



*Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio*

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO

RELAZIONE DEL PRESIDENTE  
ANTONINO SAVO AMODIO

*Roma, 2 marzo 2022*



## SOMMARIO

INTRODUZIONE	5
LE CARATTERISTICHE DEL CONTENZIOSO	15
I PROFILI QUANTITATIVI E QUALITATIVI DEL CONTENZIOSO	24
I ricorsi depositati	24
Le principali materie trattate e le tipologie di ricorsi	26
I provvedimenti emessi	26
Gli esiti	28
Gli appelli	29
CONSIDERAZIONI SUI DATI FORNITI	29
LE INIZIATIVE IN CAMPO INTERNAZIONALE	32
LE NOVITÀ NORMATIVE	36
CONCLUSIONI	42
APPENDICE	45
DATI STATISTICI	47



Desidero, in primo luogo, esprimere il mio più sentito ringraziamento a quanti – Autorità, Colleghi della Magistratura amministrativa e delle altre Magistrature, Componenti del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, Esponenti del mondo accademico, Avvocati – sono oggi in sala e in collegamento da remoto per assistere all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022 del T.A.R. del Lazio.

A conclusione della mia precedente relazione, nella quale descrivevo le difficoltà affrontate nel corso del 2020 per garantire la funzionalità del Tribunale in relazione a un evento così traumatico come la pandemia, formulavo l'augurio di un ritorno il più possibile celere alla “normalità”, anzitutto nel ristabilimento dei rapporti umani.

In tal senso, la celebrazione in presenza, sia pure con un limitato numero di partecipanti per garantire il necessario distanziamento, costituisce un primo, ma sicuramente rilevante, risultato positivo che si spera di vedere presto consolidato.

Un bilancio complessivo dell'anno appena trascorso non può che essere effettuato tenendo conto del contesto in cui l'attività del Tribunale si è svolta: in estrema sintesi, mutuando un'espressione legislativa oramai entrata nell'uso comune, mi sento di dire che il 2021 si è caratterizzato come un anno di “ripresa e resilienza”, nel quale, cioè, l'attività giurisdizionale ha risentito dell'emergenza sanitaria, non ancora risolta, anzi aggravatasi nell'ultima parte dell'anno, ma ha fatto registrare anche aspetti innovativi di carattere ordinamentale ed organizzativo, i cui effetti sarà possibile apprezzare meglio in futuro.

Mi riferisco, anzitutto, all'avvenuto consolidamento dei

risultati raggiunti nel 2020 in ordine all'assicurata continuità nel regolare svolgimento dell'attività giurisdizionale anche in tempo di crisi, resa possibile dalle udienze da remoto, sempre più perfezionate.

In secondo luogo, ma non certo in ordine di importanza, vanno segnalate le novità introdotte dal Legislatore.

Non può non apprezzarsi la decisione di disporre l'aumento dell'organico del personale di magistratura del Tribunale, portato a 100 unità, nella prospettiva dell'entrata in funzione di ulteriori quattro sezioni giurisdizionali, che si aggiungono alle quattro operative dal 1° gennaio 2022.

Una valutazione positiva va parimenti riservata alla previsione legislativa del rafforzamento, nell'ambito delle misure introdotte per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, degli uffici per il processo, ai quali è stato assegnato lo specifico obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato.

Evidenzio in precedenza che l'emergenza sanitaria ha comportato significative ricadute sull'operatività del Tribunale durante l'intero 2021.

Intanto, fino al 31 luglio le udienze sono state celebrate con modalità da remoto, con ritorno in presenza nei restanti mesi dell'anno.

Il sistema informatico ha confermato la buona prova fornita nel corso del 2020.

Il ritorno in presenza è stato comunque apprezzato da tutti, anzitutto perché considerato un primo e significativo ritorno alla "normalità"; in secondo luogo, in quanto esso garantisce una maggiore efficacia del contraddittorio processuale e una più proficua collegialità decisionale, quali ef-

fetti naturali del confronto immediato fra i vari attori della giustizia amministrativa, senza il filtro rappresentato dall'utilizzo degli strumenti telematici.

Tale considerazione nulla toglie all'importanza del modello alternativo, che risulta certamente prezioso per fronteggiare le situazioni di crisi, tant'è che, molto opportunamente, l'art. 7-*bis* del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, convertito dalla legge 16 settembre 2021, n. 126, ha fatto salva la possibilità di svolgere le udienze in modalità telematica, come soluzione straordinaria nelle situazioni di impossibilità, per i magistrati o per gli avvocati, di essere fisicamente in aula.

Parimenti, il Legislatore dell'emergenza ha previsto, con l'intento di favorire l'adesione dei magistrati allo specifico programma approvato dal Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, la celebrazione in camera di consiglio e da remoto delle udienze straordinarie dedicate allo smaltimento dell'arretrato.

Il ritorno in presenza dal 1° agosto, con tutte le opportune cautele, non ha comportato particolari problemi operativi: anche quest'anno è stato garantito il necessario distanziamento, predisponendo l'accesso alla sede per fasce orarie, con tangibili vantaggi anche in termini di razionalizzazione del lavoro, sia dei magistrati che degli avvocati, tant'è che possiamo perciò considerarlo un modello organizzativo oramai assunto a regime.

Mi corre l'obbligo di evidenziare che i buoni risultati di gestione conseguiti nell'anno appena trascorso, come quelli raggiunti in quello precedente, sono stati il frutto dell'impegno e dello sforzo corale di tutti coloro che partecipano,

a diverso titolo, al lavoro giudiziario: il personale - di magistratura ed amministrativo -, gli avvocati e gli appartenenti all'Arma dei carabinieri in servizio presso il Tribunale. Sono convinto che il "gioco di squadra" sia un imprescindibile valore aggiunto e, perciò, esprimo a tutti il mio più sentito ringraziamento per averlo reso possibile.

Ciò mi porta ad affermare, in primo luogo, la necessità del costante confronto con i colleghi in ordine alle problematiche organizzative del Tribunale (penso, per tutte, a quelle connesse al programma di smaltimento dell'arretrato, attualmente in corso di espletamento); in secondo luogo, ritengo opportuno evidenziare l'importanza della valorizzazione del personale amministrativo, a cominciare dai più giovani recentemente immessi in ruolo; da ultimo, non posso certo tacere il valore aggiunto costituito dalla sempre proficua interlocuzione con il Foro, attraverso i canali istituzionali.

Le osservazioni che ho testé effettuato risultano ancor più rilevanti se si tiene conto del mutamento - mi sentirei di dire anche fisicamente percepibile - della composizione del Tribunale, verificatosi nel corso del 2021.

Mi riferisco, in particolare, alla consistente immissione in servizio di personale, sia di magistratura che amministrativo.

In primo luogo, sono stati assegnati al T.A.R. del Lazio ben 21 vincitori dell'ultimo concorso per referendario: trattasi di una novità assoluta, che impone una riflessione sulla natura stessa del Tribunale, che, da sede di arrivo di magistrati con notevole anzianità di servizio, si avvia sempre più a trasformarsi in tribunale composto prevalentemente da

giudici di prima nomina. Tale tendenza sarà prevedibilmente confermata all'esito del concorso a 60 posti, attualmente in corso di espletamento, atteso che una parte considerevole dei vincitori sarà destinata anch'essa a coprire i vuoti di organico del Tribunale.

Ciò comporterà un profondo ricambio generazionale nel giro di un biennio, anche in virtù del prevedibile, contemporaneo conferimento ai magistrati più anziani di ruolo degli incarichi direttivi e semidirettivi che si renderanno vacanti nelle varie sedi giudiziarie.

Sono convinto che l'immissione così massiccia di giovani magistrati – che, per giunta, so essere molto preparati, avendo avuto la possibilità di valutarli in sede di concorso – assicurerà un apporto positivo all'attività del Tribunale, in termini sia di competenza che di entusiasmo, tanto più una volta conclusa la necessaria fase di inserimento. E proprio per rendere loro più agevole tale periodo iniziale, oltre che per ragioni di omogeneità nella composizione delle sezioni, ho ritenuto opportuno assegnare a ciascuna di esse almeno un neoreferendario.

Aggiungo che, per favorire il raggiungimento del suindicato obiettivo, ho chiesto e ottenuto dal Consiglio di presidenza di provvedere direttamente, in via straordinaria, stante l'eccezionalità dell'operazione, all'assegnazione di tutti i magistrati alle sezioni, anche interne, del Tribunale, d'intesa con i presidenti delle sezioni esterne.

Analoga, profonda implementazione ha avuto l'organico dei funzionari amministrativi, con l'immissione in ruolo, nel corso del 2021, di 31 unità di personale. Alcuni di essi hanno già assunto posizioni di responsabilità all'interno

delle singole sezioni, in ragione di un fisiologico avvicendamento generazionale.

In vista dell'entrata in funzione, a far tempo del 1° gennaio 2022, delle istituite quattro sezioni (due esterne e due interne), ho provveduto, sempre d'intesa con i presidenti delle sezioni esterne, ad una ridistribuzione delle materie trattate dal Tribunale, finalizzata, anche in questo caso, ad assicurare l'omogeneità - qualitativa, oltre che quantitativa - delle competenze attribuite a ciascuna sezione, tenendo conto e combinando fra loro, nella maniera tendenzialmente più razionale, i ricorsi sottoposti al rito ordinario e quelli per i quali è previsto il rito abbreviato.

