

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio
Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2012

Relazione del Presidente Giorgio Giovannini
Roma, 9 febbraio 2012

INDICE

SALUTI

1. I dati statistici
2. La tutela cautelare
3. Profili organizzativi
4. I contenuti dell'attività svolta
5. Il codice del processo amministrativo
6. Questioni di giurisdizione
7. I 40 anni dei Tribunali regionali
8. Conclusioni

APPENDICE

GRAFICI

SALUTI

Ringrazio e saluto le Autorità istituzionali, civili e militari presenti; i giudici costituzionali; i magistrati degli altri Ordini giudiziari; le autorità politiche; gli esponenti del mondo accademico; i rappresentanti del Foro libero, dell'Avvocatura dello Stato e delle Avvocature degli enti pubblici; i colleghi del Consiglio di Stato, di questo e degli altri Tribunali amministrativi regionali; i componenti del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa; i rappresentanti delle associazioni dei magistrati; gli operatori tutti della giustizia amministrativa.

1. I dati statistici

Sotto il profilo strettamente statistico il 2011 si è concluso qui al T.A.R. Lazio con un bilancio positivo.

Sono infatti pervenuti complessivamente 11.243 ricorsi, mentre abbiamo definito 20.108 giudizi, con un saldo attivo, dunque, pari a quasi 9.000 affari.

Questo risultato si aggiunge a quello ancora più consistente conseguito nel precedente anno 2010, nel corso del quale però, ai fini dello smaltimento dell'arretrato, avevamo potuto fruire, per le segreterie, di un programma straordinario che non è stato possibile rinnovare.

Il buon esito del 2011 è quindi interamente dovuto al particolare assiduo impegno assolto, senza oneri finanziari aggiunti, dai magistrati e dal nostro personale amministrativo, che desidero qui ringraziare per questo risultato e che fa sì che nel corso dell'ultimo biennio l'arretrato si sia ridotto della non trascurabile entità di oltre 35.000 ricorsi, pari a circa il 20 per cento del suo totale.

Purtroppo il dato di partenza era talmente elevato che nei nostri archivi continuano a giacere, in attesa di essere esaminati, poco meno di 130.000 ricorsi, anche se per quelli di essi più risalenti nel tempo è presumibilmente cessato l'interesse delle parti ad una decisione di merito. Tuttavia, anche al fine di evitare ulteriori oneri derivanti dall'applicazione della legge Pinto, non posso non prospettare l'esigenza di un programma straordinario che affronti e risolva definitivamente questa situazione, in conformità del resto a quanto previsto dalla normativa di attuazione del codice del

processo amministrativo.

Per onestà debbo anche aggiungere che, analizzando le cifre della nostra produzione, si rileva che buona parte di essa è costituita da decreti dichiarativi della perenzione dei ricorsi.

Nel 2011, infatti, sui 20.108 affari definiti, soltanto 7.863 lo sono stati mediante sentenze.

Tale limite è dovuto a quella perdurante carenza di personale di magistratura e di segreteria, che sono costretto a rappresentare ad ogni inaugurazione dell'anno giudiziario. In particolare durante il 2011 l'organico del personale di magistratura è risultato scoperto per il 23 per cento e quello del personale di segreteria lo è stato per il 21 per cento.

Debbo peraltro nel contempo dare atto delle iniziative poste in essere in corso d'anno dagli organi dirigenti della giustizia amministrativa per sopperire a dette carenze, pur nelle difficoltà che l'attuale contingenza economico-finanziaria del Paese pone.

Proprio grazie a tali iniziative, una settimana fa hanno assunto qui servizio sei nuovi magistrati, ai quali va il mio saluto e l'augurio di buon lavoro. In corso d'anno inoltre, su iniziativa del segretariato generale della giustizia amministrativa, è stato attuato per il personale di segreteria qualche incremento mediante l'applicazione degli istituti della mobilità, del comando e del distacco. In particolare a mezzo della mobilità le tre Sezioni sono state finalmente dotate del rispettivo dirigente titolare di segreteria.

