



**TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA
AMMINISTRATIVA DEL TRENINO – ALTO ADIGE/SÜDTIROL
SEDE DI TRENTO**

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2022

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NELL'ANNO 2021

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

Stimate Autorità, Rappresentanti delle Avvocature pubbliche e del libero Foro, Rappresentanti degli Organi di informazione, Signore e Signori,

Come lo scorso anno, allorquando ho iniziato a redigere questa Relazione, ossia nell'ultima settimana del mese di gennaio, non avevo alcuna certezza se l'Anno giudiziario 2022 di questo Tribunale si sarebbe aperto con una cerimonia in presenza - sia pure con un numero di invitati forzatamente ridotto – oppure svolta da remoto: l'incertezza sulla situazione pandemica, che ormai si prolunga da oltre due anni, rendeva impossibile ogni pronostico.

Per di più, sussisteva comunque la difficoltà di individuare la stessa data dell'eventuale cerimonia, determinata dalla circostanza che essa doveva comunque svolgersi in una giornata obbligatoriamente successiva a quella dell'apertura dell'Anno giudiziario presso il Consiglio di Stato, a sua volta incerta nei suoi tempi in dipendenza dell'avvenuta elezione del Presidente Filippo Patroni Griffi a Giudice della Corte Costituzionale e dell'allora non ancora avvenuto insediamento di Franco Frattini quale suo successore.

Inizio pertanto questa Relazione indirizzando a questi due illustri Magistrati appartenenti al nostro plesso giurisdizionale, da parte mia e anche a nome di tutti i Colleghi di questo Tribunale, le più vive felicitazioni e i più fervidi auguri per gli alti incarichi a cui sono stati chiamati a degno coronamento dei lunghi anni di meritevole servizio che hanno prestato nella Giustizia Amministrativa e nelle altre Istituzioni presso le quali hanno svolto le proprie funzioni con pari competenza e onore.

Unisco a tale augurio anche quello che formulo al Collega Luigi Maruotti, recentemente nominato Presidente Aggiunto del Consiglio di Stato dopo un altrettanto lunga e meritevole carriera.

Nel frattempo è fortunatamente migliorata la situazione sanitaria nel territorio trentino, e il nostro Tribunale ha pertanto potuto ottenere dalla Provincia l'utilizzo – sia pure a capienza di posti limitata – di questa prestigiosa Sala dedicata al Maestro Fortunato Depero, illustre Figlio di questa Terra, per la cerimonia di apertura di quest'Anno giudiziario 2022.

Ringrazio pertanto l'Amministrazione Provinciale per la sua generosa ospitalità, confidando che anche questo nostro odierno evento possa costituire un utile contributo per quella generale ripresa in presenza di pubblico di tutte le attività d'interesse collettivo, da noi tutti auspicata e comunemente sentita come indispensabile ritorno alla normalità per la vita di questa Città, di questa Provincia, di questa Regione e di questa nostra Italia.

Come ho già avuto modo di evidenziare anche nelle mie relazioni introduttive dei precedenti anni giudiziari, questa cerimonia inaugurale costituisce un indispensabile momento di verifica dello stato della giustizia amministrativa con particolare riguardo al territorio di competenza: stato della giustizia che si sottopone non soltanto all'attenzione di coloro che, per motivi istituzionali o professionali hanno interesse ad esserne informati, ma anche alla riflessione dei cittadini ai quali dobbiamo dare il rendiconto dell'attività svolta, dei risultati conseguiti e dell'attuale stato delle diverse problematiche che siamo chiamati ad affrontare; e ciò, se non altro, perché i provvedimenti giurisdizionali che emettiamo sono intestati al nome del popolo italiano proprio in quanto anche la legittimazione del potere giudiziario promana da quella sovranità popolare che costituisce il primo postulato della nostra Costituzione.

L'incertezza sul se, quando e come avverrà la presente cerimonia mi induce pertanto a prevedere pure la deprecata ipotesi della semplice diffusione di questo documento mediante la sua inserzione nel sito istituzionale di questo Tribunale <https://www.giustizia->

amministrativa.it/web/guest/trga-trento, a libera disposizione di tutti quanti ne siano interessati.

Premesso tutto ciò, reputo come lo scorso anno di iniziare questa Relazione con alcuni cenni sulla tragedia pandemica e sulla disciplina giuridica emergenziale che è stata emanata al riguardo con inevitabile riflesso pure sull'attività giurisdizionale.

Non posso peraltro dimenticare che in queste ultime settimane all'emergenza pandemica è stata rubata tragicamente la scienza mediatica dalla guerra scoppiata tra Russia, Bielorussia e Ucraina alla frontiera orientale dell'Unione Europea e che sta aggiungendo ulteriori e ancor più devastanti conseguenze non solo per quei sfortunati popoli ma per l'umanità intera, pur già duramente provata dal dilagare del Covid-19.

C'è un forte legame intrecciato dalla storia tra la gente del Trentino e quella dell'Ucraina, e del quale occorre conservare memoria.

Gran parte dei coscritti trentini furono inviati a combattere le truppe russe in Galizia, regione occidentale dell'Ucraina, durante la prima guerra mondiale, indossando l'uniforme austro-ungarica e pagando un tributo di quasi 11.000 morti, per gran parte dimenticati e che ivi a tutt'oggi giacciono in cimiteri di guerra.

E Nuto Revelli, ufficiale di quella Divisione Tridentina che ruppe a Nikolajevka l'accerchiamento nemico consentendo ai nostri alpini stremati dal freddo e dalla fame di porsi in salvo, scrisse su *La Stampa* nel gennaio del 1963 che *“la popolazione ucraina - per pietà, simpatia o per ordine ricevuto dalle autorità russe - fu sollecita nell'alleviare sofferenze, offrì da mangiare, vestire e possibilità di riposo ai soldati dell'Armir”*. Ora tocca dunque a noi, dopo quasi 80 anni, onorare con riconoscenza il debito di quella solidarietà ricevuta da chi a sua volta non sempre disponeva del necessario per sopravvivere.

1. Pandemia e diritto sostanziale dell'emergenza.

Alla data del 21 gennaio 2022 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha stimato in 340.543.962 il numero complessivo delle persone che nell'intero pianeta sono state colpite dal virus Covid-19.

Questo dato risulta triplicato rispetto a quello corrispondente alla stessa data dell'anno 2021.

Sempre nell'intero pianeta, alla medesima data del 21 gennaio 2022 risultavano decedute per effetto del contagio da tale virus 5.570.163 persone, ossia più del doppio delle persone defunte nell'anno precedente.

Alla data del 21 gennaio 2022 nell'intero continente europeo sono stati registrati 30.174.199 contagi e 1.743.217 decessi.

Alla medesima data l'OMS ha stimato che in Italia sono state complessivamente contagiate dall'inizio dell'epidemia all'incirca 10.000.000 di persone (dato addirittura quadruplicato rispetto a quello dell'anno precedente), e che il numero dei deceduti assommava a 144.000, con un aumento quindi di oltre 50.000 morti rispetto all'anno 2021.

L'ultima statistica disponibile riferisce che il totale dei deceduti ha ormai superato il numero di 150.000.

Per quanto riguarda il territorio della Provincia autonoma di Trento, alla stessa data del 21 gennaio 2022 risultavano contagiate complessivamente 44.115 persone (circa 16.000 in più rispetto all'anno scorso), mentre il numero dei deceduti assommava a 1.345 (185 unità in più rispetto all'anno precedente).

Ancora una volta, va rilevato che tali dati risultano eloquenti per comprendere le proporzioni della catastrofe che si è abbattuta sull'intera umanità: ma allo stesso tempo va anche evidenziato che i dati relativi

all'Italia e al Trentino, pur contraddistinti da un elevato numero di decessi, attestano che l'esito letale della malattia non ha comunque raggiunto gli ancor più consistenti livelli di altri Paesi.

Le misure di prevenzione e di contenimento sanitario adottate dalle nostre pubbliche autorità, coniugate al crescente buon esito della campagna vaccinale iniziata in questo stesso periodo dell'anno scorso hanno pertanto sinora allontanato lo spettro di scenari ancor più gravi che la memoria storica ci ha tramandato.

Nella relazione tenuta in occasione dell'apertura dell'Anno giudiziario 2021 ho infatti già ricordato che un terzo della popolazione mondiale fu colpito tra il 1918 e il 1920 dal virus della c.d. "*Febbre spagnola*", nome dovuto al fatto che i primi a documentarne l'esistenza furono i giornali spagnoli, in quanto la Spagna non era a quel tempo coinvolta nella Prima guerra mondiale, e la cui stampa non era pertanto soggetta alla censura.

Tale pandemia fu provocata dal diffondersi del virus dell'influenza RNA H1N1, caratterizzato come l'odierno Covid-19 da un'estrema variabilità del materiale genetico, tale quindi da sopravanzare frequentemente le risposte del sistema immunitario.

Il decorso della "*Febbre spagnola*" fu eccezionalmente severo, in quanto contraddistinto da una letalità maggiore del 2,5% che causò nell'intero pianeta circa 50 milioni di decessi, peraltro stimati da alcune fonti fino a 100 milioni; e si badi che – quanto a proporzioni – il totale delle perdite di vite umane causato dal primo conflitto mondiale, conclusosi nello stesso anno in cui ebbe inizio la diffusione dell'epidemia, è stimato in 16 milioni.

In Italia la pandemia da "*Febbre Spagnola*" provocò circa 400.000 decessi, che si aggiunsero ai 650.000 caduti nel corso del conflitto.

Sempre lo scorso anno ho avuto anche modo di ricordare che pure il Trentino pagò a quel tempo un elevato tributo di vittime in un contesto reso oltremodo difficile dalla particolare vulnerabilità di una consistente parte della popolazione, segnatamente costituita dalle oltre 75.000 persone che, in quanto residenti nei territori di Rovereto, Ala, Brentonico e Riva del Garda prossimi al fronte italiano, ovvero in quanto di convinzioni irredentiste, erano state internate durante l'intero conflitto nei baraccamenti delle cc.dd. "*Citta di Legno*" di Braunau, Mitterndorf e Katzenau, e che avevano fatto ritorno nelle proprie case in uno stato di grave denutrizione e debilitazione.

Le fonti stimano in circa 10.000 i morti trentini di "*Febbre Spagnola*": e ciò dunque significa che nel Trentino non vi fu famiglia che non abbia avuto una persona cara deceduta a causa di tale epidemia.

A differenza delle precedenti evenienze pandemiche, il dilagare del Covid-19 ha imposto a tutti gli Stati l'introduzione nei propri ordinamenti giuridici di misure eccezionali, finalizzate a conformare l'esercizio dei pubblici poteri e di tutte le attività private alla superiore esigenza del contenimento della diffusione del virus.

Per quanto segnatamente attiene all'Italia va rilevato che la produzione normativa deputata a contrastare l'epidemia si è articolata in due fasi ben distinte tra loro.

Dapprima, a seguito del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con modificazioni dalla l. 5 marzo 2020, n. 13 e di altre decretazioni legislative d'urgenza parimenti convertite (decreti-legge nn. 9, 11, 14 18 e 19) è stata delegata al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro della Salute l'emanazione di numerosi provvedimenti contingibili e urgenti a contenuto generale e applicati nell'intero territorio nazionale. Tali atti di normazione secondaria, indotti dalle pressanti necessità di tutela della salute quale interesse della collettività e di diritto

fondamentale dei singoli individui sancito dall'art. 32 Cost., hanno invero imposto alla generalità delle persone rilevanti limitazioni all'esercizio della libertà di circolazione e di soggiorno di cui all'art. 16 Cost., all'esercizio della libertà di riunione di cui all'art. 17 Cost., nonché all'esercizio della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., tutte peraltro coercibili per espressa previsione della stessa Carta costituzionale nella ricorrenza di superiori esigenze di tutela di altrettanto fondamentali beni giuridici, costituiti – per l'appunto – dalla “salute”, dalla “sicurezza” e dall’”incolumità” collettive.

Né va sottaciuto che l'osservanza, da parte della stessa collettività, dell'insieme di tali eccezionali misure rispondeva, altresì, a quell’*“adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”* che la Repubblica (ossia l'intero complesso dei pubblici poteri costituito, a' sensi dell'art. 114, dallo Stato, dalle Regioni e Province autonome, nonché dagli Enti locali) richiede a'sensi dell'art. 2 Cost., pur contestualmente ivi riconoscendo e garantendo *“i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”*.

L'introduzione di tali fonti normative eccezionali nel nostro ordinamento ha comunque innescato la proposizione di ricorsi soprattutto innanzi ai giudici di pace per quanto segnatamente atteneva all'irrogazione delle sanzioni amministrative (sia pecuniarie, sia di temporanea chiusura degli esercizi commerciali) contemplate per la violazione dei relativi divieti.

Questi contenziosi si sono invero in qualche caso conclusi mediante l'annullamento delle sanzioni irrogate congiunta alla disapplicazione dei presupposti provvedimenti di carattere generale da parte dei giudici investiti delle varie controversie, a'sensi dei tuttora vigenti artt. 4 e 5 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E in quanto ravvisati illegittimi: ma a questo proposito va anche evidenziato – in via

del tutto dirimente – che con sentenza n. 198 dd. 22 ottobre 2021 la Corte Costituzionale ha definitivamente risolto ogni problema al riguardo dichiarando in parte inammissibili e in parte infondate tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate in ordine alla disciplina legislativa che presupponeva l’emanazione di tali provvedimenti contingibili e urgenti.

Parimenti problematica, peraltro, è stata anche l’inserzione degli stessi provvedimenti governativi nel contesto dei rapporti intercorrenti tra l’ordinamento statale e quello delle Regioni e delle Province autonome.

L’attuale assetto regionalista della nostra Repubblica notoriamente non conosce, infatti, un sistema di riparto rigorosamente “duale” tra competenze statali e competenze proprie delle Regioni e delle Province autonome, così come delineate dall’attuale testo dell’art. 117 Cost..

Premesso che la “*tutela della salute*” risulta, comunque ricompresa tra le materie di competenza c.d. “*concorrente*” tra lo Stato e le Regioni e Province autonome (cfr. *ivi*, terzo comma), si è sostenuto che la prevalenza dei predetti provvedimenti contingibili e urgenti emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro della Salute sugli atti non soltanto amministrativi ma anche legislativi emanati dalle Regioni e dalle Province autonome fosse giustificata dal contenuto intrinsecamente “*di principio*” assunto dai predetti atti generali di fonte statale, nonché dall’inerenza del contenuto medesimo alla materia della “*profilassi internazionale*” che il secondo comma del medesimo art. 117 Cost. a sua volta riconduce alla competenza esclusiva dello Stato.

Da tale assunto discendeva e discende, pertanto, la conseguenza che l’ordinamento eccezionale promanante dalla pandemia da Covid-19 ha aggiunto alla già consolidata trasversalità della materia della “*tutela della concorrenza*” (cfr. art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.) una nuova

materia trasversale che, nel presupposto della tutela della salute imposta per necessità di profilassi internazionale, consente di apporre consistenti limiti anche all'esercizio di tutte le funzioni legislative e amministrative spettanti delle Regioni e alle Province autonome non soltanto a titolo "concorrente", ma anche a titolo "esclusivo".

Sempre nel presupposto di tale loro collocazione di supremazia nei confronti delle fonti normative e dei provvedimenti amministrativi di competenza delle Regioni e delle Province autonome, gli anzidetti provvedimenti contingibili e urgenti emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro della Salute hanno tralattivamente recato una clausola di ordine generale che accordava alle stesse Regioni e Province autonome la potestà di emanare propri atti a contenuto più restrittivo, ma non ampliativo, rispetto ai divieti imposti dalle autorità statali.

Questo stato di cose ha innescato vere e proprie "prove muscolari" tra Stato e Regioni innanzi a diversi T.A.R., dove la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha sistematicamente impugnato vari provvedimenti amministrativi regionali deducendone l'illegittimità in quanto difformi - per l'appunto, in senso ampliativo e non già più restrittivo - rispetto agli anzidetti provvedimenti emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro della Salute.

Va soggiunto che il relativo contenzioso si è costantemente risolto, perlomeno in sede cautelare e comunque già in primo grado, a favore dello Stato, il quale - oltre a tutto - in tale contesto di ridefinizione del perimetro della nuova materia trasversale della "profilassi internazionale" ha anche ottenuto, con ordinanza n. 4 dd. 14 gennaio 2021 della Corte Costituzionale resa a'sensi degli artt. 35 e 40 35 e 40 della l. 11 marzo 1953, n. 87 nonché dell'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla stessa Corte, l'invero inusuale sospensione cautelare dell'efficacia della legge regionale della Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11, recante "Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle

attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza".

Devo a questo punto precisare che, per quanto segnatamente attiene al ritorno degli studenti alla frequenza scolastica *"in presenza"* anziché *"da remoto"*, i provvedimenti di fonte statale hanno invero costantemente introdotto una regola di principio del tutto differente da quella dianzi descritta, proibendo di fatto alle Regioni e Province autonome di differire, per prevalenti necessità di tutela della salute pubblica, la ripresa delle lezioni *"in presenza"* rispetto alla data obbligatoriamente disposta per l'intero territorio nazionale.

Con riguardo a quest'ultima vicenda gli orientamenti dei T.A.R., investiti dai relativi ricorsi proposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Istruzione, non sempre sono stati unanimi, perlomeno in sede cautelare, determinando in tal modo consistenti incertezze di comportamento da parte delle amministrazioni pubbliche e dell'utenza che sono state coinvolte (al riguardo, è di pubblico dominio il conflitto interpretativo insorto tra la Sede di Bari e quella di Lecce del T.A.R. della Puglia, risoltosi soltanto mediante l'emanazione di un nuovo provvedimento regionale che si è conformato nel suo contenuto a quello statale).

Anche tra le amministrazioni regionali e comunali si sono deprecabilmente innescati conflitti in tale materia all'inizio di quest'anno, alla conclusione delle vacanze natalizie: alquanto eclatante quello sorto in Sicilia tra il Presidente della Regione e il Sindaco di Palermo.

Con l'occasione, devo dare volentieri atto che, con riguardo alla delicata problematica del ricorso allo strumento della didattica a distanza (utile per contenere i contagi tra gli studenti e docenti, ma non funzionale al mantenimento della qualità dell'attività didattica, specialmente se prolungato nel tempo) in questa Provincia autonoma

non si sono riscontrati scontri istituzionali: e ciò non solo per l'equilibrio e la sensibilità dimostrati da tutte le autorità a ciò competenti, ma – reputo – anche per gli effetti benefici della particolare autonomia garantita alla Provincia medesima in materia di pubblica istruzione ai sensi degli artt. 8, n. 26 e 9, n. 2, dello Statuto speciale della Regione Trentino – Alto Adige/*Südtirol*, che garantisce in questo territorio un'opportuna concentrazione dei centri decisionali in un unico Ente titolare delle funzioni amministrative generali di settore.