Lo scopo perseguito è stato di agevolare la formazione dei ruoli di udienza da parte dei presidenti di sezione, nella consapevolezza della difficoltà di gestione di un contenzioso caratterizzato da un significativo numero di impugnative che necessitano di una celere definizione, vuoi in ragione della corsia preferenziale prevista dal Legislatore, vuoi perché, per loro stessa natura, esse non tollerano ritardi che renderebbero sostanzialmente *inutiliter data* una decisione fuori tempo massimo.

La difficoltà sta proprio nell'assicurare alle restanti impugnative, che potremmo definire "ordinarie", una fissazione dell'udienza in tempi ragionevoli, avendo sempre presente l'importanza decisiva che ciascun interessato riconnette al proprio ricorso e la conseguente, legittima aspettativa ad ottenere una decisione di merito su di esso. Non può, infatti, che considerarsi come una forma di denegata giustizia la sentenza che giunga quando si è verificato un mutamento della situazione di fatto o di diritto, che porti

l'attore in giudizio a richiedere una pronuncia di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione di merito.

Per consentire l'operatività delle sezioni di nuova istituzione, si è reso altresì necessario aumentare consistentemente il numero delle aule di udienza: utilizzando il solo personale tecnico in servizio presso il Tribunale, che ringrazio specificamente per la dedizione dimostrata, ed evitando interventi edilizi invasivi, ne è stato raddoppiato il numero, il che consentirà di conseguire l'ulteriore vantaggio di concentrare per la quasi totalità le udienze nelle giornate di martedì e mercoledì, razionalizzando in tal modo il lavoro sia del personale che degli avvocati.

Residua un ultimo aspetto della massima rilevanza, riguardante la necessità di smaltire il consistente arretrato esistente, che pesa negativamente sulla funzionalità stessa, oltre che sull'immagine, del Tribunale.

Intanto, nell'anno appena trascorso, anche per effetto dell'originario programma di smaltimento varato dall'Organo di autogoverno, vi è stato un abbattimento nella misura del 2,25% dell'arretrato rispetto a quello esistente al 31 dicembre 2020.

Il Legislatore, al fine di consentire il raggiungimento in un quadriennio di un significativo risultato positivo, ha opportunamente previsto un programma straordinario, basato essenzialmente sul rafforzamento degli uffici per il processo presso le sedi giudiziarie che presentano la necessità di smaltimento dell'arretrato, individuato nei ricorsi depositati anteriormente al 31 dicembre 2019.

In sede di conversione del citato decreto-legge è stata at-

tribuita all'ufficio per il processo l'ulteriore funzione di monitoraggio del contenzioso in entrata, con lo scopo di prevenire la formazione di nuovo arretrato. A tal fine, l'art. 17, comma 7, del citato d.l. n. 80, inserendo l'art. 72-*bis* nel codice del processo amministrativo, ha previsto che l'ufficio per il processo segnali al presidente della sezione i ricorsi suscettibili di immediata definizione.

Le “linee guida” del Presidente del Consiglio di Stato, recepite per il T.A.R. del Lazio dal decreto presidenziale 7 ottobre 2021 n. 187, proprio “onde concorrere al raggiungimento degli obiettivi di smaltimento dell'arretrato e al fine di ricondurre la durata media dei processi agli *standard* temporali stabiliti dal diritto convenzionale umanitario”, hanno stabilito che le singole sezioni dispongano la trattazione prioritaria, anche nelle udienze ordinarie, dei ricorsi depositati entro il 31 dicembre 2019.

In sostanza, quindi, l'abbattimento dell'arretrato può giovare di un doppio canale operativo, il che impone ai singoli presidenti un'attenzione ancora maggiore nel conciliare, in sede di composizione dei ruoli di udienza, la suddetta priorità con le altre che, come ho detto in precedenza, sono individuate dalla legge o derivano dalla natura stessa delle questioni poste all'attenzione del giudice amministrativo.

È forse addirittura superfluo evidenziare l'aspettativa che si annette al buon esito dell'operazione di smaltimento, richiesta dal Legislatore e inserita pienamente tra le misure urgenti per l'attuazione del PNRR, che fissa il raggiungimento, entro il 30 giugno 2026, dell'obiettivo – assicurato all'Unione europea - di ridurre l'arretrato nella misura del 70% di quello esistente al 31 dicembre 2019.

Il Legislatore ha previsto che a comporre l'ufficio siano funzionari assunti esclusivamente per tale compito, ai quali si affiancano i giovani laureati ammessi al tirocinio formativo presso le singole sedi giudiziarie interessate al programma di smaltimento.

Conseguentemente, per le specifiche esigenze del T.A.R. del Lazio sono state assunte ben 47 unità di personale, fra amministrativi e tecnici informatici.

Appare evidente che sia i funzionari che i tirocinanti necessitano non solo di acquisire esperienza e un'adeguata conoscenza del processo telematico, per le quali evidentemente non può ritenersi sufficiente la sola frequenza del previsto corso di formazione, ma anche di essere costantemente seguiti e diretti dal personale di magistratura. Tale esigenza è rafforzata in ragione delle ulteriori attribuzioni demandate all'ufficio per il processo, quali, per tutte, la predisposizione di udienze tematiche e per cause seriali e l'assistenza ai magistrati nelle attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali.

Risultano, peraltro, evidenti le ricadute positive sull'attività giurisdizionale che possono derivare dal compiuto ed efficace espletamento dei compiti suddetti.

Appare, pertanto, particolarmente importante la funzione di direzione e di organizzazione dei rispettivi uffici per il processo che le "linee guida" attribuiscono ai presidenti di sezione.

Risulta parimenti necessaria un'attenta attività di coordinamento e di scambio di informazioni e di esperienze fra i presidenti impegnati nella realizzazione dell'obiettivo: a tal fine, si sono svolte e si terranno periodiche riunioni sia per

la formulazione dei programmi di smaltimento, da inviare all'Organo di autogoverno, che per la costante verifica dei risultati conseguiti, così come richiesto dalle citate "linee guida".

Devo aggiungere che l'assegnazione dei tirocinanti all'ufficio per il processo consentirà loro di perfezionare la loro formazione, risultato tanto più auspicabile dopo che, nell'ultimo biennio, la pandemia ha imposto un significativo rallentamento dell'attività e della loro stessa presenza in Tribunale.

Da ultimo, un accenno va riservato alle attività extragiudiziali svolte ordinariamente in sede, ma che l'emergenza pandemica, nell'ultimo biennio, ha sostanzialmente impedito.

Trattasi di rilevanti iniziative, che connotano ulteriormente la presenza sul territorio del Tribunale, e che, per giunta, risultano essere state sempre molto apprezzate dalla comunità giuridica.

Mi riferisco tanto a quelle concernenti la formazione offerta ai laureati e agli studenti di giurisprudenza, quanto agli incontri dei magistrati e degli avvocati con gruppi di studenti delle scuole secondarie del Lazio, intesi ad avvicinare le giovani generazioni ai valori della legalità e ai principi della convivenza civile, oltre che alle regole di funzionamento della Giustizia.

Analoghe considerazioni vanno effettuate per i convegni e gli incontri di studio, tradizionalmente svolti proprio in questa sala e che hanno sempre visto la partecipazione di autorevoli esponenti del mondo scientifico e delle professioni, consentendo il confronto sui temi e i problemi della giu-

stizia fuori dalle aule di udienza, che, forse proprio per questo, è sempre risultato particolarmente proficuo anche nell'ottica di migliorare il servizio "giustizia" che tutti, magistrati e avvocati, sia pure con ruoli distinti, concorriamo a rendere.

L'auspicio è, quindi, di un sia pur graduale ritorno alla normalità, così da consentire la ripresa di tutte le iniziative solo interrotte per causa di forza maggiore.

## **LE CARATTERISTICHE DEL CONTENZIOSO**

Il 2021 è stato caratterizzato, come dimostrano i dati numerici che fornirò successivamente, da un consistente aumento dei depositi dei ricorsi rispetto al 2020, durante il quale vi era stata una caduta verticale delle impugnative proposte. La risalita testimonia una ripresa dell'attività amministrativa, che ha riguardato buona parte delle materie trattate dal Tribunale.

Com'è noto, tant'è che l'espressione è divenuta ormai gergale, il T.A.R. del Lazio è considerato il "TAR dei TAR", volendone evidenziare l'importanza e, soprattutto, l'unicità nell'ambito della giurisdizione amministrativa di primo grado. Tale carattere precipuo deriva dalla concentrazione delle competenze ad esso attribuite: il Tribunale è chiamato ad occuparsi, al tempo stesso, sia dei ricorsi avverso atti con efficacia infraregionale, che dei ricorsi aventi ad oggetto provvedimenti con effetti su tutto il territorio nazionale; la sfera di attribuzioni si completa con le impugnative assegnate, a titolo di competenza funzionale inderogabile, dal-

l'art. 135 del codice del processo amministrativo, frutto della volontà del Legislatore di assicurare l'uniformità di indirizzo giurisprudenziale per materie e fattispecie ritenute particolarmente sensibili.

Tale concentrazione di competenze alimenta inevitabilmente la quantità di ricorsi che annualmente vengono presentati.

