tribunale ha cercato di sollecitare le amministrazioni a estinguere tempestivamente il proprio debito, così da evitare l'intervento del commissario ad acta; in diversi casi ciò è stato possibile grazie anche alla buona volontà e all'impegno dimostrati sia dai difensori dell'amministrazione, che si sono fatti parte diligente per ottenere il sollecito pagamento di quanto dovuto, sia dai legali delle parti private

creditrice, che hanno acconsentito talvolta anche a brevi rinvii della decisione, nella prospettiva di ottenere celermente il soddisfacimento dell'interesse dei propri clienti.

Mi piace sottolineare che il problema dei maggiori costi connessi all'utilizzo del commissario ad acta, almeno per le ottemperanze ex lege "Pinto", è stato di recente felicemente risolto dal legislatore: l'art 5 sexies comma 8, introdotto con la legge di stabilità 2016 (Legge 208/2015, art. 1 comma 777), infatti espressamente dispone che *".....il giudice amministrativo nomina, ove occorra, commissario ad acta un dirigente dell'amministrazione soccombente [...]. I compensi riconosciuti al commissario ad acta rientrano nell'onnicomprendività della retribuzione dei dirigenti"*.

Sarebbe auspicabile che analoga disposizione fosse estesa ad altre procedure di ottemperanza, ovviamente in quanto compatibile.

2.c Attività del Tribunale. Materie trattate.

Nel 2016 sono stati definiti 516 ricorsi mediante sentenze, sentenze brevi e decreti decisori o ingiuntivi. Vi è stato un significativo incremento delle sentenze in forma semplificata, le cosiddette "sentenze brevi", con un aumento percentuale di oltre il 30%; nonché un più contenuto incremento dei decreti decisori, con un aumento percentuale di quasi il 20%.

Si tratta di un numero complessivo di decisioni superiore a quello dei ricorsi definiti nell'anno precedente (477); tale circostanza, insieme alla lieve diminuzione dei ricorsi introitati, ha determinato una sensibile riduzione dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2016 (888) rispetto a quelli pendenti nello stesso periodo dell'anno precedente (972).

Passando ad un rapido esame della tipologia del contenzioso presso questo Tar, possiamo fare alcune considerazioni.

La materia più trattata continua ad essere, come negli anni precedenti, quella dell'edilizia e urbanistica che, sommata alla contigua materia dell'ambiente, raggiunge un quinto dell'intero contenzioso; peraltro l'anno precedente la percentuale era ancora maggiore, essendo addirittura un quarto dell'intero contenzioso. Si tratta di una materia nella quale sono coinvolti rilevanti interessi dei privati e delle pubbliche amministrazioni e quindi dell'intera collettività; la qual cosa, da sola, giustifica i numeri.

Segue poi il pubblico impiego, per gli aspetti ancora lasciati alla giurisdizione amministrativa; sono venute in rilievo, tra l'altro, numerose questioni relative proprio al riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario, il che ha comportato la risoluzione di delicati problemi interpretativi.

A ruota, sul piano quantitativo, è notevole la mole di ricorsi in materia di autorizzazioni e concessioni. Sono in realtà materie disparate, in quanto il *genus* autorizzazione trova il proprio minimo comune denominatore esclusivamente nella circostanza che, per lo svolgimento di determinate attività, è necessario l'assenso della pubblica amministrazione, laddove la concessione di beni e servizi pubblici ha dei lineamenti propri, essendo posta a tutela dell'interesse sia del concessionario che della pubblica amministrazione concedente.

È ancora vivace il contenzioso riguardante il Servizio sanitario nazionale che, come noto, continua ad essere particolarmente rilevante nel tessuto sociale di questa Regione. Si tratta di una materia molto delicata che vede la pubblica amministrazione impegnata nel difficile compito di mantenere un adeguato livello di assistenza dei cittadini, pur dovendo ridurre drasticamente i costi della sanità.

L'entrata in vigore delle nuove disposizioni del Codice appalti, nell'aprile del 2016, aveva indotto a ritenere che la stessa complessità della

normativa introdotta avrebbe potuto limitare, almeno in un primo momento, l'indizione di gare e correlativamente la richiesta di tutela.

Contrariamente a tale previsione, in Molise si è registrato un leggero aumento dei ricorsi avverso le procedure relative agli appalti, che rappresentano ora circa il 5% dell'intero contenzioso. E' significativo inoltre il fatto che, anche in questo primo scorcio dell'anno in corso, questo trend si è mantenuto e anzi si riscontra un ulteriore leggero aumento.

Peraltro tale dato del Molise non corrisponde al dato nazionale; in altri Tar, in effetti, i ricorsi in materia di appalti hanno subito una significativa flessione.

In sensibile rialzo anche i ricorsi che hanno ad oggetto questioni di immigrazione, evidentemente dovuto ad una maggior presenza di extracomunitari sul territorio regionale. In questa materia si registra un costante aumento della richiesta di patrocinio a spese dello Stato: circa il 70% della totalità delle cause ammesse riguarda appunto i ricorsi in materia di immigrazione.

In definitiva, il contenzioso presso il Tar Molise è abbastanza articolato e complesso e rispecchia la complessità dell'attività delle pubbliche amministrazioni e, in generale, dei problemi della Regione. Una Regione che, a dispetto di quanti ne teorizzano la "non esistenza", ha dato, in più occasioni, prova di vitalità e di compattezza sociale e istituzionale.

2.d Attività del Tribunale. Istanze cautelari e decreti monocratici. Verificazioni.

Con riguardo al tipo di istanze presentate e di provvedimenti adottati, va segnalato l'alto numero di richieste di sospensione cautelare del provvedimento impugnato (229), che interessa oltre il 50% di tutti i ricorsi presentati nell'anno.

Non si può non rilevare che anche nel 2016, come peraltro nel 2015, siamo in presenza di un eccesso di utilizzo di tale strumento, come indirettamente confermato dal fatto che sono state accolte solo 59 istanze cautelari (cui devono aggiungersi 5 accoglimenti mediante sentenze in forma semplificata, in esito alla camera di consiglio).

Non si pretende certo di porre limiti al diritto di difesa e nemmeno alla libera scelta delle modalità del suo esercizio, ma una tale proliferazione delle istanze cautelari non può non ritenersi sovrabbondante e, in un certo senso, non del tutto giustificata.

Analoghe considerazioni valgono per le richieste di decreto presidenziale monocratico che nel 2016 sono state presentate nel 10% di tutti i ricorsi depositati. Anche in questo caso si tratta di una percentuale decisamente alta e che appare non del tutto coerente con la *ratio legis* di tale strumento, per l'utilizzo del quale è richiesta, tra l'altro, l'assoluta impossibilità di attendere la prossima camera di consiglio; camera di consiglio che, come noto, viene fissata alla prima udienza utile decorsi 10 giorni dal deposito del ricorso.