L'insediamento, nel febbraio del 2021, di un nuovo governo nazionale ha determinato un evidente mutamento di indirizzo della tecnica normativa deputata ad affrontare la crescente pandemia.

Il nuovo materiale normativo a ciò necessario è stato infatti in assoluta prevalenza introdotto mediante decreti-legge, il cui contenuto è stato costantemente concordato sia in sede di apposita "*Cabina di regia*" con le diverse forze politiche costituenti la coalizione governativa, sia mediante la costante consultazione preventiva della Conferenza Stato – Regioni: e ciò, dunque, al fine di impedire l'insorgere di conflittualità sia tra le anzidette forze politiche, sia tra lo Stato e le Regioni e Province autonome.

Tale ulteriore e perdurante sequenza di produzione legislativa, estremamente prolifica e tutta parimenti seguita dall'approvazione della relativa legge di conversione (cito, tra i tanti, il d.l. 1 aprile 2021, n. 44, il d.l. 22 aprile 2021, n. 52, il d.l. 23 luglio 2021, n. 105, il d.l. 6 agosto 2021, n. 111, il d.l. 21 settembre 2021, n. 127, il d.l. 8 ottobre 2021, n. 139, il d.l. 26 novembre 2021, n. 172 e il d.l. 7 gennaio 2022, n. 1) ha incentivato la campagna vaccinale attraverso la progressiva introduzione dell'obbligo di accesso a tutti i luoghi di lavoro previa sottoposizione a vaccino o a tampone molecolare o antigenico e poi dell'obbligo vaccinale imposto a varie categorie di lavoratori (inizialmente tutti gli appartenenti ai comparti socio-sanitari pubblici e privati, ivi compresi il personale

amministrativo e dei servizi, e quindi i docenti e il personale amministrativo della scuola, il personale docente e amministrativo delle università e delle istituzioni di alta formazione, il personale militare, delle forze di polizia e dei servizi di soccorso pubblico) fino alla sua estensione a tutti i residenti nel territorio dello Stato di età superiore ai 50 anni.

Correlativamente sono state incrementate misure fortemente disincentivanti per tutti coloro che non si sottopongono a vaccinazione, quali la sospensione dal lavoro (a tutt'oggi dichiaratamente temporanea) nei comparti in cui la vaccinazione medesima è stata resa obbligatoria senza la percezione degli emolumenti, nonché l'imposizione dell'utilizzo certificato dei tamponi molecolari o antigenici per tutti coloro che, sempre in quanto non vaccinati, intendono fruire dei mezzi pubblici di trasporto ovvero intendono recarsi in tutti i pubblici esercizi, senza quindi possibilità di ivi consumare cibi e bevande anche nei plateatici di proprietà o concessi all'esterno degli stessi; e, sempre le persone non vaccinate possono accedere alla maggior parte degli esercizi commerciali (con la sola eccezione, quindi, degli esercizi che vendono beni di prima necessità) se non mediante l'anzidetto utilizzo certificato dei tamponi molecolari o antigenici: utilizzo che è anche loro imposto per l'accesso agli uffici postali, ai servizi bancari e agli uffici pubblici in genere.

A fronte di tale notorio stato delle cose, reputo qui di esprimere alcune mie personalissime considerazioni.

1) Innegabilmente l'insieme delle anzidette misure eccezionali, che si auspica siano contenute il più possibile nei loro effetti temporali compatibilmente con le effettive necessità emergenziali della pandemia, determina un problema di bilanciamento tra la tutela della salute quale diritto del singolo e interesse della collettività, come affermato dall'art. 32 Cost., con talune libertà e diritti fondamentali parimenti garantiti dalla Costituzione, quali la libertà di circolazione e di soggiorno di cui all'art. 16 Cost., la libertà di riunione di cui all'art. 17 Cost., nonché l'esercizio

della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. La dianzi richiamata possibilità di coercizione di tali libertà e diritti ad opera dell'art. 32 Cost., infatti, può giustificarsi soltanto per quelle misure sicuramente e temporaneamente necessarie per salvaguardare il bene fondamentale della salute umana.

2) La disciplina sull'emergenza pandemica progressivamente introdotta dallo Stato italiano pone, per il suo crescente rigore, non indifferenti problemi di compatibilità anche con l'ordinamento eurounitario. Il 36° “*Considerando*” del Regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021, “*su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19*”, testualmente dispone: “*È necessario evitare la discriminazione diretta o indiretta di persone che non sono vaccinate, per esempio per motivi medici, perché non rientrano nel gruppo di destinatari per cui il vaccino anti COVID-19 è attualmente somministrato o consentito, come i bambini, o perché non hanno ancora avuto l'opportunità di essere vaccinate. Pertanto il possesso di un certificato di vaccinazione, o di un certificato di vaccinazione che attesti l'uso di uno specifico vaccino anti COVID-19, non dovrebbe costituire una condizione preliminare per l'esercizio del diritto di libera circolazione o per l'utilizzo di servizi di trasporto passeggeri transfrontalieri quali linee aeree, treni, pullman, traghetti o qualsiasi altro mezzo di trasporto. Inoltre, il presente regolamento non può essere interpretato nel senso che istituisce un diritto o un obbligo a essere vaccinati*”.

Orbene, anche a prescindere dalla circostanza – in sé deprecabile – che per un preteso errore materiale nella pubblicazione di tale testo normativo in lingua italiana nella 2^a Serie Speciale – Unione Europea della *Gazzetta Ufficiale* era stata omessa proprio la frase relativa al divieto di discriminazioni tra persone vaccinate e non vaccinate, e che è stato posto rimedio a ciò solo dopo varie proteste e interrogazioni, anche in

sede parlamentare, con un susseguente *errata corrige*, va evidenziato che la dissonanza sul punto tra diritto interno e diritto eurounitario risulta innegabile. Vero è anche, peraltro, che sotto l'incalzare del peggioramento della situazione pandemica, anche la maggior parte degli altri Stati appartenenti all'UE hanno seguito l'esempio italiano e hanno a loro volta introdotto nei propri ordinamenti norme parimenti contrastanti con la sopradescritta fonte di diritto sovranazionale. E da tale circostanza devo dunque trarre la ben poco edificante conseguenza che la regola della prevalenza delle fonti di diritto eurounitarie su quelle dei singoli Stati membri dell'Unione non sempre trova una coerente applicazione: il rigore nella conformazione del diritto interno a quello UE, evidentemente, riguarda settori reputati ben più strategici rispetto a quelli delle libertà e dei diritti fondamentali del singolo e dei corpi sociali pur solennemente enunciate dall'art. 18 e ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Evidentemente assumono maggior rilievo nel giudizio di prevalenza delle norme UE su quelle di diritto interno che attengono al governo dell'economia, alla stabilità dei conti pubblici e alla concorrenza nei mercati.

3) Tutto quanto sopra consente l'esercizio di un sindacato giurisdizionale, ad impulso di tutti i giudici di ogni ordine e grado, sulle predette disposizioni di legge emergenziali emanate dallo Stato italiano, sotto il profilo della loro compatibilità sia con il diritto eurounitario, sia con le norme costituzionali del diritto interno, e ciò con riguardo al bilanciamento in termini di precauzione, di proporzionalità e di ragionevolezza tra la tutela della salute come garantita dall'art. 32 Cost. e le libertà e i diritti fondamentali tutelati con pari valenza dalla Costituzione della Repubblica e dall'art. 18 e ss. TFUE, poiché non può per certo presumersi, senza possibilità di prova contraria, che le misure dichiaratamente sanitarie imposte dal nostro legislatore siano in concreto necessarie e tali – sempre e comunque – da comprimere ogni altra

posizione giuridica soggettiva, sottraendosi in tal modo da qualsivoglia loro scrutinio giurisdizionale.

4) È innegabile che la campagna vaccinale intrapresa nella scorsa primavera in tutto il territorio nazionale ha conseguito risultati ottimali in termini di contenimento della pandemia, anche con riguardo alle ben più gravi situazioni che altri Stati hanno dovuto affrontare senza provvedere a vaccinazioni obbligatorie o comunque massive. Nondimeno rilevo che la somministrazione del vaccino progressivamente divenuta per talune categorie obbligatoria e non più volontaria (personale sanitario, docenti delle scuole elementari, medie e superiori, docenti universitari, militari, appartenenti alle forze di polizia, persone ultracinquantenni) presenta criticità rispetto al perdurante regime di autorizzazione condizionata per la dispensazione di tali farmaci, disposta a sensi art. 14 bis, Regolamento CE 726/2004 e dell'art. 4, par. 1, Regolamento CE 507/2006. In base a tali disposizioni di fonte eurounitaria l'autorizzazione condizionata può infatti essere rilasciata quando *“malgrado non siano forniti dati clinici completi in merito alla sicurezza e all'efficacia del medicinale siano rispettate tutte le condizioni richieste”* (art. 4 par. 1, Regolamento CE 507/2006). È ben vero che la sentenza di Cons. Stato, Sez. III, 20 ottobre 2021, n. 7045, dopo aver osservato che *“il vaccino, come tutti i farmaci, non può essere considerato esente da rischi”*, afferma che la mancanza di completezza dei dati relativi a sicurezza ed efficacia dei vaccini assoggettati al regime di autorizzazione condizionata non deriva dall'assenza o incompleta sperimentazione, ma dal fatto che determinati dati possono essere acquisiti solo successivamente. Si tratta di valutare quindi – sempre secondo questa stessa pronuncia – che i possibili effetti negativi, eventi avversi, derivanti dall'assunzione del farmaco *“non siano negativi oltre la normale tollerabilità che, specie nel caso dei vaccini, non va considerata solo in termini individuali, ma anche collettivi”*. Tuttavia, pur dopo tale condivisibile approccio del problema, sono rimasto e rimango perplesso sul salto logico che mi pare di cogliere in tale pur autorevole pronuncia laddove susseguentemente si reputano

come manifestamente infondate le eccezioni di incostituzionalità formulate nei confronti delle disposizioni di legge che sanciscono nel nostro ordinamento le anzidette ipotesi di obbligo vaccinale contro il Covid-19. Un elementare principio di precauzione, immanente nell'ordinamento eurounitario e – per ineludibile conseguenza – anche in quello dello Stato italiano, avrebbe dovuto consigliare – a mio modesto avviso – un approfondimento sull'attuale stato della “normale tollerabilità” dei sieri dispensati, e ciò proprio anche in considerazione della circostanza che la sperimentazione degli stessi, ancorché conclusa, non comprende tutti quei dati sugli eventi avversi che per forza di cose potranno essere acquisiti solo successivamente, ossia a regime di autorizzazione condizionata concluso, e cioè – *rebus sic stantibus* – soltanto nel 2023. Né va sottaciuto che lo stesso regime di autorizzazione condizionata inderogabilmente implica a carico del Sistema sanitario nazionale un obbligo di “farmacovigilanza attiva”, ossia di controllo preventivo su tutte le persone vaccinate al fine di provvedere con tempestività la somministrazione di adeguate terapie al verificarsi di eventi avversi: obbligo, questo, sin qui non adempiuto per dichiarata indisponibilità di risorse finanziarie e umane. In tale contesto, pertanto, personalmente non posso che condividere la ben più ponderata iniziativa più recentemente assunta mediante l'ordinanza collegiale n. 38 del 17 gennaio 2022 emessa dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana e con la quale sono stati disposti incumbenti istruttori al fine di verificare se, in concreto, sussistono i presupposti affinché il legislatore possa introdurre obblighi vaccinali relativi al contagio da Covid-19: e ciò anche nell'eventuale ipotesi di un rinvio della questione alla Corte Costituzionale.

5) Il responso ai quesiti formulati mediante tale ordinanza collegiale appare ancor di più utile al fine di garantire un quadro di certezza giuridica ai regimi di vaccinazione obbligatoria anti-Covid-19 sin qui introdotti nel nostro ordinamento, ove si consideri che proprio la

non conoscenza di dati progressivamente acquisibili nel corso del regime di autorizzazione condizionata ha comportato all'inizio della campagna vaccinale dichiarazioni ufficiali circa la sufficienza di un'unica dose di vaccino al fine di garantire l'immunità permanente dal contagio, nonché altre dichiarazioni – parimenti ufficiali – circa le fasce di età delle persone più adatte per l'inoculazione dei diversi tipi di vaccino e la non utilità di sottoporre a vaccinazione i minori. È ben noto che tali dichiarazioni sono state nel tempo smentite e che le raccomandazioni dei vari organi competenti pertanto risultano, ad oggi, alquanto diverse da quelle iniziali. Le dosi dei vaccini sono praticamente divenute tre, risultando l'immunità conseguita non più totale ma comunque idonea ad attenuare la gravità della malattia eventualmente contratta e il rischio di contagiare altre persone; anche per i minorenni è ora consigliata la vaccinazione e, a fronte della diminuita efficacia delle dosi intermedie assunte, è stata parimenti ridotta la validità delle “*carte verdi*” (cc.dd. *green pass*) rilasciate ai vaccinati per poter accedere a bar, ristoranti, negozi e mezzi pubblici di trasporto.

6) Né, soprattutto, va sottaciuto che lo scrutinio giudiziale circa l'effettiva necessità di un obbligo vaccinale per le predette fasce di popolazione sanzionato in caso di inottemperanza con una forzata sospensione non remunerata dell'attività lavorativa da queste svolta, attiene all'essenziale bilanciamento tra la tutela della salute di cui all'art. 32 Cost. e la tutela del diritto al lavoro, a sua volta parimenti garantito da vari articoli della nostra Costituzione (cfr. ivi gli artt. 4, 35 e 36): diritto che – si badi – si configura ai sensi dell'art. 1 della Costituzione medesima quale irrinunciabile fondamento della nostra Repubblica. E, sempre in tal senso, va pure attentamente considerato il non evanescente pericolo di frantumazione del corpo sociale, di emarginazione economica, nonché di sfiducia se non addirittura di avversione nei confronti delle istituzioni che tali misure sono suscettibili di arrecare se non saranno perlomeno rigorosamente contenute nel tempo della loro

vigenza. Se è la salute il bene giuridico che con ciò si intende tutelare, non deve essere tralasciata la definizione che della salute stessa è data dall'OMS quale *“stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non semplice assenza di malattia”*. Né vale obiettare al riguardo che nel complessivo contesto della popolazione residente, l'assoluta maggioranza della stessa (tra l'88% e il 90%) ha aderito, volontariamente o obbligatoriamente, alla campagna vaccinale: il disagio socio-economico di una fascia ancorché ampiamente minoritaria della popolazione, esclusa non solo dal lavoro ma anche da necessità parimenti importanti della vita quotidiana, può comunque determinare gravi problemi di ordine pubblico.

7) Sempre a tale riguardo, reputo di soggiungere – pur con il dovuto rispetto per tutti coloro che sotto il profilo scientifico si sono adoperati per la creazione e la diffusione dei vaccini in tempi encomiabilmente rapidi e con risultati comunque apprezzabili nel loro insieme – che non mi pare infondato sostenere che la gran parte della popolazione ha aderito alla campagna vaccinale non già per una diffusa fiducia nella scienza, ma – molto più banalmente – per il maggior timore di contrarre il virus rispetto ad un eventuale rischio dell'assunzione del vaccino, non disgiunto dalla necessità di evitare tutte quelle misure direttamente coercitive nella vita di ogni giorno che il legislatore ha imposto alle persone non vaccinate. E reputo pure che la superstite fascia del 10% - 12% delle persone che a tutt'oggi non intendono vaccinarsi siano ancora per la maggior parte sceve da pregiudizi di tipo ideologico ma più semplicemente rese dubbiose dalla contraddittorietà delle informazioni fornite da una campagna vaccinale comunque più orientata alla costrizione che non alla convinzione: e la persuasione di tutti costoro doveva – semmai - ben più capillarmente svolgersi attraverso una prevalente informazione a mezzo della medicina di base e di quella distrettuale, per contro rimaste nella sostanza assenti o quasi in un ruolo che risultava e risulta a tutt'oggi fondamentale.

8) Fondatamente, a prescindere dai predetti casi di obbligo, la vaccinazione anti Covid – 19 è stata in linea di principio ricondotta – anche secondo un'autorevole affermazione del Presidente della Repubblica – ad un dovere del singolo correlato non già alla necessità di soddisfare, con il comportamento imposto dalla legge, l'interesse specifico di uno o più soggetti, bensì alla ben più pregnante necessità etica di soddisfare, con il comportamento imposto dalla legge un interesse generale, coerente – per l'appunto – alla tutela della salute a'sensi dell'art. 32 Cost. quale *“interesse della collettività”* e, quindi, sistematicamente correlato all' *“adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”* di cui all'art. 2 Cost. Ma, se così è, il legislatore ha anche perso l'occasione, contestualmente alla promozione della campagna vaccinale, di ribadire espressamente anche per i vaccini anti – Covid – 19, la piena operatività, già a suo tempo affermata dalla Corte Costituzionale con sentenza 22 novembre 2017, n. 268, dell'indennizzo dovuto alle persone danneggiate non soltanto dalla somministrazione obbligatoria del vaccino, ma anche per l'evenienza di una somministrazione dello stesso raccomandata dalla competente autorità. Risulterebbe inoltre quanto mai opportuna, proprio in dipendenza del predetto e a tutt'oggi vigente regime di autorizzazione condizionata di somministrazione di tali vaccini, l'introduzione di un correlato regime giuridico di inversione dell'onere della prova, proprio della c.d. *“responsabilità da contatto sociale”*, vigente ad esempio in Francia, per cui in caso di evento avverso non compete al vaccinato provare che lo stesso sia dipeso dall'avvenuta inoculazione del vaccino, ma sia onere all'amministrazione sanitaria provare che l'evento medesimo non sia stato determinato dalla vaccinazione. Si tratterebbe, a mio sommo avviso, di un'iniziativa di indubbia solidarietà dello Stato nei confronti della collettività, del tutto coerente anche con l'affidamento scientifico che gli stessi pubblici poteri riconoscono ai vaccini medesimi. E, sempre a tale riguardo, mi permetto pure di evidenziare la perdurante sussistenza

di un non indifferente contenzioso innanzi al giudice amministrativo in sede di giudizio di ottemperanza per giudicati formati anche vent'anni fa innanzi alla giurisdizione ordinaria a seguito di trasfusioni di sangue infetto e somministrazioni di vaccini con effetti avversi e comportanti l'esborso a carico del Ministero della Salute di consistenti importi a titolo di indennizzo sia in sorte capitale che di interessi *medio tempore* maturati. Si tratta di contenziosi che implicano per i danneggiati gravose anticipazioni di spese e, soprattutto, il disagio di attese del tutto inconcepibili e che ulteriormente aggravano la già grande sofferenza per costoro e per le loro famiglie. La mia speranza è che una legislazione – per l'appunto – più solidale eviti tali disfunzioni nel riconoscimento di diritti assolutamente primari.

