

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio



*Inaugurazione dell’Anno Giudiziario 2019*

*Relazione del Presidente Carmine Volpe*

*Roma, 19 Febbraio 2019*

***Saluti***

*Autorità; 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 e avanti.*

*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, 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, ma anche tra pubbliche amministrazioni stesse, nei diversi livelli di interessi devoluti alla loro cura.

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.

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, ciascuno per il proprio ambito di competenza, di provvedere ad adottare una campagna informativa, rivolta all’intera popolazione, avente a oggetto l’individuazione delle concrete modalità d’uso degli apparecchi di telefonia mobile e l’informazione dei rischi per la salute e per l’ambiente connessi all’uso improprio di tali apparecchi.

Il che non vuol dire ingerenza del giudice amministrativo. Significa, invece, supplenza all’inerzia 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.

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.

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, 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 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: nelle materie più disparate.

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 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 e di Tar centrale, in quanto decide sugli atti dei ministri e del Governo, degli organi a rilevanza costituzionale, come il 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.

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).

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 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 (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.

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 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.

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.

L’individuazione di una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, e di competenza funzionale di questo Tribunale, esprime una perdurante fiducia nell’operato di questo plesso e nella rapidità della risposta di giustizia che lo stesso può assicurare.

***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.

Inoltre, l’art. 10 del d.l. n. 109/2018 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.

Infine, 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.

***4. Gli uffici per il processo amministrativo***

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.

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.

***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, 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.

Sono state rinnovate 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, sono stati sottoscritti, nei mesi di marzo e aprile, 42 accordi.

I tirocinanti così selezionati sono stati assegnati agli uffici del processo amministrativo e destinati anche ad un ciclo formativo, 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.

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.

***6. I profili quantitativi e qualitativi del contenzioso***

***6.1. I dati***

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%).

°°°°

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.

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.

°°°°

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).

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.

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%.

°°°°°

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.

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).

°°°°

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 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.

°°°°

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

Dai quali si deduce, con riguardo alle sentenze del 2017 non appellate e agli appelli al momento definiti, che le sentenze di primo grado emesse nel 2017 che sono divenute definitive rappresentano l’84,29% del totale.

°°°°

Relativamente ai tempi medi di definizione dei ricorsi con sentenza e ordinanza - che comprendono 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).

Per il dettaglio dei dati si rinvia alle tabelle allegate.

**6.2. Le decisioni significative**

Per le decisioni più significative rinvio alla rassegna.

***7. Riflessioni***

***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. 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, in numeri più o meno rilevanti 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 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 in organico).

I costi di accesso alla giustizia, qualora costituiscano barriere al contenzioso, vanno contenuti. Così come andrebbero eliminate ulteriori barriere. Si pensi, ad esempio, al cosiddetto rito superspeciale negli appalti 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. 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 solo 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.

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. 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.

***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.

Tra tutti ricordo 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.

Numerosi colleghi stranieri, inoltre, sono stati ospitati 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.

***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.

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.