



Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio



Inaugurazione dell' Anno Giudiziario 2019
Relazione del Presidente Carmine Volpe

Roma, 19 Febbraio 2019

SOMMARIO

<i>Saluti</i>	1
1. <i>L'anno trascorso</i>	2
2. <i>Il Tar del Lazio nella cornice della giustizia amministrativa europea</i>	7
3. <i>Le novità normative</i>	10
3.1. <i>Aumento di organico e copia cartacea d'obbligo</i>	10
3.2. <i>Giustizia sportiva</i>	11
3.3. <i>Contratti pubblici</i>	14
4. <i>Gli uffici per il processo amministrativo</i>	17
5. <i>Il Tar del Lazio nella formazione</i>	19
6. <i>I profili quantitativi e qualitativi del contenzioso</i>	22
6.1. <i>I dati</i>	22
6.2. <i>Le decisioni significative</i>	29
7. <i>Riflessioni</i>	32
7.1. <i>Sulla discrezionalità dell'amministrazione</i>	32
7.2. <i>Il miglioramento del servizio giustizia</i>	34
8. <i>Il ricorso a forme di soluzione alternative delle controversie amministrative</i>	39
9. <i>Le iniziative in campo internazionale</i>	42
10. <i>Conclusioni</i>	46
<i>Dati statistici</i>	49

Saluti

Autorità civili, militari e religiose; giudici costituzionali; esponenti del mondo accademico; colleghi, anche a riposo, del Consiglio di Stato, di questo e degli altri Tribunali amministrativi regionali; magistrati degli altri Ordini giudiziari; componenti del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa; rappresentanti dell'Avvocatura dello Stato, delle Avvocature degli enti pubblici e del libero Foro; operatori e personale della giustizia amministrativa; gentili ospiti.

Si inaugura l'anno giudiziario e come sempre è momento di incontro e confronto, oltre che di meditazione e riflessione, con uno sguardo - anche critico - indietro (all'anno trascorso) e avanti (a quello in corso).

Per me è la quarta inaugurazione. E segna il tempo che passa, inesorabilmente.

Sono diventato quasi un veterano, ma non posso non sentire l'importanza di questo evento, che è centrale nell'illustrare l'attività svolta nell'anno passato e il ruolo ricoperto da questo Tribunale nel sistema di giustizia amministrativa europeo, nazionale e locale.

Quest'anno, e per la prima volta nella mia presidenza, ho inteso innovare la prassi, dando parola agli avvocati i quali, assieme ai magistrati e al personale amministrativo, sono i protagonisti della vita di questo Tribunale. Così che ho invitato a svolgere un breve intervento sia l'Avvocato generale dello Stato che il Presidente del Consiglio nazionale forense.

1. L'anno trascorso

L'anno trascorso, a differenza del 2017, è stato abbastanza tranquillo per il Tar del Lazio, consentendo di lavorare serenamente e proficuamente. Forse si è preso atto che questo Tribunale non costituisce intralcio alla crescita del Paese.

Certo è che è continuata l'opera di garanzia della legalità da parte di questo Tribunale, al fine di assicurare l'osservanza della legge e delle regole secondo principi di indipendenza, imparzialità e terzietà.

Il nostro ordinamento è tutto incentrato nel demandare al giudice amministrativo la risoluzione dei conflitti.

Ma accade, sempre più frequentemente, che i conflitti insorgono non più solo tra pubblica amministrazione, che esercita il potere, e soggetti privati destinatari dello stesso - sia nel caso in cui ci si opponga all'esercizio del potere che nell'ipotesi in cui si pretenda qualcosa dall'amministrazione (interessi, rispettivamente, di tipo oppositivo e pretensivo) - ma anche tra pubbliche amministrazioni stesse, nei diversi livelli di interessi devoluti alla cura delle stesse.

In questo caso, il giudice amministrativo interviene in un campo che dovrebbe, invece, essere lasciato ai vari ambiti amministrativi, nella ricerca della soluzione dei conflitti insorti tra loro.

E interviene anche nella carenza dell'esercizio di poteri attribuiti dalla legge. Come recentemente accaduto con la sentenza della sez. III-quater di questo Tribunale n. 500/2019, con cui si è dichiarato l'obbligo

dei Ministeri dell'ambiente, della salute e dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, ciascuno per il proprio ambito di competenza, di provvedere, in attuazione di quanto disposto dall'art. 10 della l. n. 36/2001, ad adottare una campagna informativa, rivolta all'intera popolazione, avente a oggetto l'individuazione delle concrete modalità d'uso degli apparecchi di telefonia mobile (telefoni cellulari e cordless) e l'informazione dei rischi per la salute per l'ambiente connessi all'uso improprio di tali apparecchi.

Il che non vuol dire ingerenza del giudice amministrativo. Significa, invece, supplenza all'inerzia (illegittima) dell'amministrazione nell'esercitare i poteri ad essa spettanti e all'incapacità dell'apparato amministrativo di assumersi le proprie responsabilità nelle risposte da dare al cittadino. E si tratta di intervento necessitato dalla mancata previsione di idonei strumenti di risoluzione delle controversie diversi dall'agire sempre e comunque innanzi al giudice amministrativo.

D'altra parte, in un campo in cui non mancano occasioni di antinomie normative, il giudice, nella ricerca della coerenza dell'ordinamento, tende a intervenire sempre di più. L'incertezza del diritto aumenta la domanda di giustizia ma, nello stesso tempo, non si può pretendere che l'integrazione normativa sia demandata sempre e solo al giudice.

In uno Stato di diritto, che fa parte dell'Unione europea, il primato del diritto europeo influenza metodi e strumenti di tutela.

Il principio di effettività della tutela giurisdizionale, elevatosi da principio costituzionale a principio del diritto europeo, impone la *full jurisdiction*, ossia il pieno controllo giudiziario dell'attività amministrativa, la piena tutela cautelare e l'accelerazione dei processi decisionali, per assicurare rapidità e pienezza della tutela, esecuzione delle decisioni e completa riparazione dei danni prodotti dall'illegittimo esercizio, o non esercizio, del potere.

Così che l'efficacia e l'efficienza di un sistema di giustizia amministrativa devono essere rapportate a principi e parametri europei.

Il primato del diritto europeo influenza il diritto interno, imponendosi sullo stesso. Molti principi dell'attività amministrativa (art. 1, comma 1, della l. n. 241/1990), a loro volta di derivazione costituzionale, si sono elevati a principi dell'ordinamento europeo, in una relazione ormai bidirezionale.

I principi di certezza del diritto, parità di trattamento, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, non discriminazione, proporzionalità e trasparenza sono ormai principi del diritto europeo e della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea. In particolare, il principio di proporzionalità (corollario del principio di ragionevolezza) è stato applicato dalla giurisprudenza della Corte come controllo di legittimità dell'azione amministrativa degli Stati membri ed è diventato uno dei fondamenti costituzionali del diritto europeo.

In questa cornice anche il Tar del Lazio svolge un ruolo rilevante nell'integrazione degli ordinamenti giuridici degli Stati membri dell'Unione, nell'emersione dei diritti dei cittadini a livello europeo e nella tutela dei diritti fondamentali, elevando i principi costituzionali a principi europei e dando il proprio contributo nell'assicurare la conformità del diritto interno al diritto europeo.

Tredici sono state le ordinanze con cui questo Tribunale, nel corso del 2018, ha rimesso questioni pregiudiziali all'interpretazione della Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). In tema, tra l'altro, di: debenza dei contributi nell'ambito del programma di risoluzione delle crisi bancarie; esclusione dalla gara di appalto dell'offerente per mancanza dei requisiti obbligatori di un subappaltatore; natura giuridica di organismo di diritto pubblico, o meno, di Poste Italiane s.p.a. e Poste Tutela s.p.a.; incenerimento dei rifiuti; acquisto delle azioni Mediaset s.p.a. da parte della società francese Vivendi S.A.; compatibilità delle norme "spalma incentivi" nel settore fotovoltaico; trattamento economico di soggetti, già titolari di trattamento pensionistico erogato da un ente previdenziale pubblico, che svolgono attività lavorativa in favore di una pubblica amministrazione.

Continua, inoltre, il rilevante ruolo svolto dal Tar del Lazio tra legalità e mercato. Il principio di concorrenza, che di per sé costituisce uno dei cardini del Trattato, trova attuazione e garanzia anche nelle

decisioni di questo Tribunale. Non solo in materia di appalti e di contratti pubblici, ma soprattutto nell'ambito del controllo di legalità dei provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), attribuiti alla competenza funzionale del Tar del Lazio.

2. Il Tar del Lazio nella cornice della giustizia amministrativa europea

La peculiarità del Tar del Lazio, giudice amministrativo di primo grado che condensa in sé le competenze di Tar regionale, per la Regione Lazio, e di Tar centrale, in quanto decide sugli atti dei ministri e del Governo, degli organi a rilevanza costituzionale, come il Consiglio superiore della magistratura (CSM), delle Autorità indipendenti, lo rende un *unicum* nel panorama della giustizia amministrativa in Europa; per l'importanza e la delicatezza del contenzioso che gli è riservato.

In quasi tutti i Paesi europei aventi un sistema di giustizia amministrativa, il riparto di competenze tra gli organi giudiziari è molto più articolato e complesso che in Italia.

Esso si caratterizza, in generale, per due aspetti che nell'ordinamento italiano non si riscontrano:

- 1) l'introduzione, in molti Paesi (Spagna, Francia e Germania), di un giudice monocratico di primo grado, per particolari materie o controversie di minore valore;
- 2) l'attribuzione di alcune materie di maggiore importanza alla competenza in unico grado del giudice di appello o della Corte suprema amministrativa.

Inoltre, nella maggioranza dei Paesi europei, il contenzioso del giudice amministrativo riguarda anche materie che in Italia sono di competenza del giudice ordinario; quali le espulsioni dei cittadini extracomunitari irregolari, il diritto di asilo, la responsabilità civile degli enti pubblici, le

contravvenzioni stradali. Ciò significa che spesso si registra un contenzioso numericamente più rilevante, ma meno impegnativo dal punto di vista qualitativo.

In questo quadro, tenendo conto delle peculiarità dei vari ordinamenti, può dirsi, ad esempio, che in Spagna competenze equivalenti a quelle del Tar del Lazio sono suddivise tra organi di primo e secondo grado, regionali e centrali, e *Tribunal Supremo* (la Corte Suprema spagnola).