9) Ben poco è stato fatto, pur a fronte dei consistenti risultati nella somministrazione dei vaccini, sul parallelo e complementare fronte delle cure di coloro che sono contagiati dal virus. In particolare, per quanto riguarda gli ammalati ospedalizzati, perdurano la scarsità dei medicinali disponibili per le terapie con anticorpi monoclonali e, comunque, l'eccessiva burocratizzazione per accedere alla loro somministrazione. Né è stato sviluppato l'ambito delle cure domiciliari, fondamentali per evitare l'aggravarsi della malattia e la conseguente necessità di ospedalizzazione dei pazienti. A fronte del non soddisfacente contenuto delle linee-guida ministeriali, quasi esclusivamente basate sulla somministrazione di paracetamolo coniugato con la prescrizione di una "vigile attesa" da parte dei pazienti, sono state elaborate dalla medicina di base terapie domiciliari che hanno probatamente ottenuto risultati soddisfacenti ma che a tutt'oggi non sono state recepite dal Ministero nelle proprie linee – guida. Il contrasto interpretativo sul contenuto di queste ultime insorto tra la sentenza di T.A.R. Lazio, Sez. III-quater, 15 gennaio 2022, n. 419 e Cons. Stato, Sez. III, 9 febbraio 2022, n. 946 si è concluso con un giudicato che dichiara le linee – guida medesime non precettive per i medici di medicina generale e, pertanto, da questi ultimi

sostituibili sotto la loro responsabilità con altre terapie. Tale soluzione ermeneutica non mi parrebbe peraltro conforme alle finalità della delimitazione dell'ambito della responsabilità medica di cui all'art. 590-sexies, comma secondo, c.p. e sanziona di fatto una sconfitta della scienza curativa rispetto alla rigidità dell'impianto burocratico pur istituzionalmente deputato a recepirne i risultati.

Da ultimo, per concludere su tale argomento, mi corre l'obbligo di segnalare che per effetto delle innovazioni complessivamente introdotte dal d.l. n. 172 del 2021 e dal d.l. n. 1 del 2022 rispetto al testo originario dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, di fatto la giurisdizione amministrativa in materia di sospensioni dall'impiego per il personale che non ottempera agli obblighi vaccinali è naturalmente rientrata nell'alveo della giurisdizione esclusiva di cui all'art. 133, comma 1, lett. i), c.p.a., riguardando soltanto il personale militare, quello delle forze di polizia (esclusa la polizia locale) e i docenti universitari, nonché i magistrati, gli avvocati dello Stato, il personale dirigenziale e direttivo dell'amministrazione carceraria, il personale delle carriere prefettizie e il personale diplomatico, qualora abbiano compiuto o superato i cinquant'anni di età.

Tutto il restante personale destinatario dell'obbligo vaccinale è viceversa assoggettato, per l'impugnativa ai relativi provvedimenti, alla giurisdizione ordinaria ovvero, nel caso di personale obbligatoriamente iscritto ad ordini o collegi professionali, al regime di impugnazione presso la Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie, organo di natura giurisdizionale speciale, istituito presso il Ministero della Salute ai sensi dell'art.17 del d.lgs. c.p.S. 13 settembre 1946 n. 233, con ulteriore possibilità di ricorso in caso di soccombenza proponibile ai sensi del combinato disposto dell'art. 19 del medesimo decreto e dell'art. 362 c.p.c. innanzi alle SS.UU. della Corte di Cassazione.

2. Pandemia e ricostruzione socio-economica. La giurisdizione quale necessaria riforma strutturale. Le novità del PNRR in tema di giustizia. PNRR e sistema della Giustizia amministrativa. L'impatto sulla Sede di Trento del T.R.G.A.

Lo strumento economico-finanziario che l'Unione Europea ha apprestato ai fini della ricostruzione del tessuto socio-economico dei Paesi membri colpiti dalla pandemia (c.d. *European Recovery Plan*, definito anche come *Next Generation EU* con riguardo alla preminente necessità di sostenere il futuro delle prossime generazioni di cittadini europei) prevede una dotazione complessiva di 750 miliardi di euro, di cui 390 miliardi di sovvenzioni e 360 miliardi di prestiti.

Tali ragguardevoli risorse saranno reperite dall'Unione mediante l'emissione sul mercato di titoli obbligazionari.

L'Italia, risultando uno dei Paesi maggiormente colpiti, è destinataria di un finanziamento complessivo pari a 191,5 miliardi di Euro, di cui 70 in sovvenzioni a fondo perduto e 121,5 in prestiti.

Si è paragonato tale intervento, per le sue rilevanti dimensioni, all'*European Recovery Program* (ERP), meglio conosciuto come *Piano Marshall*, dotato all'epoca di 14 miliardi di dollari, tutti a carico degli Stati Uniti e che vennero ripartiti tra i diversi Paesi europei al fine di consentirne la ricostruzione post-bellica tra il 1947 e il 1951.

Tuttavia, a differenza dell'attuale Piano europeo, i finanziamenti ERP furono erogati a tutti i Paesi esclusivamente a titolo di sovvenzione, l'ammissione ai benefici fu condizionata unicamente alla circostanza che il Paese richiedente fosse retto da istituzioni democratiche (non fruirono infatti delle sovvenzioni i Paesi dell'Europa orientale alleati dell'U.R.S.S. e la Spagna, all'epoca retta da un regime parimenti autoritario), e l'organismo tecnico istituito per vigilare sull'utilizzo degli aiuti da parte dei singoli Paesi, ossia l'*Organization for European Economic Cooperation*

(OEEC, in italiano OECE), pur raccomandando la destinazione delle risorse ricevute ai fini di una trasformazione strutturale delle diverse economie, di fatto non si oppose al prevalente utilizzo degli aiuti per fronteggiare esclusivamente le contingenze dell'immediato dopoguerra.

Viceversa, l'*European Recovery Plan* si fonda su di un regolamento ben più stringente che vincola gli Stati che fruiscono delle erogazioni sia a titolo di prestito, sia a titolo di sovvenzione, ad introdurre nei propri ordinamenti riforme strutturali: e ciò in quanto tale strumento finanziario non è retto dalle norme di utilizzo dei tradizionali fondi strutturali dell'Unione Europea; esso non è infatti un "*Fondo*" (da cui, dunque, il deprecabilmente diffuso utilizzo improprio della denominazione di *European Recovery Fund*) che finanzia *tout-court* la realizzazione di opere, ossia uno dei Fondi strutturali e di investimento previsti dall'art. 174 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), ma è – per l'appunto – un *Plan*, un "*Piano*", che opera all'interno di un ulteriore e ben diverso regime di *facility*.

Tutto ciò significa che i governi, in corrispondenza delle opere programmate, devono anche stabilire e conseguire gli obiettivi economici che sono suscettibili di scaturire dalla realizzazione delle opere medesime, soprattutto in termini di indotto economico, con la conseguenza che possono essere ammesse al finanziamento a saldo le sole opere per mezzo delle quali l'obiettivo potrà dirsi conseguito; e, soprattutto, impone l'introduzione nell'ordinamento dei singoli Paesi di riforme di sistema, strumentali a spendere bene le risorse ricevute.

Il Piano dell'Unione Europea per risollevare le economie degli Stati appena colpiti dalla pandemia di Covid-19 è stato definitivamente approvato nel Consiglio europeo straordinario del luglio 2020.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR, internazionalmente noto come *Recovery and Resilience Plan*, abbreviato in

Recovery Plan, ovvero con l'acronimo *RRP*) è il piano preparato al riguardo dall'Italia al fine di accedere ai finanziamenti previsti in suo favore e persegue in linea di principio – analogamente ai Piani presentati dagli altri Stati membri dell'UE – il fine dello sviluppo verde e digitale del nostro Paese. In tal senso l'utilizzo del termine *ripresa* vuole indicare l'impatto economico e finanziario che intende determinare l'attuazione di questo Piano, che si propone di ricostruire un tessuto economico e sociale coniugando e incentivando le opportunità connesse alla transizione ecologica e digitale così da poter creare occupazione, migliorando al contempo la qualità del lavoro e i servizi di cittadinanza, con particolare riguardo a quelli incentrati sulla salute e sull'istruzione; viceversa l'utilizzo del termine *resilienza* intende evidenziare in tale contesto le capacità di reazione a quanto accaduto insite in tutte le articolazioni istituzionali della Repubblica, nelle imprese e nei cittadini tutti.

L'approvazione del PNRR discende da un *iter* complesso. La prima versione del PNRR è stata fu approvata nel gennaio 2021 dal Governo allora in carica. A seguito del subentro dell'attuale Governo, il Piano è stato parzialmente riformulato nei suoi contenuti.

La versione deliberata dal Consiglio dei Ministri è stata sottoposta al voto della Camera dei Deputati e del Senato; quindi, dopo un ulteriore passaggio in Consiglio dei Ministri, il Governo ha presentato il proprio piano alla Commissione europea il 30 aprile 2021, contemporaneamente ai progetti analoghi sottoposti dall'Austria, dal Belgio e dalla Slovenia. Il Governo, inoltre, ha integrato il PNRR con un *Piano nazionale per gli investimenti complementari*, che ha stanziato risorse aggiuntive pari a 30,6 miliardi di euro per progetti rimasti esclusi dal PNRR: il totale degli investimenti previsti è quindi di 222,1 miliardi di euro.

Il PNRR è stato approvato dalla Commissione europea il 22 giugno 2021, e dal 3 luglio 2021 il Governo italiano ha attivato il sito

internet *Italia domani*, finalizzato al monitoraggio degli investimenti e riforme del PNRR.

È previsto che la maggior parte dei fondi del *Next Generation EU Plan* sia erogato entro il 2025. Essi devono essere utilizzati entro il 31 dicembre 2026: data, quest'ultima, che può pertanto essere considerata la data di completamento del PNRR.

Il PNRR è strutturato in quattro aree (*1. Obiettivi generali; 2. Riforme e Missioni; 3. Attuazione e monitoraggio; 4. Valutazione dell'impatto macroeconomico*), a loro volta sviluppate lungo 16 Componenti raggruppate in 6 Missioni (*Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura; Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica; Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile; Istruzione e Ricerca; Inclusione e Coesione; Salute*). Per ogni Missione sono indicate le riforme necessarie per una più efficace gestione e realizzazione degli interventi. Il Piano comprende al suo interno 63 riforme, suddivise in *Riforme orizzontali, Riforme abilitanti, Riforme settoriali e Riforme concorrenti*.

Ho già avuto modo di rilevare, nella Relazione dello scorso anno, che in tale contesto per il nostro Paese necessitano comunque, anche al di là delle concrete condizionalità di ordine generale imposte dall'Unione Europea al fine dell'erogazione dei finanziamenti, drastiche riforme in tema di pubblica amministrazione, in modo da velocizzarne sensibilmente la durata dei procedimenti, inserendo altresì tra le sue risorse umane un maggior numero di esperti di *data science*, statistica e finanza, posto che per impiegare nel modo migliore i fondi del *Recovery Plan* sarà necessaria una pronta capacità di analisi dei dati, di programmazione ingegneristica, nonché di competenze statistiche ed economiche.

Ma, per questa sfida epocale che attende il nostro Paese, l'elemento temporale risulta cruciale – per quanto qui concretamente

interessa – anche per l'esercizio della giurisdizione, da riferirsi, nella generale esigenza di ottimizzazione dei propri *standard*, sia a quella ordinaria, sia a quella amministrativa, sia a quella contabile.

La riforma del sistema giudiziario, incentrata sull'obiettivo della riduzione del tempo del giudizio, è inserita dal PNRR tra le c.d. riforme orizzontali, o di contesto, che consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, tali da interessare, in modo trasversale, tutti i settori di intervento del Piano. Per realizzare questa finalità, il Piano prevede – oltre a riforme ordinamentali, da realizzare ricorrendo allo strumento della delega legislativa – anche il potenziamento delle risorse umane e delle dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario, al quale sono destinati specifici investimenti.

Rimango a tutt'oggi convinto che il problema della crescita globale del contenzioso giudiziario nel nostro Paese (fenomeno, questo, che *ex se* limita l'aumento del PIL, prodotto interno lordo), nella più parte dei casi, è costituita dall'ambiguità testuale di disposizioni normative scaturite da compromessi politici e non da rigorose scelte di tecnica di redazione delle disposizioni normative: ambiguità che, per ineludibile conseguenza, alimenta le controversie tra privati, nonché tra privati e amministrazioni pubbliche, ovvero determina pretese sanzionatrici penali e/o amministrative fondate su enunciazioni di condotte illecite sovente generiche e intrinsecamente prive di puntualità descrittiva, con conseguente incertezza sull'irrogabilità e sull'entità della pena.

In dipendenza di tutto ciò, i tempi impiegati per dirimere in via definitiva le relative questioni nelle diverse sedi giudiziarie risultano a tutt'oggi, nel loro complesso, assolutamente incompatibili per le necessità di un intero tessuto socio-economico già da tempo prostrato da una crisi endemica e per il quale ora, nell'auspicata imminenza della fine

della pandemia, è vitale riprendere il proprio sviluppo, a pena del suo definitivo collasso.

Secondo la relazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione presentata per l'apertura del presente anno giudiziario, alla data del 30 giugno 2021 risultavano pendenti in tutti gli uffici della giurisdizione civile 3.106.623 fascicoli processuali: dato inferiore, questo, a quello di 3.321.149 del 30 giugno 2020.

Il decremento è dunque pari al 6,5%: dato, quindi, significativo di un miglioramento dell'efficienza del sistema ma ancora modesto rispetto al raggiungimento di uno standard ottimale.

Sempre secondo la medesima relazione, il numero dei procedimenti penali nei confronti di autori noti complessivamente pendenti in tutti gli uffici giudiziari penali al 30 giugno 2021 era di 2.540.674 unità, in decremento (-3,8 %) rispetto a quello di 2.640.616 del 30 giugno 2020: dato, anche questo, che auspicabilmente dovrebbe migliorare.

Dall'entrata in vigore della l. 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. *“Legge Pinto”*), recante disposizioni in tema di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e promulgata al fine di ovviare alle pregresse e ripetute condanne subite a tale riguardo dalla Corte europea dei diritti dell'uomo), oltre un miliardo di euro è stato speso dallo Stato a titolo di indennizzo per l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, indifferentemente riferita alla giurisdizione ordinaria, a quella amministrativa e a quella contabile.

Per quanto segnatamente attiene alla giustizia amministrativa, alla data del 31 dicembre 2021, risultavano pendenti presso il Consiglio di Stato 21766 ricorsi, presso il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana 1539 ricorsi e presso l'insieme dei T.A.R. 124.196 ricorsi, per un totale quindi di 147.501 procedimenti giudiziari.

A questi vanno aggiunti, peraltro, 3313 affari pendenti alla data del 31 dicembre 2021 presso la Sezione Prima del Consiglio di Stato, per la maggior parte ormai costituiti da ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica proposti a sensi dell'art. 8 e ss. del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 e la cui connotazione del tutto omologa in linea di diritto ai ricorsi proposti in sede giurisdizionale è ormai acquisita per effetto della novellazione dell'art. 13 di tale d.P.R. disposta dall'art. 69 della l. 18 giugno 2009, n. 69, nonché in dipendenza della sentenza della Corte Costituzionale 2 aprile 2014, n. 73, posto che ad oggi il Consiglio di Stato adito in sede consultiva mediante tali ricorsi può anche sollevare in via principale questioni di legittimità costituzionale o proporre alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea questioni preliminari di interpretazione di norme comunitarie, e altresì definisce il proprio giudizio mediante decisioni vincolanti, dalle quali l'autorità governativa non può più discostarsi.

Per la giustizia amministrativa, anche in dipendenza dell'ormai consolidato funzionamento del processo amministrativo telematico, l'arretrato risulta da anni in continua riduzione, come pure è in riduzione la tempistica per la definizione dei procedimenti.

Tuttavia nell'insieme dei procedimenti, il Consiglio di Stato nel corso dell'anno 2021 ha abbattuto la mole dei propri arretrati giurisdizionali soltanto di 920 unità rispetto al 2020 e di 76 unità dei ricorsi straordinari pendenti sempre rispetto al 2020, mentre il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha ridotto il proprio carico di ricorsi giurisdizionali pendenti di 320 ricorsi e l'insieme dei T.A.R. ha a sua volta ridotto di 14235 unità il proprio carico di arretrati riferiti sempre al 2020, con un tasso di decremento delle giacenze pari all'8,35%.

A ben vedere, peraltro, pur nel globale e apprezzabile calo dell'arretrato in tutto il plesso della giurisdizione amministrativa, un

risultato del tutto ottimale per la riduzione dei tempi per la definizione delle cause è stato conseguito soltanto per i procedimenti nelle materie di cui agli artt. 119 e 120 c.p.a., ossia innanzitutto per le cause aventi ad oggetto i procedimenti per la scelta dei contraenti con le pubbliche amministrazioni: risultato, questo, che per certo è conforme al pubblico interesse alla celerità della definizione di tali contenziosi, nel loro complesso di indubbio rilievo per la stessa economia nazionale, ma che è sovente conseguito a discapito dei tempi di definizione delle cause pendenti per altre materie, quali ad esempio il pubblico impiego c.d. “*non contrattualizzato*”, l’edilizia e il commercio.

Allorquando parliamo di “*giurisdizione*” e, quindi, anche delle future e quanto mai auspiccate riforme strutturali per rendere il suo esercizio coerente con le necessità di complessivo sviluppo del nostro tessuto socio-economico, non dobbiamo tuttavia considerare le sole esigenze di affinamento delle disposizioni normative processuali in modo da ulteriormente ridurre i tempi dei processi.

Non potrà infatti essere auspicabilmente trascurato, nei disegni di riforma strutturale, anche il profilo della disciplina ordinamentale delle magistrature che la legge prepone all’esercizio della giurisdizione.