All'aspetto quantitativo si aggiunge quello più propriamente qualitativo, derivante dalla rilevanza delle decisioni da assumere, a cominciare da quelle che riguardano gli atti provenienti dalle autorità statali di vertice e dagli organi di rilevanza costituzionale, caratterizzati da una particolare delicatezza per gli interessi pubblici coinvolti, con riflessi molto spesso anche mediatici.

Tale tipo di contenzioso richiede decisioni, oltre che tempestive, anche paradigmatiche, che siano cioè in grado di orientare la successiva attività della pubblica amministrazione sulla quale sono destinate ad incidere, in linea con quella che costituisce la "specialità" della funzione giurisdizionale amministrativa.

A dimostrazione dell'importanza e della varietà delle decisioni assunte nel corso del 2021, è sufficiente effettuare una breve disamina di alcune fra le più significative, a cominciare da quelle che hanno riguardato i numerosi ricorsi aventi ad oggetto i provvedimenti emanati per fronteggiare l'emergenza da Covid-19.

Tale tipo di contenzioso si è caratterizzato, in primo luogo, per la provenienza degli atti impugnati da una pluralità di organi, centrali – per tutti, quelli emanati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (i dd.P.C.M.) – e periferici, in base ai

settori di attività amministrativa implicati: ciò ha determinato il coinvolgimento di pressoché tutte le sezioni del Tribunale, in ragione della sfera di competenza di ciascuna di esse.

Inoltre, la natura di atti con effetti immediati, stante la contingenza da affrontare, ha comportato la frequente richiesta di provvedimenti cautelari monocratici, la cui emanazione è stata preceduta, nei casi più delicati o che necessitavano di un particolare approfondimento, dall'audizione delle parti, così da assicurare il necessario contraddittorio preventivo.

Un sia pur sintetico accenno alle fattispecie più significative esaminate può costituire la prova dell'importanza e dei conseguenti effetti, anche sistemici, oltre che contingenti, delle decisioni che si chiedeva di assumere, chiamate a fare sintesi e a trovare il punto di equilibrio tra effettività della tutela giurisdizionale e rispetto dei limiti della discrezionalità amministrativa, nella specie amplissima per la natura e le caratteristiche dell'emergenza da affrontare; a ciò si è aggiunta la necessità, per il giudicante, di valutare la legittimità del bilanciamento, operato dall'autorità amministrativa, fra i principi di rango costituzionale sui quali i provvedimenti emergenziali - si può affermare costantemente - erano destinati ad incidere.

Paradigmatiche, in tal senso, sono tre sentenze emesse dalla sezione III *quater*.

La prima, assunta l'11 gennaio 2021 (n. 316), ha individuato i margini di impugnabilità di un d.P.C.M., in quanto atto appartenente alla sfera della cd. alta amministrazione; la pronuncia si è occupata della classificazione delle Regioni

in fasce di rischio epidemiologico, nonché della configurabilità di un possibile vizio di disparità di trattamento fra le Regioni.

La seconda sentenza da segnalare è la n. 11543 del 10 novembre 2021, che ha confermato la legittimità dell'imposizione dell'obbligo vaccinale ai medici convenzionati con le ASL, con importanti precisazioni anche in ordine al diritto alla privacy circa le ragioni che impedivano la vaccinazione.

Da ultimo, degna di menzione è anche la sentenza 4 giugno 2021 n. 6598, che ha dichiarato legittimo il differimento della somministrazione della seconda dose del vaccino anti Covid-19.

Accanto al contenzioso dell'emergenza si pone quello “ordinario”, anch'esso caratterizzato da una significativa complessità tecnico-giuridica e, nel contempo, dalla compresenza di situazioni soggettive e di interessi contrapposti, spesso anche di rango costituzionale, in ordine ai quali il giudice è chiamato a decidere.

Mi riferisco, in particolare ed in primo luogo, ai ricorsi sugli atti di regolazione del “mercato”, ad iniziare da quelli aventi ad oggetto i provvedimenti delle autorità indipendenti.

Rilevante in tal senso è la sentenza 8 novembre 2021 n. 11419, con la quale la sezione I ha rigettato il ricorso proposto avverso un provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che aveva giudicato ingannevole per il consumatore un messaggio nel quale era stata utilizzata l'espressione “green” nell'ambito di una campagna pubblicitaria incentrata sulla portata ecologica di un combustibile diesel.

Nella specie, l'AGCM, per affermare l'ingannevolezza dello spot pubblicitario, aveva fatto leva sugli specifici orientamenti della Commissione europea per l'attuazione della Direttiva 2005/29/CE.

Il Collegio ha reputato legittimo l'iter logico posto a base del provvedimento impugnato, condividendo le considerazioni esposte in ordine alla nozione di “consumatore medio” e, quindi, alla relativa tutela, che è stata considerata del tutto peculiare non solo con riguardo allo specifico ambito di mercato cui inerisce, ma soprattutto per la valenza e la suggestione evocate da aggettivazioni quali “verde” e “rinnovabile”.

Particolarmente interessanti per le conclusioni in ordine alla portata immediatamente precettiva del principio della parità di genere, sancito dall'art. 51 della Costituzione, e ai conseguenti, immediati effetti sull'azione amministrativa, sono le sentenze 22 aprile 2021 n. 4706 e 27 ottobre 2021 n. 11023, anch'esse della sezione I.

In applicazione del suddetto principio costituzionale, il Collegio ha affermato la necessità di assicurarne il rispetto in sede di rinnovo dei Consigli nazionali degli ordini professionali sia dei commercialisti che degli ingegneri, sollecitando i rispettivi organi deliberativi ad esercitare, a tal fine, il loro potere regolamentare.

Sempre nell'ottica della salvaguardia dei valori fondamentali vanno segnalate le molte sentenze che, nel corso dell'anno, si sono occupate delle problematiche connesse alla tutela e alla gestione dei beni culturali: tra queste, due decisioni affrontano aspetti peculiari con possibili ed interessanti sviluppi.

Mi riferisco, innanzi tutto, alla sentenza della Sezione II *quater* 19 maggio 2021 n. 5864, che ha giudicato illegittimo il provvedimento con cui il Ministero della cultura aveva imposto un vincolo su un ristorante, per l'importanza storica dell'attività che ivi si svolgeva, applicando l'art. 7-*bis* del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, che tutela "le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO".

La suddetta decisione ha stabilito che la norma legislativa - laddove postula la necessità che dette espressioni "siano rappresentate da testimonianze materiali" - pone l'ulteriore condizione della loro materializzazione in una "cosa" che, di per sé e proprio in ragione della sua natura, possa essere considerata come bene culturale, escludendo così in radice la possibilità di tutelare una mera attività, a nulla rilevando quindi il valore culturale di quest'ultima.

Analogamente, la sentenza 19 novembre 2021 n. 11920 va segnalata sia per l'originalità della fattispecie trattata, sia perché riguarda una delle realtà più caratteristiche della Capitale - il servizio di trasporto pubblico mediante veicoli a trazione animale (cd. "botticelle") -; in particolare, la Sezione II ha giudicato illegittimo il regolamento capitolino che ne ha limitato il raggio di azione al solo ambito dei parchi pubblici e delle ville storiche della Città.

La decisione ha posto in risalto gli interessi turistici e culturali cui risponde il servizio, sicché ha giudicato illegittimo il divieto di circolazione dei suddetti veicoli tra i più noti siti storici della Capitale, con l'unico limite costituito dalla salvaguardia delle esigenze di tutela della sicurezza della circolazione.

Degne di attenzione sono altresì le decisioni che affrontano le problematiche connesse alle esigenze degli alunni che necessitano dell'insegnante di sostegno: trattasi di fattispecie che presentano aspetti molto delicati anche dal punto di vista umano, la cui definizione richiede un precipuo sforzo ricostruttivo e di sistema.

Particolarmente significativa in tal senso è la sentenza della Sezione III *bis* 10 giugno 2021 n. 6920, la quale, pronunciandosi sul rapporto fra il (nuovo) modello del piano educativo individuale (PEI) e i poteri del dirigente scolastico in ordine all'assegnazione delle misure di sostegno all'alunno disabile alla luce del decreto legislativo n. 66 del 2017, ha effettuato un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, che, altrimenti, finirebbe con il riservare al dirigente un amplissimo potere di modulare le suddette misure. Invocando anche i principi della Convenzione ONU per i diritti delle persone disabili, la Sezione è giunta ad affermare l'esistenza di un vincolo per il dirigente che deriva dal PEI, al quale egli può derogare, ma solo "*in melius*" rispetto alle esigenze dell'alunno.

I suddetti riferimenti giurisprudenziali danno conto solo in minima parte della varietà e della complessità delle questioni che sono tradizionalmente sottoposte al vaglio del Tribunale.

Mi sembra opportuno però ribadire anche quest'anno che il nostro costante impegno è di dedicare la stessa attenzione ad ogni singolo ricorso, senza alcuna incidenza del relativo valore economico o della rilevanza mediatica che la maggior parte delle impugnative presenta.

Analogamente, le nostre decisioni sono assunte esclusi-

vamente alla stregua delle norme dell'ordinamento, alla luce delle quali sono valutati gli interessi - collettivi e individuali - sui quali sono destinati ad incidere i provvedimenti portati all'attenzione del giudice amministrativo.

Una brevissima riflessione va riservata alle cause che generano un contenzioso quantitativamente così elevato e che riflettono una domanda di giustizia che, in molti casi, va al di là della mera fisiologia. Intendo con ciò affermare che il ricorso al giudice deve rappresentare nel nostro ordinamento l'*extrema ratio* rispetto ad un equilibrato contemperamento degli interessi da effettuarsi in sede procedimentale.