Restano tuttavia ancora non lievi carenze, per cui, malgrado l'impegno dei magistrati che operano al limite dei tetti massimi di produttività stabiliti dal Consiglio di Presidenza, il numero delle sentenze rese non appare ancora interamente adeguato rispetto all'entità dei ricorsi che ci pervengono.

Ancora sugli aspetti statistici, mi sembra utile segnalare che, riguardo ai ricorsi in entrata, nel 2011 si è verificato un calo pari a circa 1.000 ricorsi rispetto all'anno precedente. Presumibilmente su tale circostanza ha in parte influito la crisi economica, che ha limitato le iniziative delle pubbliche amministrazioni specie finanziariamente più impegnative, riducendo così le occasioni di contenzioso. Ma in massima parte il calo dei ricorsi è da ascrivere al lievitare del contributo unico, che sta raggiungendo livelli al limite di compatibilità con il riconoscimento costituzionale del diritto alla tutela giurisdizionale.

2. La tutela cautelare

Anche nel 2011 è risultata confermata la particolare frequenza dell'utilizzo della tutela cautelare.

Da tempo le istanze cautelari accompagnano una percentuale che si aggira intorno al 60 per cento rispetto al totale dei ricorsi proposti, segno evidente della vitalità dell'istituto, che in effetti riesce a dare una prima risposta di giustizia in tempi estremamente celeri e che quindi appare particolarmente aderente alle attuali esigenze, specie nell'ambito dei rapporti economici.

Non è d'altra parte raro il caso che l'esito del giudizio cautelare, soprattutto se motivato sul *fumus boni iuris*, porti alla chiusura della controversia, inducendo, a seconda dei casi, il ricorrente a desistere dall'azione o l'amministrazione a rivedere il suo operato.

L'utilità del giudizio cautelare emerge anche sotto altro profilo.

Una volta instaurato, esso comporta infatti un primo completo esame in sede collegiale del *thema decidendum* e del materiale prodotto, nel pieno contraddittorio delle parti. È quindi già in tale sede possibile rilevare, oltre che eventuali esigenze istruttorie, vizi relativi ai presupposti processuali ovvero profili di manifesta fondatezza o infondatezza del ricorso, che consentono di definire il giudizio celermente con sentenza cd. "breve" o per meglio dire "immediata".

Questa eventualità evidenzia peraltro il ben diverso e deteriore trattamento subito dai ricorsi che sono, invece, privi di istanza cautelare.

L'esame di essi infatti, ove non ricada sotto il regime dei riti speciali o non attenga a materie o situazioni che richiedano una trattazione particolarmente sollecita, avviene sotto ogni profilo soltanto nel momento in cui giungono all'esame di merito in udienza: il che, atteso lo stato dei ruoli e le già evidenziate carenze dei nostri organici, si verifica il più delle volte a distanza di anni dalla

loro proposizione. Con l'effetto, dunque, che quegli stessi elementi in rito o in merito di semplice rilevazione, che nel giudizio cautelare consentono l'adozione della sentenza immediata, vengono qui invece ad evidenza solo a grande distanza di tempo, alimentando non infondate critiche avverso il nostro sistema di giustizia.

Ad esempio nel corso del 2011 è capitato più volte al collegio da me presieduto di dichiarare l'inammissibilità di ricorsi per difetto di giurisdizione in ordine a giudizi iniziati nei primi anni '90. Recentemente il Presidente de Lise ha emanato una lettera-circolare, invitando a prendere tempestivamente in esame anche questi fascicoli, al fine appunto di verificare in essi la esistenza di elementi per una loro pronta ed agevole definizione, ovviando così all'inconveniente suddetto. L'organizzazione di questo adempimento non è in realtà agevole, perché si somma all'oneroso impegno già richiesto ai magistrati ed al personale di segreteria per fare fronte al flusso di lavoro ordinario.

Il problema però esiste e mi permetto di suggerire che in vista di un possibile secondo correttivo al codice del processo, esso sia attentamente esaminato e risolto con una disposizione espressa. Occorrerebbe ovviamente che un tale nuovo incombente processuale fosse considerato dal Consiglio di presidenza in relazione ai tetti di produttività richiesti ai magistrati.