Sotto questo aspetto va rimarcato che l’art. 101 Cost., all’evidenza riferito alla magistratura non solo ordinaria, ma anche alle giurisdizioni speciali di cui all’art. 103 Cost., dispone che “*la giustizia è amministrata in nome del popolo*”, e che “*i giudici sono soggetti soltanto alla legge*”.

Né va dimenticato che l’art. 111 Cost. reca una disciplina di principio del “*giusto processo*” comune a tutte le giurisdizioni, che l’art. 113 Cost. sancisce comunque per tutte le giurisdizioni la sindacabilità degli atti della Pubblica Amministrazione e che la medesima Costituzione, dopo aver enunciato nei suoi articoli 104 e ss. i lineamenti ordinamentali del Consiglio Superiore della Magistratura, nonché le guarentigie di

indipendenza e di inamovibilità dei magistrati ordinari (i quali - va anche ricordato - “*si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni*”: cfr. ivi), al suo articolo 108 riconduce la garanzia dell’indipendenza delle magistrature speciali ad una riserva di legge ordinaria che, all’evidenza, non può che riprodurre e, al caso, adattare nel suo contenuto, senza comprometterne le fondamenta, gli stessi principi che le norme di fonte costituzionale contemplano per i magistrati ordinari.

Per parte mia rilevo ancora che si assiste negli ultimi anni ad un sensibile incremento dei ricorsi proposti da magistrati ordinari presso il T.A.R. per il Lazio, funzionalmente competente al riguardo, nonché in appello innanzi al Consiglio di Stato, avverso i provvedimenti con i quali il Consiglio Superiore della Magistratura ha attribuito e seguita a tutt’oggi ad attribuire incarichi direttivi e semidirettivi in applicazione dell’apposita disciplina contenuta nel d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160.

Reputo a questo proposito che se l’applicazione di talune disposizioni normative determina l’acuirsi del contenzioso, ciò significa che la qualità delle disposizioni medesime non può definirsi ottimale, e che pertanto le stesse dovrebbero essere opportunamente riconsiderate dal legislatore nel loro contenuto.

Invero, mediante il *corpus* di norme contenute nel d.lgs. n. 160 del 2006 si era perseguito il fine di far emergere, nella scelta del magistrato che deve essere preposto ad uffici direttivi o semidirettivi, i candidati reputati al riguardo più meritevoli, attraverso una griglia valutativa di indicatori generali e specifici che hanno relegato l’anzianità di servizio a criterio di valutazione meramente residuale: ma, per l’appunto, la disamina delle numerose sentenze di annullamento pronunciate dalla giustizia amministrativa sulle valutazioni dell’insieme di tali indicatori consente di acclarare come l’applicazione degli stessi sia stata – e seguita ad essere – ondivaga e non confortata, quindi, dalla necessaria uniformità e imparzialità: il che – sempre a mio modesto avviso – determina

conseguenze destabilizzanti per un sistema che ontologicamente non dovrebbe subirne.

Per contro, va evidenziato che, per quanto segnatamente attiene all'accesso dei magistrati amministrativi e della Corte dei Conti ai medesimi incarichi direttivi e semidirettivi, il numero dei ricorsi presentati in sede di giurisdizione amministrativa si mantiene nel tempo estremamente contenuto: e ciò proprio perché il legislatore ha conservato per tali magistrature l'utilizzo del ben più funzionale e obiettivo criterio di valutazione dell' *"anzianità di servizio senza demerito"* (costituito, quest'ultimo, dalla presenza di illeciti disciplinari, ovvero dallo scarso impegno lavorativo rilevato mediante parametri del tutto oggettivi): criterio che, per l'appunto, lo stesso legislatore nel 2006 ha viceversa sostituito per la magistratura ordinaria per effetto dell'anzidetto d.lgs. n. 160 del 2006.

Tale stato di cose, a sommosso avviso di chi scrive, dovrebbe indurre il legislatore non solo a non estendere (come da taluni viceversa proposto) gli attuali criteri vigenti per la magistratura ordinaria anche alle magistrature speciali, ma dovrebbe pure confortare il legislatore medesimo a reintrodurre anche per la magistratura ordinaria il predetto criterio dell' *"anzianità di servizio senza demerito"*, riconoscendone la valenza assolutamente stabilizzatrice dell'intero *"sistema"* ordinativo delle magistrature che, nella corretta applicazione dei precetti costituzionali, contempla, in termini indefettibilmente garantistici sia per coloro che amministrano la giustizia, sia per coloro che da essa sono amministrati, il postulato fondamentale dell'assoluta eguaglianza dei magistrati dinanzi alla legge.

Per quanto riguarda in particolare la magistratura amministrativa, la sfida epocale delle ormai non più rinunciabili riforme strutturali, dovrebbe tradursi sotto il profilo ordinamentale – sempre a sommosso avviso di chi scrive – nell'unificazione dei ruoli tra Consiglio di Stato e

Tribunali amministrativi regionali, e ciò alla stessa guisa di quanto sin dall'origine avvenuto nel plesso giurisdizionale della Corte dei Conti allorquando, con l. 14 gennaio 1991, n. 19, furono istituite le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte medesima attribuendo a quelle giurisdizionali centrali le funzioni di giudice d'appello, ma – a differenza di quanto in precedenza avvenuto per i T.A.R. con la l. 6 dicembre 1971, n. 1034 – senza prevedere ruoli distinti tra i magistrati di primo e di secondo grado.

A tale proposito devo anche ricordare che due associazioni di magistrati, e cioè l'Associazione nazionale magistrati amministrativi (A.N.M.A.) e il Comitato nuova magistratura amministrativa (Co.N.M.A.), sollecitano pure la determinazione di maggiori criteri selettivi per la designazione da parte governativa dei membri del Consiglio di Stato di cui all'art. 19, primo comma, n. 2, della l. 27 aprile 1982, n. 186.

Sempre sotto il profilo ordinamentale va rammentato come opportunamente il Presidente del Consiglio di Stato, nella sua relazione inaugurale dell'anno giudiziario della Giustizia Amministrativa letta nella giornata del 2 febbraio 2021 aveva già avuto modo di rilevare la necessità di un intervento legislativo finalizzato a semplificare, pur mantenendo le necessarie garanzie del contraddittorio, l'attuale disciplina del procedimento disciplinare dei magistrati amministrativi, a tutt'oggi costituita dal sovrapporsi di diverse fonti normative variamente stratificatesi nel tempo e che in effetti la rendono alquanto farraginoso (basti pensare, ad esempio, che per disporre la sospensione cautelare dal servizio, ovvero la destituzione di un magistrato amministrativo non è sufficiente la deliberazione dell'organo di autogoverno, ma necessita acquisire pure il parere dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato).

Al riguardo rammento che in passato talune proposte avevano prefigurato, in termini di maggiore sistematicità, l'istituzione di un unico

procedimento e di un'unica Corte disciplinare comuni per tutte le magistrature, anche ai fini di introdurre nell'ordinamento la previsione di altrettanto identiche ipotesi di illecito disciplinare e di assicurare al riguardo omologhi criteri di giudizio.

Beninteso, tali proposte – ove accolte – non dovrebbero considerarsi come propedeutiche al venir meno dell'attuale assetto ordinamentale che promana dalla Costituzione e che prevede la coesistenza delle magistrature speciali accanto a quella ordinaria: coesistenza che appare assolutamente coerente con la necessità di garantire – nell'ambito delle ben evidenti diversità che contraddistinguono i differenti ordinamenti processuali penale, civile, amministrativo e contabile e le retrostanti norme sostanziali che in essi vengono rispettivamente interpretate e applicate – l'altrettanto differente cultura professionale richiesta ai magistrati preposti ai relativi giudizi.

Semmai va rimarcato che tali proposte risultano del tutto funzionali a garantire la necessaria attuazione di quel principio dell'art. 108 Cost. che ho dianzi ricordato, e cioè la riconduzione della garanzia dell'indipendenza delle magistrature speciali ad una riserva di legge ordinaria che, all'evidenza, non solo deve sostanziarsi nell'estensione alle magistrature speciali dei principi che le norme di fonte costituzionale contemplano per i magistrati ordinari, ma può anche introdurre nell'ordinamento istituti del tutto comuni ai diversi ordini giudiziari.

Sotto lo stretto profilo processuale, reputo che – come già mi ero permesso di evidenziare nella Relazione dello scorso anno – uno snellimento dei processi innanzi al giudice amministrativo ben può essere perseguito attraverso una seria revisione dell'elenco delle controversie che l'attuale testo dell'art. 135 c.p.a., progressivamente implementatosi per effetto di numerose e francamente disorganiche novelle, devolve a tutt'oggi alla competenza funzionale inderogabile del T.A.R. per il Lazio.

Questa concezione centralistica del legislatore, purtroppo sino ad oggi costantemente e trasversalmente praticata da tutte le diverse maggioranze politiche che si sono avvicendate nel governo del nostro Paese, ha nel tempo attratto alla competenza del giudice romano controversie che in molti casi potrebbero essere convenientemente e più velocemente definite anche dai T.A.R. nel cui ambito territoriale dispiegano efficacia i provvedimenti impugnati.

Seguito invero ad ignorare se certe scelte che sono state in tal senso operate trovino le loro ragioni in una sorta di “*legittima suspicione*” nei riguardi dei giudici locali, oppure rispondano a timori di possibili giurisprudenze contrastanti che – in ogni caso – potrebbero essere comunque ricomposte rapidamente dal Consiglio di Stato nell’esercizio della sua istituzionale nomofilachia, trattandosi – tra l’altro – in gran parte anche di materie per le quali i tempi di definizione dei procedimenti sono abbreviati dallo stesso codice di rito.

Credo che tale stato di cose possa essere rivisto, anche ai fini di una più equa ripartizione di tale contenzioso accentrato tra tutti i magistrati amministrativi operanti sull’intero territorio nazionale e, per conseguenza, anche agli effetti della stessa velocizzazione nella trattazione di tali cause che attualmente intasano il T.A.R. per il Lazio.

Altra riforma che a mio avviso non può oltremodo attendere è quella riguardante la disciplina dell’istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica di cui al predetto art. 8 e ss. del d.P.R. n. 1199 del 1971.

Si è detto innanzi dell’ormai acquisita omologazione di tale impugnativa straordinaria a quella proposta in sede giurisdizionale.

Ha tratto le conseguenze di ciò innanzitutto il legislatore fiscale italiano, posto che per effetto dell’art. 37, comma 6, della l. 15 luglio 2011, n. 111, la proposizione del ricorso non è più gratuita, ma è

assoggettata alla corresponsione di un contributo unificato, a'sensi dell'art. 13, comma 6-bis lett. e), del t.u. approvato con d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, da ultimo determinato nella misura di € 650,00.- per qualsivoglia materia per la quale il ricorso è proposto, e ciò per effetto dell'art. 1, comma 25, lett. a), della l. 24 dicembre 2012, n. 228.

Ma – soprattutto – importa qui evidenziare che con sentenza 1 ottobre 2020 resa dalla Sezione I[^] della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), nel ricorso n. 11036/14 ivi proposto (Mediani c. Italia), dalla natura sostanzialmente giurisdizionale di tale ricorso è stata ora tratta la necessitata conseguenza dell'obbligo del ristoro per il ritardo nella sua decisione da parte dell'organo a ciò preposto, con conseguente applicazione al riguardo della predetta l. n. 89 del 2001 (c.d. *"legge Pinto"*) per l'eccessiva durata del relativo procedimento.

Sebbene l'unica Sezione consultiva del Consiglio di Stato attualmente preposta all'esame di tali ricorsi operi con encomiabile sollecitudine, emettendo annualmente un numero di decisioni sostanzialmente identico rispetto a quello dei ricorsi depositati nello stesso periodo (per l'anno 2021 sono state infatti emesse 1598 decisioni a fronte di 1674 nuovi ricorsi presentati) non determinando quindi un ulteriore incremento dell'arretrato, pare evidente che in tal modo le pregresse pendenze non saranno abbattute e che il rischio, anche sotto questo ulteriore versante, di numerosi e pesanti esborsi a carico dello Stato, in dipendenza dei ritardi nella definizione dei giudizi, si farà oltremodo concreto anche su questo nuovo versante.

Non resta quindi che ragionevolmente porsi l'interrogativo sulla convenienza a mantenere la vigenza nel nostro ordinamento di tale pur storico istituto, atteso che attualmente lo stesso non è utilizzabile a'sensi dell'art. 7 del d.P.R. n. 426 del 1984 per le materie di competenza della Sezione autonoma di Bolzano di questo Tribunale, né opera su tutto il restante territorio nazionale, a'sensi di quanto disposto dal codice del

processo amministrativo, per il contenzioso elettorale e per le controversie in materia di affidamento di contratti pubblici; né ancora può essere proposto, secondo l'attuale giurisprudenza, per le controversie in materia di accesso alla documentazione amministrativa.

In alternativa, nel presupposto della sussistenza nel nostro ordinamento di un ampio novero di materie di competenza esclusiva o ripartita delle Regioni e delle Province autonome, il legislatore statale potrebbe contemplare l'istituzione di un ricorso straordinario al Presidente della Regione o Provincia autonoma, da decidersi – salva restando la possibile trasposizione dell'impugnativa in sede giurisdizionale – previo parere vincolante da parte di un apposito organo locale di garanzia – non necessariamente composto da magistrati – con provvedimento del Presidente medesimo, avverso il quale risulterebbe possibile un ulteriore ricorso in appello innanzi al Consiglio di Stato in sede consultiva.

Del resto, una regionalizzazione dell'istituto già vige in Sicilia per effetto delle disposizioni promananti da quello Statuto di autonomia speciale che, per l'appunto, contemplano la proposizione del ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana avverso gli atti emanati nelle materie di competenza regionale.

Tornando al PNRR, esso di per sé, per quanto segnatamente attiene alla Giustizia Amministrativa, non reca la previsione di riforme strutturali, evidentemente riconoscendo l'attuale ottimalità organizzativa del nostro plesso giurisdizionale in funzione della già sensibilmente avvenuta diminuzione dell'arretrato, ma finanzia comunque con 42,1 milioni di euro un piano straordinario di assunzioni di personale amministrativo a tempo determinato per rafforzare temporaneamente l'Ufficio del processo, assicurare al sistema competenze tecniche a supporto dello sforzo di gestione del cambiamento e alla transizione tecnologica, rafforzare stabilmente la capacità amministrativa del sistema

giudiziario attraverso la formazione del personale e il trasferimento delle conoscenze. In particolare, il PNRR [p. 499 e ss.] prevede l'assunzione con contratti a tempo determinato della durata di 30 mesi di 250 funzionari e di 90 assistenti informatici. Le unità di personale saranno distribuite presso gli uffici giudiziari amministrativi che presentano il maggiore arretrato (Consiglio di Stato, T.A.R. Lazio, T.A.R. Lombardia, T.A.R. Veneto, T.A.R. Campania e T.A.R. Sicilia).

Peraltro, in attuazione del PNRR l'art. 11 e ss. del d.l. 9 giugno 2021, n. 80 convertito con modificazioni con l. 6 agosto 2021, n. 113, sono state anche introdotte delle novelle al codice del processo amministrativo finalizzate ad ulteriormente accelerare la definizione dei processi.

Innanzitutto nell'art. 73 c.p.a. è stato introdotto il comma 1-bis, recante il divieto di disporre la cancellazione delle cause dal ruolo, nonché disposizioni restrittive in tema di rinvio della trattazione tanto se la richiesta provenga dalle parti, quanto se il Collegio intenda disporlo d'ufficio. La nuova disciplina consente pertanto il rinvio della pubblica udienza di trattazione della causa solo in "*casi eccezionali*" e la sussistenza del presupposto deve essere indicata nel verbale di udienza ovvero, ove disposto al di fuori dell'udienza, nel relativo decreto presidenziale.

Degno di rilievo è inoltre il nuovo art. 72-bis c.p.a., intitolato "*Decisione dei ricorsi suscettibili di immediata definizione*" con il riferimento è ai ricorsi privi di domanda cautelare, poiché laddove sia proposta istanza di tutela interinale e il ricorso sia suscettibile di definizione immediata, il Collegio potrà provvedere con sentenza in forma semplificata all'esito della camera di consiglio cautelare. L'ambito di applicazione della nuova disciplina riguarda pertanto i ricorsi che, oltre a non essere corredati da domanda cautelare, non richiedono istruttoria né adempimenti in rito, come l'integrazione del contraddittorio, e sono quindi pronti per la decisione. Essa introduce un nuovo procedimento speciale per questa

tipologia di cause prevedendone la trattazione obbligatoria nella prima camera di consiglio utile dopo il decorso di 20 giorni dal perfezionamento dell'ultima notifica e 10 giorni dal deposito del ricorso. Il contraddittorio viene garantito mediante la facoltà delle parti di depositare memorie e documenti fino a due giorni liberi prima della camera di consiglio. Il rinvio della trattazione può essere concesso solo per eccezionali motivi, ribadendone così la limitazione ai soli casi eccezionali previsto in via generale dal secondo periodo dell'anzidetto nuovo comma 1 bis dell'art. 73 c.p.a..

Sempre perseguendo la finalità di accelerazione del processo è stato novellato il primo comma dell'art. 82 c.p.a., riducendo da 180 a 120 giorni il termine concesso al ricorrente per presentare una nuova istanza di fissazione udienza al fine di evitare la perenzione quinquennale.

In tema di sospensione e di interruzione del processo è stato novellato o l'art. 79 c.p.a. disponendo che l'interruzione deve essere dichiarata dal Presidente con proprio decreto, con la conseguenza che le cause nelle quali si verifichi una causa di interruzione non devono più essere portate in udienza. Inoltre con il nuovo comma 3 bis nell'art. 80 c.p.a. si dispone che il Presidente possa verificare, dopo la sospensione o l'interruzione del giudizio, se persistono le ragioni che le hanno determinate e, se queste siano venute meno, il medesimo Presidente dovrà fissare d'ufficio l'udienza trascorsi tre mesi dalla loro cessazione. Ciò pertanto l'onere per il Presidente la Segreteria di esaminare periodicamente lo stato delle cause sospese o interrotte.