Nell'esame della richiesta di decreto presidenziale monocratico, al fine di arrivare ad una decisione più concretamente aderente alle circostanze e agli interessi implicati nelle fattispecie portate all'attenzione del presidente, in diverse occasioni ho sentito, anche informalmente, le parti prima dell'emanazione del relativo decreto, secondo quanto previsto dall'articolo 56, comma 2 del c.p.a.. Questa specifica attenzione ha consentito, in varie situazioni, di adottare provvedimenti più puntuali e adeguati alla concretezza delle situazioni coinvolte.

Nell'anno 2016 vi è stata una significativa riduzione dell'utilizzo di verificazioni e consulenze tecniche d'ufficio, che è stato limitato ai soli casi nei quali esso è assolutamente indispensabile; si è anche proceduto ad una attenta razionalizzazione dei relativi compensi ed a sollecitare le

amministrazioni ad introdurre meccanismi di rotazione dei soggetti delegati a tali compiti.

Per ulteriori e più dettagliate informazioni sui numeri e sull'attività del Tribunale, è possibile esaminare le tabelle allegate alla presente relazione.

3. Pronunce particolarmente significative: breve *excursus*.

Desidero ora ricordare alcune pronunce, pubblicate nell'arco del 2016, particolarmente significative, sia dal punto di vista delle soluzioni giuridiche prospettate, sia anche per il rilevante impatto sulla realtà sociale della Regione. Mi piace anche sottolineare che le sentenze di questo Tribunale sono comunque caratterizzate da una notevole cura, da parte dell'estensore, nella individuazione e descrizione dei fatti e dall'esame approfondito e completo di tutte le questioni giuridiche poste all'attenzione del collegio.

- Di particolare rilievo la sentenza n. 77 del 12 febbraio 2016 (est. Ciliberti) con cui è stata rimessa alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione pregiudiziale relativa al dubbio se i principi comunitari di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto, unitamente ai principi di libera circolazione delle merci, di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi, di cui al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nonché i principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza, di cui (da ultimo) alla direttiva n. 2014/24/UE, ostino ad una normativa nazionale, quale quella italiana derivante dal combinato disposto degli artt. 87 comma 4, e 86 comma 3 bis D.L.vo 12 aprile 2006 n. 163, e dall'art. 26 comma 6 D.L.vo 9 aprile 2008 n. 81, così come interpretato, in funzione nomofilattica, ai sensi dell'art. 99 Cod. proc. amm., dalle sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nn. 3 e 9 del 2015, secondo la quale la mancata separata indicazione dei costi di sicurezza aziendale, nelle offerte

economiche di una procedura di affidamento di lavori pubblici, determina in ogni caso l'esclusione della ditta offerente, anche nell'ipotesi in cui l'obbligo di indicazione separata non sia stato specificato né nella legge di gara né nell'allegato modello di compilazione per la presentazione delle offerte, ed anche a prescindere dalla circostanza che, dal punto di vista sostanziale, l'offerta rispetti i costi minimi di sicurezza aziendale.

Questa ordinanza di rimessione alla CGE è intervenuta a distanza di un mese da una sentenza nella quale il T.a.r. Molise aveva recepito l'orientamento dell'Adunanza Plenaria C.d.S. sugli oneri della sicurezza, di segno opposto a quella qui richiamata. Non è fuor di luogo osservare che le due pronunce, apparentemente contraddittorie, segnano vettorialmente il percorso di una maturazione del pensiero ermeneutico di questa Sezione, al quale senza dubbio hanno contribuito i pregevoli apporti del Foro molisano. Com'è noto, la Corte di giustizia, con ordinanza della Sesta sezione C-162 del 10 novembre 2016, ha sostanzialmente accolto la soluzione prospettata dal Tribunale (si veda anche la successiva pronuncia Cons. Stato, Ad. plen., 27 luglio 2016 n. 19).

- Il controverso tema dell'efficacia delle proposte di vincolo, formulate prima della data di entrata in vigore del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 4 ("Codice del Paesaggio") e non ancora approvate, è stato affrontato dal TAR Molise, con la sentenza 26 febbraio 2016, n. 92 (est. Monteferrante).

Come sottolineato nella sentenza in esame, la non chiara formulazione delle disposizioni di cui agli artt. 140, 141 e 157 del Codice, e il mancato coordinamento tecnico tra il testo originario del D.lgs. n. 42/2004 e le successive modificazioni allo stesso, ha dato luogo a non univocità degli orientamenti giurisprudenziali.

Il Tar ha aderito all'interpretazione della Cassazione penale secondo la quale il mero decorso del tempo non determina il venir meno

dell'efficacia delle proposte di vincolo di protezione delle bellezze naturali formulate dalla competente commissione prima dell'entrata in vigore del Codice.

Secondo tale interpretazione, alla data di entrata in vigore del Codice, ha continuato a trovare applicazione la medesima disciplina prevista dall'articolo 2, ultimo comma, della legge 29 giugno 1939, n. 1497, secondo la quale, relativamente alle c.d. bellezze di insieme, la tutela dei valori paesaggistici (che si sostanzia nella necessità di ottenere l'autorizzazione paesaggistica per poter modificare i beni soggetti a tutela) si esplica fin dal momento in cui la proposta è pubblicata nell'albo dei Comuni interessati e la durata della misura cautelativa o anticipatoria dura fino all'approvazione del vincolo. Tale disciplina è stata giudicata conforme a Costituzione dalla sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 1997, n. 262.

Dopo una approfondita analisi della disciplina di riferimento il TAR ha quindi concluso che a tali beni non siano estensibili le innovazioni apportate con il D.lgs. n. 157/2006 ed il D.lgs. n. 63/2008, e che “le forme di decadenza introdotte da queste fonti normative successivamente sopravvenute non siano pertanto applicabili alle proposte di vincolo formulate antecedentemente alla data di entrata in vigore del codice approvato con D. lgs. 22 gennaio 2004. n. 42.”

- Con sentenza 1° dicembre 2016, n. 502 (est. Monteferrante) si è affermato che, nel giudizio di ottemperanza, il TAR può dichiarare l'intervenuta estinzione parziale dei reciproci debiti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1242 c.c., qualora il predetto effetto estintivo, sebbene non formalmente dichiarato dal giudice civile, sia chiaramente implicito nel riconoscimento delle reciproche ragioni di credito, divenute liquide ed esigibili in seguito alla statuizione giurisdizionale; tale questione ricade

pertanto nei limiti oggettivi del giudicato civile cui il TAR deve dare attuazione.