3. Profili organizzativi

Sul piano organizzativo il T.A.R. del Lazio, come l'intero complesso della giustizia amministrativa, sta implementando il proprio sistema informatico, con l'obiettivo finale di pervenire alla formazione del fascicolo elettronico ed alla intera gestione del giudizio in via telematica.

L'eliminazione o, quanto meno, la consistente riduzione del materiale cartaceo e degli incombenti che esso comporta sono state da tempo individuate, infatti, come fattori che possono apportare notevoli benefici in termini di snellimento e semplificazione del processo, assicurandone anche la maggiore celerità.

A norma del codice del processo amministrativo è già ora previsto che i difensori costituiti forniscano copia in via informatica di tutti gli atti di parte depositati e, se possibile, degli stessi documenti prodotti. Mi permetto di segnalare all'attenzione del foro questo adempimento, che non viene per la verità sempre osservato.

Abbiamo anche iniziato ad eseguire le comunicazioni di segreteria tramite il mezzo telematico, là dove i difensori ci abbiano indicato, come pure prescritto dal codice del processo, il loro indirizzo di posta elettronica certificata. Anche a questo riguardo mi permetto di richiamare l'osservanza dell'adempimento, che il recente decreto sviluppo dell'agosto scorso ha munito di apposita sanzione.

4. I contenuti dell'attività svolta

Per quanto attiene ai contenuti della nostra attività giurisdizionale, il 2011 ha visto anzitutto un consistente ed importante contenzioso riguardante il mondo della scuola.

Vanno al riguardo ricordate in primo luogo le decisioni della Sezione III-*bis* su provvedimenti attuativi della recente riforma dell'ordinamento scolastico e, più precisamente, i provvedimenti recanti la riduzione degli organici e quello concernente il riordino degli istituti professionali, decisioni entrambe di annullamento degli atti per vizi dei rispettivi procedimenti di formazione, poi confermate dal Consiglio di Stato.

Va altresì ricordata, quanto meno per l'alto numero di soggetti interessati, la vicenda relativa all'inserimento degli insegnanti precari nelle graduatorie scolastiche ad esaurimento, in ordine alla quale il T.A.R. del Lazio già ad inizio d'anno aveva dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in adesione al conforme indirizzo delle Sezioni Unite della Cassazione, cui, in un secondo tempo, si è adeguato anche il Consiglio di Stato.

Va ricordata inoltre la pronuncia del giugno scorso sempre della Sezione III-*bis* relativa a quella che

è stata considerata la prima *class action* promossa contro la pubblica amministrazione ai sensi del d.lgs. n. 198 del 2009, concernente l'eccessivo affollamento delle aule scolastiche.

Nell'occasione la Sezione ha affermato il principio della immediata efficacia del d.lgs. n. 198 nella parte in cui impone alle pubbliche amministrazioni l'adozione di atti generali obbligatori per legge. Sulla base di questo principio, la Sezione ha quindi accolto il ricorso, statuendo l'obbligo del Ministero dell'istruzione, previsto da un d.P.R. del 2009, di emanare un piano generale dell'edilizia scolastica volto ad evitare la disfunzione lamentata.

Questa prima *class action* ha raggiunto lo scopo, perché dopo la conferma della sentenza di primo grado da parte del Consiglio di Stato e dopo l'instaurazione di giudizio di ottemperanza, è seguita nel dicembre scorso l'adozione del piano, anche se con una previsione di fondi non del tutto soddisfacente. Si è trattato dunque di uno strumento che, malgrado le sue lacunosità più volte denunciate dalla dottrina, in questa sua prima applicazione ha consentito al giudice amministrativo di imporre all'amministrazione la realizzazione di un più elevato livello qualitativo delle sue prestazioni, in aderenza al principio di buon funzionamento sancito dalla Costituzione.

Vasta eco specie nell'ambito del foro hanno avuto i giudizi svoltisi dinanzi alla I Sezione principale concernenti il regolamento applicativo delle nuove norme sulla mediazione obbligatoria. In detti giudizi la Sezione ha sollevato incidente di costituzionalità del decreto delegato attuativo della riforma, ritenendo non manifestamente infondata, tra l'altro, la mancata previsione in esso della necessaria competenza professionale del mediatore, in connessione con l'obbligatorietà del ricorso all'istituto. Si è in particolare posto alla Consulta il quesito se ciò non finisca col violare l'art. 24 della Costituzione, nonché taluni criteri della stessa legge delega.