È stato altresì disposto, modificando l'art. 14 dell'all. 2 delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo, che le sedute della Commissione per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato si svolgano mediante collegamento da remoto e che verbali e provvedimenti della stessa siano sottoscritti con firma digitale del suo Presidente e Segretario: disciplina, questa, peraltro già in parte a suo

tempo anticipata presso questo Tribunale per effetto del decreto presidenziale n. 34 dd. 11 novembre 2020, recante *“Disposizioni applicative in materia di ammissione al patrocinio a spese dello Stato e per la liquidazione dei compensi spettanti ai difensori e ai consulenti”* (attualmente sostituito dalle disposizioni contenute nella medesima materia dal successivo decreto presidenziale n. 17 dd. 17 agosto 2021).

Da ultimo, per quanto segnatamente attiene lo smaltimento dell'arretrato sono stati innovati i contenuti degli artt. 16 e 17 dell'allegato 2 al c.p.a. normando l'organizzazione e lo svolgimento delle apposite udienze presso il Consiglio di Stato sulla base delle adesioni volontarie dei magistrati e della loro effettuazione da remoto.

Con decreti del Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2021 e dell'8 febbraio 2022 sono state approvate le linee-guida per lo smaltimento dell'arretrato nella Giustizia Amministrativa in attuazione dell'art. 17 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80 convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021 n. 113.

In particolare è stato disciplinato mediante tali provvedimenti il funzionamento dell'Ufficio del processo (UdP), già istituito presso ciascun Ufficio a'sensi dell'art. 53 - ter della l. 27 aprile 1982, n. 186 inserito dall'art. 8, comma 1, del d.l. 31 agosto 2016, n. 168 convertito con modificazioni con l. 25 ottobre 2016, n. 197 e rivisto nella propria organizzazione per effetto del predetto art. 17 del d.l. n. 80 del 2021, configurando l'Ufficio stesso quale struttura organizzativa interna all'Ufficio di Segreteria delle Sezioni del Consiglio di Stato, dei Tribunali o delle Sezioni costituite presso questi ultimi.

Tale Ufficio dipende funzionalmente per l'espletamento dei compiti assegnati dal Presidente ovvero da un magistrato da lui delegato. L'UpP esamina quotidianamente i ricorsi appena depositati al fine di accertare se sussistano profili che ne rendano immediata la definizione,

perché presentano *prima facie* un vizio in rito, rilevabile d'ufficio dal Collegio, ovvero reiterano questioni già affrontate dallo stesso Ufficio giudiziario con giurisprudenza consolidata o – ancora – se occorra acquisire al riguardo documentazione istruttoria o se sia necessario disporre l'integrazione del contraddittorio.

Le linee – guida estendono tali adempimenti anche a tutti i ricorsi comunque già pendenti. In relazione a tali ricorsi l'UpP verifica, altresì, se siano necessari adempimenti connessi a vicende che abbiano determinato la sospensione o l'interruzione del giudizio, e ciò per accertare se la causa della sospensione o della interruzione sia ancora attuale.

L'UpP segnala inoltre i ricorsi per i quali è possibile la definizione in rito, con provvedimento monocratico o collegiale, nonché quelli per i quali è necessario disporre la sospensione o l'interruzione del giudizio, nonché i ricorsi più risalenti nel tempo e per i quali sia stato disposto il rinvio per più di una volta.

L'UdP effettua anche l'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze, organizza le udienze tematiche e per cause seriali e compila la scheda del fascicolo di causa, indicante anche l'esistenza di eventuali precedenti specifici, individua questioni su cui si siano delineati o possono delinearsi contrasti di giurisprudenza e fornisce assistenza ai magistrati nelle attività di preparazione relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione.

Sono assegnati agli UdP funzionanti presso ogni Ufficio della Giustizia Amministrativa anche tutti coloro che sono stati ammessi al tirocinio formativo a norma dell'art. 73 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 98, o alla formazione professionale a norma dell'art. 37, comma 5, del d.l. 6 luglio

2011, n. 98 convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, o al tirocinio disciplinato dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia del 17 marzo 2016, n. 70. I tirocinanti aggiungono l'attività presso l'UpP a quella svolta con il magistrato *tutor*, secondo quanto già disposto con decreto del Presidente del Consiglio di Stato (del 17 dicembre 2018, n. 183).

Giova inoltre ricordare che, nel prescrivere misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni e per l'efficientamento della giustizia, il d.l. n. 80 del 2021 ha previsto, con specifico riferimento alla Giustizia Amministrativa, un rafforzamento degli UpP in otto uffici giudiziari nei quali maggiore è l'arretrato pendente al 31 dicembre 2019 (Sezioni II, III, IV, V, VI e VII del Consiglio di Stato, T.A.R. Lazio Sede di Roma, T.A.R. Lombardia Sede di Milano, T.A.R. Veneto, T.A.R. Campania Sede di Napoli, T.A.R. Campania Sede di Salerno, T.A.R. Sicilia Sede di Palermo e T.A.R. Sicilia Sede di Catania), con l'assegnazione di funzionari amministrativi e assistenti informatici per complessive 168 unità assunti in due scaglioni con rapporto di lavoro tempo determinato di trenta mesi ciascuno, all'esito di una procedura selettiva bandita dal Segretario Generale della Giustizia Amministrativa con decreto n. 198 del 14 giugno 2021.

I predetti decreti del Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2021 e dell'8 febbraio 2022 recano inoltre disposizioni per la predisposizione da parte di tutti gli Uffici giudiziari della Giustizia Amministrativa di rilevazioni infrannuali del numero dei ricorsi definiti e dei carichi pendenti da inoltrare al Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa, nonché disposizioni di dettaglio per lo svolgimento delle udienze di smaltimento dell'arretrato.

Devo da ultimo rilevare che il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ha individuato degli obiettivi alquanto ambiziosi per l'abbattimento dell'arretrato: un primo obiettivo è infatti

fissato al 30 giugno 2024 nella misura del 25% dell'arretrato al 2019 per i T.A.R. e del 35% riferito alla medesima giacenza per il Consiglio di Stato; al 30 giugno 2026 l'abbattimento, riferito sempre al 2019, dovrà essere pari al 70% sia per i T.A.R. che per il Consiglio di Stato.

3. Le peculiarità applicative del PNRR nel contesto organizzativo del TRGA di Trento.

Presso la Sede di Trento del TRGA fortunatamente di fatto non giacciono arretrati antecedenti al 2019 e, pertanto, non è stata inclusa tra gli Uffici giudiziari presso i quali sono stati costituiti gli UdP rafforzati e sono state organizzate udienze aggiuntive per lo smaltimento dell'arretrato.

Nondimeno proprio questa peculiarità del nostro Ufficio ha consigliato chi scrive ad emanare la circolare n. 460-P dd. 2 settembre 2021, diretta a tutto il personale di magistratura e amministrativo in servizio presso questo Tribunale, nonché a coloro che qui svolgono attività di tirocinio, con la quale il contenuto delle linee – guida approvate con il decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2021 è stato adattato mediante puntuali disposizioni organizzative alla realtà dimensionale e funzionale della Sede di Trento del TRGA.

In particolare, le attività che l'anzidetta circolare del Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2021 complessivamente riserva all'UdP sono state ripartite tra quest'ultimo (che mantiene ferma la sua dipendenza diretta dal Presidente) e l'Ufficio ricevimento ricorsi e pubbliche relazioni (URRePR).

Sono state inoltre apprestate misure organizzative per l'elaborazione dei dati statistici concernenti la definizione dei ricorsi pendenti e l'afflusso dei ricorsi nuovi, nonché per l'inoltro periodico dei

dati stessi al Segretariato generale della Giustizia Amministrativa, e sono state inoltre redatte note di commento per tutte le novelle che il d.l. n. 80 del 2021 e la sua legge di conversione n. 111 del 2021 hanno apportato al Codice del processo amministrativo, specie con riguardo al suo art. 72-bis e agli adempimenti conseguenti da parte sia dell'URRePR che dell'UdP al fine dell'individuazione dei ricorsi assoggettati a tale disciplina e alla loro calendarizzazione.

Inoltre – sempre in ragione della predetta assenza di arretrato e della conseguente maggiore disponibilità di tempo per gli addetti all'UdP – è stata espressamente consentita, in deroga a quanto stabilito dal predetto decreto del Consiglio di stato del 28 luglio 2022, la prosecuzione della quanto mai utile ed apprezzata attività di massimazione delle sentenze emesse da questo stesso Tribunale, nonché di quelle del Consiglio di Stato e delle altre giurisdizioni nazionali ed europee concernenti la legislazione vigente nella Provincia autonoma di Trento.

4. Il diritto processuale della pandemia nel 2021 e la sua applicazione da parte del TRGA di Trento.

Come è ben noto, ed in estrema sintesi, in forza di un sistema di norme speciali introdotte con decretazione d'urgenza, nel corso del 2020 era entrato in vigore un regime del processo amministrativo derogatorio della regola generale della pubblicità delle udienze di cui all'art. 87 c.p.a., articolato sulla convocazione delle udienze e delle camere di consiglio da remoto, con conseguente scelta delle parti di rimettersi ai propri scritti defensionali e alla documentazione da depositarsi entro una tempistica contemplata dalla medesima disciplina speciale, ovvero di chiedere la discussione della causa da remoto, peraltro con istanza rigettabile da parte del giudice in caso di opposizione di una controparte; lo stesso

giudice, a sua volta, poteva peraltro disporre d'ufficio la trattazione della causa con tale modalità, qualora lo avesse reputato necessario (cfr. al riguardo l'art. 4 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito con modificazioni dalla l. 25 giugno 2020, n. 70, l'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176, nonché l'art. 1, comma 17, del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183 convertito con l. 26 febbraio 2021, n. 21 e, da ultimo, e da ultimo, l'art. 6, comma 1, lettera e), del d.l. 1 aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni dalla l. 28 maggio 2021, n. 76).

Tale regime speciale è rimasto in vigore fino al 31 luglio 2021.

La disciplina di emergenza da esso contemplata è stata attuata mediante l'utilizzazione della piattaforma *Teams* che ha garantito in tutto il territorio nazionale, sia presso i T.A.R., sia presso il Consiglio di Stato, prestazioni discretamente apprezzabili, e ha potuto utilmente innestarsi nel contesto di un già ottimale funzionamento a regime del processo amministrativo telematico; essa è stata completata anche con l'emanazione di complessi atti di normazione secondaria, quali il decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 134 del 22 maggio 2020, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, n. 135 del 27 maggio 2020, recante *“Regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico nonché per la sperimentazione e la graduale applicazione dei relativi aggiornamenti”* (da ultimo sostituite con altre regole tecniche approvate con decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2021 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n.183 del 2 agosto 2021), le *“Linee guida sull'applicazione dell'articolo 4 del decreto legge n. 28 del 2020 e sulla discussione da remoto”*, approvate in data 25 maggio 2020 dal Presidente del Consiglio di Stato e il contenuto del *“Protocollo d'intesa sulle udienze da remoto ex art. 4 del d.l. 29/2020”* stipulato in data 26 maggio 2020 tra la Giustizia Amministrativa nella persona del Presidente del Consiglio di Stato, il Consiglio Nazionale Forense, l'Ordine degli

Avvocati di Roma, l'Avvocatura generale dello Stato e le associazioni degli avvocati amministrativisti, applicato nelle sue linee di principio anche da tutti i T.A.R.

Si sono peraltro riscontrate anche nel nostro Tribunale talune criticità – sia pure sporadiche – nella gestione delle udienze da remoto connesse all'inserzione nel Sistema informatico della giustizia amministrativa (SIGA) della verbalizzazione di tutti gli adempimenti preliminari e conclusivi delle udienze imposti dalla suesposta disciplina tecnica di dettaglio.

Al fine dello snellimento dei relativi incombenzi procedurali si è dimostrata particolarmente utile nel nostro Tribunale la sistematica emanazione, correlativa alla progressiva innovazione del sovraordinato quadro normativo, di decreti presidenziali di organizzazione generale delle udienze, emessi a'sensi dell'art. 31 della l. 27 aprile 1982, n. 186 e dell'art. 15 della delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa del 18 gennaio 2013 (ultimo dei quali il n. 33 dd. 4 novembre 2020, a tutt'oggi in vigore), recanti il riassunto del contenuto dei predetti atti normativi emanati dal Presidente del Consiglio di Stato, nonché la disciplina del momentaneo trattamento dei dati telefonici personali degli avvocati partecipanti alle udienze da remoto al fine dell'eventuale necessità di un loro contatto, da parte della Segreteria, nel caso di mancato funzionamento o di interruzione del collegamento, in modo da consentirne un pronto ripristino guidato.

Tale tipologia di provvedimento organizzativo – che consta essere l'unico adottato in tutti i T.A.R. – ha consentito di semplificare il lavoro del personale preposto all'assistenza del Collegio durante le udienze e le camere di consiglio, e ha conseguentemente determinato l'abbreviazione dei tempi necessari per l'audizione delle parti.

Devo anche evidenziare di essermi attenuto al principio di accogliere sempre l'istanza della parte che chiede la discussione da remoto, anche in caso di opposizione delle parti avversarie, in quanto ritengo che anche nella disciplina di emergenza dovevano essere costantemente mantenute quale "*diritto vivente*", fin dove era possibile, tutte le garanzie per un completo esercizio del diritto costituzionale di difesa, a' sensi dell'art. 24 Cost., nonché del pieno contraddittorio delle parti posto a presidio delle regole del giusto processo, a' sensi dell'art. 111 Cost.: e ciò, se non altro, anche per la lapalissiana circostanza che pure nella trattazione dei ricorsi secondo l'ordinario codice di rito il Presidente del Collegio evidentemente non può, su mera istanza di una parte, vietare all'altra di discutere la causa qualora ne abbia fatto richiesta.

Dopo l'anzidetta data del 31 luglio 2021 con il graduale miglioramento della situazione pandemica è stato ripristinato lo svolgimento delle udienze e delle camere di consiglio "*in presenza*" presso tutti gli uffici giudiziari della Giustizia Amministrativa.

Attualmente, pertanto, tali udienze sono disciplinate mediante il sostanziale recepimento, mediante decreti presidenziali n. 16 dd. 10 agosto 2021 e n. 1 dd. 11 gennaio 2022, pubblicati entrambi nel sito <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/trga-trento>, dell'apposito protocollo sottoscritto a Roma in data 20 luglio 2021 dal Presidente del Consiglio di Stato con l'Avvocatura Generale dello Stato e le rappresentanze degli Ordini e delle Associazioni forensi.

Concludendo sul punto, ricordo che sino al 31 marzo 2022 (ossia sino alla cessazione dell'ancora attuale stato di emergenza), rimane in vigore l'art. 7-bis del d.l. 23 luglio 2021, n. 105 convertito con modificazioni dalla l. 16 settembre 2021, n. 126 e ulteriormente modificato dall'art. 16, comma 5, del d.l. 30 dicembre 2021, n. 228, in forza del quale in presenza di situazioni eccezionali non altrimenti fronteggiabili e correlate a provvedimenti assunti dalla pubblica autorità

per contrastare la pandemia di COVID-19, i Presidenti titolari delle Sezioni del Consiglio di Stato, il Presidente del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana e i Presidenti dei T.A.R. e delle relative Sezioni staccate possono autorizzare con decreto motivato, in alternativa al rinvio, la trattazione da remoto delle cause per cui non è possibile la presenza fisica in udienza di singoli difensori o, in casi assolutamente eccezionali, di singoli magistrati.

La genericità della formulazione della disposizione si prestava ad una necessaria opera di interpretazione e specifica applicazione da parte della giurisprudenza, che non ha tardato ad arrivare: in particolare mediante il decreto n. 176 del 5 ottobre 2021 emesso dalla Presidente del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, che ha opportunamente circoscritto tale potere presidenziale alle sole ipotesi di situazioni emergenziali dichiarate dalle competenti pubbliche autorità.

5. Il personale di magistratura del TRGA di Trento.

Come è ben noto, e come ho già rimarcato nella mia relazione dello scorso anno, a'sensi dell'art. 90 dello Statuto di autonomia speciale per la Regione autonoma Trentino – Alto Adige/Südtirol, l'assetto della giustizia amministrativa in tale territorio si fonda sull'istituzione di un Tribunale regionale di giustizia amministrativa (TRGA), che funzionalmente corrisponde ai Tribunali amministrativi regionali istituiti nel restante territorio nazionale con l. 6 dicembre 1971, n. 1034 ma che si articola su di una sua Sede a Trento e su di una Sezione autonoma di Bolzano; a quest'ultima sono altresì attribuite ulteriori e particolari competenze in dipendenza della particolare disciplina di tutela dei gruppi linguistici insediati in tale territorio provinciale.

Per quanto segnatamente attiene alla Sede di Trento del Tribunale, le norme di attuazione dell'anzidetto articolo dello Statuto di autonomia,

approvate con d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 dispongono, segnatamente agli artt. 1 e 2 e successive modifiche, che ad essa *“sono assegnati sei magistrati, di cui uno con la qualifica di presidente e cinque con la qualifica di consigliere di tribunale amministrativo regionale”* e che *“due di questi”*, scelti tra gli appartenenti a determinate categorie professionali (professori universitari di prima fascia in materie giuridiche in ruolo da almeno 10 anni; magistrati di ogni ordine, che abbiano conseguito almeno la seconda valutazione di professionalità, o con qualifica equiparata; avvocati che abbiano effettivamente esercitato la professione con iscrizione nell’albo degli avvocati per almeno 10 anni; impiegati muniti di laurea in giurisprudenza, assunti mediante concorso pubblico appartenenti ai ruoli amministrativi dello Stato, della Regione Trentino – Alto Adige/*Südtirol*, della Provincia autonoma di Bolzano, della Provincia autonoma di Trento, dei comuni o di altri enti pubblici locali delle province stesse, con qualifica non inferiore a dirigente o equiparata, con almeno dieci anni di effettivo servizio in tale qualifica) *“sono designati dal Consiglio provinciale di Trento e sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e su parere del consiglio di presidenza della giustizia amministrativa. Essi durano in carica nove anni e non possono essere nuovamente designati. Gli stessi non possono essere trasferiti ad altra sede”*, né possono essere nominati Consiglieri di Stato a’sensi dell’art. 19 della l. 27 aprile 1982, n. 186. *“Per il periodo di durata in carica ai predetti due magistrati si applicano le norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico dei magistrati amministrativi regionali. Il collegio giudicante è composto dal presidente e da due consiglieri, dei quali uno tra quelli nominati ai sensi del precedente terzo comma. Le funzioni di presidente sono svolte in ogni caso da un magistrato di carriera”*.