L'ammissibilità di siffatta pronuncia dichiarativa non può ritenersi preclusa dalla natura del giudizio di ottemperanza atteso che, come chiarito dalla più recente ed autorevole giurisprudenza amministrativa, il giudizio di ottemperanza "presenta un contenuto composito, entro il quale convergono azioni diverse, talune riconducibili alla ottemperanza come tradizionalmente configurata; altre di mera esecuzione di una sentenza di condanna pronunciata nei confronti della Pubblica Amministrazione; altre ancora aventi natura di cognizione, e che, in omaggio ad un principio di effettività della tutela giurisdizionale, trovano nel giudice dell'ottemperanza il giudice competente" (si veda Cons. Stato, Ad. Plen., 15 gennaio 2013, n. 2).

- Con sentenza 15 gennaio 2016, n. 15 (est. De Falco) il Tar ha ritenuto la giurisdizione del giudice amministrativo nella causa sottoposta al suo esame - in cui si discuteva di vicende realizzatesi nella fase esecutiva del contratto - avendo rilevato come la posizione di diritto soggettivo connessa a tale fase, che escluderebbe la giurisdizione del giudice amministrativo, sussiste solo con riferimento alla posizione dell'originaria aggiudicataria, mentre con riguardo alla posizione della società cessionaria del ramo d'azienda che intende subentrare nel contratto stipulato dalla cedente, è rinvenibile una posizione di interesse legittimo, conseguendo a tale cessione del ramo d'azienda ed alla richiesta di subentro nel contratto una fase discrezionale finalizzata all'accertamento dei relativi presupposti, del tutto simile a quella di affidamento del servizio, a fronte della quale non sono rinvenibili posizioni di tipo paritetico.

In tale contesto si è ritenuto che il principio di immodificabilità soggettiva dei raggruppamenti sancito dall'art. 37 comma 9 D.L.vo 12 aprile 2006 n. 163 subisca un temperamento in caso di affitto o cessione di ramo

d'azienda, soprattutto in considerazione del fatto che l'aspetto della mutazione soggettiva risulta, in tal caso, disciplinato dall'antinomica disposizione del successivo art. 116, che assume carattere di specialità nella fase dell'esecuzione e la cui applicazione non può essere esclusa in assenza di un'espressa disposizione che una tale deroga disponga.

- Premessa la sussistenza di un potere dell'Amministrazione aggiudicatrice di procedere alla revoca in autotutela dell'appalto anche dopo l'aggiudicazione definitiva, con sentenza 12 febbraio 2016, n. 73 (est. De Falco), il Tar ha affermato che la verifica in concreto della legittimità dell'atto di ritiro passa attraverso un attento scrutinio della motivazione del provvedimento, quale fondamentale elemento di riscontro, attraverso l'analisi delle ragioni giustificative del corretto esercizio della relativa pubblica potestà e la chiara indicazione di un preciso e concreto interesse pubblico. Pertanto, nella motivazione della revoca della gara, l'Amministrazione deve dare conto delle specifiche ragioni che avrebbero in ipotesi reso inutile il ricorso alla selezione, fermo restando che la possibilità di raggiungere un accordo con un'Amministrazione pubblica per l'espletamento del servizio non viola alcuna disposizione e può, quindi, ricondursi al *genus* degli accordi tra pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 15 l. n. 241/1990.

- Con sentenza 26 febbraio 2016, n. 100 (est. Monteferrante), il Tar, premesso che il principio di imparzialità riveste portata generale anche nell'organizzazione militare, ha ritenuto che le ipotesi di astensione obbligatoria nella redazione dei documenti caratteristici del personale contemplate dall'art. 3 D.P.R. 8 agosto 2002 n. 213 non sono tassative, e come tali da interpretarsi restrittivamente, ma piuttosto esemplificative di circostanze che mutuano l'attitudine a generare il dovere di astensione direttamente dal superiore principio di imparzialità che ha carattere immediatamente e direttamente precettivo. Conseguentemente, la pendenza di un procedimento penale, analogamente alla pendenza di una

inchiesta formale, a carico del sottoposto, impone l'obbligo di astensione nella redazione dei documenti caratteristici del militare in tutti i casi in cui il superiore, responsabile della valutazione, possa avere un interesse nel procedimento, e ciò a fortiori allorquando si configuri una delle ipotesi di astensione contemplate dall'art. 51 Cod. proc. civ..

- Con puntuale e perspicua Ordinanza 25 marzo 2016, n. 161 (est. De Falco) il Tar ha rimesso alla Corte costituzionale le disposizioni di cui ai commi 3 e 6 dell'art. 9 del d.l. n. 90/2014 che hanno introdotto la decurtazione degli onorari per gli avvocati dello Stato. L'ordinanza ha condiviso i dubbi di legittimità costituzionale sollevati da altro TAR (Trento) in ordine alla sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza del decreto che ha soppresso la previsione che riconosceva gli onorari in favore degli avvocati dello Stato anche nel caso di spese compensate. A tali dubbi il Collegio ha aggiunto quello relativo alla violazione del principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione) tra avvocati dello Stato e avvocati di altre amministrazioni pubbliche, avendo le norme esaminate introdotto la decurtazione degli onorari solo per i primi e non per gli altri.

- Con sentenza 21 aprile 2016, n. 185 (est. De Falco) il Tar ha rilevato che la previa approvazione del piano urbano del traffico può rendere meno intenso l'onere motivazionale della creazione di una zona a traffico limitato o di un'area pedonale, in quanto la ragione di tali valutazioni può direttamente ricollegarsi alla scelta pianificatoria effettuata a monte, ma tuttavia non costituisce presupposto essenziale per la decisione di limitare il transito veicolare, che va, quindi, specificamente motivata con il provvedimento che la istituisce. Nel caso di specie si è affermata l'illegittimità del provvedimento che introduce una zona a traffico limitato senza tenere in considerazione la peculiarità dell'attività farmaceutica sotto il profilo dell'esigenza di tutelarne l'attività, garantendo l'accesso dei fornitori di medicinali, e la fruizione anche dei prodotti più difficili da trasportare da parte della clientela.

- Con sentenza 6 luglio 2016, n. 340 (est. Ciliberti) il Tar ha rilevato che, ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 22.1.2004 n. 42 (Codice dei beni culturali), la comunicazione di avvio del procedimento, finalizzato al riconoscimento del notevole interesse culturale di un immobile, fa decorrere il termine di 120 giorni, previsto per le misure di salvaguardia, cioè per il divieto cautelativo temporaneo di uso o trasformazione del bene da ritenersi incompatibile con il carattere culturale.