Significativi in tal senso si dimostrano i dati del contenzioso riguardante partitamente i riti speciali del silenzio e dell'ottemperanza: ebbene, nel 2021 sono stati depositati 1.016 ricorsi avverso il silenzio inadempimento e 1.452 per l'ottemperanza al giudicato.

L'elemento comune delle due azioni giudiziarie è di essere dirette a porre rimedio all'inerzia serbata dalla P.A. (nel caso dell'inottemperanza, addirittura in presenza di un giudicato da eseguire).

In termini percentuali, tali ricorsi ammontano a quasi il 20% del totale di quelli proposti al T.A.R. del Lazio.

Si comprende allora agevolmente come sia intollerabile quella che, a giudizio unanime, è considerata la prima e principale ragione di freno dell'attività amministrativa e che, a cascata, si traduce nella necessità di rivolgersi al giudice: l'inerzia – spesso intenzionale - dei pubblici poteri, plasticamente espressa con la formula “paura della firma”.

Il dato risulta ancora più significativo se si tiene conto

che, in un consistente numero di casi, la mera proposizione del ricorso avverso il silenzio o l'ordinanza interlocutoria assunta in corso di giudizio sono risultate sufficienti a rimuovere l'inerzia dell'amministrazione.

Va aggiunto che, molto spesso, le sentenze che definiscono entrambe le suddette tipologie di giudizio non consentono l'immediato e diretto soddisfacimento della pretesa sostanziale azionata: quanto ai ricorsi sul silenzio, infatti, la tutela giurisdizionale non può essere, per definizione, piena, se non in limitatissime ipotesi, potendo il giudice solo dichiarare l'obbligo di pronuncia da parte della pubblica amministrazione; nei giudizi di ottemperanza, parimenti, risulta sovente necessario disporre la sostituzione dell'amministrazione con un commissario, con tutte le difficoltà operative, facilmente immaginabili, e con gli evidenti costi aggiuntivi che tale soluzione comporta.

Qualche specifica notazione va riservata alla tutela cautelare.

Risulta, innanzitutto, ulteriormente confermato l'uso spesso improprio che ne viene fatto, atteso che essa appare azionata essenzialmente per esporre direttamente al giudice le ragioni che depongono per una rapida fissazione dell'udienza di merito, non reputandosi, evidentemente, sufficiente la proposizione della sola istanza di prelievo.

A dimostrazione di ciò, pur riservando il dettaglio numerico alla parte della relazione a ciò specificamente dedicata, è sufficiente evidenziare che le richieste di tutela interinale hanno riguardato il 62% del totale dei ricorsi presentati nel corso del 2021; ancor più rilevante è, in proposito, osservare che, delle istanze cautelari presentate nel corso del 2021,

quelle abbandonate, sommate a quelle decise con esito sfavorevole, incidono per il 59% del totale.

È, però, il caso di effettuare una considerazione di sistema in ordine alla tutela cautelare: in molti casi, le ordinanze sono motivate in maniera articolata, spesso con un'esaustiva trattazione anche delle questioni di merito sottoposte all'esame del giudice.

In queste ipotesi, proprio in ragione dell'opportunità di favorire la rapidità delle decisioni, si potrebbe utilizzare più frequentemente lo strumento della sentenza in forma semplificata, soprattutto nei casi in cui si adottino ordinanze di accoglimento dell'istanza cautelare, per le quali vige l'obbligo per il collegio di fissare contestualmente l'udienza di merito.

## **I PROFILI QUANTITATIVI E QUALITATIVI DEL CONTENZIOSO**

### **I ricorsi depositati**

Considerando i ricorsi pervenuti al T.A.R. del Lazio dal 2012 al 2021 (All.1), si rileva fino al 2014 una crescita costante dei depositi, cui ha fatto seguito un sostanziale equilibrio nel successivo periodo 2015-2019; di converso, nel 2020 si è verificato un netto calo dei ricorsi proposti, con una consistente recupero nel corso del 2021, nel quale il numero complessivo dei depositi è risultato di poco superiore a quelli pervenuti nell'anno 2017.

Il dato dell'ultimo anno, espresso in percentuale, fa regi-

strare un aumento del 20% dei ricorsi proposti rispetto all'anno precedente: si è passati dagli 11.627 del 2020 ai 13.953 del 2021. L'incremento risulta viepiù rilevante se raffrontato con quello riferito al totale dei ricorsi proposti dinanzi agli organi della Giustizia amministrativa di primo grado: in questo caso, l'aumento su base annua è stato pari al 13,9% (All. 2).

È interessante altresì rilevare che anche nel 2021 risulta confermata l'incidenza decisiva dei ricorsi depositati presso il T.A.R. del Lazio, pari al 28,66% del totale nazionale (All. 3), a fronte del 27,21% registrato nel 2020.

Lo stesso dato risulta ancor più significativo se raffrontato con l'incidenza percentuale registrata nel 2012, in cui i ricorsi depositati presso il Tribunale rappresentavano “soltanto” il 22,5% del totale nazionale.

L'incremento più consistente del numero dei depositi, riferito alle materie trattate dal Tribunale, ha riguardato un settore caratterizzato tradizionalmente da numeri particolarmente elevati di contenzioso, vale a dire quello scolastico e universitario, i cui ricorsi sono passati dai 2.621 del 2020 ai 3.816 del 2021 (+45,6%).

Da ultimo, anche quest'anno dalla distribuzione tra le singole sezioni interne del carico complessivo dei ricorsi pervenuti al T.A.R. del Lazio, emerge che due di esse (*I-ter* e *III-bis*) hanno ricevuto, da sole, nel corso del 2021, più ricorsi di quelli presentati nella maggior parte degli altri tribunali; ulteriore considerazione, forse ancor più rilevante, è che, in un'ipotetica graduatoria di tutti i Tribunali amministrativi regionali, in ordine al numero dei ricorsi rispettivamente depositati presso ciascuna sede, le tre sezioni

esterne di questo Tribunale si collocherebbero al secondo, terzo e quarto posto.

## **Le principali materie trattate e le tipologie di ricorsi**

I depositi dei ricorsi in materia scolastica e universitaria, nel corso del 2021, hanno fatto registrare il maggior numero di impugnative: 3.816 (pari a circa 27,3% del totale); di queste, 1.364 in ambito universitario e 2.452 in quello scolastico.

Seguono 1.961 ricorsi in materia di immigrazione e di cittadinanza, pari al 14% dei depositi complessivi; un numero rilevante di impugnative, inoltre, ha avuto ad oggetto i provvedimenti emanati dal Ministero della Difesa, dal Ministero dell'Interno e dal Gestore dei servizi energetici.

I 1.451 ricorsi relativi all'ottemperanza al giudicato, di cui 678 *ex lege* Pinto, rappresentano, a loro volta, il 10,4% di quelli complessivamente proposti.

I 1.013 ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione rappresentano il 7,3% del totale.

In materia di appalti sono stati depositati 590 ricorsi: essi incidono nella misura del 4,2% di quelli proposti, con un aumento di circa il 6% rispetto ai 557 presentati nel corso del 2020.

## **I provvedimenti emessi**

Venendo ai dati sui provvedimenti emessi nel corso del 2021:  
- le sentenze pubblicate sono state 10.485, rispetto alle

10.449 del 2020, segnando un contenuto aumento percentuale, nella misura dello 0,34%; le decisioni rese in forma semplificata ammontano a 1.688, pari al 16% di tutte quelle emesse nell'anno;

- i decreti decisori emanati sono stati 3.736 (di cui 3.021 dichiarativi della perenzione ai sensi dell'art. 82 c.p.a.), a fronte dei 4.098 del 2020, con un decremento dell'8,8%.

Nel numero complessivo delle decisioni emesse nel corso del 2021, infine, 1.182 sentenze e 139 ordinanze collegiali sono state pronunciate ad esito delle udienze straordinarie dedicate allo smaltimento dell'arretrato.

Il sia pur sensibile decremento del numero dei decreti di perenzione non ha però inciso negativamente sullo smaltimento dell'arretrato: il rapporto tra ricorsi definiti (14.775) e ricorsi pervenuti nell'anno (13.935) ha fatto comunque registrare un risultato positivo di poco superiore all'unità (1,06). Conseguentemente, al 31 dicembre 2021 si è verificata un'ulteriore diminuzione, nella misura del 2,25%, delle pendenze (All. 4): in particolare, si è passati dalle 47.277 al 31 dicembre 2020 alle 46.213 al 31 dicembre 2021. Tale dato, se raffrontato con quello riferito al 31 dicembre 2012 (107.671 ricorsi da trattare), delinea l'ampiezza del decremento comunque realizzatosi negli ultimi dieci anni.

Dei 13.935 ricorsi pervenuti nel 2021, più della metà (8.076 pari al 58%) recava la richiesta di tutela cautelare, contro il 54% del 2020 (in linea con l'incremento del numero dei ricorsi proposti).

Le ordinanze cautelari emesse sono state 5.627, con esito di rigetto per circa il 62% del totale, a fronte di una per-

centuale di accoglimento pari a poco meno del 25,4%; il rimanente 12,6% ha riguardato pronunce in rito.