Ho rilevato lo scorso anno, e rilevo ancor oggi, che la disciplina contenuta nel predetto d.P.R. n. 426 del 1984 di per sé prevedrebbe – come esposto dianzi – l’assegnazione a questo Tribunale di sei magistrati, ossia del presidente e di tre consiglieri appartenenti ai ruoli della

magistratura dei T.A.R., nonché dei due anzidetti magistrati designati dal Consiglio Provinciale, e che sono pertanto a tutt'oggi scoperti nel nostro organico due posti che dovrebbero essere ricoperti da consiglieri appartenenti al ruolo dei magistrati dei T.A.R. con qualifica di consigliere.

Ho anche evidenziato – ed evidenzio a tutt'oggi – che la notoria crisi numerica degli organici del personale della magistratura amministrativa e la conseguente necessità di provvedere prioritariamente all'assegnazione di magistrati in sedi dove le carenze di organici sono drammaticamente più elevate e – per converso – il numero delle cause pendenti è ben più consistente, ha fatto sì che lo Stato seguiti a non ottemperare all'obbligo pur da esso assunto, di assicurare mediante l'assegnazione della quota di magistrati di propria spettanza il raggiungimento di una quota d'organico di soggetti esercenti una funzione giurisdizionale fissata da una norma dello Statuto di autonomia speciale, ossia da una fonte legislativa di immediato rango sub-costituzionale che è espressamente deputata a garantire a questa Provincia autonoma, mediante una congrua provvista di magistrati, un elevato standard qualitativo della giustizia amministrativa che è esercitata nel suo territorio.

Ribadisco anche in questa occasione, come hanno già ripetutamente affermato tutti coloro che mi hanno preceduto in questo incarico, che mi farò senz'altro parte diligente per chiedere al Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa l'adempimento di tale norma, rimarcando al riguardo la stessa sua particolare collocazione nella gerarchia delle fonti normative, che di per sé dovrebbe pertanto vincolare la stessa discrezionalità dell'Organo di autogoverno della nostra magistratura nella formazione delle piante organiche, non solo di diritto ma anche di fatto, dei singoli T.A.R..

Rilevo peraltro pure oggi che, sebbene l'intero organico del personale della magistratura amministrativa sia in fase di rideterminazione in aumento e che per effetto di ciò sono in corso di attivazione una nuova Sezione giurisdizionale presso il Consiglio di Stato e altre nuove Sezioni presso altri T.A.R., è ragionevolmente difficile che, stante l'attuale situazione statistica dei carichi giudiziari pendenti che mi accingo ad illustrare, il nostro Organo di autogoverno provveda nel breve termine a colmare le attuali carenze di organico di questo Tribunale: le emergenze che richiedono l'assegnazione di un maggior numero di magistrati sono infatti notoriamente localizzate altrove e il Consiglio di Presidenza è tenuto a sovvenire a tali emergenze con assoluta priorità.

Avevo sempre in tal senso rilevato che, molto probabilmente, di tale mancata coincidenza dell'organico di fatto con quello di diritto della magistratura amministrativa assegnata al nostro Tribunale, l'utente locale della giustizia amministrativa nemmeno se ne rende conto o che verosimilmente non se ne preoccupi più di tanto, posto che con le attuali risorse umane di cui dispone questo Tribunale riesce comunque ad assicurare la definizione delle cause ad esso proposte in tempi oltremodo contenuti e pertanto del tutto accettabili per la collettività.

In effetti, e come vedremo appresso, le statistiche qui allegare risultano del tutto eloquenti: in questo Tribunale praticamente non ci sono pendenze arretrate; né va sottaciuto che così è stato anche durante il lungo periodo in cui era attesa la nomina di uno degli attuali componenti di designazione provinciale (la dott.ssa Cecilia Ambrosi), e durante il quale nel nostro Tribunale era pertanto operante un unico collegio giudicante, formato dalla Presidente Roberta Vigotti, dal Consigliere Carlo Polidori e dal Consigliere Antonia Tassinari.

L'anno scorso ho anche tuttavia evidenziato – e seguito ad evidenziare pure oggi – che la particolarità dell'inderogabile disposizione

contenuta nell'anzidetta disciplina di attuazione dello Statuto di autonomia che segnatamente attiene alla composizione dei collegi giudicanti presso il nostro Tribunale (ripetesi: due magistrati con qualifica di consigliere appartenenti ai ruoli del personale di magistratura dei T.A.R. e un magistrato designato dal Consiglio provinciale) implica quale conseguenza che per il sottoscritto e per il collega Carlo Polidori (entrambi – per l'appunto – appartenenti ai ruoli nazionali dei magistrati amministrativi) vige di fatto un divieto di assentarsi da una qualsivoglia udienza per malattia, ferie e finanche per partecipare a eventi organizzati per la propria formazione professionale, dovendo in questi casi l'Organo di autogoverno provvedere in tempi brevi a sostituzioni mediante invio in missione di magistrati provenienti da altri T.A.R. e che peraltro non è sempre agevole reperire, stanti i consistenti carichi di lavoro altrove esistenti e che devono essere comunque affrontati nei tempi previsti anche da parte di questi nostri pur volonterosi colleghi.

Ciò è per l'appunto accaduto durante il 2020, sia per tutto il mese di gennaio quando, appartenendo io ancora a quel momento ai ruoli del Consiglio di Stato, le udienze sono state validamente presiedute dalla collega Grazia Flaim, in servizio presso il T.A.R. per la Sardegna; sia nel mese di ottobre del 2020, quando a causa di una mia fortunatamente breve indisposizione la presidenza dei collegi giudicanti è stata altrettanto validamente assunta dal collega Carlo Polidori e gli stessi sono stati quindi integrati dalla collega Mara Bertagnoli, in servizio presso la Sezione di Brescia del T.A.R. per la Lombardia.

Ma evidenzio soprattutto che nel mese di gennaio del 2021 – ossia proprio durante uno dei più difficili momenti dell'emergenza pandemica – si è verificato un evento che neppure lo stesso attuale testo del d.P.R. n. 26 del 1984 prevede, ossia la concomitante e del tutto forzata assenza dei due magistrati designati dal Consiglio Provinciale.

Non essendo essi sostituibili da altri magistrati, ho dovuto in tale eccezionale frangente differire ad altra data la trattazione delle cause iscritte sia nel ruolo della camera di consiglio, sia nel ruolo della pubblica udienza.

Per felice sorte, sono poi riuscito a formare un collegio giudicante per la prima pubblica udienza e camera di consiglio del mese susseguente.

Ho ritenuto di dare notizia di quanto accaduto con formale nota indirizzata al Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, al Commissario di Governo per la Provincia di Trento e al Presidente della Provincia Autonoma di Trento, prospettando loro la necessità di promuovere, nell'ambito della Commissione di cui all'art. 107 dello Statuto di Autonomia (la c.d. "*Commissione dei dodici*"), la predisposizione di una "*norma di chiusura*" rispetto all'attuale testo del d.P.R. n. 426 del 1984 e successive modifiche che consenta, qualora si ripresenti in futuro la situazione emergenziale del concomitante impedimento dei due magistrati designati dal Consiglio Provinciale di Trento, sia consentita la loro temporanea e del tutto eccezionale sostituzione con magistrati provenienti da altri T.A.R..

Il Presidente della Provincia mi ha prontamente risposto con propria nota, comunicandomi che si sarebbe fatto carico di tale problema.

Lo ringrazio per questa sua sensibilità, come ringrazio anche tutti i membri della Commissione anzidetta per aver prontamente trattato l'argomento e di aver acquisito i pareri favorevoli a tale modifica del d.P.R. n. 426 del 1984 da parte delle Amministrazioni statali a ciò interessate.: circostanza, questa, che dovrebbe pertanto auspicabilmente preludere alla formale approvazione in tempi brevi della nuova disciplina così proposta.

Devo anche un sentito ringraziamento al Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, Organo di autogoverno del nostro plesso giurisdizionale, per aver emanato nel corso della sua ultima seduta del dicembre del 2021 le disposizioni applicative del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in tema di individuazione presso ciascun ufficio giurisdizionale delle responsabilità proprie del “*datore di lavoro*” agli effetti del rapporto di servizio del personale di magistratura. Tale lacuna nell’assetto organizzativo della Giustizia Amministrativa aveva sinora infatti costituito per il TRGA, sia presso la Sede di Trento, sia presso la Sezione Autonoma di Bolzano, un insormontabile impedimento per la pur necessaria stipula delle convenzioni con gli organismi preposti alle prestazioni di medicina del lavoro nei confronti del personale di magistratura qui in servizio.

Un mio particolare ringraziamento è poi rivolto a tutti i miei Colleghi in servizio presso questo Tribunale, che anche durante tutto quest’anno hanno svolto le loro funzioni con grande spirito di servizio e impegno professionale.

Grazie al loro lavoro la produttività di questo Tribunale si è confermata nella sua quantità e – soprattutto – qualità, addirittura migliorando i già pur lusinghieri dati statistici dell’anno precedente.

Il dott. Carlo Polidori, consigliere di T.A.R., possiede un eccellente *curriculum* professionale, posto che prima del suo ingresso nei ruoli della magistratura amministrativa è stato ufficiale della Guardia di Finanza assegnato al Comando Generale di tale Corpo, poi magistrato ordinario e quindi magistrato militare; prima di essere assegnato a questo Tribunale ha inoltre prestato servizio presso la Sede di Napoli del T.A.R. per la Campania, nonché presso la Sede di Roma del T.A.R. per il Lazio.

La dott. Antonia Tassinari è stata dirigente della Regione Autonoma Trentino – Alto Adige/*Südtirol*, ed è stata preposta per lungo

tempo alle attività regionali di supporto alle funzioni della giurisdizione ordinaria.

La dott. Cecilia Ambrosi ha espletato a lungo funzioni dirigenziali presso vari Enti pubblici, conclusesi con l'incarico di Segretario Generale del Comune di Trento.

Devo comunque uno speciale ringraziamento ad Antonia Tassinari non solo per la sua attività di magistrato preposto alla formazione della dott. Francesca Simonini che frequenta presso il nostro Tribunale il proprio tirocinio di cui all'art. 73 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con l. 9 agosto 2013, n. 98, ma anche in quanto Presidente sino al 31 dicembre 2021 della nostra Commissione per il patrocinio a spese dello Stato.

Quest'ultimo ringraziamento va naturalmente esteso anche ai magistrati amministrativi residenti nel Trentino, che prestano peraltro servizio presso altri Tribunali amministrativi e che nondimeno hanno fatto parte di tale Commissione, altrimenti impossibilitata ad operare: si tratta della dott. Mara Bertagnolli, già in servizio presso la Sezione di Brescia del T.A.R. per la Lombardia e ora in servizio presso il T.A.R. per il Veneto, e del dott. Alessio Falferi, parimenti in servizio presso il T.A.R. per il Veneto.

La loro costante disponibilità è riguardata da me e da tutti gli altri Colleghi di questo Tribunale come encomiabile esempio di uno spirito di servizio adibito anche a beneficio della collettività di cui seguitano a far parte.

A questo proposito devo anche qui evidenziare che, pur non sussistendo secondo un parere redatto dall'Ufficio Studi, Massimazione e Formazione della Giustizia Amministrativa un'incompatibilità per il magistrato che ha deliberato in ordine ad una pratica proposta in sede di Commissione per il patrocinio a spese dello Stato di partecipare

successivamente al collegio che decide sul relativo ricorso, ho comunque reputato, con decorrenza 1 gennaio 2022, di provvedere ad una nuova composizione di tale Commissione operante presso il nostro Tribunale nominando la Collega Bertagnolli quale sua Presidente effettiva e il Collega Falferi suo componente effettivo, profittando della loro generosa disponibilità, nonché nel convincimento che tale soluzione comunque si impronta ad un'esigenza di maggiore coerenza e trasparenza nei confronti di coloro che si avvalgono dell'istituto.

Devo da ultimo ricordare che nel corso del 2021 è mancato l'avv. Francesco Mariuzzo, già Presidente di questo T.A.R. e, successivamente, del T.A.R. per la Lombardia.

Già Avvocato dello Stato e Presidente della Sezione di Brescia del T.A.R. per la Lombardia, il Presidente Mariuzzo è stato un profondo cultore del diritto amministrativo anche e soprattutto nella sua dimensione eurounitaria, e alla competenza giuridica ha assommato anche una perfetta conoscenza delle lingue straniere (tra l'altro parlava correntemente la lingua tedesca) ed è stato per lunghi anni Presidente dell'AGATIF, associazione internazionale di magistrati e di avvocati amministrativisti.

6. Il personale amministrativo del TRGA di Trento.

Sino alla data del 15 dicembre 2020 la dotazione organica del personale amministrativo assegnato al TRGA di Trento era composto di 7 unità, di cui un dirigente, due funzionari di categoria D con profilo professionale amministrativo-contabile, tre assistenti di categoria C con profilo professionale amministrativo-contabile e un coadiutore di categoria B con profilo professionale amministrativo.

Quattro di tali unità di personale prestavano la loro attività a tempo parziale.

Dopo la predetta data l'organico del Tribunale è stato dapprima incrementato dall'assegnazione di un nuovo funzionario di categoria D con profilo professionale amministrativo-contabile, la dott. Sara Zanol, avvenuta peraltro in previsione della cessazione dal servizio per pensionamento della dott. Flavia Chistè, prevista per il prossimo mese di maggio.

La dott. Zanol ha in precedenza prestato servizio presso la Sede di Trento dell'Agenzia delle Entrate, e tale sua significativa esperienza professionale è estremamente importante per il Tribunale avendo riguardo a tutta l'attività connessa al controllo sull'esazione del contributo unificato di cui all'art.13, comma 6-bis, del t.u. approvato con d.P.R. n. 115 del 2002 e successive modifiche.

Inoltre, dovendo in futuro subentrare nella funzione di Responsabile dell'ufficio ricevimento ricorsi e relazioni con il pubblico di questo Tribunale attualmente svolta dalla dott. Chistè, la dott. Zanol è stata preposta, unitamente alla dott. Sara Buratti, anche alle funzioni di segretario di udienza.

La dott. Zanol si è comunque già brillantemente inserita nel contesto funzionale che le è stato assegnato ed è pertanto pronta ad assumere le nuove responsabilità che la attendono.

Nell'ultimo scorcio del 2021 è stata inoltre assegnata al nostro Tribunale, quale funzionario ad indirizzo informatico/statistico categoria D base, la dott. Claudia Lodi, assunta dalla Provincia autonoma di Trento mediante utilizzo di una graduatoria concorsuale aperta per lo stesso profilo professionale presso il Comune di Pergine Valsugana.

La dott. Lodi, che ha maturato una prolungata esperienza professionale in informatica aziendale nell'ambito di un precedente rapporto di lavoro con un'impresa privata, è stata preposta alle incombenze derivanti dalle necessità operative del Sistema Informatico della Giustizia Amministrativa che attengono anche al nostro Tribunale.

Formulo pertanto alla dott. Lodi, anche a nome di tutti gli altri magistrati e di tutto il restante personale amministrativo di questo Tribunale un caloroso augurio di benvenuta tra noi.

Allo stesso tempo ringrazio la Provincia autonoma di Trento, e in particolare il dott. Silvio Fedrigotti, Dirigente Generale preposto al Dipartimento dell'Organizzazione del Personale e degli Affari Generali, per la costante sensibilità che ha dimostrato nei riguardi delle nostre esigenze.

Come è ben noto, per effetto dell'art. 13-bis del d.P.R. n. 426 del 1984 introdotto dall'art. 1 del d.lgs. 19 maggio 2011, n. 92, lo Stato ha delegato alla Provincia autonoma di Trento tutte *“le funzioni riguardanti l'attività amministrativa e organizzativa di supporto al tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento”*, che *“ricomprendono l'attività di competenza del personale tecnico amministrativo assegnato al predetto tribunale, ivi compreso il segretario generale, nonché la gestione dei beni mobili e degli immobili necessari al funzionamento del TRGA, escluse le spese per il personale di magistratura”*.

Tutto il personale in servizio presso questo Tribunale è dunque inserito nei ruoli del personale della Provincia autonoma di Trento.

È innanzitutto doveroso rivolgere il mio più grande ringraziamento al Segretario Generale di questo Tribunale, dott. Andrea Segatta, per gli ottimi risultati dell'attività da lui svolta.

Laureatosi in giurisprudenza presso l'Università di Bologna nel 1987, il dott. Segatta ha ricoperto presso la Provincia autonoma di

Trento incarichi di alto livello che ne hanno costantemente posto in evidenza l'elevato patrimonio di conoscenze giuridico-amministrative, le ottime capacità organizzative e un'estrema capacità di rapido adattamento alle esigenze richieste dalle funzioni in prosieguo di tempo a lui affidate, tra le quali devo in particolare menzionare quelli di Dirigente del Servizio di utilizzazione delle acque pubbliche, di Dirigente incaricato per i rapporti con il Consiglio Provinciale, di Dirigente Generale del Dipartimento delle Politiche sanitarie, di Dirigente Generale del Dipartimento affari e relazioni istituzionali, nonché di Dirigente Generale preposto al Progetto per la qualità della produzione normativa e dell'Unità di missione strategica di valutazione dell'attività normativa, trasparenza e partecipazione.

Il dott. Segatta si è pertanto immediatamente immedesimato nelle nuove funzioni affidategli presso questo Tribunale, encomiabilmente svolgendole con grande spirito di servizio e ottima capacità di organizzazione e di iniziativa, nonostante le estreme difficoltà del momento in cui ha assunto il nuovo incarico, ossia durante la prima fase acuta della pandemia risalente alla primavera del 2020.

Per suo merito l'organizzazione delle udienze mediante la piattaforma *Teams* è stata tempestivamente e regolarmente attivata, e il buon funzionamento del sistema ha riscosso un'ampia soddisfazione da parte di tutto il personale di magistratura, amministrativo e dell'utenza forense.

L'attività del dott. Segatta è stata encomiabile anche nella fase di transizione dalle udienze da remoto a quelle svolte in presenza, e più in generale negli adempimenti organizzativi riguardanti la disciplina di accesso al Tribunale da parte dell'utenza e la predisposizione dei dispositivi di controllo previsti al riguardo.

Il dott. Segatta ha inoltre curato l'organizzazione di tutti i nuovi adempimenti di monitoraggio riguardanti il deposito dei nuovi e dei provvedimenti giudiziari contemplato dalla disciplina applicativa del PNRR e il conseguente flusso informativo destinato al Segretariato generale della Giustizia Amministrativa.

Rivolgo comunque un sincero plauso a tutto il personale che, pur in questi gravi frangenti, ha seguito a lavorare con il consueto impegno garantendo regolarmente il proprio qualificato e generoso supporto ai magistrati, al Segretario Generale e a tutta l'utenza.