In Spagna, infatti, vi sono organi di primo e secondo grado con articolazione provinciale o regionale, che sono competenti per le controversie afferenti gli atti delle Comunità autonome e delle municipalità e, solo a Madrid, oltre a questi, vi è un organo giudiziario, articolato in un primo e secondo grado (*Juzgados centrales* e *Audiencia Nacional*), di carattere centrale e specializzato, deputato a decidere delle controversie riguardanti le autorità statali, il quale ha giurisdizione su tutto il territorio nazionale.

Tuttavia, alcune tra le controversie di maggiore rilevanza sono riservate in unico grado al *Tribunal Supremo*, il quale giudica, ad esempio, degli atti amministrativi e regolamentari del Capo del Governo, degli atti dell'organo di autogoverno della magistratura, ecc.

Per certi versi analoga alla situazione spagnola è quella austriaca, a seguito della riforma costituzionale del 2012, con la creazione di Corti amministrative di primo grado statali e di una corte amministrativa

federale, avente sede a Vienna, per gli atti dell'amministrazione federale.

In Francia, invece, il contenzioso di maggior rilievo, in gran parte coincidente con quello su cui il Tar del Lazio giudica come tribunale "centrale", viene riservato al *Conseil d'État* in unica istanza, il quale giudica ad esempio dei decreti e regolamenti ministeriali, degli atti delle autorità indipendenti, ecc.

Diverse e di minore ampiezza rispetto alle competenze del Tar del Lazio, appaiono, pertanto, le competenze attribuite nell'ordinamento francese al Tribunale amministrativo di Parigi, il quale è competente in via residuale su tutte le materie che non ricadono nella competenza dei Tribunali amministrativi periferici e del *Conseil d'État*.

In Germania, stante la natura federale dello Stato, le corti amministrative di primo e secondo grado sono organi giudiziari dei *Land* e sono da essi disciplinate e finanziate. Tra esse, dunque, non è dato rinvenire una Corte dotata di competenze specifiche e tantomeno di carattere centrale.

In Europa, quindi, solo il Tar del Lazio assume un ruolo così significativo e rilevante, quasi "crocevia" di tutta la giustizia amministrativa italiana di primo grado (*the "Hub" of the Administrative Justice*).

3. Le novità normative

3.1. Aumento di organico e copia cartacea d'obbligo

Il 2018 ha visto diverse novità normative di interesse per la giustizia amministrativa.

La legge di bilancio n. 145/2018 ha previsto, “al fine di agevolare la definizione dei processi amministrativi pendenti e di ridurre ulteriormente l'arretrato”, l'assunzione, con conseguente incremento della dotazione organica, di consiglieri di Stato e di referendari dei Tar, anche in deroga alla vigente normativa in materia di turn over (art. 1, comma 320), nonché, per il triennio 2019-2021 e in deroga ai vigenti limiti assunzionali, il reclutamento, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, sino a 26 unità di personale non dirigenziale del Consiglio di Stato e dei Tar, con conseguente incremento della dotazione organica (art. 1, comma 321).

Per i magistrati amministrativi, a differenza dei magistrati ordinari e degli avvocati e procuratori dello Stato, non è stato indicato il numero dell'incremento della dotazione organica. Così che l'incremento, per potere essere operativo, ha bisogno comunque di un provvedimento amministrativo attuativo o addirittura di un ulteriore intervento normativo.

L'obbligo del deposito della copia cartacea del ricorso e degli scritti difensivi - per i giudizi introdotti con i ricorsi depositati con modalità telematiche - è diventato definitivo. Ciò per effetto dell'art. 15, comma 1-bis, del d.l. n. 113/2018, convertito dalla l. n.

132/2018, che ha soppresso il termine finale del 1° gennaio 2019 previsto nell'art. 7, comma 4, del d.l. n. 168/2016, convertito dalla l. n. 197/2016.

Conosco la posizione manifestata dal Consiglio Nazionale Forense (con delibera n. 567 del 14 dicembre 2018), secondo cui la modifica sarebbe in aperta contraddizione con la semplificazione dei processi - che con l'introduzione del processo amministrativo telematico (PAT) si voleva ottenere - siccome duplicazione di attività e inaccettabile aggravio dei costi.

Rilevo al riguardo, tuttavia, che eguali esigenze connesse alla necessità della copia cartacea sono sentite nell'ambito del processo tributario, laddove al riguardo non è stato previsto alcunché, mentre alla data del 1° luglio 2019 diventerà obbligatorio per legge l'utilizzo delle modalità telematiche per la notifica e il deposito degli atti processuali, dei documenti e dei provvedimenti giurisdizionali.

3.2. Giustizia sportiva

Tra le novità di maggiore impatto intervenute vanno ricordate le disposizioni che hanno ampliato l'ambito della giurisdizione amministrativa in materia di giustizia sportiva.

A seguito delle modifiche apportate all'organico del campionato di serie B e del contenzioso che ne è scaturito, è stato emanato, dapprima, il d.l. n. 115/2018 recante "Disposizioni urgenti in materia di giustizia amministrativa, di difesa erariale e per il regolare

svolgimento delle competizioni sportive”, pubblicato il 6 ottobre 2018 ed entrato in vigore il giorno successivo.

Il decreto ha apportato modifiche al codice del processo amministrativo (c.p.a.), introducendo (sub lettera «z-septies») una nuova materia di giurisdizione esclusiva all’elenco di cui all’art. 133, comma 1, del c.p.a., avente ad oggetto “le controversie relative ai provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche”; con riferimento a tali controversie è stata prevista, poi, la competenza funzionale inderogabile del Tar del Lazio, sede di Roma, ampliando le ipotesi di cui all’art. 135 del c.p.a., e l’applicazione del rito abbreviato di cui all’art. 119 del c.p.a.

Il decreto legge non è stato convertito, ma la parte più rilevante del suo contenuto è stata recepita dall’art. 1 della legge di bilancio (l. n. 145/2018), che ha dedicato quattro commi al tema della giustizia sportiva.

In particolare, il comma 647 ha apportato modificazioni all’art. 3, comma 1, del d.l. n. 220/2003, convertito dalla l. n. 280/2003, aggiungendo, questa volta nel testo della norma che delinea l’assetto dei rapporti tra giurisdizione statale e ordinamento sportivo, la previsione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e della competenza funzionale inderogabile del Tar del Lazio, con sede in Roma, sulle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di

ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche; è stata ribadita anche l'applicazione, in questi casi, del rito speciale di cui all'art. 119 del c.p.a.

In relazione a tali controversie il legislatore ha escluso, allo stato attuale, ogni competenza degli organi di giustizia sportiva, facendo comunque salva la possibilità per il CONI e le Federazioni sportive di prevedere organi di giustizia dell'ordinamento sportivo che decidano tali questioni anche nel merito e in unico grado, e le cui statuizioni siano impugnabili dinanzi al Tar del Lazio.

È stata prevista altresì, in via transitoria (comma 648), la possibilità di riproporre innanzi al Tar, nel termine di trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, le controversie pendenti dinanzi agli organi di giustizia sportiva aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive, introducendo a tal fine il meccanismo della *translatio iudicii* codificato dall'art. 11, comma 2, del c.p.a.

Infine, viene precisata l'applicabilità immediata della legge anche ai processi e alle controversie in corso alla data della sua entrata in vigore (comma 650).

L'individuazione di una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, e di competenza funzionale di questo Tribunale, introdotta con il decreto legge citato e confermata dalla l. n.

145/2018, esprime una perdurante fiducia nell'operato di questo plesso e nella rapidità della risposta di giustizia che lo stesso può assicurare, anche a fronte di provvedimenti che richiedono particolare urgenza ed efficienza di definizione.

3.3. Contratti pubblici

Novità in tema di contratti pubblici, oltre che di società pubbliche, sono state di recente apportate dalla legge di bilancio n. 145/2018.

Si tratta, in primo luogo, di disposizioni che hanno riguardato la programmazione (art. 1, commi 108-111), la creazione della struttura di progettazione (art. 1, commi 162-168), le società a partecipazione pubblica (art. 1, commi 721, 722, 723 e 724).

Poi l'art. 1, comma 912, ha introdotto fino al 31 dicembre 2019 una deroga all'art. 36 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), che disciplina le procedure di affidamento dei contratti sotto soglia europea, al fine di elevare dagli attuali 40.000 euro a 150.000 la soglia prevista per l'affidamento di lavori con procedura diretta, previa consultazione, ove esistenti, di tre operatori economici e applicare la procedura negoziata, previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici, per lavori da 150.000 euro fino a 350.000 euro. La disposizione in esame specifica che le suddette deroghe, introdotte nelle more di una complessiva revisione del detto codice, sono valide fino al 31 dicembre 2019.

L'art. 10 del d.l. n. 109/2018, convertito dalla l. n. 130/2018, ha previsto, al comma 1, una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo cui sono devolute le controversie aventi ad oggetto gli atti del Commissario straordinario per la ricostruzione del tratto crollato del ponte "Morandi" dell'autostrada A10 nel Comune di Genova e concernenti le attività "per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, nonché per la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario".

Inoltre, l'art. 5 del d.l. n. 135/2018 ha sostituito la lett. c) del comma 5 dell'art. 80 del codice dei contratti pubblici in tema di "gravi illeciti professionali" che comportano, da parte delle stazioni appaltanti, l'esclusione dalla partecipazione alla procedura di appalto.

Le modifiche sono tese ad allineare il testo dell'art. 80, comma 5, lett. c), del codice all'art. 57, par. 4, della direttiva 2014/24/UE, il quale considera in maniera autonoma fattispecie di esclusione che erano indicate a titolo esemplificativo nell'originaria lett. c) dell'art. 80, comma 5, del codice.

La disposizione sostituita ha già dato luogo ad un nutrito contenzioso innanzi al giudice amministrativo conseguente, soprattutto, all'individuazione degli esatti confini delle previste ipotesi di esclusione, oltre che a rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea da parte del Consiglio di Stato (ordinanza della sez. V,

23 agosto 2018, n. 5033). L'incertezza si è acuita con le interpretazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac), con le linee guida, e dall'AGCM, in alcuni punti tra loro contrastanti.