Un contenzioso di sempre notevole dimensione è quello concernente i provvedimenti emanati dalle Autorità indipendenti, segno evidente dell'intensità dell'attività regolatoria e di vigilanza svolta da questi organismi sui settori di rispettiva competenza.

Al riguardo nel corso dell'anno abbiamo avuto occasione di applicare più volte la nuova norma contenuta nel codice del processo che attribuisce al giudice amministrativo la giurisdizione di merito sulle sanzioni pecuniarie irrogate.

La sostituzione delle valutazioni di merito del giudice amministrativo rispetto a quelle espresse dall'amministrazione resta sempre un fatto anomalo.

Tuttavia in questa materia essa risponde ad una esigenza di semplificazione della tutela giurisdizionale, perché a conclusione del giudizio consente di fornire risposta completa alla domanda di giustizia posta dal ricorrente. In precedenza invece, allorché veniva riconosciuta l'eccessività della sanzione irrogata, l'affare era rimesso all'amministrazione per la sua nuova determinazione sul punto, che poteva essere oggetto di successiva impugnazione, alimentando ulteriormente il contenzioso e dilatando i tempi di definizione del rapporto amministrativo.

Particolarmente nutrito continua a presentarsi il contenzioso concernente i provvedimenti disposti in regime di emergenza. Non può al riguardo non ribadirsi l'anomalia del continuo ricorso – negli ultimi tempi per la verità in parte rallentato – a tale speciale regime, che dovrebbe essere confinato ad ipotesi estreme e che, invece, è stato spesso utilizzato per iniziative che avrebbero ben potuto essere realizzate con la strumentazione giuridica ordinaria diligentemente applicata.

C'è da aggiungere che in tema di emergenza sta evidenziandosi un problema particolare, perché talora i commissari intervengono con provvedimenti di brevissima durata (1 o 2 mesi), reiterandoli più volte nel tempo senza quasi soluzione di continuità. Ciò è avvenuto, per esempio, con le ordinanze emesse a partire dall'estate scorsa per far fronte allo smaltimento dei rifiuti nelle province di Napoli e Salerno. È avvenuto altresì, più di recente, per le ordinanze emesse dal Sindaco di Roma nella sua qualità di commissario all'emergenza traffico, recanti limitazioni allo svolgimento dei cortei nelle strade del I Municipio.

Ciò fa sì che in questi casi la causa pervenga alla udienza di discussione e talora alla stessa Camera di Consiglio cautelare quando l'efficacia del provvedimento è già venuta meno, mentre la fattispecie è regolata o sta per essere regolata da un nuovo provvedimento di contenuto analogo al precedente.

La nostra pronuncia potrebbe pertanto, di volta in volta, arrestarsi alla dichiarazione di improcedibilità sopravvenuta del ricorso per intervenuta scadenza del provvedimento impugnato, salvo le ipotesi, non sempre per la verità ricorrenti, di contemporanea proposizione della domanda risarcitoria.

Peraltro, al fine di assicurare piena tutela alle parti istanti ed alla luce della nostra funzione non soltanto caducatoria dell'atto ma direttamente incidente sul rapporto controverso, stiamo maturando l'orientamento di valorizzare al massimo in questi casi la forza conformativa delle nostre sentenze, radicando su di essa la possibilità di giungere ad un pronuncia di merito. In altre parole, pur prendendo atto della sopravvenuta inefficacia del provvedimento impugnato, intendiamo ugualmente procedere al suo sindacato al fine di fissare precisi punti di riferimento sul piano della legittimità, in vista della reiterazione delle determinazioni dell'amministrazione.

Da ultimo credo utile richiamare talune delle numerose importanti controversie relative alle amministrazioni operanti nell'ambito della nostra Regione.

Richiamo, in particolare, la sentenza della II Sezione concernente il rispetto delle cosiddette "quote rosa" nella Giunta municipale del Comune di Roma.

Richiamo le pronunce cautelari e di merito della Sezione III-*quater* circa il piano di riordino della rete ospedaliera del Lazio.