Tale termine è quello fissato dal d.P.C.M. 18.11.2010 n. 231 (regolamento di attuazione dell'art. 2 della legge n. 241/1990), che non consente proroghe, né slittamenti del dies a quo (salvo che non si tratti di un diverso procedimento), sicché l'applicazione delle misure di salvaguardia inizia con la prima comunicazione di avvio procedimentale, a nulla rilevando l'eventuale reiterazione dell'atto comunicativo. Trattandosi di materia oggetto di giurisdizione esclusiva, ex art. 133, primo comma lett. f) del c.p.a., rientra nella cognizione del giudice amministrativo l'accertamento dell'avvenuta formazione del silenzio-assenso, ai sensi dell'art. 20 del D.P.R. n. 380/2001, in ordine alla istanza di permesso di costruire, ovvero dell'alternativa possibilità di declaratoria della sussistenza dei presupposti per l'assentibilità dell'intervento edilizio.

Questa decisione ha avuto una certa eco mediatica, poiché si tratta di una questione molto avvertita dall'opinione pubblica nel capoluogo. Peraltro la vicenda amministrativa non si è ancora conclusa, poiché il Comune di Campobasso ha annullato in autotutela il silenzio-assenso formatosi sull'istanza di trasformazione edilizia di un vecchio cinema cittadino in un complesso residenziale e commerciale e sull'atto comunale sopravvenuto è stato proposto un nuovo ricorso al T.a.r..

- Con sentenza 27 gennaio 2016, numero 110 (est. Ciliberti) è stata in via preliminare respinta una istanza di ricusazione del c.t.u. rilevando che essa è sottoposta a precisi limiti temporali, idonei anche a scongiurare

espedienti dilatori che mal si conciliano con le esigenze di addivenire a una definizione del giudizio in tempi ragionevoli, limiti da individuare in quelli indicati dall'art. 67, comma secondo, c.p.a., con la specificazione che il termine ultimo entro il quale l'istanza di ricusazione deve essere presentata è il momento del giuramento del consulente tecnico.

La Sezione ha poi rilevato che non è possibile proporre ricorso per il risarcimento del danno e successivamente, una volta definito il giudizio con giudicato, agire “*ex novo*” per il risarcimento di altri danni - compresi quelli qualificabili come lungolatenti - derivanti dallo stesso fatto o aventi la medesima origine, benché posti in relazione a nuovi aspetti, diversi da quelli precedentemente esposti, o che siano esplicitazione e articolazione di essi. La Sezione ha infatti rilevato che il processo civile - al cui modello quello amministrativo si ispira anche in ragione del rinvio esterno di cui all'art. 39 c.p.a. - consente eccezionalmente uno sdoppiamento sull'*an e sul quantum debeatur* (art. 287 c.p.c.), ovvero la possibilità di conseguire in appello i danni sofferti dopo la sentenza di primo grado (art. 345 c.p.c.) e persino la possibilità di agire pro parte in relazione a un rapporto obbligatorio complesso (art. 12 c.p.c.), ma si tratta appunto di eccezioni, cioè di deroghe tassative al principio dell'inscindibilità della domanda risarcitoria.

- Pronunciandosi su una vicenda precedente all'entrata in vigore della legge “Madià” il Tar, con sentenza 21 novembre 2016, numero 480 (est. De Falco) ha affermato che ai sensi dell'art. 1 comma 136 L.30 dicembre 2004 n. 311 il limite di tre anni previsto per annullare d'ufficio provvedimenti incidenti su rapporti contrattuali o convenzionali con i privati traduce in un dato concreto il parametro indeterminato del “termine ragionevole” di cui all'art. 21 nonies L. 7 agosto 1990 n. 241 previsto in via generale per l'esercizio di tale potere, con la precisazione che esso individua legislativamente un punto di equilibrio tra il potere di annullamento d'ufficio per ragioni di convenienza economico-finanziaria e

l'esigenza di certezza nei rapporti contrattuali tra Pubblica amministrazione e privati, e non lascia quindi alcuno spazio ulteriore per l'esercizio dell'autotutela finalizzata a evitare un illegittimo esborso di denaro pubblico.

- E' stato ritenuto illegittimo (TAR Molise 26 settembre 2016, n. 365, est. Monteferrante) l'affidamento diretto con contratto di comodato d'uso gratuito ad una associazione locale di terreni comunali per la istituzione e la gestione di una tartufaia controllata.

L'obbligo di ricorrere a procedure competitive ogni qualvolta si debbano assegnare beni pubblici suscettibili di sfruttamento economico (nella specie per la raccolta di tartufo destinata alla vendita) vale anche per i beni del patrimonio disponibile degli enti pubblici, anche alla luce del principio comunitario che impone il ricorso alla gara pubblica per l'affidamento in gestione a terzi di beni pubblici comunque suscettibili di produrre utilità economiche.

- Pronunciandosi sulla applicazione dell'articolo 120, comma 2bis e 6bis del c.p.a., che ha introdotto un termine breve di impugnazione in materia di esclusioni e ammissioni a gara d'appalto, il Tar, con sentenza 27 gennaio 2016 n. 499 (est. Ciliberti), ha rilevato che anche nel vigore della nuova normativa è pur sempre ipotizzabile, in presenza di particolari circostanze, un abbinamento dell'impugnazione dell'atto di ammissione, all'impugnativa dell'aggiudicazione. In tal caso, il rito processuale da seguire non è il rito speciale, semplificato e accelerato (c.d. "rito superspeciale"), di cui all'art. 120, commi 2-bis e 6-bis, c.p.a., bensì quello speciale abbreviato di cui agli artt. 119, comma 1 lett. a), e 120, commi 3-6, del c.p.a., quale previsto, in via ordinaria, per tutti gli appalti pubblici (stante il principio della prevalenza del rito ordinario, di cui all'art. 32, comma 1, c.p.a.).

- A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti con il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, il Tar, con sentenza 9 dicembre 2016, n. 513 (est. Monteferrante), ha affermato che l'art. 95, comma 10 del nuovo codice, secondo cui "nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro", configura un ineludibile obbligo legale da assolvere necessariamente già in sede di predisposizione dell'offerta economica proprio al fine di garantirne la massima trasparenza nelle sue varie componenti, evitando che la stessa possa essere modificata ex post nelle sue componenti di costo, in sede di verifica dell'anomalia, con possibile alterazione dei costi della sicurezza al fine di rendere sostenibili e quindi giustificabili le voci di costo riferite alla fornitura del servizio o del bene. Pertanto, nelle gare d'appalto sotto soglia da aggiudicare mediante procedura negoziata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi degli artt. 36, comma 2, lett. b), 95, comma 10, e 216, comma 9, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, deve essere escluso il concorrente che non ha indicato nell'offerta gli oneri di sicurezza aziendale senza che sia possibile invocare l'istituto del soccorso istruttorio, quando tale adempimento sia chiaramente richiesto nel modulo di predisposizione dell'offerta economica della procedura del MEPA. Il Tar ha chiarito che tale inadempimento comporta senz'altro l'esclusione dalla gara anche in assenza di una espressa sanzione prevista in tal senso dalla legge o dal disciplinare.