4. Gli uffici per il processo amministrativo

L'art. 53-ter della l. n. 186/1982 (introdotto dall'art. 8, comma 1, del d.l. n. 168/2016, convertito dalla l. n. 197/2016) ha istituito, a supporto dell'attività dei magistrati amministrativi, l'ufficio per il processo, ovvero strutture organizzative interne degli uffici di segreteria, finalizzate a garantire la ragionevole durata del processo e la piena attuazione del processo amministrativo telematico.

In attuazione del disposto normativo, con successivo decreto del Presidente del Consiglio di Stato in data 25 maggio 2017, si è provveduto alla formale costituzione dell'ufficio per il processo presso la giustizia amministrativa (art. 22-bis).

Il succitato articolo ha, inoltre, espressamente previsto, con riferimento al Tar del Lazio, l'istituzione di detto ufficio "presso ogni sezione esterna".

Conseguentemente, con mio decreto del 18 gennaio 2018, sono stati attivati gli uffici per il processo presso le tre sezioni esterne di questo Tribunale ed è stata demandata a ciascuno dei presidenti di sezione esterna l'organizzazione dell'ufficio di rispettiva competenza, nonché la programmazione delle relative attività.

Sono così intervenuti i decreti presidenziali n. 52 del 19 marzo 2018, n. 60 del 23 marzo 2018 e n. 20 del 2 febbraio 2018, relativi, rispettivamente, alle sezioni prima, seconda e terza esterne, con i quali sono state definite le linee fondamentali per l'organizzazione dell'ufficio, da articolare sulla base del numero effettivo dei magistrati in servizio, nonché del personale di

segreteria a ciascuno assegnabile e di coloro che svolgono il tirocinio formativo, ai sensi dell'art. 73 del d.l. n. 69/2013.

La peculiarità dell'ufficio per il processo si rinviene nella natura dell'attività svolta, che non è prettamente amministrativa, ma partecipativa dell'attività giurisdizionale dell'intero ufficio giudiziario.

Da ciò deriva una certa elasticità della struttura, la cui ratio si rinviene nella necessità di arricchire gli uffici giudiziari di dotazioni che possano supportare, a vario titolo, la maggiore complessità del contenzioso.

Dal quadro organizzativo appena descritto emerge l'assoluta unicità dell'ufficio del processo, non paragonabile ad altra struttura organizzativa, nel quale assume un ruolo fondamentale la figura del presidente e quella del magistrato da questi delegato.

Da qui scaturisce un rapporto sinergico, nel quale non solo i tirocinanti, ma anche gli stessi magistrati affidatari, si interfacciano con l'ufficio del processo, sempre nella prospettiva di contribuire a garantire la ragionevole durata del processo e la piena attuazione del processo amministrativo telematico.

5. Il Tar del Lazio nella formazione

Anche il 2018 ha visto il Tar del Lazio in primo piano, non solo nella risoluzione delle controversie, ma anche nella formazione scientifica e nell'approfondimento di essenziali tematiche interessanti la vita delle istituzioni pubbliche oltre che la concreta applicazione del diritto.

Sono stati organizzati presso questo Tribunale diversi incontri in tema di contratti pubblici, processo amministrativo - di particolare rilievo quelli sulle tecniche redazionali e il linguaggio giuridico dei provvedimenti del giudice amministrativo, e sulla collaborazione tra giudice e avvocato nel processo - ambiente e territorio, imprese pubbliche e settori speciali, società pubbliche. Gli incontri hanno visto la partecipazione di magistrati amministrativi, ordinari e della Corte dei Conti, avvocati, professori, funzionari delle pubbliche amministrazioni e addetti al settore.

E' poi proseguita con successo l'attività di formazione giuridica indirizzata ai giovani.

L'8 novembre 2018 è stata formalmente sottoscritta una convenzione con l'Università degli studi di Roma la Sapienza, con cui si è avviato un rapporto di collaborazione scientifica e didattica, finalizzato a promuovere lo scambio di risorse e competenze in favore degli studenti.

L'iniziativa ha lo scopo di favorire, attraverso l'organizzazione di convegni, seminari e attività di ricerca, azioni comuni e forme di integrazione e di

cooperazione gratuita, da svolgersi in ambito sia nazionale che internazionale.

Sempre nell'ottica della collaborazione scientifica, il Tar del Lazio ha ospitato, lo scorso 7 novembre, 40 studenti dell'Università LUMSA, che hanno presenziato a un'udienza pubblica della sezione I.

Sono state rinnovate (a decorrere dal 1° gennaio 2019) le convenzioni stipulate con l'Università degli Studi Roma Tre e con la Scuola di Specializzazione per le professioni legali dell'Università LUMSA, aventi ad oggetto lo svolgimento di attività di tirocinio formativo presso questo Tar.

Sono proseguiti i tirocini formativi. A seguito dell'indizione della procedura per 60 tirocinanti da immettere presso il Tar del Lazio, ai sensi dell'art. 73 del d.l. n. 69/2013 (convertito dalla l. n. 98/2013), sono stati sottoscritti, nei mesi di marzo e aprile, 42 accordi.

I tirocinanti così selezionati sono stati assegnati agli uffici del processo amministrativo, istituiti presso le tre sezioni esterne di questo tribunale, e destinati anche ad un ciclo formativo (5 incontri), in collaborazione con l'Ufficio studi del Consiglio di Stato.

Infine, nell'anno 2018 è proseguito, ed è attualmente in corso, il programma di incontri con gli studenti delle scuole secondarie del Lazio, dal titolo "Costituzione, giudici e cittadini di domani".

L'iniziativa ha coinvolto circa 38 scuole con la partecipazione di circa 1.300 studenti e ha visto impegnati magistrati, dirigenti del Tar e avvocati.

Il programma degli incontri prevede nella prima parte una breve presentazione dell'assetto costituzionale della giustizia, e di quella amministrativa in particolare, tenuta da magistrati e avvocati, cui segue la simulazione di un processo, con la partecipazione attiva dei ragazzi che sono chiamati ad esaminare, discutere e decidere alcuni casi tratti da giudizi realmente decisi.

Si tratta di incontri che mirano a migliorare la conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione e dei meccanismi di funzionamento della giustizia, e a stimolare una riflessione autonoma, da parte degli studenti, sulla legalità, le regole della convivenza civile e l'effettività della tutela giurisdizionale, nella consapevolezza che la giustizia deve funzionare per i cittadini, ma per funzionare bene ha anche bisogno del contributo di tutti coloro che quotidianamente vi entrano in contatto.

6. I profili quantitativi e qualitativi del contenzioso

6.1. I dati

Considerando i ricorsi pervenuti al Tar del Lazio, sede di Roma, dal 2005 al 2018, si registra fino al 2012 una sostanziale costanza nel numero dei ricorsi depositati, con una leggera tendenza a una loro diminuzione, salvo poi osservare, nel successivo biennio 2013-2014, una significativa ripresa, pari a una media nel suddetto biennio di 15.032 ricorsi, superiore di 3.082 rispetto alla media di 11.950 del periodo 2005-2012.

Nel quadriennio appena conclusosi il Tar del Lazio è stato attraversato da un significativo afflusso di contenzioso, che ha incrementato in modo rilevante il numero dei ricorsi introitati. Si è passati da un valore medio di 12.566 del periodo 2005-2014 a un valore medio di 15.118 del periodo 2015-2018, con un aumento complessivo del 20,3%.

Nel corso del 2018 si è registrato un evidente incremento dei depositi rispetto al 2017, passandosi da 13.407 a 15.527 (+15,8%), così attestandosi su valori in linea con quelli del 2016.

Tra i fattori che hanno contribuito all'incremento, una parte significativa è riconducibile ai ricorsi ordinari in materia scolastica e universitaria, in numero di 3.395 rispetto ai 2.390 dell'anno precedente (+42%). Altra importante parte concerne i ricorsi per mancata esecuzione del giudicato, passati dai 1.353 del 2017 ai 1.814 del 2018 (+ 34%). Di questi ultimi, 1.244 ricorsi

conseguono alla mancata esecuzione di giudicato su condanne in materia di equa riparazione per ritardo nei giudizi (c.d. legge Pinto), che, rispetto ai 757 del 2017, risultano incrementati del 64,3%. In aumento anche i ricorsi in materia di silenzio, il cui numero si è attestato su 1.115 rispetto ai 799 del 2017 (+39,5%).

oooo

In aumento è anche il numero complessivo dei ricorsi depositati dinanzi al giudice amministrativo di primo grado: nel 2018 i nuovi ricorsi sono aumentati, nell'insieme dei Tar, di poco più del 2,9% (a fronte di 48.555 ricorsi proposti nel 2017, nel 2018 ne sono pervenuti complessivamente 49.968).

A tale aumento ha contribuito il Tar del Lazio in misura considerevole. Infatti, nel 2018 l'incidenza dei ricorsi ivi depositati sul totale nazionale risulta pari al 31,07%, con un incremento del 3,46% rispetto al 27,61% del 2017 (se si considera anche la sezione staccata di Latina, l'incidenza del Tar del Lazio nel 2018 raggiunge il 32,55% del totale nazionale dei ricorsi). Il dato si inserisce in un quadro di progressivo sostanziale incremento dell'incidenza percentuale degli introiti del Tar di Roma rispetto a quella di tutti gli altri Tar (20,26% nel 2011, 22,51% nel 2012, 24,06% nel 2013, 26,45% nel 2014, 25,82% nel 2015, 28,76% nel 2016 e 27,61% nel 2017).

Lo stesso dato risulta ancora più significativo se raffrontato con l'incidenza percentuale registrata nel 2005, in cui i ricorsi depositati presso il Tar di Roma

rappresentavano “soltanto” il 19,96% del totale nazionale.