Richiamo la sentenza ancora della II Sezione che, in sede di giudizio di ottemperanza, ha stabilito l'obbligo del Comune di Roma di riacquistare la titolarità del pacchetto azionario di controllo della Centrale del latte.

Per il resto, in ordine ai principali orientamenti espressi dalla nostra giurisprudenza nel 2011 rinvio alla tradizionale rassegna curata dalla collega Giulia Ferrari, che ringrazio per l'eccellente lavoro fatto.

5. Il codice del processo amministrativo

Il 2011 è stato il primo anno intero durante il quale ha trovato applicazione il codice del processo amministrativo, entrato in vigore nel settembre del 2010.

Di esso è quindi ora possibile una prima valutazione fondata non soltanto su riflessioni teoriche ma su dati di concreta esperienza.

Allo stato mi sembra che sia rimasta confermata la bontà dell'idea stessa di una codificazione delle regole del processo amministrativo, codificazione la quale ha conferito completezza ed organicità ad una materia disciplinata in precedenza da norme sparse, non sempre omogenee tra loro, spesso lacunose e talora anche contraddittorie in quanto rispondenti a logiche difformi a seconda del diverso momento del loro venire in essere.

Il codice, al tempo stesso, ha fornito compiuta certezza giuridica agli operatori del settore, sostituendosi ad una disciplina affidata in passato, proprio a causa della disomogeneità e lacunosità delle norme, alla elaborazione della giurisprudenza, che, sebbene altamente meritoria, non è priva nel nostro ordinamento di una qualche fluidità, attesa la mancanza di forza assolutamente cogente del precedente.

Né d'altro canto, come pure è stato notato in dottrina, è da trascurare lo stesso fondamento costituzionale di tale codificazione, la quale vale a dare stabile attuazione ai principi sanciti dalla nostra Costituzione in materia di giustizia amministrativa.

Naturalmente ogni testo di legge, quantunque ben costruito, come lo è il codice del processo, difficilmente è privo di lacune, così come normalmente necessita di una più o meno estesa attività volta alla interpretazione delle sue norme.

In questo primo periodo di applicazione, ciò è venuto subito in evidenza ed ha richiesto l'intervento della giurisprudenza su varie parti del codice.

Particolare rilievo hanno avuto in proposito le pronunce dell'Adunanza plenaria nn. 3 e 15, le quali, attraverso una attenta esegesi delle norme e pur in assenza di disposizioni espresse sul punto, hanno affermato l'esperibilità, accanto alle azioni annullatoria e risarcitoria, sia dell'azione di

adempimento sia, a date condizioni, di quella di accertamento. Numerose sono state altresì le pronunce dei tribunali amministrativi regionali e delle Sezioni del Consiglio di Stato volte a risolvere i problemi nascenti dal passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina processuale. In questo complessivo quadro normativo e giurisprudenziale già sono emersi vari aspetti positivi delle innovazioni introdotte dal codice.

Così può dirsi a proposito dei poteri decisorii del giudice amministrativo, già in passato configurati dalla elaborazione giurisprudenziale, ma che il codice meglio precisa ed articola e che le ricordate sentenze dell'Adunanza plenaria hanno ulteriormente completato, fino a definire ampie modalità di esplicazione delle stesse tradizionali pronunce annullatorie.

Positivo è anche il fatto che il codice abbia risolto la questione dell'autonomia del giudizio risarcitorio rispetto a quello caducatorio, anche se la soluzione scelta – che, come è noto, riconosce l'autonomia – ha già destato qualche perplessità, sia in ordine alla eccessiva ristrettezza del termine entro il quale l'azione deve essere esercitata, sia riguardo al genere di iniziative richieste al danneggiato al fine di preservare il suo diritto al risarcimento. A quest'ultimo riguardo la decisione n. 3 dell'Adunanza plenaria ha fornito preziosi chiarimenti, ma è prevedibile che in sede applicativa sorgano non poche incertezze.