Ringrazio quindi per tutta la sua attività anche la dott. Flavia Chistè, preposta al Responsabile dell'ufficio ricevimento ricorsi e relazioni con il pubblico e che a breve sarà collocata in quiescenza dopo un lungo periodo di servizio prestato presso il nostro Tribunale e, prima ancora, presso l'Università di Trento, ben nota e apprezzata da tutti noi e dall'utenza per la sua grande competenza e cordialità.

Un particolare ringraziamento devo anche alla dott. Sara Buratti, preposta all'Ufficio del processo nonché alla massimazione dei nostri provvedimenti giudiziari e all'assistenza dedicata ai frequentatori dei tirocini organizzati presso il Tribunale.

Ringrazio – altresì – la Signora Fausta Anigello – preposta anche alla nostra Biblioteca e in varie occasioni coinvolta per l'espletamento delle funzioni di segretario d'udienza – che con la dott. Zanol ha contribuito, tra l'altro, alla predisposizione della documentazione amministrativa per l'avvio dello scarto, già autorizzato dal Ministero dei beni culturali, di una notevole mole di materiale d'archivio risalente ai passati decenni.

Ringrazio – in fine – la Signora Marisa Bombardelli cui è anche affidata la Segreteria della Commissione per il patrocinio a spese dello Stato, nonché le Signore Marcella Poletti e Norma Mutinelli che

rispettivamente coadiuvano il Segretario Generale e la Responsabile dell'ufficio ricevimento ricorsi e relazioni con il pubblico.

Posso conclusivamente affermare che, pur nella necessaria osservanza delle competenze di ciascuno, nel nostro ambiente di lavoro vige un generale clima di leale collaborazione e di piena disponibilità verso il prossimo che credo agevoli pure i rapporti con l'utenza, forense e non, e che anche dall'utenza medesima tutto ciò venga percepito e apprezzato.

7. I nuovi provvedimenti di organizzazione generale del TRGA di Trento al servizio dell'utenza. Il rinnovo della Carta dei Servizi, la disciplina di riparto delle competenze per il trattamento dei dati personali tra il sistema della Giustizia Amministrativa e la Provincia autonoma di Trento, l'implementazione del massimario delle sentenze, la riorganizzazione della biblioteca e la disciplina applicativa del patrocinio a spese dello Stato.

I pur accresciuti adempimenti preparatori e gestionali delle udienze da remoto non hanno impedito al nostro Tribunale di intraprendere e di portare a termine ulteriori e considerevoli iniziative di organizzazione generale della propria attività, con evidenti ricadute favorevoli nel rapporto con l'utenza.

Innanzitutto il dott. Segatta, la dott. Buratti e la dott. Zanol hanno predisposto l'aggiornamento del testo della Carta dei Servizi, risalente al 2021 e che sarà pubblicata entro la primavera del corrente anno.

Come è ben noto, la Carta dei Servizi è il documento con il quale ogni soggetto istituzionalmente preposto all'erogazione di servizi di pubblico interesse assume una serie di impegni nei confronti della propria utenza individuandone il numero, la loro natura, le modalità della

loro erogazione, gli standard di qualità nonché le modalità di tutela al riguardo previste per l'utenza, secondo quanto previsto dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, del 27 gennaio 1994 recante "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici", nonché dall'art. 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 e dalla conseguente disciplina attuativa e - da ultimo - dall'art. 32 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Credo di poter affermare che il testo della nostra Carta dei Servizi, pubblicata sul sito <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/trga-trento>, per la sua organicità e per la chiarezza estrema del suo linguaggio, costituisce una vera e propria guida esplicativa dell'insieme dell'attività svolta dalla Giustizia Amministrativa di primo grado, la cui lettura può essere raccomandata a tutti coloro che desiderano accostarsi allo studio del diritto processuale amministrativo.

Il dott. Segatta e la dott. Buratti hanno inoltre predisposto il testo di un ulteriore provvedimento presidenziale, che fa seguito ad un precedente già elaborato ed entrato in vigore nel corso del 2020 e con il quale è stata formulata la disciplina del riparto per il trattamento dei dati personali tra il sistema della Giustizia Amministrativa e la Provincia autonoma di Trento.

Sempre la dott. Buratti ha curato, unitamente alla dott. Francesca Simonini, frequentante presso il nostro Tribunale il tirocinio di cui all'art. 73 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con l. 9 agosto 2013, n. 98, l'ormai tradizionale Raccolta delle massime delle sentenze e di altri provvedimenti giudiziali emanati da questo Tribunale nel corso del 2021, rivolta alla generalità dell'utenza, liberamente disponibile sia in formato cartaceo, sia in formato elettronico scaricabile dal sito istituzionale di questo Tribunale <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/trga-trento>.

Analogamente a quanto fatto nel 2020, la Raccolta è stata corredata con richiami a precedenti di giurisprudenza conforme ovvero

difforme del nostro stesso Tribunale o di altro organi della Giustizia Amministrativa, nonché con la massimazione di sentenze rese nel corso dello stesso anno 2021 dalla Corte Costituzionale, dal Consiglio di Stato, dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e dalla Corte di Cassazione con riguardo a disposizioni legislative o regolamentari della Provincia autonoma di Trento.

È proseguito, in adempimento al decreto presidenziale n. 25 dd. 23 settembre 2020, il riordino della Biblioteca del Tribunale, che si è tra l'altro arricchita nel dicembre del 2021 dell'opera *“Enciclopedia del diritto”* donata dalla Signora Lucia Menato in memoria del marito Prof. Gianfranco Bronzetti, già stimato docente presso l'Università di Trento e magistrato di questo Tribunale dal 12 maggio 1995 all'11 maggio 2004.

I volumi sono stati collocati stata collocati nella sala del *“Giudizio di Paride”* di *Palazzo Lodron* unitamente ad una targa in memoria del defunto Collega.

Con decreto presidenziale n. 17 del 17 agosto 2021 è stata riformulata la disciplina già contenuta nel precedente decreto n. 23 dell'11 novembre 2020 in materia di patrocinio a spese dello Stato e di liquidazione dei compensi spettanti ai difensori e ai consulenti: trattasi di disposizioni meramente riprodotte di quelle contenute al riguardo nel t.u. approvato con d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 e successive modifiche, corredate peraltro anche dalla codificazione delle pronunce interpretative emanate in proposito dall'Ufficio Studi, Massimazione e Formazione della Giustizia Amministrativa e dalle disposizioni emanate, sempre in tale materia, dal Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa.

Tale iniziativa si è resa necessaria nella constatazione dell'estrema frammentazione della disciplina contenuta in proposito nel predetto t.u., prevalentemente ispirata alle necessità della giurisdizione ordinaria e

pertanto sovente oggetto di difformi interpretazioni all'atto della sua applicazione nel contesto ordinamentale del processo amministrativo.

Devo comunque segnalare che nel riordino in tale testo coordinato di materiale rinveniente da fonti normative e interpretative eterogenee mi sono motivatamente discostato da una pronuncia dell'Ufficio Studi, Massimazione e Formazione della Giustizia Amministrativa che, difformemente a quanto avviene nell'ambito della giurisdizione ordinaria, non ammette all'autopatrocinio innanzi al giudice del reclamo i consulenti che intendono contestare i provvedimenti giudiziari di liquidazione delle loro parcelle, obbligando conseguentemente costoro a munirsi di un patrocinante e a comparire in udienza pubblica.

Viceversa, secondo la disciplina applicata al riguardo in via analogica da questo Tribunale rispetto alle disposizioni contenute nel predetto t.u. n. 115 del 2002 e successive modifiche, ogni contestazione al riguardo può essere svolta dalla parte direttamente e in camera di consiglio.

Reputo tale soluzione, anche al di là dei profili interpretativi dedotti puntualmente nelle premesse del decreto presidenziale n. 17 del 2021, del tutto congruente con l'evidente necessità di non creare disparità di trattamento con quanto avviene per gli omologhi contenziosi pendenti innanzi al giudice ordinario e comunque pienamente conforme con quegli obiettivi di razionalizzazione e di celerità dei procedimenti giudiziari che si intende perseguire mediante l'attuazione del PNRR nel contesto della Giustizia Amministrativa.

Segnalo, sempre in proposito, che il testo dell'anzidetto decreto presidenziale n. 17 del 2021 è disponibile nel sito <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/trga-trento>, e che esso costituisce il primo

esempio nel nostro plesso giurisdizionale di riordino compilativo delle varie disposizioni vigenti in materia.

8. I rapporti con l'Avvocatura.

In data 10 novembre 2021 si è tenuta nell'aula delle udienze del Tribunale la riunione prevista dall'art. 37, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 111 del 2011 (*“Disposizioni per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversi”*) con il Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Trento, allargata peraltro anche al Segretario del medesimo Ordine, all'Avvocato Distrettuale dello Stato, al Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Rovereto e al Presidente della camera Amministrativa di Trento.

In tale occasione ho avuto modo di rimarcare che tale incontro va riguardato quale importante strumento conoscitivo e propositivo per condividere le metodologie di gestione delle udienze e di smaltimento dell'eventuale arretrato.

Invero la necessità della sua indizione parrebbe peraltro di fatto venuta meno per effetto delle ulteriori disposizioni sull'abbattimento dell'arretrato contenute nell'art. 17 del d.l. n. 80 del 2021 convertito con modificazioni dalla l. n. 113 del 2021; ma, allo stesso tempo, ho pure dichiarato la mia ferma intenzione di mantenere anche nel nuovo assetto normativo tale indispensabile momento di confronto con il Foro, rilevando che mentre il predetto art. 37 di per sé limita la consultazione alla rappresentanza dell'Ordine degli Avvocati della città in cui ha sede l'Organo giudiziario, sussiste semmai l'opportunità di invitare alla riunione a partecipazione alla presente seduta anche all'Avvocato Distrettuale dello Stato, all'Ordine degli Avvocati di Rovereto e alla Camera amministrativa di Trento.

Ho quindi dettagliatamente illustrato ai convenuti i contenuti delle predette linee-guida approvate con il decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2022 sull'organizzazione dell'UdP e in materia di smaltimento dell'arretrato, e dopo aver rimarcato che nel nostro Tribunale quest'ultimo problema non sussiste, ho altrettanto dettagliatamente illustrato il contenuto della mia anzidetta circolare applicativa Prot. n. 480-P del 2 settembre 2021, recante le misure di adattamento delle predette linee-guida alle peculiarità della Sede di Trento del TRGA, consegnandone a ciascuno copia.

Tutti gli intervenuti hanno concordato sul contenuto dell'anzidetta circolare e hanno espresso il loro compiacimento per il funzionamento del Tribunale.

In sintesi, devo comunque ringraziare i rappresentanti dell'Avvocatura, sia del libero Foro che delle Avvocature pubbliche, per la grande collaborazione da tutti prestata per l'emergenza del Covid-19, soprattutto nel corso delle udienze da remoto, dove a fronte dell'assistenza che il nostro personale ha fornito abbiamo trovato altrettanta disponibilità e altrettanto aiuto, in qualche caso costituito anche dal tempestivo apprestamento da parte di studi legali, sia pubblici che privati, di postazioni di lavoro provvisorie a beneficio di colleghi rimasti privi di un buon collegamento con la piattaforma dedicata alla gestione delle udienze

Questa proficua collaborazione tra magistrati e avvocati, nonché reciprocamente tra questi ultimi, è proseguita anche durante l'attuale fase di ripresa delle udienze pubbliche e camerale in presenza

Un particolare ringraziamento devo inoltre agli avvocati Simona D'Arpino e Andrea Lorenzi che hanno prestato, e seguitano a prestare, la loro quanto mai apprezzata attività quali membri della Commissione per il patrocinio a spese dello Stato.

9. Le statistiche dell'attività giurisdizionale svolta

Fin dalla prima Relazione da me tenuta in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario ho ampiamente sottolineato come il territorio trentino costituisca una vera e propria *Insula Felix* nel contesto della complessiva situazione delle pendenze presso i Tribunali amministrativi regionali, nonché presso il giudice d'appello (Consiglio di Stato e Consiglio di Giustizia per la Regione Siciliana).

Infatti, a fronte del non consistente numero di ricorsi annualmente depositati, le attuali risorse umane disponibili presso il nostro Tribunale riescono ormai sistematicamente ad esitare nel medesimo periodo un egual numero di decisioni, se non addirittura superiore, rendendo con ciò qui del tutto inesistente l'arretrato che viceversa grava, con ben poche eccezioni, sulla quasi totalità degli altri uffici della Giustizia Amministrativa ubicati nelle altre Regioni.

Ho reputato e reputo che – anche al di là dell'indubbia incidenza che sul complessivo numero di ricorsi presentati possano aver inciso l'attuale criticità delle condizioni epidemiche e socio-economiche, nonché, come negli anni scorsi, l'eccessiva entità del contributo unificato da corrispondere a'sensi dell'art. 13, comma 6-bis lett. e), del t.u. approvato con d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 – in questo territorio innanzitutto operano amministrazioni pubbliche che, a prescindere dalla loro connotazione politica, improntano comunque la loro attività a canoni di complessiva legittimità, e ciò in un contesto dove la legalità dell'agire dei singoli, nonché dei corpi sociali e istituzionali, costituisce ancora un valore etico fondamentale; e ciò – beninteso – anche se non sempre, pure in queste latitudini, la formulazione delle disposizioni normative risulta del tutto ineccepibile.

In conseguenza di ciò, la proposizione del ricorso contro l'amministrazione pubblica viene circoscritta nella coscienza, sia

collettiva che individuale, alle sole ipotesi estreme, allorquando il bene della vita che si reputa illegittimamente conculcato dall'azione amministrativa viene effettivamente percepito dal privato come del tutto irrinunciabile per il proprio interesse e, per l'appunto, come sottratto dalla sua sfera giuridica mediante un'applicazione della norma reputata assolutamente ingiusta.

Nondimeno, confortato al riguardo anche dalla concorde opinione dei miei Colleghi, denoto che la riprova di tale stato di cose si rinviene nell'estrema qualità del contenzioso proposto innanzi al nostro Tribunale: invero si tratta di ben poche cause rispetto al numero di quelle che intasano gli altri T.A.R., nonché lo stesso giudice d'appello, ma comportanti nella loro assoluta maggioranza questioni di indubbio spessore giuridico che richiedono un consistente impegno per chi è chiamato a giudicare; il che comprova, inoltre, anche un'estrema correttezza nella deontologia professionale degli avvocati trentini, i quali, se consigliano i loro clienti di proporre ricorso, credo siano intimamente convinti di un'elevata probabilità del suo successo, e ciò probabilmente dopo aver comunque tentato una composizione con gli interessi delle controparti; e, quindi, presumibilmente, gli stessi avvocati sono altrettanto e quanto mai encomiabilmente corretti nello sconsigliare i loro assistiti dall'intraprendere azioni legali del tutto avventate o comunque prive di una seria prospettiva di successo.

Posso serenamente affermare che in questo anno di lavoro non mi sono quasi mai imbattuto in cause *ictu oculi* infondate.

Non dappertutto è così, e in ormai 34 anni di funzioni giudiziarie esercitate non solo presso vari T.A.R., ma anche presso il Consiglio di Stato, me ne sono reso conto; e so bene, dunque, che se i ricorsi depositati sono pochi, ciò è certamente dovuto in parte ad un discreto tasso di legalità nell'agire della pubblica amministrazione, per ampia parte – e deprecabilmente – anche ai costi, ancor di più insopportabili

nell'attuale crisi socio-economica, ma in parte anche al quanto mai salutare “*filtro*” che l'onesto professionista legale pone eticamente in essere allorché non illude il cliente con facili promesse ma lo pone di fronte alla elevata probabilità, se non addirittura alla certezza, di un insuccesso nella sede giudiziale.

Venendo dunque alle statistiche che risultano dalle tabelle qui allegate, nel corso del 2021 sono stati depositati 175 ricorsi: 19 in meno rispetto a quelli dell'anno 2020, 3 in meno rispetto al dato del 2018 e, comunque, vistosamente in calo rispetto al numero di 276 ricorsi depositati nell'anno 2018.

Già l'anno scorso avevo rilevato che la brusca diminuzione di quasi 100 ricorsi depositati tra il 2018 e il 2019 era dovuto al sopravvenuto mutamento della competenza territoriale per la proposizione dei ricorsi per l'ottemperanza a sensi dell'art. 112 e ss. c.p.a. delle sentenze rese in sede di giurisdizione ordinaria relative ai ricorsi accordati per l'eccessivo protrarsi dei procedimenti giudiziari dalla l. 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. “*legge Pinto*”), in quanto qui vengono ora proposti i ricorsi per l'esecuzione delle sentenze rese al riguardo dalla Corte d'Appello di Trento, ben meno numerose rispetto a quelle rese dalla Corte d'Appello di Venezia e delle quali, per l'appunto, qui veniva per l'innanzi chiesto l'adempimento coattivo.

Da questa constatazione - avevo rilevato lo scorso anno - emerge quindi che, *ceteris paribus*, il flusso dei ricorsi che potrebbero potenzialmente affluire nei prossimi anni innanzi a questo Tribunale si dovrebbe prevedibilmente attestare su di un numero compreso tra 170 e 200: il che è, per l'appunto, avvenuto.

I ricorsi più numerosi, depositati nel corso del 2021, sono quelli proposti in materia urbanistica: ben 41, ossia un dato del tutto omologo a quello del 2020 (42 ricorsi) e del 2019 (41 ricorsi).

Ciò è sintomatico di un'attività di pianificazione e di edificazione del territorio che comunque continua nonostante la contingenza pandemica e le conseguenti ricadute negative sul tessuto socio-economico locale.

Seguono i 23 ricorsi in materia di aggiudicazione di contratti pubblici: 5 in meno rispetto al dato di 28 ricorsi che si riscontra sia nel 2020, sia nel 2019.

Si tratta di un dato che – di per sé – risulta altrettanto significativo, in quanto costituisce un eloquente indizio che l'azione amministrativa in tema di scelta dei contraenti con le amministrazioni pubbliche non ha sostanzialmente subito rallentamenti per effetto della pandemia.

In tema di sicurezza pubblica sono stati presentati 9 ricorsi, ossia un numero pari a quello del 2019 ma inferiore di 11 rispetto al dato del 2020. Il calo del 2021 deriva essenzialmente dal minor numero di ricorsi presentati per il ben noto problema delle ordinanze contingibili e urgenti emesse dal Presidente della Provincia per la cattura degli orsi cc.dd. *“confidenti”*.