La situazione di assoluta specialità di questo Tribunale è efficacemente delineata anche dall'esame dei dati riguardanti la distribuzione del carico complessivo dei ricorsi pervenuti al Tar del Lazio tra le singole sezioni interne. Alcune sezioni interne (quali la I-ter e la III-bis) hanno introitato nel corso dell'anno, da sole, più ricorsi di quelli pervenuti nella maggior parte dei Tar. Merita di essere evidenziato che la III sezione esterna, da sola, ha introitato nel 2018 il maggior numero dei ricorsi tra i Tribunali amministrativi, seguita dalla sede di Napoli e quindi dalla I e dalla II sezione esterne del Tar del Lazio.

oooo

La materia che nell'anno ha fatto registrare in assoluto i più alti introiti è stata quella attinente al contenzioso scolastico e universitario con, come accennato, 3.395 ricorsi incamerati (pari a circa il 21,9% dei ricorsi complessivi). Di questi, 1.137 in ambito universitario e 2.258 in quello scolastico.

I 1.583 ricorsi in materia di immigrazione e di cittadinanza, pari al 10,19% degli introiti complessivi, occupano il secondo posto; al terzo posto si collocano i ricorsi per l'esecuzione di giudicato ai sensi della legge Pinto, con 1.244 depositi.

I 1.814 ricorsi in tema di esecuzione del giudicato, di cui il 68,57% concernenti, come detto, i ricorsi ex legge Pinto, a loro volta costituiscono l'11,68% del totale dell'anno.

Quanto ai 1.115 ricorsi depositati avverso il silenzio dell'amministrazione, gli stessi rappresentano il 7,18% dei ricorsi complessivi.

In materia di appalti il numero complessivo dei ricorsi depositati è stato pari a 552 (di cui 79 riconducibili all'art. 120, commi 2-bis e 6-bis, del c.p.a.) e incidono per il 3,55 % del totale. In proposito si rileva una flessione degli stessi rispetto ai 615 del 2017, con un decremento di circa il 10,2%.

ooooo

Dei 15.527 ricorsi pervenuti nel 2018, più della metà (8.807) presentavano una richiesta cautelare (il 2% circa in più delle 8.630 istanze cautelari pervenute nel 2017) e le ordinanze cautelari emesse sono state 5.640. Gli esiti delle ordinanze cautelari sono stati di rigetto per circa il 61,9% delle istanze trattate, a fronte di una percentuale di accoglimento pari a circa il 20,4%; la rimanente percentuale del 17,7% riguarda esiti diversi.

Va segnalato, inoltre, che, nel corso del 2018, sono stati emessi 2.248 decreti cautelari monocratici, con un incremento di circa il 15% rispetto al 2017 (1.951).

oooo

Venendo ai dati sui provvedimenti emessi, si deve dare conto di una diminuzione nel corso del 2018 delle pronunce rispetto all'anno precedente che ha riguardato indistintamente, sia pure con diverse incidenze, tutte le tipologie di provvedimenti. Il dato più evidente riguarda i decreti decisori adottati: nel 2017 ne sono stati pubblicati 8.050 a fronte dei 6.537 del 2018 (di cui 6.061

decreti di perenzione), pari a un decremento del 18,8% circa.

Il numero delle sentenze definitive emesse ha registrato una flessione pari al 4,5%: nel 2018 sono state pubblicate 9.244 sentenze definitive a fronte delle 9.679 sentenze definitive pubblicate nell'anno 2017.

Nel 2018 sono state pubblicate 1.808 sentenze definitive in forma semplificata, pari al 19,5% delle sentenze definitive complessivamente emesse nell'anno.

Inoltre, sono stati emessi nell'anno 599 provvedimenti (ordinanze e altri decreti) che hanno definito il giudizio.

La diminuzione del numero dei provvedimenti emessi è da ricondurre, per un verso, al permanere di una situazione di immutata criticità riguardante l'organico del personale di magistratura e, per l'altro, ai riverberi di carattere organizzativo legati al significativo tasso di *turn over* che ha coinvolto il personale stesso nel corso del 2018. A ciò possono aggiungersi, in particolare per quanto concerne i decreti decisori, circostanze legate sia alla naturale diminuzione delle più risalenti pendenze, sia alla fisiologica variabilità, nel tempo, del numero dei ricorsi da avviare alle procedure di perenzione.

In ogni caso, pur a fronte di tale riduzione, il rapporto tra ricorsi definiti (16.519) e ricorsi pervenuti nell'anno (15.527) fa registrare comunque un valore di segno positivo, pari a circa l'1,06.

Più in generale, tale saldo attivo tra ricorsi pervenuti e definiti ha determinato un'ulteriore diminuzione (del 2,85%) dei ricorsi complessivamente pendenti al Tar del Lazio che, al 31 dicembre 2018, ammontavano a 53.101 (mentre, al 31 dicembre 2017, erano 54.659). Tale dato, ove raffrontato con le pendenze rilevate al 31 dicembre 2009 (172.782), delinea l'ampiezza del decremento realizzatosi negli ultimi nove anni.

oooo

Relativamente agli esiti delle sentenze emesse, quello di accoglimento ha riguardato 2.888 ricorsi (pari al 30,5 % dei ricorsi definiti con sentenza), mentre gli esiti di rigetto sono stati 2.980 (pari al 31,5 % dei ricorsi definiti con sentenza), cui devono aggiungersi 2.958 esiti di puro rito (irricevibilità, improcedibilità, inammissibilità, cessata materia del contendere), pari al 31,3%; gli altri esiti sono stati 634 (pari al 6,7%).

In materia di appalti i ricorsi definiti con sentenza nel 2018 sono stati 544, di cui 74 con esito di accoglimento, 257 con esito di rigetto e 213 con altri esiti.

Nel corso dell'anno 2018 risultano pubblicate 679 sentenze contro il silenzio dell'amministrazione, di cui 192 con esito di accoglimento, anche parziale, 23 di rigetto, 319 di improcedibilità per sopravvenuta carenza d'interesse o di cessazione della materia del contendere e 145 con altri esiti.

Per quanto riguarda i ricorsi in materia di accesso, quelli definiti con sentenza sono stati 256, di cui 90 accolti, 49 respinti e 117 definiti con altri esiti.

Per ultimo, i ricorsi per l'esecuzione del giudicato definiti con sentenza sono stati complessivamente 1.386, con esito di accoglimento in numero di 835, 31 con esito di rigetto e 520 con altri esiti.

oooo

Infine, il dato sugli appelli avverso le sentenze del Tar del Lazio, il quale non può che essere riferito al 2017.

Le sentenze di primo grado del 2017 non appellate sono state 7.928, pari a circa all'81% del totale (9.793). Le sentenze appellate risultano 1.865. Al momento risultano definiti 739 appelli, di cui 270 accolti (pari al 36,53% degli appelli definiti), 327 respinti o inammissibili (pari al 44,25%) e 142 con altri esiti (pari al 19,22%). Se ne ricava che le sentenze di primo grado emesse nel 2017 che sono divenute definitive rappresentano l'84,29% del totale.

oooo

Relativamente ai tempi medi di definizione dei ricorsi con sentenza e ordinanza - che comprende sia gli appalti, che vengono definiti in pochi mesi, sia i riti abbreviati e quelli ordinari - essi si attestano su 1.123 giorni (poco più di 3 anni), circa 6 mesi in più di quanto richiesto nel 2017 (due anni e mezzo circa). Ma il tempo di definizione dei ricorsi con sentenza si riduce a 822 giorni (poco più di due anni) se non si considerano i ricorsi definiti nel 2018 in occasione di udienze dedicate allo smaltimento dell'arretrato (circa 900 ricorsi).

Per il dettaglio dei dati si rinvia alle tabelle allegate.

6.2. Le decisioni significative

Per le decisioni più significative rinvio alla rassegna.

Solo a titolo esemplificativo, per dare un'idea della varietà e ampiezza delle questioni che affronta quotidianamente questo Tribunale, ricordo alcune pronunce emesse nel corso dell'anno 2018.

Con le sentenze dell'11 luglio, nn. 9229 e 9230, la sezione III-bis si è occupata delle modalità e dei limiti del ricorso all'informatica nelle procedure amministrative, con riferimento in particolare all'algoritmo utilizzato per le assegnazioni e i trasferimenti operati nell'ambito del piano straordinario di assunzione dei docenti; algoritmo che avrebbe del tutto sostituito la fase istruttoria governata dal responsabile del procedimento.

Il Tribunale ha evidenziato che, nel caso in cui l'istruttoria procedimentale venga integralmente surrogata da un impersonale meccanismo informatico e matematico, privo di capacità di valutazione delle singole fattispecie, vengono violate le garanzie e i canoni procedurali propri della l. n. 241/1990, quali l'accesso, la partecipazione, l'interlocuzione personale e la trasparenza, oltre che l'obbligo di motivazione delle decisioni amministrative, non essendo possibile per l'interessato comprendere l'*iter* logico seguito dall'amministrazione per giungere alla decisione. Tali pronunce hanno affermato il principio della strumentalità delle procedure informatiche rispetto ai procedimenti amministrativi, nell'ambito dei quali l'attività cognitiva, ponderativa e acquisitiva di

circostanze di fatto e situazioni personali degli interessati, non può che essere svolta da un funzionario persona fisica.

Con la decisione della sezione I, 27 novembre 2018, n. 11494, è stata precisata l'ampiezza dei poteri spettanti all'Anac in merito alla rilevazione del c.d. "pantouflage" – meccanismo delle porte girevoli – ovvero il divieto previsto dall'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, secondo il quale i dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri, a pena di nullità dei contratti e degli incarichi conferiti. La sentenza ha chiarito che il potere di vigilanza dell'Anac si esplica nei confronti non dei soggetti privati ma delle sole amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, essendo, di contro, limitato, nei confronti dei soggetti privati, all'adozione di pareri "facoltativi" in materia di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Di particolare risonanza mediatica sono state poi le sentenze nn. 3261 del 22 marzo e 12481 del 21 dicembre, con cui la sezione III si è pronunciata sulle delibere dell'Autorità garante delle comunicazioni che hanno introdotto modifiche al regolamento per la tutela

dell'utente, imponendo agli operatori telefonici un limite temporale minimo per il rinnovo delle offerte e la cadenza della fatturazione, pari ad un mese anziché 28 giorni.

Il Collegio ha ritenuto tali delibere conformi alla disciplina di livello comunitario e nazionale, poiché volte a contrastare non l'autonomia negoziale e le libere scelte imprenditoriali riferite alla scadenza delle fatturazioni, ma specifiche modalità di scelta delle caratteristiche del servizio, non rispettose del principio di trasparenza nei confronti degli utenti, in quanto sostanzialmente finalizzate a realizzare incrementi tariffari non dichiarati e di non immediata percezione per i consumatori.