Pure positiva, sebbene ancora – a quanto mi risulta – scarsamente praticata è la possibilità riconosciuta al giudice della cognizione di anticipare nella sua decisione misure caratteristiche del giudizio di ottemperanza, quali la fissazione di un termine per adempiere e la nomina di un commissario *ad acta*. Si tratta infatti di uno strumento atto ad accelerare i tempi per la definizione della controversia non soltanto sul piano giuridico-formale scaturente dalla enunciazione contenuta nella sentenza, ma anche sotto il profilo della riconduzione a legittimità della stessa concreta situazione di fatto dedotta in giudizio.

Naturalmente anche il codice del processo non è esente da peccati.

Personalmente continuo a non trovare convincente la disciplina relativa alla competenza territoriale dei tribunali amministrativi regionali, che è stata resa inderogabile.

È vero che le nuove norme sono state poste in reazione a quella cattiva pratica che va sotto la definizione di *forum shopping*. Ma ho l'impressione che il rimedio sia stato peggiore del male. Intanto non si comprende la ragione per cui un testo normativo che si intende ispirato alla disciplina del codice processuale civile, si discosti poi sul punto così notevolmente da quest'ultimo, che fissa alla parte convenuta una precisa scadenza per prospettare l'eccezione di incompetenza territoriale del giudice adito.

In secondo luogo a causa della rilevanza per tutto il corso del giudizio di primo grado dell'incompetenza e tenuto conto dei tempi allo stato inevitabilmente lunghi richiesti nel rito ordinario per la fissazione delle udienze di discussione, è notevole il rischio che il giudizio si concluda dopo anni con la semplice dichiarazione di incompetenza territoriale e la mera indicazione della possibile riassunzione del ricorso dinanzi ad altro tribunale amministrativo regionale. Migliore soluzione sarebbe stata quella da ultimo suggerita dall'originario schema del primo decreto correttivo, il quale stabiliva un termine temporale ultimo per la proposizione dell'eccezione. Lascia altresì perplessi – ma qui il codice non ha colpa, essendosi doverosamente limitato a recepire scelte effettuate in seno ad altri provvedimenti legislativi – l'entità del numero delle materie rimesse alla competenza funzionale di questo tribunale amministrativo regionale, il quale è dunque chiamato a pronunciarsi anche qualora esse siano interamente radicate nel territorio di altro tribunale amministrativo regionale. Ancora successivamente all'emanazione del codice la casistica si è accresciuta di due nuove ipotesi, poi inserite nel codice stesso ad opera del primo decreto correttivo.

Questa tendenza del legislatore non mi sembra che possa essere condivisa perché dissonante rispetto all'impianto costituzionale della giustizia amministrativa, il quale, attraverso la previsione dell'art. 125, ha chiaramente voluto la devoluzione delle controversie a giudici il più possibile legati al territorio di insorgenza delle controversie stesse. Detta tendenza appare inoltre contraddire l'orientamento ampiamente condiviso dalle forze politiche e già in parte attuato che mira a

riorganizzare il nostro ordinamento in forma prossima a quella federalista.

Non sono comunque da tacere neppure le difficoltà di carattere pratico che tale attribuzione di nuove competenze funzionali comporta per il nostro tribunale amministrativo regionale, poiché essa non è stata mai accompagnata da previsioni che consentissero corrispondenti variazioni della nostra struttura organizzativa.

6. Questioni di giurisdizione

Una problematica sempre viva è quella che riguarda il riparto delle giurisdizioni.

Si tratta di una problematica per così dire inquieta, che trova continui nuovi ambiti di espressione, segno evidente della scarsa idoneità dei criteri di riparto, peraltro di valenza costituzionale, a creare sicure e chiare certezze. Del resto, statisticamente, nei nostri repertori di giurisprudenza le massime relative a questioni di giurisdizione occupano da sempre uno spazio assai rilevante.

Nella materia della contrattualistica pubblica il decreto legislativo n. 53 del 2010 attuativo della direttiva comunitaria del 2007, prima, ed il codice del processo, poi, hanno meritoriamente risolto il problema della individuazione del giudice competente a decidere della sorte del contratto a seguito dell'annullamento dell'aggiudicazione. Si è messa così la parola fine ad una contrapposizione che aveva visto orientate su tesi difformi le Sezioni Unite della Cassazione, da una parte, e l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, dall'altra, e che aveva creato pertanto non poche incertezze.