- Con sentenza 29 gennaio 2016, numero 39, (est. Monteferrante) il T.A.R. ha assunto che la fiscalizzazione dell'abuso edilizio può riguardare solamente vizi formali e procedurali e non vizi sostanziali, nonché le ipotesi in cui soltanto una parte del fabbricato sia abusiva e nel contempo risulti obiettivamente verificato che la demolizione di tale parte esporrebbe a serio rischio la residua parte legittimamente assentita. Pertanto, in caso di interventi eseguiti in base a permesso di costruire

annullato in sede giurisdizionale, è la possibilità di ingiungere il pagamento di una sanzione pecuniaria in luogo dell'ordinaria misura della rimessione in pristino ad essere subordinata a una motivata valutazione del dirigente del competente ufficio comunale, (e non viceversa), con la precisazione che deve ritenersi configurabile a carico dell'interessato, sia in sede procedimentale che in giudizio, l'onere di allegare elementi idonei ad accreditare come verosimile la dedotta situazione di oggettiva impossibilità di una riduzione in pristino.

- Il Tar ha affrontato una delicata questione nata da un ricorso straordinario al Capo dello Stato (sentenza 7 luglio 2016, n. 291, est. Monteferrante) affermando che il controinteressato non ritualmente evocato può impugnare davanti al Tribunale amministrativo regionale la decisione del ricorso straordinario, e cioè il decreto del Capo dello Stato che recepisce il parere del Consiglio di Stato senza quelle limitazioni e preclusioni che sono opponibili al controinteressato evocato, e, in genere, a tutte le parti che abbiano accettato la procedura in sede straordinaria, e quindi per vizi inerenti al suddetto parere. Nella specie, con riferimento alla preclusione del diritto di chiedere la trasposizione del ricorso in sede giurisdizionale, non si è trattato di notifica al controinteressato non perfezionatasi (plico mai ricevuto dal destinatario) bensì di notifica perfezionatasi ma eseguita in violazione delle regole processuali sul termine perentorio di integrazione del contraddittorio e di quella sul soggetto onerato del relativo adempimento su ordine del giudice (il ricorrente anziché la parte resistente), violazioni non sanate stante la mancata costituzione in giudizio dei controinteressati, riferita ad una consapevole scelta processuale volta a far valere il vizio radicale della notifica.

- In tema di nomina del rappresentante di minoranza del Consiglio comunale in seno al Consiglio dell'Unione dei Comuni, la Sezione (sentenza 12 agosto 2016, 321, est. De Falco) ha affermato che i

rappresentanti della maggioranza non devono astenersi dalla votazione, né una tale regola potrebbe dedursi in via interpretativa, atteso che una siffatta limitazione dovrebbe trovare un espresso fondamento nella disciplina positiva, ponendo una deroga alla piena partecipazione dei consiglieri all'attività del Consiglio in cui essi siedono, potendo anzi ritenersi in contrario che la partecipazione della maggioranza alla designazione del rappresentante delle minoranze, risponda proprio all'esigenza di garantire quella maggior rappresentatività possibile imposta dalla crescente devoluzione alle Unioni delle funzioni comunali. Nel caso di specie la partecipazione alla votazione degli esponenti di maggioranza aveva avuto rilievo determinante sull'esito della votazione, ma ciò non toglieva che era stato, comunque, eletto un consigliere comunale di minoranza che, quindi, ne poteva legittimamente rappresentare le istanze, non risultando che egli fosse stato espulso dai movimenti o partiti che lo hanno espresso ovvero che fosse confluito nelle fila della maggioranza, tenendo presente peraltro che l'esponente eletto aveva accettato la nomina, con la conseguenza che la scelta contestata con il ricorso introduttivo non aveva contraddetto la volontà di tutti gli esponenti della minoranza, ma solo quella dei ricorrenti, che ne rappresentano i due terzi.

- Con sentenza 3 ottobre 2016, n. 389 (est. De Falco), il T.A.R. ha affermato che la pendenza di un procedimento giurisdizionale non inibisce l'esercizio dei poteri di autotutela da parte dell'Amministrazione, la quale rimane pur sempre titolare del potere di provvedere, nei limiti in cui la rivalutazione delle proprie precedenti determinazioni non sia esclusivamente volta a prevalere nel procedimento giudiziario pendente. In particolare, deve disconoscersi ogni carattere esimente alla clausola del bando con la quale l'Amministrazione esclude preventivamente la propria responsabilità, anche di tipo precontrattuale, nell'ipotesi in cui fosse diventata indisponibile la quota di finanziamento pubblico. Ed infatti, tale previsione non può certo legittimare comportamenti contrari a

correttezza e buona fede, atteso che se così fosse intesa essa concreterebbe un patto di esonero preventivo da responsabilità in violazione dell'art. 1229 c.c. che commina la nullità a tali clausole nel caso in cui esse violino, come quello di specie, norme di ordine pubblico quali devono ritenersi quelle in materia di responsabilità precontrattuale. Il Tar ha perciò individuato una responsabilità precontrattuale nei confronti dell'Ente pubblico che abbia portato avanti una procedura di *project financing*, valutando con abnorme ritardo la sostenibilità finanziaria della proposta (revocata per mancanza di copertura), tenendo presente che nel lasso temporale, anche lungo, che intercorre tra la fase che culmina nella scelta della proposta di pubblico interesse e quella che consiste nella selezione dei candidati che si offrono di realizzarla, l'Amministrazione è tenuta a preservare la posizione del promotore, ponendo in essere tutte le attività necessarie a condurre il procedimento, se non ad un esito positivo, quanto meno a una rapida conclusione e a non aggravare la posizione del promotore.

In definitiva, mi sembra di poter affermare che la produzione di questo Tribunale è sicuramente significativa e rilevante anche al di fuori dello stretto ambito regionale; ciò anche grazie alle iniziative e agli stimoli provenienti dagli avvocati del libero foro e alla difesa attenta degli avvocati dello Stato e degli altri enti pubblici; comportamenti caratterizzati tutti e comunque da impegno e correttezza nei confronti delle controparti e del collegio.

4. Il processo amministrativo telematico.

L'anno 2016 ha visto, nella organizzazione del Tribunale, l'ingresso da protagonista indiscusso del Processo amministrativo telematico previsto dal D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40 recante il Regolamento delle regole tecnico-operative per l'attuazione del Pat.