Nel corso del 2021, infine, sono stati emessi 1.978 decreti cautelari monocratici, con una diminuzione del 30,8% rispetto al 2020 (2.858).

## **Gli esiti**

Nel 2021 i ricorsi definiti con sentenza sono stati 10.548. Di questi, 3.525 (33,4%) si sono conclusi con sentenza di accoglimento, 3.283 (31,2%) con decisione di rigetto e 3.740 (35,4%) con sentenza in rito.

In materia di appalti, i ricorsi definiti con sentenza nel 2021 sono stati 512, di cui 103 di accoglimento, 254 di rigetto e 155 in rito.

Nel corso dell'anno 2021 sono stati decisi 785 ricorsi avverso il silenzio della pubblica amministrazione, di cui 254 accolti, 49 respinti e 482 definiti con decisioni in rito.

Per quanto riguarda i ricorsi in materia di accesso, quelli che si sono conclusi con sentenza sono stati 378, di cui 161 accolti, 60 respinti e 157 con decisioni in rito.

Infine, le sentenze aventi ad oggetto i ricorsi per l'esecuzione del giudicato sono state complessivamente 1.717, di cui 1.125 di accoglimento, 39 di rigetto e 553 con esiti in rito.

Il tempo medio di durata dei giudizi definiti nel 2021 - che comprendono sia gli appalti, che godono di una corsia preferenziale, sia i riti abbreviati e quelli ordinari - si è at-

testato su 679 giorni (poco meno di 2 anni), con una consistente contrazione dei tempi rispetto al 2020.

## **Gli appelli**

Il dato sugli appelli avverso le sentenze del Tribunale va necessariamente riferito al 2020.

Le sentenze di primo grado non impugnate sono state 9.819, pari al 93,97% del totale (10.449); di contro, quelle appellate ammontano a 630. Al momento, risultano definiti 132 appelli, di cui 41 accolti (pari al 31% del totale), 71 respinti (pari a circa il 53,8%) e 20 con esiti in rito (pari al 15,2%). Se ne ricava che le sentenze di primo grado emesse nel 2020, che sono divenute definitive, rappresentano il 94,6% del totale.

## **CONSIDERAZIONI SUI DATI FORNITI**

Va segnalato, innanzi tutto, come dato più rilevante del 2021, il consistente incremento del numero di ricorsi proposti, segno evidente di una ripresa dell'attività amministrativa dopo la significativa contrazione causata dall'emergenza sanitaria che ha interessato l'intero 2020.

Degno di nota è altresì l'ulteriore aumento dell'incidenza percentuale del numero dei ricorsi presentati al T.A.R. del Lazio sul totale di quelli complessivamente proposti ai Tribunali amministrativi regionali, consolidando, così, la centralità che assume il Tribunale nell'ambito della Giustizia amministrativa di primo grado.

Un altro dato significativo, già evidenziato in precedenza come una delle cause generatrici del contenzioso amministrativo, è rappresentato dalla percentuale dei ricorsi avverso il silenzio e per l'ottemperanza al giudicato, che incidono, sul totale di quelli presentati, nella misura del 18% circa.

Va, per converso, registrata una consistente contrazione dei ricorsi per l'ottemperanza *ex lege* Pinto, frutto delle modifiche apportate dal Legislatore al procedimento di liquidazione delle somme dovute per l'eccessiva e ingiustificata durata dei giudizi.

Pressoché immutato, rispetto all'anno precedente, è stato il numero delle sentenze emesse. Tale risultato deriva dalla sostanziale invarianza del numero dei magistrati e delle sezioni che ha caratterizzato il 2021, atteso che le quattro sezioni di nuova istituzione sono divenute operative solo dal 1° gennaio 2022; analogamente, dalla stessa data hanno sostanzialmente assunto le funzioni presso il T.A.R. del Lazio 23 magistrati, risultati vincitori di concorso o trasferiti da altre sedi.

Ultimo dato, particolarmente significativo in ordine alla qualità del lavoro svolto, è la bassissima percentuale sia degli appelli presentati sia delle riforme delle sentenze di primo grado emesse dal Tribunale.

Qualche considerazione va comunque effettuata in ordine all'attuale situazione dei ruoli, sia del personale di magistratura che di quello amministrativo.

Quanto al primo, a fronte della previsione teorica di 90 magistrati, permane la medesima scopertura dell'anno precedente, nella misura percentuale del 32%.

Va aggiunto che, nel corso del 2021, la presenza media in servizio dei magistrati si è attestata sulle 61 unità, di cui 9 con funzioni presidenziali (a tale numero si aggiungono sei colleghi in posizione di fuori ruolo).

Ciò comporta che, alla luce del numero dei ricorsi presentati, ciascun giudice in servizio (al netto degli incaricati di funzioni semidirettive), nel corso dell'anno, avrebbe dovuto concorrere ad esaminarne e decidere (come relatore/estensore) 268.

Tale dato risulta ancor più significativo se raffrontato con quello nazionale, che tiene conto, cioè, di tutti i ricorsi ai T.T.AA.RR. e dell'organico complessivo di diritto dei magistrati di primo grado (356 unità, anche qui al netto degli incaricati di funzioni semidirettive): in questo caso, ciascuno di essi avrebbe dovuto concorrere ad esaminare e a decidere annualmente 137 ricorsi.

Quanto alla situazione del personale amministrativo, le scoperture risultano ancora consistenti: esse ammontano a 26, a fronte di un organico complessivo di 138 unità, distribuite fra le varie qualifiche.

Intanto, nonostante l'immissione nel corso del 2021 di un rilevante numero di funzionari, residuano ancora 8 vacanze.

Il deficit più significativo, sia in termini percentuali che in assoluto, riguarda, però, in primo luogo il personale con qualifica dirigenziale, per il quale la scopertura è di 2 unità rispetto alle 5 previste nell'organico di diritto; analoghe gravi carenze si riscontrano nelle qualifiche inferiori, ma non per questo meno rilevanti per la piena funzionalità dell'attività giurisdizionale, tanto più se si considera il prioritario obiettivo di smaltimento dell'arretrato: è sufficiente in pro-

posito rilevare, in via meramente esemplificativa, che, nell'organico degli assistenti – amministrativi ed informatici – , la scopertura ammonta, percentualmente, al 27% del totale dell'organico di diritto.

Si auspica, pertanto, che al più presto si possano colmare le carenze innanzi evidenziate.

## **LE INIZIATIVE IN CAMPO INTERNAZIONALE**

Va segnalata, innanzi tutto, la visita di un giudice della Corte Suprema israeliana, destinata ad approfondire le tematiche relative al sistema di giustizia amministrativa del nostro Paese; in tale contesto, vi è stato un passaggio dell'ospite straniero anche al T.A.R. del Lazio, dove gli sono state illustrate specificamente le modalità operative e le peculiarità del processo di primo grado. Vi è stato inoltre uno scambio delle rispettive esperienze giurisdizionali, che è risultato molto interessante e proficuo anche per i magistrati del Tribunale che hanno ricevuto l'ospite straniero.

L'evento anzidetto è stato uno dei pochi svolti in presenza durante il 2021. In ragione delle limitazioni imposte dal permanere della situazione pandemica, infatti, tutte le iniziative di rilievo internazionale organizzate dalla Giustizia amministrativa si sono svolte in modalità da remoto.

Va, in primo luogo, ricordato il seminario, tenutosi il 24 e il 25 giugno e organizzato dall'Ufficio studi della Giustizia amministrativa per l'EJTN (European judicial training network), avente ad oggetto il diritto delle comunicazioni elettroniche. Vi hanno partecipato accademici ed esponenti

delle autorità di regolazione, che hanno svolto significativi approfondimenti, anche attraverso l'illustrazione di casi pratici, delle nozioni fondamentali in tema di reti di comunicazione, alla luce dei più recenti sviluppi regolatori.

Il seminario ha avuto come epilogo le conclusioni, estremamente interessanti, del Presidente Anthony Collins, della General Court della UE.

Un'altra rilevante iniziativa formativa è risultato il Seminario "EU Competition law and State aid", tenutosi il 15 e 16 novembre scorso, sul tema della concorrenza e delle possibili distorsioni del mercato, derivanti non solo da condotte anticoncorrenziali degli operatori, ma anche dal mancato rispetto delle regole eurounitarie sugli aiuti di stato, di cui il giudice deve in ultima istanza assicurare il rispetto.

Il seminario ha visto gli interventi, in qualità di relatori, di illustri accademici e professionisti esperti, che hanno trattato la complessa tematica coniugando la prospettiva giuridica con quella, sottostante, prettamente economica.

Ad entrambi gli eventi, che si sono svolti in lingua inglese, hanno partecipato giudici nazionali, non solo amministrativi ma anche ordinari, provenienti da numerosi Paesi dell'Unione europea, il cui incontro, e il dibattito che ne è scaturito, hanno favorito un proficuo scambio di conoscenze e di best practices.

Anche tali attività sono state organizzate in collaborazione con l'Ufficio studi.

Le iniziative internazionali del T.A.R. del Lazio non sono state limitate all'ambito europeo.

Nell'anno in rassegna, un rappresentante del Tribunale è divenuto componente del Tribunale amministrativo isti-

tuito presso una rilevante organizzazione internazionale, molto attiva in Europa, in tal modo segnando l'ingresso dell'Italia nel panel dei giudici chiamati ad occuparsi delle controversie di lavoro instaurate nei confronti dell'Ente dai dipendenti dell'organizzazione medesima.