Tra le numerose ordinanze di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, di rilievo quella del 29 maggio 2018, n. 6010, con cui la sezione II ha rimesso il possibile contrasto tra gli artt. 57 e 71, paragrafo 6, della direttiva 2014/24/UE e l'art. 80, comma 5, del d.lgs. n. 50/2016, il quale prevede l'esclusione dalla gara dell'operatore economico offerente nel caso di accertamento, in fase di gara, di un motivo di esclusione relativo ad un subappaltatore facente parte della terna indicata in sede di offerta, in luogo di imporre all'offerente la sostituzione del subappaltatore designato.

7. Riflessioni

7.1. Sulla discrezionalità dell'amministrazione

Alcune riflessioni in tema di discrezionalità dell'amministrazione.

Esiste una discrezionalità in senso lato dell'amministrazione?

Due esempi.

In passato era consolidata la giurisprudenza secondo cui il CSM – nel conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi – esercitava una discrezionalità dotata di un margine di apprezzamento particolarmente ampio e i profili curriculari dei candidati non dovevano essere raffrontati in modo analitico, con riguardo a ciascuno dei parametri prestabiliti dalle norme secondarie adottate dall'organo di autogoverno ovvero a ognuna delle singole esperienze possedute dagli aspiranti all'incarico.

Tale orientamento pare sostanzialmente superato dal Consiglio di Stato che, in recenti pronunce, ha affermato che il giudizio comparativo espresso dal CSM deve presentare un sufficiente grado di analiticità, tanto nella fase valutativa dei curricula che in quella comparativa. Il giudice di appello ha ritenuto, a tal fine, di dare ampio risalto a quelle disposizioni regolamentari che introducono indicatori specifici, taluni dei quali dotati di “speciale rilievo”, e ha ritenuto che l'organo di autogoverno sia vincolato a prenderli espressamente in considerazione e a motivare puntualmente nel caso in cui siano ritenuti recessivi ai fini del giudizio di

comparazione (da ultimo Cons. Stato, sez. V, n. 97/2019).

Con riguardo ai ricorsi avverso scioglimenti dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 267/2000 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), si è affermato un orientamento giurisprudenziale secondo cui il provvedimento di scioglimento non ha natura sanzionatoria, ma preventiva, con la conseguenza che, ai fini della sua legittimità, è sufficiente la presenza di elementi indizianti, che consentano d'individuare, osservati non in maniera atomistica ma nel loro insieme, la sussistenza di un rapporto inquinante tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato infiltrato.

In tale contesto, le pronunce rese dal giudice di appello manifestano una decisa tendenza a valutare in maniera estremamente rigorosa ogni elemento indiziario utile a dimostrare l'esistenza di situazioni di condizionamento e di ingerenza nella gestione dell'ente. Alcune recenti sentenze del Consiglio di Stato (da ultimo, sez. III, n. 5970/2018), richiamata l'ampia discrezionalità di cui l'amministrazione dispone in sede di valutazione dei fenomeni connessi all'ordine pubblico e in particolare alla minaccia rappresentata dal radicamento sul territorio delle organizzazioni mafiose, hanno inteso valorizzare singoli episodi, considerati comunque significativi ai fini della dimostrazione della sussistenza di un condizionamento criminale, che questo Tribunale aveva ritenuto non sufficientemente

rilevanti, tenuto conto delle circostanze fattuali in cui erano maturati e in una considerazione “d’insieme”.

E allora, esiste una discrezionalità lata dell’amministrazione o invece esiste solo la discrezionalità, intesa come capacità di scegliere la via migliore per realizzare l’interesse pubblico indicato dalla legge e nell’osservanza delle regole?

Forse ci si dovrebbe orientare verso la seconda alternativa, con tutti i conseguenti effetti in tema di sindacato giurisdizionale.

7.2. Il miglioramento del servizio giustizia

La giustizia è un insopprimibile necessità comune. Occorre quindi vedere come sia possibile migliorarne il servizio.

Al riguardo non c’è bisogno di “riforme epocali”, le quali spesso annunciate si è visto poi come siano andate a finire. Un esempio su tutti: la riforma del codice dei contratti pubblici. Sarebbero sufficienti, invece, pochi interventi migliorativi del sistema.

Ma prima di pensare ad eventuali miglioramenti si dovrebbe porre una domanda. Si riesce a garantire una giustizia piena, effettiva e tempestiva in attuazione dei principi europei, costituzionali e del c.p.a.?

I problemi del Tar del Lazio sono comuni a quelli della giustizia tutta, oltre che a quelli della giustizia amministrativa. Ma vengono acuiti dalla sua centralità e unicità nella giustizia amministrativa di primo grado. Se ne evidenziano alcuni: a) l’arretrato; b) le risorse umane e strumentali; c) i costi di accesso alla giustizia; d) i tempi

del giudizio; e) la certezza delle regole e della giurisprudenza.

Quanto all'arretrato, l'esistenza di 53.101 ricorsi pendenti al 31 dicembre 2018 (l'anno prima erano 54.659) rappresenta un male estremo da curare con rimedi estremi.

Il lavoro fatto è encomiabile, ma non basta.

Ricordo che i ricorsi pendenti al 31 dicembre 2010 erano 143.254 e quelli pendenti al 31 dicembre 2015, anno del mio insediamento alla presidenza di questo Tar, 63.178.

Il presidente del Consiglio di Stato, con decreto 14 dicembre 2018 n. 176, ha trasformato la seconda sezione consultiva in sezione giurisdizionale al fine di smaltire l'arretrato costituito da circa 2.850 ricorsi pendenti depositati fino al 31 dicembre 2012.

Al Tar del Lazio eguale situazione vede la pendenza di circa 8.000 ricorsi depositati fino al 31 dicembre 2012, in numeri più o meno rilevanti (alcune volte superiori a 1.000) presso tutte le 12 sezioni. Ma, a risorse invariate, non è possibile trasformare nessuna sezione esistente in sezione deputata allo smaltimento dell'arretrato, dovendosi rispettare anche i carichi di lavoro fissati dal Consiglio di presidenza nel 2013 e ormai anacronistici.

Il risultato conseguito dal programma di smaltimento dell'arretrato su base volontaria svoltosi al Tar del Lazio dal novembre 2017 al settembre 2018 è esiguo. Sono stati definiti solo 1.137 ricorsi.

Con riguardo alle risorse umane e strumentali, si sconta la sproporzione tra il numero dei giudici e del personale ausiliario e il numero dei ricorsi da decidere. Il che imporrebbe un migliore impiego delle risorse dell'apparato giudiziario nazionale.

Se effettivamente la giustizia amministrativa deve rappresentare un servizio pubblico reso ai cittadini, le dotazioni organiche di questo Tribunale non possono essere mantenute nelle attuali elevate percentuali di scopertura (30,2%). Tra l'altro, in una situazione che vede ormai questo Tar attestato a ricevere quasi un terzo (nella specie 31,07%) dei ricorsi in entrata innanzi al giudice amministrativo di primo grado, in un contenzioso particolarmente complesso e delicato qualitativamente, oltre che unico nel panorama nazionale (art. 135 c.p.a.).

Attualmente il numero dei magistrati in servizio presso questo Tribunale è di 60 (di cui 3 presidenti) su 86 previsti in organico ed è eguale a quello che esisteva al 1° gennaio 2015, pochi mesi prima del mio insediamento come presidente di questo Tribunale; ciò malgrado successivamente l'organico di diritto sia stato incrementato da 73 a 86 e sia stato espletato un concorso per referendario.

Emblematica continua ad essere la situazione della sezione III esterna del Tar del Lazio, la quale da anni introita più ricorsi di tutti gli altri Tar ed è composta solo di quattro sezioni interne a differenza del Tar Campania, sede di Napoli, composto di otto sezioni interne.

Si aggiunge la significativa carenza di personale amministrativo, che rischia di compromettere il mantenimento delle condizioni di efficiente operatività nelle varie e complesse articolazioni che compongono la struttura di questo Tribunale.

Le criticità maggiori riguardano l'area funzionale terza, ovvero quella dei funzionari amministrativi, che, allo stato, sono apprezzabili in circa un terzo della dotazione organica (26 unità in servizio a fronte delle 37 previste in organico).

Lo scenario appena descritto, già di per sé allarmante, si aggrava ove si consideri che l'introduzione del PAT ha inciso profondamente sull'impatto organizzativo, in quanto ha comportato una serie di verifiche di segreteria più complesse e accurate, che richiedono specifiche e peculiari competenze professionali.

I costi di accesso alla giustizia - elevati nel contenzioso sugli appalti pubblici per l'entità del contributo unificato, del tutto sproporzionato rispetto alle altre cause e motivo evidente della diminuzione del numero dei ricorsi in entrata nel 2018 rispetto all'anno precedente - qualora costituiscano barriere al contenzioso vanno contenuti. Così come andrebbero eliminate ulteriori barriere. Si pensi, ad esempio, al cosiddetto rito superspeciale negli appalti (art. 120, commi 2-bis e 6-bis, del c.p.a.) con riguardo alla previsione della necessaria impugnazione, a pena di inammissibilità di eventuali ricorsi futuri, anche in assenza di interesse processuale.

I tempi medi di definizione dei ricorsi con sentenza e ordinanza (poco più di 3 anni) sono in peggioramento rispetto a quelli dei tre anni precedenti (due anni e mezzo nel 2017 e quasi due anni nel 2016 e nel 2015).

In tema di certezza (delle regole e della giurisprudenza), è ormai acclarata l'incertezza del diritto, dovuta a fattori patologici (rapido mutare della legislazione e sua scarsa qualità tecnica) e a fattori fisiologici (l'incidenza degli ordinamenti sovranazionali e delle pronunce delle Corti europee, nonché i diversi livelli di regolazione); e anche alla complessità sociale.

L'incertezza del diritto lascia maggiore spazio all'interpretazione giurisprudenziale ma non incentiva la certezza della giurisprudenza. Anzi, comporta alcune volte soluzioni differenziate da parte dei giudici di primo grado che, poi, trovano assestamento solo successivamente e a seguito della necessaria dialettica con il giudice di appello.