Tutti i Tar sono stati coinvolti nelle attività di studio e applicazione dei nuovi adempimenti processuali con il coordinamento degli uffici del Segretariato del Consiglio di Stato, in modo da giungere all'entrata in vigore del Pat nella condizione di miglior preparazione possibile.

La sperimentazione è stata complessa, segnata anche da diversi interventi normativi che si sono succeduti nel lasso di breve tempo: alcuni problemi di carattere tecnico hanno addirittura indotto il governo ad adottare il 30 giugno 2016, il giorno prima della entrata in vigore del processo telematico prevista per il 1° luglio, un decreto legge (D.L. 30/06/2016, n. 117) che ha spostato tale termine al 1° gennaio 2017. Successivamente è intervenuto il decreto legge 31 agosto 2016, n. 168 che, tra l'altro, ha introdotto ulteriori modifiche a varie disposizioni del Codice del processo amministrativo, nella parte riguardante, appunto, la procedura telematica.

Da notare che con tale ultimo decreto è stata abrogata, dopo soli due mesi dalla sua emanazione, una specifica disposizione, che era stata introdotta dal decreto legge del 30 giugno, in base alla quale, al fine di consentire l'avvio ordinato del processo amministrativo telematico, fino alla data del 31 marzo 2017 sarebbero state applicabili, congiuntamente alle disposizioni che disciplinano il processo telematico, le regole vigenti per il processo "cartaceo". Tale abrogazione è sicuramente un segnale di fiducia nella capacità dei nostri uffici giudiziari, oltre che degli avvocati e degli utenti della giustizia in genere, di adeguare il proprio modo di lavorare al nuovo sistema; ma soprattutto è stata, a mio parere, decisamente opportuna: la compresenza di due possibili antitetiche modalità per l'attivazione del processo avrebbe sicuramente causato disagi e disservizi, sia per gli utenti che per gli uffici.

Nell'ultimo scorcio del 2016, nell'ambito della prevista sperimentazione, è stato reso possibile il deposito telematico dei ricorsi, che sono stati così trattati alla luce delle nuove disposizioni; tale modalità sperimentale è

stata senz'altro utile per individuare ulteriori criticità nell'organizzazione del processo telematico, anche se devo rilevare con rammarico che non è stata utilizzata da molti avvocati.

Ad oggi il processo telematico è la nostra nuova realtà operativa; sia con la sperimentazione del 2016 sia in questi primi mesi del 2017 abbiamo dovuto affrontare notevoli problemi di carattere organizzativo, oltre che svariate questioni interpretative che evidenziano nuove questioni e criticità.

Per questo, ho chiesto agli uffici della segreteria, con cui sono in quotidiano e continuo contatto, uno sforzo ulteriore per giungere nel più breve tempo possibile a dirimere i dubbi e superare le difficoltà che quotidianamente si presentano nelle forme più disparate. In tale ottica ho anche sollecitato una grande attenzione nei confronti degli avvocati, soprattutto con l'utilizzo delle cosiddette "comunicazioni di cortesia", per risolvere velocemente e in spirito di collaborazione i problemi creati da depositi dei ricorsi effettuati in maniera difforme da quanto previsto dal codice e dalle norme tecniche ad esso correlate.

4.a Il processo amministrativo telematico. Criticità.

Sono, in via generale, favorevole all'introduzione di nuovi sistemi di lavoro finalizzati a rendere più efficiente e veloce tutto l'apparato pubblico e in particolare la nostra attività; tuttavia non possiamo nasconderci che, già da questi primi mesi di applicazione, l'introduzione a regime del Pat ha suscitato degli interrogativi di fondo: abbiamo dovuto constatare che, di fatto, esso può creare in determinate circostanze un deficit di tutela delle parti.

Come noto a tutti gli operatori del diritto, infatti, uno degli strumenti principali per il perseguimento sostanziale dei diritti e degli interessi dei soggetti è dato dal meccanismo del processo, dotato di regole precise,

finalizzate alla tutela di tali diritti e interessi; l'introduzione di una modalità processuale quale quella del Pat, strutturato con una logica binaria contrapposta all'approccio interpretativo fin qui utilizzato delle norme processuali, può facilmente condurre a preclusioni o inammissibilità, con conseguente soccombenza nel processo, anche in mancanza di una verifica sul merito della controversia e in definitiva con una sostanziale denegata giustizia.

Per scongiurare, per quanto possibile, tale eventuale deriva, che sarebbe gravissima, è indispensabile una attenta collaborazione, preventiva e successiva, tra il Tribunale e il Foro. Ciò affinché il Pat faciliti, così come ci si era prefissi, una efficace modernizzazione del processo e non diventi invece, paradossalmente, un limite per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi, che devono essere garantiti in ossequio ai ben noti principi costituzionali.

In tale ottica, a fine 2016, abbiamo organizzato un incontro con gli avvocati, per uno scambio informale di opinioni, al fine di verificare insieme le questioni operative che concretamente si presentano nell'applicazione del meccanismo del processo telematico, anche per meglio condividere le rispettive esigenze e le criticità del sistema, viste dalle differenti prospettive: magistrati, avvocati e uffici.

Nella stessa ottica collaborativa deve essere inteso l'utilizzo dello strumento degli "Avvisi" affissi nella bacheca del Tar e rivolti principalmente agli avvocati per chiarire le modalità di presentazione del ricorso e di tutti gli atti del processo.

Certo è che saranno comunque necessari l'impegno e la buona volontà di tutti gli operatori.

D'altronde, di tale preoccupazione è evidentemente consapevole lo stesso legislatore che, con il più volte richiamato decreto legge numero

168/2016, ha introdotto nelle norme di attuazione del c.p.a. l'art. 13-bis che detta misure transitorie per l'uniforme applicazione del processo amministrativo telematico.

Tale disposizione prevede che, per un periodo di tre anni a decorrere dal 1° gennaio 2017, in caso di dubbi interpretativi sull'applicazione delle norme in tema di processo amministrativo telematico, il collegio possa chiedere al presidente del Tribunale amministrativo regionale di sottoporre al presidente del Consiglio di Stato istanza di rimessione del ricorso all'esame dell'adunanza plenaria.

E' la prima volta che una norma consente la possibilità di adire l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato anche nel processo di primo grado; a conferma della delicatezza e difficoltà dei problemi applicativi del processo telematico.

5. Sinteticità degli atti del giudizio.

Una interessante novità è stata introdotta con il decreto-legge 168/2016 che, da un lato, ha reso effettiva la regola della sinteticità degli atti del giudice e delle parti meglio puntualizzando il disposto dell'articolo 3, comma 2 del c.p.a e, dall'altro, con l'articolo 13-ter delle norme di attuazione, ha esteso a tutto il contenzioso amministrativo l'obbligo della sinteticità nella stesura del ricorso e degli altri atti processuali, sinora limitato alle controversie sugli appalti pubblici.