Inoltre, come era già accaduto negli anni precedenti, anche nel corso del 2021 alcuni magistrati del Tribunale hanno preso parte a iniziative della rete di formazione giudiziaria europea, anch'esse svolte con modalità da remoto, come i seminari internazionali di approfondimento su temi di diritto amministrativo, alla cui organizzazione da qualche anno contribuisce anche l'Italia, per il tramite dell'Ufficio studi, grazie alla Convenzione stipulata nel 2016 dalla Giustizia amministrativa con la Scuola superiore della magistratura.

Assidua è poi stata la partecipazione di molti colleghi agli incontri di studio in materia di ambiente, diritto tributario, immigrazione e diritti fondamentali, organizzati dall'Associazione dei giudici amministrativi europei (AEAJ – Association of European administrative judges); il loro apporto, anche come relatori, in questi contesti internazionali è stato particolarmente significativo.

Una menzione merita anche la partecipazione dei colleghi ai seminari organizzati dall'Associazione dei giudici amministrativi tedeschi, italiani, francesi (AGATIF), nel cui ambito si è realizzato un mutuo scambio di esperienze e di best practices tra i giudici dei tre ordinamenti nazionali nelle materie di interesse comune. Va aggiunto che nel consiglio direttivo dell'Associazione anzidetta siede un magistrato del Tribunale.

Rilevante è risultata, altresì, la presenza di taluni colleghi,

anche nella veste di relatori, ai forum presso la Commissione Europea, destinati all'approfondimento e al confronto tra i giudici nazionali nelle materie specialistiche di derivazione europea, come il diritto della concorrenza e il diritto delle comunicazioni elettroniche, per la creazione, in ambito europeo, di una "cultura giuridica comune", obiettivo perseguito con grande impegno, anche di risorse, dalla Commissione europea.

Sempre in tema di diritto della concorrenza, è continuata in modo proficuo la partecipazione di un rappresentante del T.A.R. del Lazio ai lavori, condotti interfacciandosi con la Commissione europea, dell'Associazione dei giudici del diritto europeo della concorrenza (AECLJ - Association of European Competition Law Judges), il cui obiettivo è quello di promuovere la conoscenza e la comprensione delle policy in materia antitrust e delle connesse problematiche giuridiche, per il tramite delle rispettive magistrature.

L'impegno in ambito internazionale innanzi descritto, che ha visto protagonista il T.A.R. del Lazio, assume un rilievo ancora maggiore, se si ha riguardo alla circostanza che il sistema giuridico interno è costituito - e continuamente alimentato in misura significativa - da fonti sovranazionali (sia di diritto UE che convenzionali), come interpretate dalle Corti europee, che conseguentemente costituiscono il paradigma ordinamentale con il quale il giudice amministrativo è quotidianamente chiamato a rapportarsi.

In questo quadro, appare fondamentale promuovere non solo il dialogo tra Corti nazionali e sovranazionali, nelle forme del rinvio pregiudiziale, ma anche il c.d. dialogo orizzontale tra le Corti nazionali su temi di interesse comune,

al fine di confrontare le rispettive esperienze e cogliere suggerimenti e proposte utili ad affrontare le problematiche giuridiche che si è chiamati ad affrontare.

L'attività appena descritta comporta altresì una migliore conoscenza e una valorizzazione, in ambito sovranazionale, del nostro sistema di giustizia amministrativa e della significativa tradizione giuridica che lo connota.

## **LE NOVITÀ NORMATIVE**

È opportuno soffermarsi, sia pur brevemente, sugli interventi del Legislatore, che hanno riguardato il procedimento amministrativo e il processo.

Riprendendo le osservazioni fatte in precedenza in ordine alle cause di eccessiva formazione del contenzioso, evidenzio che le norme di natura sostanziale varate nel 2021 hanno avuto come obiettivo proprio la rimozione degli effetti dell'inerzia della pubblica amministrazione.

In particolare, gli artt. 61, 62 e 63 del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77 (convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021 n. 108) hanno innovato la legge n. 241/90 sul procedimento amministrativo.

In questa sede voglio concentrare l'attenzione sulla portata e l'effettiva utilità dell'innovazione introdotta dall'art. 62 in tema di silenzio assenso.

La norma stabilisce, in particolare, che, una volta maturato il silenzio assenso, l'amministrazione è tenuta a rilasciare, su richiesta dell'interessato, "un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'in-

tervenuto accoglimento della domanda”, con l’ulteriore previsione che, in caso di inerzia, l’attestazione può essere sostituita da una dichiarazione del privato.

L’art. 62 si innesta sulla disciplina del silenzio assenso risultante dalle modifiche alla legge sul procedimento dell’art. 12 del decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020 n. 120).

In particolare, il citato art. 12 aveva inserito il comma 8-*bis* nell’art. 2 della legge sul procedimento, stabilendo l’inefficacia sia degli atti emanati dall’amministrazione dopo la scadenza del termine previsto per la loro adozione, che dei provvedimenti diretti a vietare la prosecuzione dell’attività e a disporre la rimozione degli eventuali effetti prodotti, resi oltre il termine di 60 giorni dalla presentazione della SCIA.

Due erano i problemi che ha posto la suddetta previsione di legge: l’uno di natura dogmatica e di sistema; l’altro concernente l’effettiva utilità per il privato della previsione di inefficacia del provvedimento sopravvenuto.

In ordine al primo, ci si deve limitare in questa sede a richiamare il dibattito dottrinale in ordine alla categoria dell’inefficacia dell’atto amministrativo, che però torna utile per chiedersi di quale tipo di rimedio giurisdizionale disponga l’interessato – l’azione di nullità dell’atto sopravvenuto o, prioritariamente, l’azione di accertamento dell’avvenuta maturazione del silenzio significativo -, entrambe finalizzate ad assicurare l’intangibilità della posizione soggettiva del privato maturata a seguito della formazione del silenzio assenso.

Non vi è dubbio che l’aspetto più rilevante sia costituito

proprio dalla garanzia di certezza delle situazioni soggettive incise, sia pure *per silentium*, dall'azione dei pubblici poteri.

In realtà, tale certezza viene ulteriormente scalfita dallo stesso comma 8-*bis* citato, il quale fa comunque salvo, “ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni”, il potere di autotutela dell'amministrazione, richiamando “quanto previsto dall'art. 21-*nonies*”.

Pertanto, il giudice amministrativo, chiamato a valutare la legittimità di un atto sopravvenuto, deve in primo luogo operarne l'esatta qualificazione, se, cioè, si tratti di un puro e semplice provvedimento da considerare inefficace, oppure se esso costituisca espressione dell'esercizio del potere di autotutela, come tale annullabile, se ritenuto illegittimo.

In tal caso, occorre necessariamente tenere conto del principio giurisprudenziale in ordine all'onere attenuato di motivazione circa la necessaria sussistenza di un interesse concreto e specifico all'autoannullamento, quando quest'ultimo sopravvenga in un ristretto lasso di tempo rispetto alla maturazione del silenzio assenso.

È proprio per porre rimedio a tale situazione di potenziale incertezza che il Legislatore è ulteriormente intervenuto nel 2021, introducendo la previsione dell'attestazione della stessa pubblica amministrazione inerte o, in alternativa, di un'autodichiarazione del privato interessato.

Occorre chiedersi se questi rimedi possano considerarsi realmente efficaci.

Potrebbe rappresentarlo l'attestazione resa dalla p.a., ma non può farsi a meno di osservare che, anche in questo

caso, trattandosi di una previsione che, pur imponendo un obbligo, non viene assistita da una specifica sanzione, è molto probabile che si assista al protrarsi del silenzio dell'amministrazione, questa volta avente natura di inadempimento, rispetto all'istanza di attestazione presentata dal privato.

Del resto, lo stesso Legislatore mostra di essere avvertito di questa eventualità, tant'è che ha inteso ovviarvi attraverso un'autodichiarazione del privato, destinata, nelle sue intenzioni, a sostituire *in toto* l'attestazione.

Emerge così il secondo aspetto problematico: occorre chiedersi se la norma sia in grado di realizzare la *ratio* che la ispira, assicurando la certezza nei rapporti giuridici, soprattutto di natura imprenditoriale, nei quali si pretende che il privato fornisca la prova tangibile e inequivoca dell'avvenuto rilascio – sia pure *per silentium* - di un provvedimento a lui favorevole.

È lecito nutrire dubbi in proposito: a dimostrazione di ciò, è sufficiente osservare, a titolo di esempio, quanto accade nei rapporti tra gli utenti e gli istituti di credito, i quali, in sede di concessione di mutui e di finanziamenti, che presuppongono il previo rilascio di atti della pubblica amministrazione, non ritengono sufficiente, sul piano probatorio, il mero decorso del termine stabilito dalla normativa per l'emanazione del provvedimento formale e, presumibilmente, anche della dichiarazione del privato in ordine all'esistenza di tutti i presupposti, di natura sostanziale, ma anche procedimentale, per la legittima formazione del silenzio assenso.

Passando all'esame delle disposizioni di natura proces-

suale introdotte dal decreto-legge n. 77/2021, è importante segnalare l'art. 48 - rubricato "Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC" - che, al comma 4, ha previsto l'applicazione dell'art. 125 del codice del processo amministrativo "in caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento di investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC."