8. Il ricorso a forme di soluzione alternative delle controversie amministrative

È ormai arrivato il tempo di pensare seriamente alla previsione di efficaci strumenti di risoluzione dei conflitti alternativi al giudice amministrativo.

Si consideri innanzitutto l'esigenza di ridurre i tempi e di deflazionare il contenzioso, alleggerendo il giudice amministrativo del numero dei ricorsi portati al suo esame. La situazione dei vuoti di organico della giustizia amministrativa va avanti da anni e non ha ancora trovato soluzione; tra l'altro, in un organico di diritto nettamente inferiore a quello di altri Paesi europei (Francia e Germania su di tutti), mentre è necessario assicurare un servizio di giustizia efficace, efficiente e tempestivo.

E' evidente il ruolo che potrebbe essere demandato a un serio sistema di ADR (*alternative dispute resolution*) in ambito pubblicistico, da collocarsi temporalmente, ma non necessariamente, tra il procedimento amministrativo e il processo. Ruolo che sarebbe quanto più efficace tanto più se lo si riuscisse a scollegare dall'obbligatorietà del rimedio, concentrandosi invece sulla volontarietà di un accordo preventivo tra le parti e sugli effetti premiali conseguenti.

Soprattutto, ma non solo, in un'amministrazione concepita da tempo per consenso (art. 11 della l. n. 241/1990), anche se, nella pratica, fa fatica a procedere per strumenti consensuali. Un'amministrazione per consenso dovrebbe di per sé solo incentivare sistemi di mediazione.

La soluzione dei conflitti tra le parti non può essere rimessa sempre e comunque al giudice. L'effettività della tutela non si persegue solo nell'ambito del processo ma, a maggiore ragione, al di fuori dello stesso, se si riesce ad evitare il processo.

Si pensi alla risoluzione dei conflitti tra pubbliche amministrazioni (nel 2018 al Tar del Lazio sono stati presentati 284 ricorsi da parte di pubbliche amministrazioni). Il legislatore, proprio in questi casi, potrebbe prevedere - per fattispecie determinate - il tentativo di accordo tra l'ufficio amministrativo e il destinatario dell'esercizio della sua attività (involgente interessi legittimi o diritti soggettivi).

Senza parlare poi delle controversie di modico valore o di facile soluzione, proprio per questo ipotesi tipiche in cui la mediazione amministrativa si può esprimere al meglio.

Non si pretende introdurre la mediazione in ogni ipotesi di controversie conoscibili dal giudice amministrativo.

Si comprende come essa in alcuni casi possa non avere senso, non riuscendo appieno a svolgere la sua funzione. Come nelle controversie avverso provvedimenti che scaturiscono da procedimenti amministrativi di tipo para contenzioso (quali i procedimenti innanzi all'AGCM in caso di comportamenti anticoncorrenziali, abuso di posizione dominante o pratiche commerciali scorrette). Ma la mediazione non può più continuare a essere un oggetto sconosciuto al processo amministrativo.

Nell'ambito di iniziative di riforma della giustizia amministrativa le tutele extragiudiziali dovranno avere un loro rilievo.

Allo stato, nella materia manca una cultura della mediazione, che va invece ricercata e perseguita. Ora, più che mai, sulla spinta della normativa europea e dei principi costituzionali, i tempi sembrano maturi perché anche la mediazione trovi spazio adeguato nelle controversie devolute al giudice amministrativo.

9. Le iniziative in campo internazionale

Nel corso del 2018, come anche negli anni precedenti, il Tar del Lazio si è distinto per essere la sede in cui è stato ospitato il maggior numero di eventi di rilievo internazionale organizzati dalla giustizia amministrativa in Italia.

Va in primo luogo ricordato il seminario, tenutosi l'8 e il 9 novembre 2018 e organizzato dall'Ufficio studi della giustizia amministrativa per l'EJTN (*European judicial training network*) in materia di diritto europeo della concorrenza, in lingua inglese, nel quale sono intervenuti, come relatori, accademici di altissimo profilo provenienti da varie università europee, esperti nella materia antitrust, nonché giudici di vari Paesi europei (tra cui il vice Presidente del *Conseil d'État*) e, per il pubblico, oltre 40 magistrati, sia amministrativi che ordinari, provenienti da ben 23 Paesi europei, per approfondire e discutere della complessa tematica del *public and private enforcement* delle regole della concorrenza.

Il 14 febbraio è venuta in vista ufficiale una delegazione della Corte Suprema di Giustizia amministrativa della Repubblica Islamica d'Iran.

Numerosi colleghi stranieri, inoltre, sono stati ospitati – come ogni anno – presso il Tar del Lazio per lo svolgimento di *stage* di due settimane, nell'ambito del programma di scambi finanziato dalla Commissione europea per la formazione giudiziaria europea e organizzati sempre dall'EJTN.

Nel mese di novembre hanno preso parte a uno *stage* collettivo, in lingua inglese, e a vari stage individuali, in lingua italiana, complessivamente undici magistrati amministrativi provenienti da Spagna, Germania, Francia, Slovenia e Lituania.

Inoltre, nello stesso periodo è stata ospitata, per un analogo *stage* individuale di una settimana per giudici specializzati nel diritto della concorrenza, una collega ungherese che, grazie alla collaborazione e al supporto dei colleghi che hanno competenza nella materia, ha potuto effettuare uno studio comparato del diritto antitrust nel proprio e nel nostro ordinamento nazionale.

Le attività sono state organizzate in collaborazione con l'Ufficio studi. I colleghi stranieri hanno potuto assistere alle udienze e approfondire la conoscenza del sistema di giustizia amministrativa italiano mediante il confronto e lo scambio di esperienze con i colleghi italiani del Tar e del Consiglio di Stato e con docenti universitari. Essi hanno anche visitato il Consiglio di Stato e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa.

Tali iniziative sono state, come ogni anno, molto interessanti, consentendo tanto ai colleghi stranieri di conoscere il sistema di giustizia amministrativa italiana, spesso poco noto all'estero, che ai magistrati del Tar del Lazio di approfondire l'analisi comparativa tra i sistemi giuridici dei vari Paesi, anche su temi di rilievo europeo e dunque di interesse comune.

Tutto ciò è stato possibile solo grazie al generoso apporto di alcuni magistrati del Tar del Lazio, che hanno dedicato il loro tempo e le loro energie alla buona riuscita degli *stage*.

Nel corso dell'ultimo anno, poi, vari magistrati di questo Tribunale hanno preso parte a loro volta a iniziative della rete di formazione giudiziaria europea, sia recandosi presso omologhe Corti amministrative in Europa sia presso la Corte di giustizia europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo. Alcuni hanno anche partecipato a seminari internazionali di approfondimento su temi di diritto amministrativo, distinguendosi per la propria preparazione e dedizione.

Non può non menzionarsi la partecipazione, ormai assidua, da parte di molti colleghi di questo Tar, 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*) in vari Paesi dell'Unione e il loro significativo apporto, anche come relatori, in questi contesti internazionali.

Vi è infine la presenza di taluni colleghi, anche nella veste di relatori, ai forum organizzati direttamente dalla Commissione Europea a fini di approfondimento e confronto dei giudici nazionali in alcune materie altamente specialistiche di derivazione europea, cui l'organismo europeo annette grande importanza, come il diritto della concorrenza e il diritto delle comunicazioni elettroniche.

Si tratta, in definitiva, di attività di enorme rilievo, la cui finalità non è solo un mero incremento di conoscenze di diritto comparato da parte dei giudici coinvolti nei programmi di formazione ma soprattutto lo sviluppo, in ambito europeo, di una “cultura giuridica comune”, obiettivo perseguito con grande impegno, anche di risorse, dalla Commissione europea.

La partecipazione a tali iniziative è tanto più importante in un quadro giuridico ormai caratterizzato dalla presenza di fonti sovranazionali (sia a livello di diritto UE che di ordinamento convenzionale), come interpretate dalle Corti europee, che incidono sulle fonti nazionali con impatto quotidiano sull’attività del giudicare.

Per tale ragione sono assolutamente indispensabili il dialogo tra Corti nazionali e sovranazionali e il confronto con gli altri ordinamenti europei, anche al fine di fornire il nostro apporto nei contesti sovranazionali, impegnandoci perché la ricchezza e profondità della nostra tradizione giuridica siano il più possibile conosciute e valorizzate in ambito europeo.

10. Conclusioni

Non mi aspetto che questo sia l'anno della svolta.

Mi basterebbe riuscire a garantire una giustizia piena, effettiva e tempestiva.

Ma per fare questo, in mancanza di riforme, occorre, anche da parte dell'organo di autogoverno, riconoscere una volta per tutte la situazione di assoluta specialità di questo Tribunale, che, considerate competenze e ruolo, non può essere trattato allo stesso modo di tutti gli altri Tribunali amministrativi; e intervenire di conseguenza.

Altrimenti, non so fino a che punto potrà essere garantito quanto previsto dall'art. 41, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo cui "Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione".

La sentenza della sez. III-quater del Tar del Lazio n. 500/2019 in tema di telefonia mobile, a cui si è accennato all'inizio, è stata definita sulla stampa "rivoluzionaria".

Ma la vera rivoluzione sarà quando:

- a) sarà introdotto il giudice monocratico di primo grado;
- b) il Tar del Lazio non deciderà sempre e comunque su tutto;
- c) saranno previste efficaci forme di risoluzione alternative delle controversie amministrative;
- d) le pendenze diminuiranno entro limiti tollerabili;

- e) i tempi dei giudizi saranno oltremodo contenuti;
- f) l'organico di magistratura e dei funzionari di questo Tribunale sarà coperto del tutto;
- g) diminuirà l'incertezza del diritto;
- h) sarà raggiunta la piena fiducia da parte degli utenti nell'istituzione Tar del Lazio.

Solo una volta che, con l'apporto di tutti gli operatori, questa fiducia sarà radicata, potrà considerarsi realizzato uno degli obiettivi primari della giustizia amministrativa. E almeno su questo posso dire che si è sulla buona strada.

In conclusione, ringrazio i presidenti delle sezioni esterne, gli altri presidenti e i magistrati di questo Tribunale per l'attività svolta e la collaborazione dimostrata.

Ringrazio anche il segretario generale, il personale amministrativo tutto e gli avvocati che frequentano il Tar del Lazio.