Tale disposizione è stata poi resa concretamente operativa dal decreto del presidente del Consiglio di Stato 22 dicembre 2016, numero 167, che ha specificato i criteri e i limiti dimensionali di tutti gli atti processuali; quasi contemporaneamente adottando anche una raccomandazione al rispetto del criterio di sinteticità nelle sentenze.

Il principio della sinteticità, inteso come espressione di giustizia sostanziale, percorre da tempo il mondo giudiziario; si tratta di concetti di

ispirazione europea che si inseriscono in una tradizione non sempre ossequiosa di tale necessità.

Nel solco di questi principi il Consiglio di Stato in alcune occasioni si era già pronunciato nel senso di ritenere inammissibile un ricorso che non osservasse il criterio di sinteticità; la Corte di Cassazione SS.UU. civili, con sentenza 17 gennaio 2017, numero 964, ha poi ritenuto che il disposto dell'articolo 3, comma 2 del codice amministrativo sia espressione di un principio generale del diritto processuale, destinato ad operare anche nel processo civile, ed ha confermato che, in caso di violazione di tale principio, l'impugnazione può essere dichiarata inammissibile in quanto idonea a pregiudicare l'intelligibilità delle questioni dedotte.

Peraltro, al di là delle ipotesi di possibile inammissibilità dell'intero ricorso, il comma 5 del ricordato articolo 13-ter dispone che *“il giudice è tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei suddetti limiti. L'omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non è motivo di impugnazione”*.

6. Ufficio del processo.

Il decreto legge 168/2016 ha anche introdotto un'importante novità che dovrebbe consentire una più incisiva operatività degli uffici giudiziari amministrativi: l'Ufficio del processo, istituito presso ogni Tar e presso il Consiglio di Stato, composto sia da personale amministrativo dotato di adeguata professionalità sia anche dai giovani che svolgono il tirocinio formativo presso il Tribunale.

Personalmente sono sempre stato favorevole al coinvolgimento di neolaureati nell'organizzazione dell'ufficio; saluto perciò con grande soddisfazione tale disposizione, con l'auspicio che il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa adotti quanto prima i necessari

atti per fare entrare al più presto in funzione il designato Ufficio del processo.

In attesa della effettiva costituzione di tale Ufficio, nel 2016 sono stati comunque attivati presso il Tar Molise i tirocini formativi di lunga durata previsti dall'articolo 73 del D.L. 21 giugno 2013, n. 69; sono stati dunque selezionati due giovani laureati in giurisprudenza che, con la loro attività di studio e ricerca, danno un apprezzato contributo all'attività del Tribunale. E' un'esperienza particolarmente interessante e utile, sia per i giudici sia per i nostri giovani, che genera uno scambio di conoscenze sicuramente proficuo per tutti.

In una prospettiva di medio-lungo periodo l'Ufficio del processo potrebbe consentire di modificare sensibilmente le modalità di lavoro dei magistrati amministrativi: infatti (a parte, beninteso, la posizione del presidente, il quale, oltre a svolgere l'attività giurisdizionale in senso stretto, ha anche una serie di compiti di carattere organizzativo che coinvolgono i colleghi e la struttura amministrativa) attualmente i giudici amministrativi lavorano sostanzialmente in, quasi totale, solitudine.

Il giudice-relatore deve effettuare personalmente tutta l'attività di studio e ricerca della documentazione necessaria e, una volta intervenuta la decisione collegiale, procedere alla stesura del provvedimento. Sono convinto che, se ogni magistrato potesse avere l'ausilio di un qualificato collaboratore che lo coadiuvasse nel suo lavoro, la produttività del Tribunale sarebbe di gran lunga superiore, con beneficio quindi di tutti coloro che adiscono la giustizia amministrativa e, in ultima analisi, dell'intera collettività.

7. Tempi del giudizio e organico.

Venendo poi ad un classico *punctum dolens* della giustizia in Italia, e cioè i tempi per la definizione dei giudizi, possiamo serenamente affermare che

la giustizia amministrativa si trova in una situazione meno drammatica rispetto alla giustizia civile e penale, benché non possiamo certo ignorare che anche nel nostro plesso i tempi sono ancora troppo lunghi e comunque non adeguati ad un ordinamento moderno ed efficiente. Mi riferisco in verità soprattutto ai Tribunali di grandi dimensioni che, per i più svariati motivi, non riescono a smaltire in tempi accettabili le cause che vengono introitate ogni anno.

Sotto questo profilo, il Tar Molise, tutto sommato, costituisce un'isola (quasi) felice: una buona parte dei ricorsi fissati ai ruoli d'udienza dell'anno in corso sono ormai fisiologicamente recenti o recentissimi; a parte l'arretrato contenuto, con le sue 888 cause pendenti.

I tempi lunghi per la definizione dei giudizi non sono peraltro un problema nuovo; non a caso ne abbiamo parlato anche in occasione della inaugurazione dello scorso anno. Una delle cause più significative era, ed è tutt'ora, la carenza dell'organico, sia quello di diritto che quello di fatto.

Già lo scorso anno avevo rilevato che i magistrati in servizio presso i Tar di tutta Italia, erano 266, a fronte di un organico di diritto di 373; mancavano dunque 107 magistrati.

Ad oggi la situazione è peggiorata a seguito di pensionamenti e passaggi al Consiglio di Stato, e si è arrivati ad una carenza di 117 magistrati, mentre il concorso per 45 posti di referendario Tar, bandito nel lontano 2014, non si è ancora concluso; si ipotizza che i nuovi colleghi potranno prendere servizio entro la fine di quest'anno.

Il Consiglio di Presidenza ha peraltro deliberato di bandire un nuovo concorso per 50 posti di referendario che si presume sarà più celere, anche perché sono in itinere alcune modifiche sulla procedura concorsuale che ne dovrebbero ridurre i tempi.

Sicuramente l'ingresso dei nuovi colleghi contribuirà a dare nuovo slancio alla nostra attività e consentirà anche un ulteriore abbattimento dell'arretrato che è ancora notevole sull'intero territorio nazionale e che comunque non è irrilevante anche qui in Molise, nonostante i numeri limitati.

8. Il Tar e la società.

Mi siano consentite alcune notazioni finali ma, per me, di non poco momento.

Con l'apporto e la disponibilità dei colleghi vorrei attivare degli incontri con il Foro e con il mondo accademico per approfondire argomenti di comune interesse. L'idea sarebbe quella di utilizzare schemi organizzativi molto semplici e informali, in modo che sia privilegiato lo scambio di opinioni su questioni specifiche.