Com'è noto, la norma del Codice, della quale si allarga lo spettro applicativo, comporta un significativo rafforzamento dell'onere motivazionale delle ordinanze cautelari e, soprattutto, una rilevante limitazione del potere del giudice di disporre la caducazione del contratto già stipulato, fissando la regola prioritaria del riconoscimento del risarcimento per equivalente, nel caso di accoglimento dell'impugnativa.

Tale forma di compressione del diritto ad una tutela giurisdizionale piena della posizione soggettiva azionata trova la sua ragion d'essere nella necessità di un celere avvio degli interventi pubblici finalizzati al rilancio dei settori economici colpiti dalla crisi pandemica attraverso il tempestivo utilizzo delle risorse messe a disposizione del nostro Paese dall'Unione europea.

Proprio l'entità di tali risorse porta fondatamente a ritenere che la norma in questione avrà un sicuro impatto quantitativo - oltre che qualitativo - sul contenzioso azionato dinanzi agli organi della giustizia amministrativa.

Passando alle modifiche apportate al codice del processo amministrativo dal citato d.l. n. 80/2021, volendole sintetizzare e ridurre a sistema, può dirsi che esse rispondono

all'esigenza di accelerare la definizione dei processi, utilizzando tre distinti canali: il raccordo fra il giudice e l'ufficio per il processo; il potenziamento dei poteri decisorii del presidente; la riduzione, in misura molto significativa, della possibilità per le parti di ottenere il rinvio o la cancellazione dal ruolo di ricorsi fissati ad udienza.

Delle tre previsioni, la più interessante è sicuramente quella costituita dall'inserimento nel Codice dell'art. 72-*bis*.

Il tratto caratteristico della norma è rappresentato dal raccordo che si prevede – e che, evidentemente, si intende favorire – fra l'ufficio per il processo e il presidente della relativa sezione in cui esso si incardina.

Per assicurare la celere definizione dei ricorsi in entrata, si stabilisce che l'ufficio per il processo segnali al presidente quelli suscettibili di immediata definizione.

L'art. 72-*bis* prevede altresì che, una volta superato il suddetto vaglio preliminare, la trattazione delle impugnative che presentano le caratteristiche anzidette debba avvenire in camera di consiglio e che esse possano essere immediatamente definite quando la decisione si basi su una questione di rito; in caso contrario, si dovrà fare luogo alla fissazione del ricorso in udienza pubblica.

Due notazioni si impongono al riguardo.

Intanto, si riafferma la sostanziale impossibilità di ottenere un rinvio della trattazione del ricorso, “salvo eccezionali motivi”. È evidente che quest'ultima formula, come tutte quelle indeterminate, lascia ampio spazio di valutazione al giudice, atteso che l'eccezionalità va sempre contestualizzata.

In secondo luogo, sarà necessario fornire agli addetti al-

l'ufficio per il processo criteri orientativi per consentire loro di individuare i ricorsi che possono essere decisi in camera di consiglio, che il Codice espressamente limita a quelli che presentano dirimenti questioni di rito. Penso, a mero titolo esemplificativo, che si possa suggerire ai funzionari e ai tirocinanti di procedere prioritariamente all'esame delle memorie delle parti resistenti in giudizio e, in particolare, delle preliminari eccezioni di rito in esse formulate, che, se ritenute non palesemente infondate (a seguito di un vaglio anche da parte del presidente della sezione), possono essere fissate in camera di consiglio e, ragionevolmente, portare ad una rapida definizione del giudizio.

## CONCLUSIONI

Quanto sin qui illustrato dà sufficientemente conto della centralità del T.A.R. del Lazio nell'ambito della Giustizia amministrativa di primo grado, cui, tradizionalmente, ha corrisposto il costante impegno professionale, fatto di sapienza giuridica, di equilibrio e di riservatezza, che i magistrati che vi hanno prestato servizio hanno sempre assicurato.

Nessuno più di me è in grado di testimoniare la dedizione dei tanti, valorosissimi colleghi conosciuti nei quasi venti anni di carriera trascorsi in questa sede – che posso, a ragione, definire la mia seconda casa – e dai quali ho tratto un prezioso bagaglio di conoscenze e di esperienza.

In particolare, desidero esprimere la mia gratitudine ai Presidenti che, prima di me, hanno avuto l'onore di guidare

questa Istituzione, alcuni dei quali oggi presenti, e che mi sono stati di ispirazione per lo svolgimento di questo gravoso compito.

Rivolgo altresì un sincero ed affettuoso ringraziamento ai colleghi attualmente in servizio presso il Tribunale per la pregevole attività espletata nel corso del 2021 e ai presidenti di sezione, che mi hanno affiancato nell'assumere le scelte più delicate, mostrandomi sempre attenzione e affetto.

Il mio apprezzamento va anche al personale per avere svolto in maniera impeccabile i propri compiti, malgrado la situazione storica non favorevole.

Una menzione particolare voglio riservarla al Segretario generale per avere interpretato il proprio ruolo con competenza ed attenzione, ponendosi come un sicuro e prezioso punto di riferimento per tutto il personale e, inoltre, per il confronto sempre costruttivo che mi ha assicurato in ordine alle problematiche organizzative della sede.

Da ultimo, ma, anche qui, non in ordine d'importanza, il ringraziamento va agli avvocati dello Stato, degli Enti pubblici e del libero Foro, per aver svolto l'attività professionale sempre con senso istituzionale e nel rispetto dei reciproci ruoli.

La proficua collaborazione fra tutti gli attori della Giustizia amministrativa dovrà rafforzarsi ulteriormente in vista dell'impegno che ci attende a brevissima scadenza, rappresentato dal sicuro intensificarsi dell'azione amministrativa volta ad assicurare il conseguimento degli obiettivi fissati dal PNRR, prioritari per il nostro Paese.

Come più di uno studioso ha evidenziato, infatti, i pros-

simi anni si caratterizzeranno per i relevantissimi interventi dello Stato – e, quindi, della pubblica amministrazione –, con un'inversione radicale rispetto alla tendenza alla privatizzazione dei servizi e delle attività, che aveva contraddistinto i decenni passati.

Non vi è dubbio che la suddetta attività provvedimentale genererà un contenzioso importante e delicato, che interesserà in modo particolare il T.A.R. del Lazio, quale sede prioritaria della giurisdizione sui provvedimenti che attengono all'attività economica del Paese.

È questa una nuova sfida che, sono certo, affronteremo con molta consapevolezza e attenzione.

Da parte mia, non mancherà l'impegno costante e appassionato a orientare la gestione del Tribunale verso il miglioramento del servizio giustizia che rendiamo ai cittadini, con un'attenzione particolare all'inserimento e alla valorizzazione dei giovani, che rappresentano la continuità e, al contempo, il futuro della Giustizia amministrativa.

Ringrazio ancora tutti gli intervenuti, anche per l'attenzione che hanno dedicato all'ascolto della mia relazione.

## **APPENDICE**



## **DATI STATISTICI**



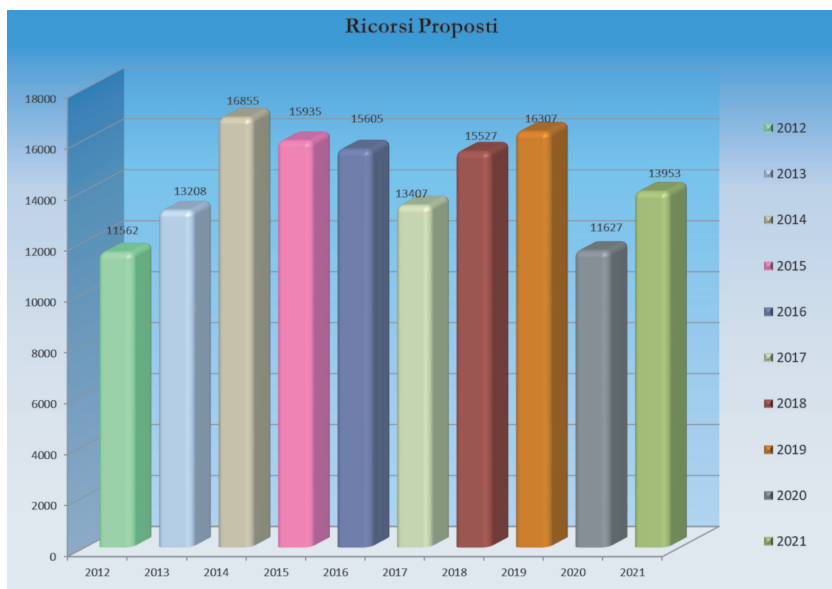
Allegato 1

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Roma

RICORSI PROPOSTI AL T.A.R. LAZIO

DAL 2012 AL 2021

ANNO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ricorsi Proposti	11562	13208	16855	15935	15605*	13407	15527	16307	11627	13953



\* Dato elaborato escludendo i ricorsi il cui deposito è stato duplicato nell'ambito della sperimentazione P.A.T. (dal 10 ottobre 2016 al 30 novembre 2016) o per errore nell'inserimento informatico