Il Presidente di questo Tar è destinatario di tante richieste che, nei limiti del consentito, cerca di soddisfare. Ma non è possibile accoglierle tutte, anche perché alcune volte confliggono tra loro o con l'interesse generale dell'istituzione Tar del Lazio e del servizio giustizia, che devono essere prioritariamente perseguiti.

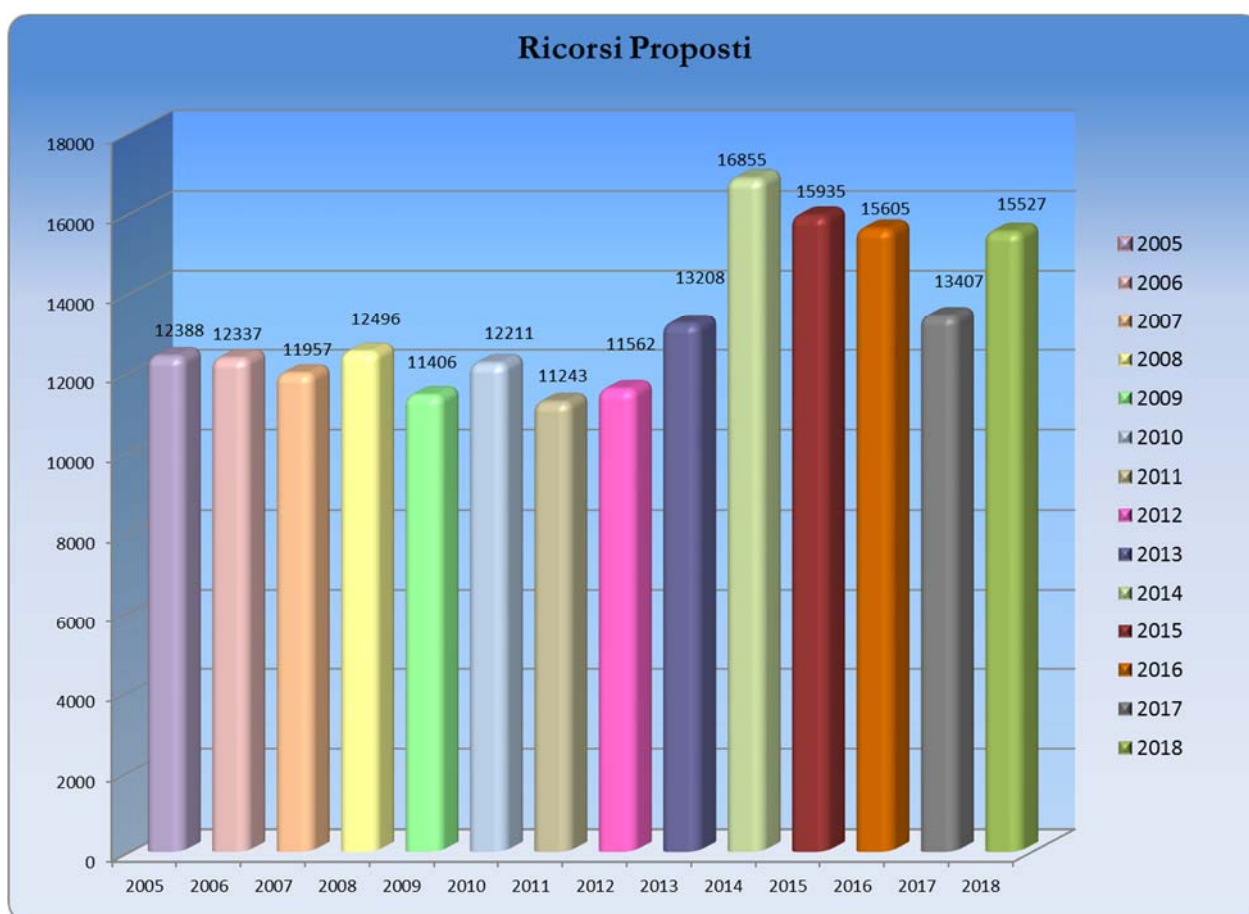
Rivolgo a tutti i migliori auguri per questo nuovo anno giudiziario e ringrazio i presenti per l'attenzione che ancora una volta hanno voluto riservare a me, all'istituzione che rappresento e alla giustizia amministrativa.

DATI STATISTICI

Tribunale Amministrativo del Lazio - Roma

**Prospetto riepilogativo
RICORSI PROPOSTI AL T.A.R. LAZIO
DAL 2005 AL 2018**

ANNO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ricorsi Proposti	12388	12337	11957	12496	11406	12211	11243	11562	13208	16855	15935	15605 ⁽¹⁾	13407	15527



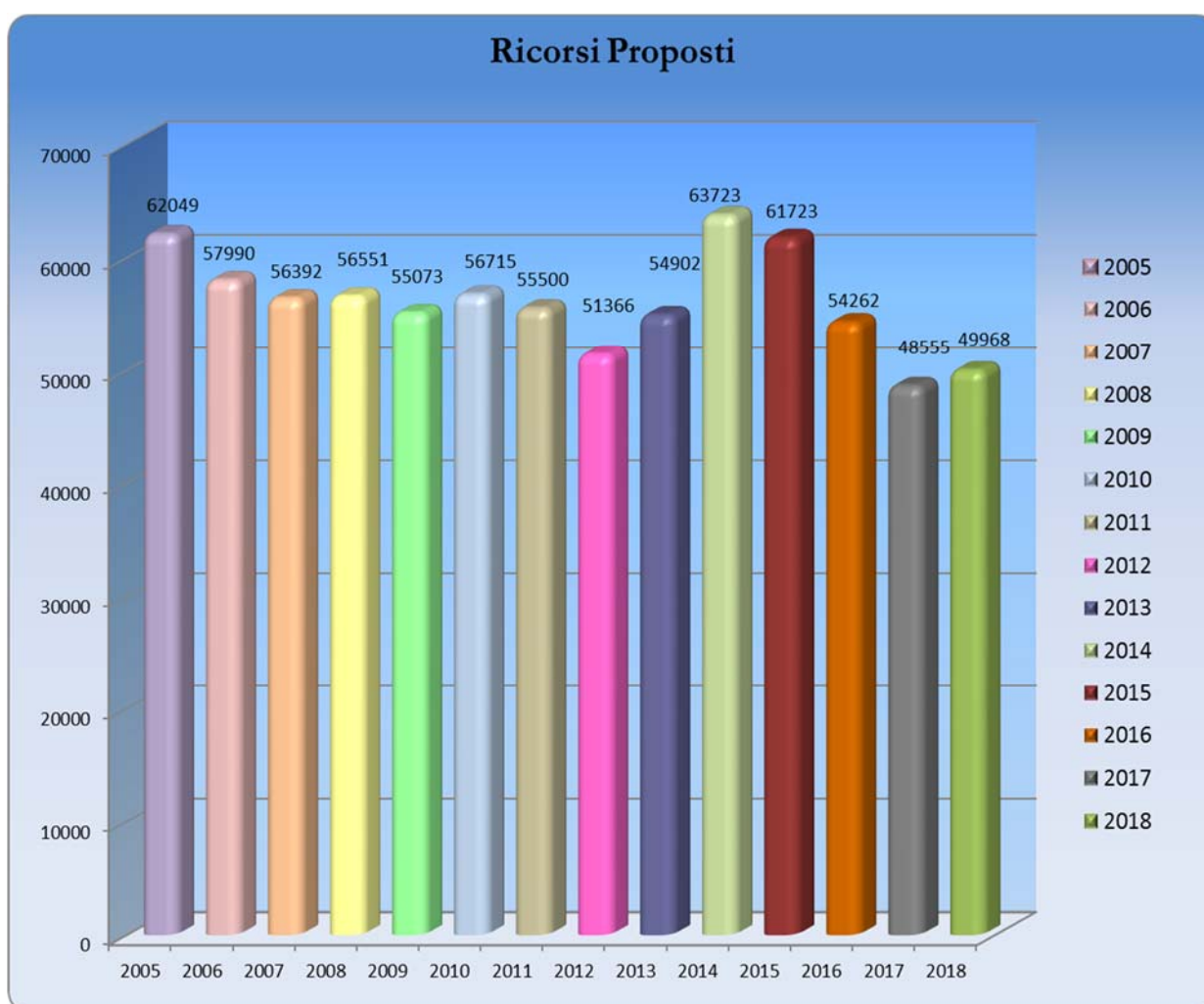
- (1) Dato elaborato escludendo i ricorsi il cui deposito è stato duplicato nell'ambito della sperimentazione P.A.T. (dal 10 ottobre 2016 al 30 novembre 2016) o per errore nell'inserimento informatico.

Fonte SIGA

Tribunale Amministrativo del Lazio - Roma

**Prospetto riepilogativo
RICORSI PROPOSTI DAL 2005 AL 2018
INNANZI A TUTTI I TT.AA.RR.**

ANNO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ricorsi Proposti	62049	57990	56392	56551	55073	56715	55500	51366	54902	63723	61723	54262 ⁽¹⁾	48555	49968



(1) 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 G.A.