E' inoltre mia intenzione aprire le porte del Tar, non solo agli "addetti ai lavori" e a coloro che lo frequentano per ragioni professionali, ma anche agli altri cittadini: ritengo infatti auspicabile che nella società si diffonda una reale ed effettiva conoscenza delle funzioni e del concreto meccanismo della Giustizia amministrativa.

Il referente privilegiato di tali rapporti è per me sicuramente la scuola: perciò penso di coinvolgere diversi Istituti invitandone i dirigenti e gli insegnanti a "farci visita" con i loro studenti.

Ma tale apertura sarà rivolta anche a tutti i settori delle Istituzioni pubbliche e private e al tessuto produttivo della nostra piccola ma vivace Regione che merita molto; sta a tutti noi, ciascuno con il proprio lavoro e impegno, far sì che tale merito abbia il suo giusto riconoscimento.

Tanto premesso,

DICHIARO APERTO L'ANNO GIUDIZIARIO 2017

APPENDICE

DATI STATISTICI - ANNO 2016 - RELATIVI
AI RICORSI INTROITATI E ALL'ATTIVITA'
GIURISDIZIONALE SVOLTA DAL T.A.R. MOLISE

ANDAMENTO DELLA PENDENZA NEL 2016	
RICORSI PENDENTI al 01/01/2016	972
RICORSI DEPOSITATI ANNO 2016	432
RICORSI DEFINITI ANNO 2016	
CON SENTENZA	407
CON SENTENZA BREVE	30
CON DECRETO DECISORIO	79
TOTALE	516
RICORSI PENDENTI al 31/12/2016	888
ATTIVO al 31/12/2016	84

RICORSI PERVENUTI ANNO 2016

RICORSI PERVENUTI PER TIPOLOGIA	
RICORSI ORDINARI	257
RICORSI IN MATERIA DI ACCESSO (ex art. 116 c.p.a.)	8
DOMANDA ACCERTAMENTO DI NULLITA' (ex art.31 co.4 c.p.a.)	2
RICORSI AVVERSO IL SILENZIO DELLA P.A. (ex art. 117 c.p.a.)	19
RICORSI IN OTTEMPERANZA	100
RICORSI CON RITO ABBREVIATO (ex art. 119 c.p.a.)	1
RICORSI PER RISARCIMENTO DEL DANNO (ex art. 30 c.p.a.)	14
RICORSI RITO APPALTI (ex art. 120 co.2 bis c.p.a.)	2
RICORSI RITO APPALTI (ex art. 120 ss c.p.a.)	22
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO	6
RIASSUNZIONE PER INCOMPETENZA (ex artt.15 co.4, 16 co.3 c.p.a.)	1
TOTALE	432

RICHIESTA DI MISURE CAUTELARI	
RICORSI CON RICHIESTA DI SOSPENSIVA	229
RICORSI CON RICHIESTA DI DECRETO CAUTELARE URGENTE	42

RICORSI PER MOTIVI AGGIUNTI	
MOTIVI AGGIUNTI CON RICHIESTA MISURA CAUTELARE E CAUTELARE URGENTE	9
MOTIVI AGGIUNTI CON RICHIESTA MISURA CAUTELARE	24
MOTIVI AGGIUNTI	38
TOTALE	71

RICORSI INCIDENTALI	
NUMERO DI RICORSI INCIDENTALI	5

RICORSI DEPOSITATI PER CLASSIFICAZIONE - ANNO 2016

ACCESSO AI DOCUMENTI	7
AGRICOLTURA E FORESTE	10
AMBIENTE	20
ANTICHITA' E BELLE ARTI	1
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	20
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	32
CACCIA E PESCA	1
COMUNE E PROVINCIA	22
DEMANIO STATALE, REGIONALE	6
EDILIZIA ED URBANISTICA	58
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	2
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	96
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	2
FARMACIA	2
FORZE ARMATE	2
ISTRUZIONE	8
POLIZIA DI STATO	2
PROFESSIONI E MESTIERI	3
PUBBLICO IMPIEGO	36
REGIONE	16
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	31
SICUREZZA PUBBLICA	1
STRANIERI	24
CLASSIFICAZIONE NON INDICATA	30
TOTALE	432

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI NEL 2016

SENTENZE	411
ORDINANZE CAUTELARI	133
DECRETI CAUTELARI	49
DECRETI DECISORI	79
ORDINANZE COLLEGIALI	93
SENTENZE BREVI	31
DECRETI PRESIDENZIALI	22
DECRETI COLLEGIALI	2
TOTALE PROVVEDIMENTI	820

ESITI DELLE SENTENZE ANNO 2016

ESITI SENTENZE PUBBLICATE ANNO 2016	
ACCOGLIE	159
ACCOGLIE SUI MOTIVI AGGIUNTI	3
ACCOLTO PARZIALMENTE	10
ACCOLTO PARZIALMENTE NEI TERMINI IN MOTIVAZIONE	11
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	30
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	13
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE NEI TERMINI ESPOSTI	2
DICHIARA ESTINTO	9
DICHIARA IMPROCEDIBILE	29
DICHIARA IMPROCEDIBILE RICORSO INCIDENTALI	4
DICHIARA INAMMISSIBILE	27
DICHIARA IRRICEVIBILE	10
FISSA UDIENZA PUBBLICA	2
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	47
INTERLOCUTORIO/A	1
NOMINA COMMISSARIO AD ACTA	42
PRENDE ATTO RINUNZIA	1
PROVVEDE SULL'ISTANZA	1
RESPINGE	96
RESPINGE RICORSO INCIDENTALI	1
RIUNISCE	5
SOSPENDE IL GIUDIZIO	1

ESITI SENTENZE BREVI PUBBLICATE ANNO 2016	
ACCOGLIE	5
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	4
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	14
DICHIARA ESTINTO	1
DICHIARA IMPROCEDIBILE	2
DICHIARA INAMMISSIBILE	5
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	1
NOMINA COMMISSARIO AD ACTA	1
RESPINGE	2

ESITI ALTRI PROVVEDIMENTI PUBBLICATI ANNO 2016

ESITI ORDINANZE DI SOSPENSIONE ANNO 2016	
ACCOGLIE	59
DICHIARA INAMMISSIBILE	1
FISSA UDIENZA PUBBLICA	71
INTEGRAZIONE DEL CONTRADDITTORIO	1
RESPINGE	70
RINVIA AD ALTRA DATA	1
RINVIA AL MERITO	3

ESITI DECRETI CAUTELARI ANNO 2016	
ACCOGLIE	20
FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	48
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	1
RESPINGE	34