Fonte SIGA

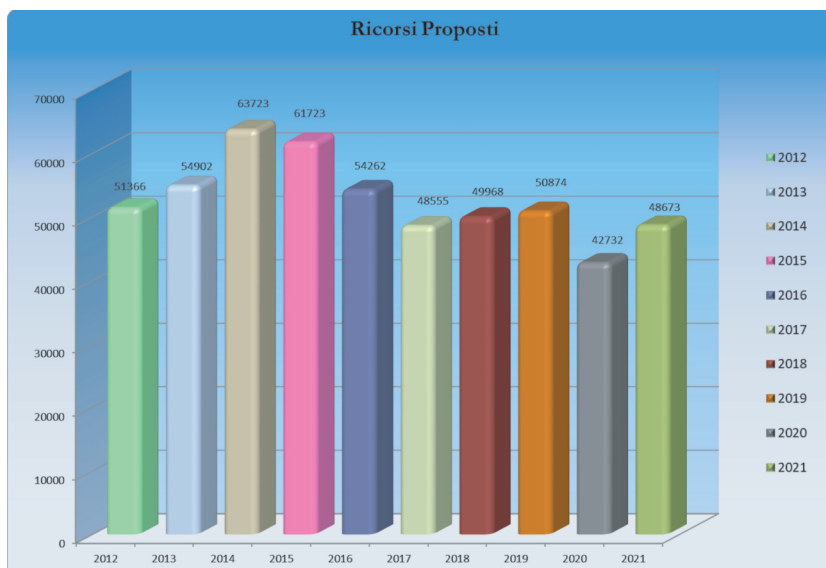
Allegato 2

Tribunali Amministrativi Regionali

RICORSI PROPOSTI DAL 2012 AL 2021

INNANZI A TUTTI I TT.AA.RR.

ANNO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ricorsi Proposti	51366	54902	63723	61723	54262*	48555	49968	50874	42732	48673



\* Dato elaborato escludendo i ricorsi il cui deposito è stato duplicato nell'ambito della sperimentazione P.A.T. (dal 10 ottobre 2016 al 30 novembre 2016) o per errore nell'inserimento informatico

Fonte sito web della Giustizia Amministrativa

Allegato 3

Tribunali Amministrativi Regionali

**RICORSI PROPOSTI NELL'ANNO 2021 INNANZI A CIASCUN T.A.R.  
E VARIAZIONI PERCENTUALI RISPETTO AL 2020**

Sede	Ricorsi pervenuti 2020	Ricorsi pervenuti 2021	Δ(2021/2020) (%)	Singolo TAR/Totale (%)
TAR ABRUZZO L'AQUILA	452	452	0,0	0,93
TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione staccata	509	453	-11,0	0,93
TAR BASILICATA POTENZA	549	601	9,5	1,23
TAR CALABRIA CATANZARO	1625	1962	20,7	4,03
TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sezione staccata	679	671	-1,2	1,38
TAR CAMPANIA NAPOLI	5280	5644	6,9	11,60
TAR CAMPANIA SALERNO - Sezione staccata	1761	1998	13,5	4,10
TAR EMILIA ROMAGNA BOLOGNA	890	1084	21,8	2,23
TAR EMILIA ROMAGNA PARMA - Sezione staccata	272	360	32,4	0,74
TAR FRIULI VENEZIA GIULIA TRIESTE	364	488	34,1	1,00
TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	713	927	30,0	1,90
TAR LAZIO ROMA	11627	13953	20,0	28,66
TAR LIGURIA GENOVA	775	891	15,0	1,83
TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sezione staccata	769	1096	42,5	2,25
TAR LOMBARDIA MILANO	2359	2368	0,4	4,87
TAR MARCHE ANCONA	634	692	9,1	1,42
TAR MOLISE CAMPOBASSO	373	414	11,0	0,85
TAR PIEMONTE TORINO	1010	1322	30,9	2,72
TAR PUGLIA BARI	1511	1363	-9,8	2,80
TAR PUGLIA LECCE - Sezione staccata	1638	1776	8,4	3,65
TAR SARDEGNA CAGLIARI	839	978	16,6	2,01
TAR SICILIA CATANIA - Sezione staccata	1976	2138	8,2	4,39
TAR SICILIA PALERMO	2185	2347	7,4	4,82
TAR TOSCANA FIRENZE	1376	1692	23,0	3,48
TAR TRENTO ALTO ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	249	259	4,0	0,53
TAR TRENTO ALTO ADIGE TRENTO	196	175	-10,7	0,36
TAR UMBRIA PERUGIA	662	782	18,1	1,61
TAR VALLE D'AOSTA AOSTA	80	56	-30,0	0,12
TAR VENETO VENEZIA	1379	1731	25,5	3,56
<b>Totale</b>	<b>42732</b>	<b>48673</b>	<b>13,9</b>	<b>100,00</b>

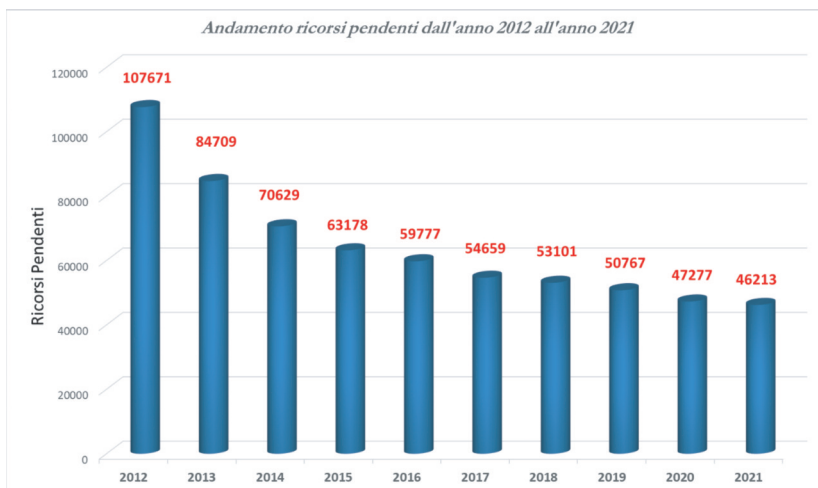
Fonte sito web della Giustizia Amministrativa

Allegato 4

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Roma

**RICORSI PENDENTI DAL 2012 AL 2021**

ANNO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ricorsi Pendenti	107671	84709	70629	63178	59777	54659	53101	50767	47277	46213
Variazione percentuale dei ricorsi pendenti	-16,99%	-21,33%	-16,62%	-10,55%	-5,38%	-8,56%	-2,85%	-4,40%	-6,87%	-2,25%



Fonte SIGA

Allegato 5

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Roma

**RICORSI PROPOSTI NELL'ANNO 2021 PER CLASSIFICAZIONE**

Classificazione per materia	N. RICORSI
STRANIERI, CITTADINANZA	1979
PUBBLICO IMPIEGO	1723
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	1443
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	1286
PROFESSIONI E MESTIERI	1031
EDILIZIA ED URBANISTICA	806
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	615
POLIZIA DI STATO, POLIZIA PENITENZIARIA	587
SERVIZI PUBBLICI	515
FORZE ARMATE, MILITARI	472
ACCESSO AI DOCUMENTI, SILENZIO DELLA P.A.	385
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE, SANITÀ PUBBLICA	370
COMUNE E PROVINCIA	306
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	295
CARABINIERI	278
COMMERCIO, ARTIGIANATO	253
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	241
SICUREZZA PUBBLICA	220
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	168
MAGISTRATI	144
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	144
ISTRUZIONE, INSEGNANTI	133
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	105
AMBIENTE	81
REGIONE	56
INDUSTRIA	52
AGRICOLTURA E FORESTE	50
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	46
INQUINAMENTO	35
ELEZIONI	28
DEMANIO STATALE, REGIONALE	24
ANTICHITA' E BELLE ARTI	24
NOTAI	23
ALTRO	12
FARMACIA	11
VITTIME DEL DOVERE	6
CACCIA E PESCA	5
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	1
<b>Totale</b>	<b>13953</b>

Fonte SIGA

Allegato 6

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Roma

RICORSI DEFINITI NELL'ANNO 2021 PER CLASSIFICAZIONE

Classificazione per materia	con sent.	con sent. breve
ACCESSO AI DOCUMENTI	354	24
AGRICOLTURA E FORESTE	37	3
AMBIENTE	85	5
ANTICHITÀ E BELLE ARTI	14	0
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	445	107
AUTORITÀ INDIPENDENTI (ATTIVITÀ, ORGANIZZAZIONE)	278	14
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	260	43
CACCIA E PESCA	5	0
CARABINIERI	157	58
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	57	19
COMMERCIO, ARTIGIANATO	148	18
COMUNE E PROVINCIA	155	37
DEMANIO STATALE, REGIONALE	23	2
EDILIZIA ED URBANISTICA	628	165
ELEZIONI	13	2
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	125	21
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	1707	13
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	53	4
FARMACIA	6	1
FORZE ARMATE	356	82
INDUSTRIA	39	12
INQUINAMENTO	45	4
ISTRUZIONE	55	49
MAGISTRATI	148	15
NOTAI	23	0
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	67	27
POLIZIA DI STATO	439	61
PROFESSIONI E MESTIERI	395	253
PUBBLICO IMPIEGO	728	281
REGIONE	35	3
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	8	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	1
SERVIZI PUBBLICI	404	19
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	401	41
SICUREZZA PUBBLICA	113	53
STRANIERI, CITTADINANZA	522	182
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI	503	71
VITTIME DEL DOVERE	7	1
ALTRO	19	0
<b>Totali</b>	<b>8857</b>	<b>1691</b>

Fonte SIGA