Tribunale Amministrativo del Lazio - Roma

**Prospetto riepilogativo
RICORSI PROPOSTI NELL' ANNO 2018 INNANZI A
CIASCUN T.A.R.
E VARIAZIONI PERCENTUALI RISPETTO AL 2017**

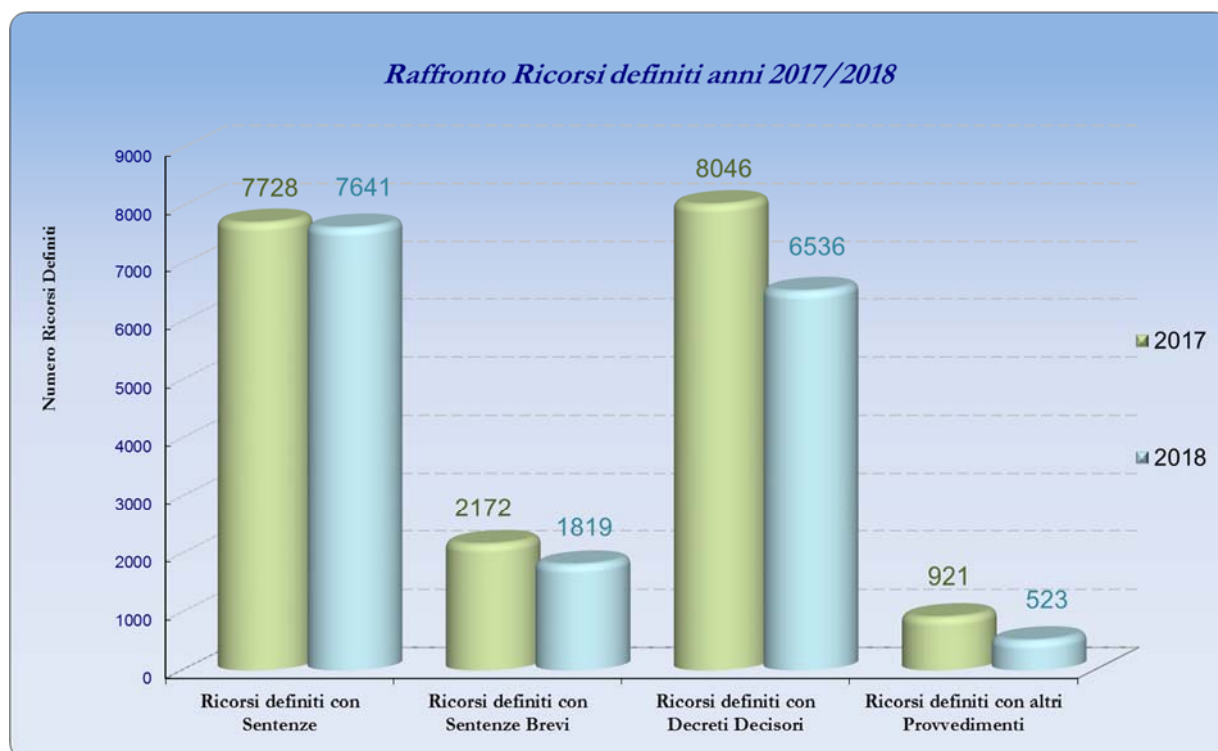
Sede	Ricorsi pervenuti 2017	Ricorsi pervenuti 2018	$\Delta(2018/2017)$ (%)	Singolo TAR/Totale (%)
TAR ABRUZZO L'AQUILA	546	530	-2,93	1,07
TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione staccata	426	415	-2,58	0,83
TAR BASILICATA POTENZA	617	583	-5,51	1,17
TAR CALABRIA CATANZARO	1612	1738	7,82	3,48
TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sezione staccata	792	653	-17,55	1,31
TAR CAMPANIA NAPOLI	5275	5256	-0,36	10,52
TAR CAMPANIA SALERNO - Sezione staccata	1819	2011	10,56	4,02
TAR EMILIA ROMAGNA BOLOGNA	989	1000	1,11	2,00
TAR EMILIA ROMAGNA PARMA - Sezione staccata	332	321	-3,31	0,64
TAR FRIULI VENEZIA GIULIA TRIESTE	396	396	0,00	0,79
TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	898	738	-17,82	1,48
TAR LAZIO ROMA	13407	15527	15,81	31,07
TAR LIGURIA GENOVA	932	877	-5,90	1,76
TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sezione staccata	1235	1140	-7,69	2,28
TAR LOMBARDIA MILANO	3035	2948	-2,87	5,90
TAR MARCHE ANCONA	671	616	-8,20	1,23
TAR MOLISE CAMPOBASSO	535	482	-9,91	0,96
TAR PIEMONTE TORINO	1245	1129	-9,32	2,26
TAR PUGLIA BARI	1397	1620	15,96	3,24
TAR PUGLIA LECCE - Sezione staccata	1609	1516	-5,78	3,03
TAR SARDEGNA CAGLIARI	1057	1041	-1,51	2,08
TAR SICILIA CATANIA - Sezione staccata	2308	2203	-4,55	4,41
TAR SICILIA PALERMO	3074	2694	-12,36	5,39
TAR TOSCANA FIRENZE	1722	1769	2,73	3,54
TAR TRENTO ALTO ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	294	289	-1,70	0,58
TAR TRENTO ALTO ADIGE TRENTO	256	288	12,50	0,58
TAR UMBRIA PERUGIA	510	651	27,65	1,30
TAR VALLE D'AOSTA AOSTA	59	51	-13,56	0,10
TAR VENETO VENEZIA	1507	1486	-1,39	2,98
Totale	48555	49968		100,00

Fonte sito G.A.

Tribunale Amministrativo del Lazio - Roma

**Prospetto riepilogativo
RICORSI DEFINITI NELL' ANNO 2018
E RAFFRONTO CON QUELLI DELL'ANNO 2017**

	2017	2018
Ricorsi definiti con Sentenze	7728	7641
Ricorsi definiti con Sentenze Brevi	2172	1819
Totale	9900	9460
Ricorsi definiti con Decreti Decisori	8046	6536
Ricorsi definiti con altri Provvedimenti	921	523
TOTALE	18867	16519

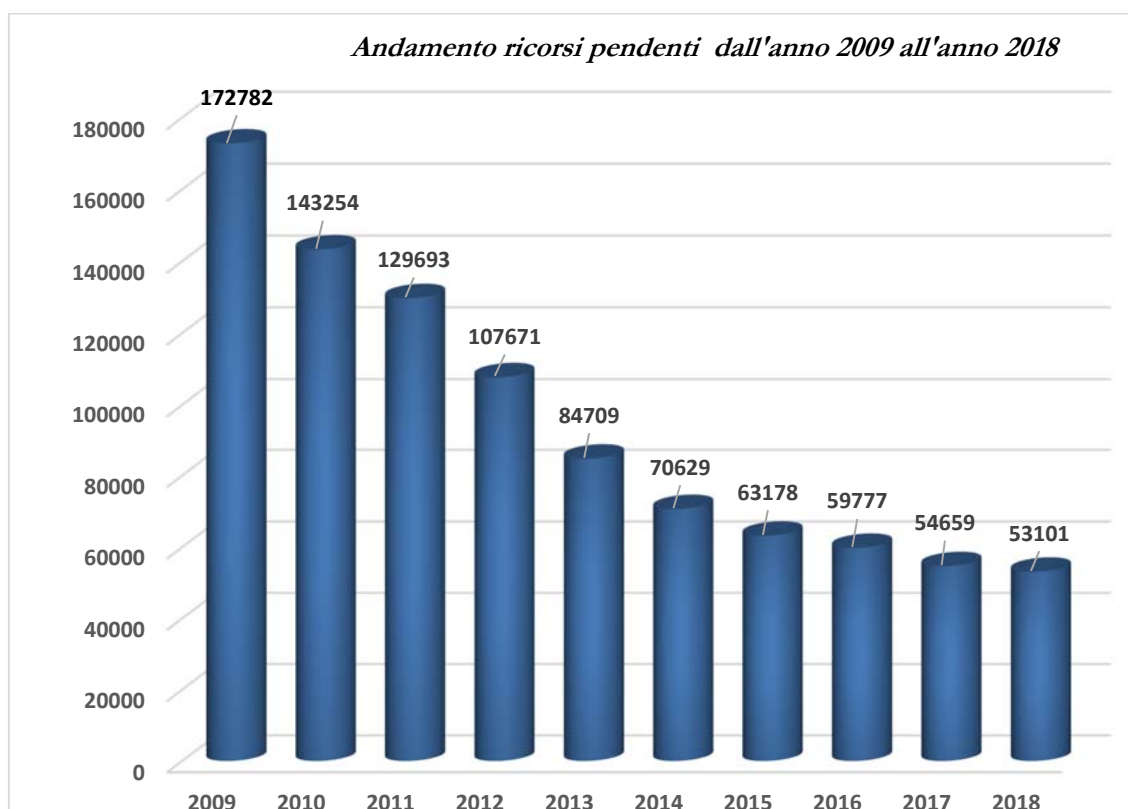


Fonte SIGA

Tribunale Amministrativo del Lazio - Roma

**Prospetto riepilogativo
RICORSI PENDENTI AL TAR LAZIO – ROMA
DAL 2009 AL 2018**

ANNO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ricorsi Pendenti	172782	143254	129693	107671	84709	70629	63178	59777	54659	53101
Variazione percentuale dei ricorsi pendenti	2,45%	-17,09%	-9,47%	-16,99%	-21,33%	-16,62%	-10,55%	-5,38%	-8,56%	-2,85%



Fonte SIGA

Tribunale Amministrativo del Lazio – Roma

**DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI RICORSI
DEPOSITATI PRESSO CIASCUNA DELLE SEZIONI
ESTERNE
DEL TAR LAZIO – ROMA
E TUTTI I TT.AA.RR. NELL'ANNO 2018**

Sede	Ricorsi depositati 2018
TAR LAZIO ROMA - SEZIONE TERZA	6663
TAR CAMPANIA NAPOLI	5256
TAR LAZIO ROMA - SEZIONE PRIMA	5067
TAR LAZIO ROMA - SEZIONE SECONDA	3797
TAR LOMBARDIA MILANO	2948
TAR SICILIA PALERMO	2694
TAR SICILIA CATANIA - Sezione staccata	2203
TAR CAMPANIA SALERNO - Sezione staccata	2011
TAR TOSCANA FIRENZE	1769
TAR CALABRIA CATANZARO	1738
TAR PUGLIA BARI	1620
TAR PUGLIA LECCE - Sezione staccata	1516
TAR VENETO VENEZIA	1486
TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sezione staccata	1140
TAR PIEMONTE TORINO	1129
TAR SARDEGNA CAGLIARI	1041
TAR EMILIA ROMAGNA BOLOGNA	1000
TAR LIGURIA GENOVA	877
TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	738
TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sezione staccata	653
TAR UMBRIA PERUGIA	651
TAR MARCHE ANCONA	616
TAR BASILICATA POTENZA	583
TAR ABRUZZO L'AQUILA	530
TAR MOLISE CAMPOBASSO	482
TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione staccata	415
TAR FRIULI VENEZIA GIULIA TRIESTE	396
TAR EMILIA ROMAGNA PARMA - Sezione staccata	321
TAR TRENTO ALTO ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	289
TAR TRENTO ALTO ADIGE TRENTO	288
TAR VALLE D'AOSTA AOSTA	51
Totale	49968

Fonte sito G.A.