Già nel corso del 2011 sono però emerse nuove, inedite questioni.

Intanto si è dubitato dell'estensione della suddetta norma sui contratti, non essendo chiaro se essa si applichi anche allorché il procedimento riguardi la scelta del socio privato nella società mista incaricata dei lavori o dei servizi.

Perplessità hanno inoltre suscitato le pronunce delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione le quali hanno ritenuto spettare al giudice ordinario la domanda con cui viene richiesto il risarcimento dei danni da parte di chi, avendo già ricevuto a proprio vantaggio un provvedimento amministrativo, se lo sia visto poi annullare in sede giurisdizionale o in via di autotutela. La Corte ha basato il suo convincimento sulla considerazione che in tale ipotesi non viene in rilievo direttamente l'attività provvedimentale dell'amministrazione, bensì il suo comportamento materiale produttivo di un mal risposto affidamento dell'interessato.

Ugualmente nel corso del 2011 le Sezioni Unite della Cassazione hanno negato per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo l'esperibilità del giudizio di ottemperanza su una procedura concorsuale di conferimento di incarico a causa del sopravvenuto pensionamento dell'interessato, non riconoscendo rilevanza all'interesse morale di questi di sentirsi dichiarare vincitore della procedura.

È verosimile prevedere che su tali ipotesi per ragioni diverse potranno emergere in giurisprudenza difformi indirizzi, fondati in un caso sul principio di concentrazione dei giudizi e nell'altro sul principio di effettività della tutela giurisdizionale, accrescendo quella incertezza che assai spesso alimenta, come dicevo, il nostro sistema di riparto delle giurisdizioni.

In questa confusa situazione gli unici rimedi hanno natura processuale: entrambi hanno significativamente avuto origine giurisprudenziale e solo in un secondo tempo sono stati recepiti a livello legislativo. Tale è l'istituto della *translatio iudicii* che, nel passaggio della controversia da una giurisdizione all'altra, evita preclusioni o decadenze. Tale è altresì la limitazione della rilevabilità del difetto di giurisdizione in appello, qualora sul punto si sia formato un giudicato interno anche soltanto in forma implicita.

Sembra comunque che sia da condividere l'orientamento, espresso da più parti, volto a creare in Italia, sull'esempio francese, un Tribunale dei conflitti in seno al quale sia dato anche agli appartenenti alla giustizia amministrativa di recare la propria voce e far valere le proprie esperienze nella risoluzione delle questioni. Ciò risponderebbe del resto all'accresciuto ruolo che, come anche riconosciuto dalla Corte costituzionale, il giudice amministrativo ha assunto nell'ambito del

complessivo e unitario servizio giustizia, a seguito della più ampia tutela conferita alle situazioni giuridiche rimesse alla sua cognizione.

7. I 40 anni dei Tribunali regionali

Il 2011 è stato un anno di anniversari: i 150 anni dell'unità d'Italia; i 180 anni dalla istituzione del Consiglio di Stato; i 40 anni dalla istituzione dei tribunali amministrativi regionali.

In questa sede mi soffermo brevemente su quest'ultima ricorrenza, che è stata del resto degnamente celebrata nel bel convegno tenuto lo scorso dicembre a cura dei colleghi aderenti all'ANMA.

In un primo approccio è possibile affermare che l'istituzione dei tribunali amministrativi regionali deriva dall'attuazione dell'obbligo di carattere organizzativo voluto dalla Costituzione, la quale, come ho già prima accennato, all'art. 125 ha prescritto l'istituzione nelle Regioni di organi di giustizia amministrativa di primo grado.

Se si sta però a quel che in concreto i tribunali amministrativi regionali hanno significato nel nostro ordinamento, può dirsi che la loro istituzione ha avuto una ben più profonda valenza.

Le statistiche ci dicono, infatti, che a partire dalla fine degli anni '70 allorché i tribunali regionali hanno iniziato a radicarsi nella coscienza del Paese, il numero dei ricorsi proposti è venuto crescendo esponenzialmente, passando dai poco più di 38.000 dell'anno 1980, agli oltre 100.000 dell'anno 2000. Appare dunque evidente che con l'istituzione dei tribunali regionali ha avuto modo di esprimersi pienamente quella domanda di giustizia amministrativa che, in vigenza della precedente organizzazione incentrata sul Consiglio di Stato, era rimasta di fatto compressa vuoi per l'estraneità e la lontananza dell'organo dalla realtà territoriale degli interessati, vuoi per i costi e le difficoltà pratiche che la proposizione dei ricorsi allora presentava.

Pertanto l'istituzione di tribunali regionali prima ancora che ad un fatto organizzativo costituzionalmente dovuto va direttamente riferita ai principi fondamentali della nostra Carta costituzionale e, in particolare, al suo art. 24, perché ha conferito più piena e concreta effettività al diritto alla tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione.

Peccato che a questa realtà dei tribunali regionali il legislatore non abbia saputo far corrispondere una struttura organizzativa adeguata. Essi sono infatti nati nella previsione di una media di 15.000 ricorsi all'anno e la loro organizzazione è rimasta sostanzialmente immutata, tranne limitati ritocchi operati con la legge del 1982, anche quando quella domanda ha assunto la ben più consistente entità che ho prima indicato.

Di conseguenza si è nel tempo accumulata una pendenza, che ha vanificato in parte il beneficio della riforma e le aspettative che aveva giustamente suscitato. Soltanto agli inizi del nuovo secolo il peso delle pendenze ha iniziato a diminuire, grazie anche al passaggio al giudice ordinario del nutrito contenzioso in materia di pubblico impiego e grazie agli innovativi istituti processuali che la legge 205 del 2000 ha messo a nostra disposizione.

Quanto agli aspetti sostanziali dell'attività dei tribunali amministrativi regionali, non è ovviamente possibile qui soffermarmi.

Mi limito soltanto ad osservare che essi hanno fornito un contributo determinante nella interpretazione ed applicazione delle norme che, specie negli ultimi anni, hanno segnato la profonda evoluzione del diritto amministrativo.

Il passaggio dell'agire delle pubbliche amministrazioni da una strumentazione prevalentemente autoritativa a moduli largamente convenzionali, il riconoscimento di incisivi diritti di partecipazione dei singoli in seno ai procedimenti amministrativi, la penetrazione sempre più massiccia delle norme comunitarie nel nostro ordinamento e tanto altro ancora, hanno visto i tribunali amministrativi, quali organismi di primo grado, affrontare in prima linea le difficili problematiche recate ed offrire così al Consiglio di Stato preziosi elementi interpretativi per la definizione dei suoi indirizzi giurisprudenziali più innovativi.

In definitiva, a seguito delle modificazioni via via apportate dal legislatore all'impianto originariamente disegnato dalla legge del 1971 e, soprattutto, attraverso l'attività in concreto svolta,

in questi 40 anni si è formato nel nostro Paese un organismo fortemente unitario, le cui componenti – Consiglio di Stato e tribunali amministrativi regionali – concorrono con pari valenza, pur nella diversità dei rispettivi ruoli, ad attuare il canone costituzionale della giustizia nell'amministrazione. Non va peraltro sottaciuto che questa unitarietà attende ancora di essere pienamente completata sul piano ordinamentale.

8. Conclusioni

I positivi risultati raggiunti sul piano quantitativo e la qualità delle decisioni rese testimoniano una volta di più l'impegno, la preparazione professionale, la dedizione all'istituzione espressi dai magistrati del T.A.R. Lazio nell'assolvimento delle loro compiti.

E ciò credo che meriti di essere tanto più apprezzato ove si consideri, da un lato, la peculiare delicatezza e complessità del contenzioso di competenza di questo tribunale regionale e, d'altro lato, le ricordate carenze strutturali nelle quali esso si trova ad operare.

Nella celebrazione tenutasi nell'ottobre scorso dinanzi al Capo dello Stato, il presidente de Lise ha tracciato quali valori fondanti della magistratura amministrativa quelli della responsabilità, della professionalità e della indipendenza.

Si tratta di valori profondamente radicati nei giudici di questo tribunale regionale. Essi traspaiono con ogni evidenza dal loro quotidiano operare e sono certo che continueranno costantemente ad improntare lo svolgimento delle loro funzioni.