Per la materia dell'accesso alla documentazione amministrativa si sono stati presentati 10 ricorsi: 7 in meno rispetto al 2020, ma 9 in più rispetto al 2019.

Come lo scorso anno, devo precisare a tale riguardo che il consistente incremento riscontrato per questa tipologia di cause rispetto al dato del 2019 è nella sostanza prevalentemente riferibile al contenzioso complessivamente instaurato da un identico ricorrente che aveva chiesto e seguita a chiedere a vari uffici dell'Amministrazione provinciale l'accesso difensivo a varia documentazione, di fatto inerente ad un'unica vicenda, al fine della produzione dei relativi atti in procedimenti penali e per danno erariale che lo vedevano coinvolto, ma

ottenendo di volta in volta differenti esiti con altrettanta diversità di motivazioni.

In materia di pubblico impiego sono stati presentati 18 ricorsi (5 in più rispetto al 2020 e 3 in più rispetto al 2019); si incrementa la materia dell'ambiente (10 ricorsi rispetto ai 4 del 2020 e ai 2 del 2019), cala la materia degli stranieri (8 ricorsi, 6 in meno rispetto ai dati del 2020 e del 2019); aumenta rispetto al 2020 il dato delle autorizzazioni e concessioni (6 ricorsi anziché 3), ma esso risulta comunque inferiore di 5 rispetto al precedente numero di ricorsi presentati nel 2019; in materia di istruzione sono stati presentati 6 ricorsi in luogo dei 4 del 2020 e dei 3 del 2019; in materia di commercio e artigianato 5 ricorsi, numero pari a quello del 2019 ma inferiore ai 9 presentati nel 2020 (questi ultimi nella quasi totalità proposti in occasione della ben nota vicenda delle chiusure domenicali degli esercizi della grande distribuzione); 5 ricorsi in materia di ordinamento provinciale e comunale (9 nel 2020 e soltanto 2 nel 2019); 3 in materia di espropriazione per pubblica utilità a fronte di nessun ricorso presentato nel 2020 e nel 2019; 4 riguardanti il Servizio Sanitario Nazionale a fronte dei 2 presentati sia nel 2020, sia nel 2019.

Per le altre materie rinvio alla lettura delle tabelle annesse alla presente Relazione: circa quanto in precedenza evidenziato per i giudizi di esecuzione del giudicato, prosegue il loro vistoso calo: 5 ricorsi soltanto a fronte dei 14 del 2020 e ai 19 del 2019.

A fronte dell'anzidetto numero di 175 ricorsi complessivamente introitati nel corso del 2021, sono stati definiti 180 ricorsi, pertanto con un saldo positivo di 5 unità.

L'assenza dell'arretrato si riscontra avendo riguardo alla circostanza che nel numero di cause definite, ben 83 provvedimenti riguardano ricorsi depositati nello stesso anno 2021 e 89 sono invece relativi ad anni antecedenti, peraltro in assoluta prevalenza relativi al

2020, posto che gli ultimi e ben pochi fascicoli relativi agli anni compresi tra il 2016 e il 2019 riguardano complesse esecuzioni di giudicato e sono stati ormai praticamente tutti definiti nello scorso anno, mentre gli ultimi quattro sono stati chiamati alla camera di consiglio dello scorso 10 marzo. A quest'ultimo riguardo devo un grande ringraziamento al dott. Francesco Lofaro, Direttore dell'Ufficio Territoriale di Trento della Ragioneria dello Stato, nominato più volte Commissario *ad acta* per la risoluzione di tali contenziosi e che, agendo anche sugli organi ministeriali centrali, con grande professionalità è riuscito a concludere in tempi estremamente rapidi procedimenti di pagamento di crediti che a lungo erano rimasti inevasi, e dove dunque l'arretrato nella definizione delle relative controversie era stato causato in via esclusiva dalla lentezza delle pubbliche amministrazioni ad eseguire le statuizioni di condanna emesse a loro carico, anche per importi considerevoli e per di più consistentemente accresciuti dagli interessi.

Tutto ciò conferma, quindi, l'estrema rapidità nella trattazione dei procedimenti dinanzi a questo Tribunale, tale anche da migliorare in molti casi la stessa e già da tempo acquisita media dei 6 mesi di tempo che intercorrono tra la proposizione del ricorso e l'emanazione del provvedimento giudiziale che lo definisce.

Segnatamente dall'allegata tabella 5 si ricava che sono state complessivamente emesse 145 sentenze definitive contro le 164 del 2021 e le 148 del 2019, 14 sentenze in forma semplificata rispetto alle 16 del 2020 e del 2019, 37 ordinanze collegiali a fronte delle 27 del 2021 e delle 10 del 2019 e un decreto ingiuntivo (come nel 2021; nessuna ingiunzione è stata viceversa emanata nel 2020).

Sono stati inoltre emessi 11 decreti decisorii per l'estinzione dei giudizi, la cui emanazione, a modifica della precedente prassi della delega attribuita di volta in volta ai singoli magistrati, è stata ora riservata al

Presidente, per effetto dei decreti presidenziali n. 27 del 29 settembre 2020 e n. 37 dd. 9 dicembre 2020.

Va anche rimarcato che gli incombenti di predisposizione delle udienze e delle camere di consiglio da remoto hanno richiesto l'emanazione di ben 98 decreti presidenziali (47 in più rispetto al dato del 2020) con i quali sono state preventivamente accolte (sottolineo) tutte le istanze di discussione delle cause, ovvero è stata in vari casi disposta la discussione d'ufficio.

Nel corso del 2021 sono state emesse 44 ordinanze cautelari, 15 in meno rispetto al 2020 ma in numero pari a quello del 2019: segno evidente, questo, che la crescente complessità delle questioni sottoposte a giudizio non ha consentito un'immediata definizione nel merito delle controversie, a'sensi dell'art. 60 c.p.a.; anche se devo comunque qui rilevare che questo Tribunale correde sempre i propri provvedimenti cautelari con una diffusa motivazione.

I decreti cautelari emessi in sede monocratica a' sensi dell'art. 56 c.p.a. sono stati 17: 13 in meno rispetto a quelli emessi nel corso del 2020 (e ciò si spiega con la circostanza che in occasione della prima chiusura conseguente all'insorgere della pandemia tale provvedimento costituiva l'unica cautela concedibile a fronte della soppressione forzata di talune udienze camerali) ma 5 in più rispetto al 2019.

Veniamo ora ad un'analisi degli esiti dei giudizi: analisi, questa, che – come ho già rilevato in passato – pare interessare alquanto gli organi di informazione, che in tal modo sembra cerchino di capire se il giudice è nel suo complesso più incline a favorire le ragioni delle pubbliche amministrazioni o quelle dei privati.

Personalmente credo che questa indagine deprecabilmente alimenti l'esistenza presso la pubblica opinione di stereotipi non credibili,

poiché ogni causa presenta comunque una storia a sé, non sempre riconducibile ad altre fattispecie del tutto omologhe.

Insisto nell'affermare che gli affari di giustizia, come del resto le retrostanti azioni amministrative, non si definiscono con gli algoritmi; ed è altrettanto evidente che, mutando di volta in volta il contenuto delle cause, non è possibile argomentare che, a seconda del numero dei ricorsi accolti o respinti nei diversi anni e con varianti anche apprezzabili nel numero complessivo dei ricorsi decisi e nel novero delle materie di volta in volta trattate, il giudice è stato *“più buono”* o *“più cattivo”* rispetto all'anno precedente.

Comunque sia, dalla tabella n. 12 risulta che nel corso del 2021 sono stati integralmente accolti 20 ricorsi a fronte dei 27 accolti sia nel 2020 che nel 2019; sono stati parzialmente accolti 5 ricorsi a fronte degli 8 del 2020 e dei 2 del 2019; sono stati viceversa respinti 60 ricorsi a fronte dei 66 del 2020 e dei 50 del 2019; per il resto va rimarcato che 11 ricorsi sono stati dichiarati improcedibili a fronte dei 19 del 2020 e dei 16 del 2019 10 ricorsi sono stati dichiarati inammissibili a fronte degli 8 del 2020 e dei 12 del 2019.

Nella medesima tabella sono anche elencati in dettaglio gli altri esiti, quali la cessazione della materia del contendere, la perenzione e esiti multipli vari.

Quanto alle sospensive collegiali, sono state accolte 11 istanze di sospensione cautelare: dato, questo, identico a quello del 2019, mentre nel 2020 gli accoglimenti sono stati 7; viceversa sono state respinte 24 istanze a fronte delle 20 del 2020 e delle 33 del 2019.

Per quanto attiene alle sospensive disposte con decreto monocratico emesso a' sensi dell'art. 56 c.p.a., 9 istanze sono state accolte, 17 respinte e per una è stata fissata d'urgenza la camera di consiglio collegiale; nell'anno 2020 le istanze accolte erano state 15,

quelle respinte 12 e le fissazioni d'urgenza della camera di consiglio collegiale 3; nell'anno 2019 le istanze accolte erano state 6, nel mentre quelle respinte erano state 9 e per una è stata fissata d'urgenza la camera di consiglio collegiale.

Mi corre l'obbligo anche quest'anno di precisare a tale riguardo che la discrasia che potrebbe cogliersi tra il numero più elevato degli accoglimenti disposti in sede monocratica rispetto a quello più consistente delle riezioni intervenute nella susseguente sede collegiale non giustifica la conclusione secondo cui il Presidente è stato "*più buono*" con il privato ricorrente nella sede monocratica, venendo poi costretto "*a smentirsi*" in sede collegiale a fronte di un dissenso asseritamente ivi emerso rispetto al suo precedente orientamento.

Ciò non è, in quanto nella disamina della fattispecie nella sede cautelare monocratica di norma è preminentemente valutato il mero danno dedotto dalla parte mediante un giudizio di bilanciamento rispetto al contrapposto pubblico interesse, avendo soprattutto riguardo a che la fattispecie possa pervenire alla susseguente valutazione collegiale *re adhuc integra*, ossia senza che si verifichi un danno del tutto irreparabile, e cioè tale da compromettere in via definitiva una delle contrapposte posizioni in gioco.

Nella successiva sede collegiale la valutazione del danno si correla, viceversa, anche alla delibazione sul *fumus* delle censure dedotte in diritto: ed ecco dunque spiegato il motivo per cui un necessariamente diverso e intrinsecamente più completo approccio nella valutazione della fattispecie da parte del collegio può anche comportare, il più delle volte, un esito differente rispetto a quello precedentemente conseguito dalla stessa parte.

Venendo agli appelli, durante il 2021 sono stati presentati 24 ricorsi al Consiglio di Stato avverso sentenze definitive emesse da questo

Tribunale. dato uguale, questo, a quello del 2020 e superiore di 18 rispetto a quello del 2019; le sospensive impugnate sono state invece 9, ossia 2 di meno rispetto al dato dell'anno precedente e una in più rispetto al 2019.

È interessante notare che gli appelli avverso le sentenze sono ripartiti nelle seguenti materie: 10 in materia di scelta del contraente con la pubblica amministrazione, 3 in materia di edilizia e urbanistica, 1 in materia di commercio e artigianato; 1 per dinieghi o revoche di permessi di soggiorno, 1 in materia di sicurezza pubblica, 1 in materia di ambiente, 2 in materia di ordinamento provinciale e comunale, 3 in materia di inquinamento, 1 in materia di istruzione, 1 in materia di pubblico impiego.

L'assoluta prevalenza del dato relativo ai contratti pubblici evidenzia senza tema di smentita il forte interesse economico che è sempre retrostante alle vicende processuali e che spinge pertanto le parti nella maggior parte dei casi a tutelare le proprie posizioni giuridiche sino al grado di appello, soprattutto per le commesse di consistente ammontare.

Per quanto riguarda l'esito dei 9 appelli cautelari, 6 sono stati accolti e 3 respinti (viceversa, nel 2020 5 sono stati accolti, 1 è stato respinto e 1 non risultava ancora deciso alla data del 31 dicembre 2020; nel 2019 3 sono stati accolti, 4 sono stati respinti e uno non ancora deciso alla data del 31 dicembre 2019).

Nel corso del 2021 il Consiglio di Stato ha accolto 5 appelli avverso sentenze emesse da questo Tribunale nel corso del medesimo anno, nel mentre ne ha respinti 3 e definiti uno con esito multiplo; rimangono pertanto ancora da definire, da parte dello stesso giudice d'appello, 15 cause decise da questo Tribunale durante lo scorso anno.

Concludo con i dati relativi alle istanze presentate al fine della concessione del patrocinio a spese dello Stato.

Nel corso del 2021 sono state presentate 9 istanze: 6 da parte di cittadini italiani o da associazioni senza scopo di profitto aventi sede in Italia e 2 da cittadini stranieri: soltanto 3 istanze sono state accolte, nel mentre una non risultava ancora decisa alla data del 31 dicembre 2021.

Viceversa, a fronte delle sole 4 istanze presentate nel corso del 2019 (tutte proposte unicamente da cittadini italiani, e tutte accolte), nel corso del 2020 erano state ben 25 istanze, tutte accolte dall'apposita Commissione, di cui 21 proposte da parte di cittadini italiani ovvero da parte di associazioni senza scopo di profitto aventi sede in Italia e 4 presentate da cittadini stranieri.

10. Cenni sulla giurisprudenza più significativa

Per quanto riguarda l'esposizione della giurisprudenza più significativa resa da questo Tribunale nello scorso anno non posso che rinviare alla predetta Raccolta sistematica che annualmente viene stampata e diffusa tra tutti gli interessati.

Pur consapevole della rilevanza di tante nostre pronunce, per esigenza di spazio mi limito qui a esporre il contenuto delle decisioni – o, meglio, di vicende connesse ad alcune nostre decisioni – che hanno riscosso maggiore rilievo negli organi di informazione locali e, in taluni casi, anche nazionali.

I) La vicenda del Nuovo Ospedale Trentino (NOT)

È questa, come ben noto, una vicenda annosa e che potrebbe purtroppo durare ancora a lungo, scaturita da un bando di gara emanato nell'ormai lontano 21 dicembre 2011 e che contemplava la realizzazione

di tale stabilimento ospedaliero mediante il sistema della finanza di progetto (c.d. *project financing*) disciplinato dall'art. 50-quater della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26.

Dopo alterne vicende, per effetto del giudicato costituito dalla sentenza n. 1111 del 22 febbraio 2018 resa dalla Sezione III del Consiglio di Stato, la Provincia autonoma di Trento è obbligata, in estrema sintesi, alle seguenti, testuali prescrizioni: *“a) la gara, sempre nella forma della finanza di progetto, deve essere ripresa dalla fase di presentazione delle offerte ma, come chiarito dai giudicati sopra citati, la stazione appaltante può rivedere la lex specialis per emendarla da criticità emerse in occasione della precedente procedura o evidenziate dagli stessi concorrenti, anche nel corso dei numerosi contenziosi, nonché per attualizzarla alla luce delle nuove esigenze, emerse nel lungo tempo trascorso dall'esperimento della procedura del 2011; b) in particolare, la rinnovazione della procedura di gara consente all'Amministrazione di modificare i contenuti dell'operazione in finanza di progetto, per adeguare l'intervento e alle attuali esigenze di politica sanitaria, ammettendo dunque anche modifiche di evidente portata, e ciò considerata, tra l'altro, la rappresentata esigenza di realizzare un complesso edilizio ben più strutturato delle diverse componenti le attività sanitarie locali e provinciali, dove sicuramente l'ospedale è una componente, ma non l'unica; c) sono altresì ammissibili, in quanto applicazioni di normativa e/o regolamentazione, altri elementi che impattano sul PEF (quale, ad es., la Risoluzione n. 100/E della Direzione Centrale Normativa dell'Agenzia delle Entrate, del 3 novembre 2016); d) è possibile rivedere la convenzione, per attualizzarla alle nuove esigenze tecniche e alla nuova disciplina di riferimento; e) alla gara rinnovata possono partecipare solo i concorrenti che avevano nel 2011 presentato l'offerta e agli stessi deve essere nuovamente effettuato il controllo dei requisiti, il cui possesso deve essere attuale, con conseguente obbligo di ripresentare la documentazione amministrativa contenente le varie autodichiarazioni in merito al possesso dei requisiti sia di ordine generale che di ordine speciale; f) la normativa applicabile alla gara è logica conseguenza del tipo di intervento che sarà operato sul contenuto della lex specialis, atteso che se le modifiche sono sostanziose e*

occorrerà reiterare il bando, non potrà che farsi riferimento al nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50).”

Già nel 2019, in questa stessa occasione, e, chi mi ha preceduto in questo incarico, ossia la Collega Roberta Vigotti, ha paventato – a mio avviso, del tutto correttamente – tutte le difficoltà che sarebbero scaturite dall’applicazione di tale giudicato, per se stante fondato su di una costruzione giuridica forse formalmente accettabile, ma che nella sostanza poteva consentire di condurre celermente a termine la gara, mediante la riedizione dell’azione amministrativa, solo ove non fossero state sollevate ulteriori censure da parte dei due unici soggetti imprenditoriali che sono rimasti a concorrere: era ed è a tutt’oggi evidente, infatti, che la sopradescritta commistione tra la normativa vigente all’epoca del precedente bando con quella sopravvenuta sino al momento dell’anzidetta sentenza del Consiglio di Stato, per di più non ulteriormente innovabile per effetto di ulteriori sopravvenienze normative (viceversa da escludersi nella loro applicazione), non rendeva – né rende a tutt’oggi – agevole il compito della Commissione giudicatrice della gara; e, al tempo stesso, tutto ciò mette in luce la stessa, intrinseca criticità nell’utilizzo dello strumento del *project financing* per la realizzazione di una consimile opera.

Dopo la riedizione dell’azione amministrativa, con sentenza n. 91 dd. 16 giugno 2020, questo Tribunale ha annullato la nomina a promotore del progetto disposta nei confronti di uno dei due concorrenti rimasti.

Tale sentenza è passata in giudicato non essendo stata impugnata né dalla Provincia, né dalla parte controinteressata.

La Provincia ha quindi rieditato l’azione amministrativa in esecuzione della sentenza stessa, individuando ancora una volta la predetta parte controinteressata quale promotore.

La controparte di quest'ultima, a sua volta, ha impugnato con ricorso per ottemperanza il nuovo provvedimento di individuazione del promotore, e tale ulteriore impugnativa è stata quindi accolta da questo Tribunale con sentenza n. 185 dd. 30 ottobre 2020, affermando che costituisce un'elusione del giudicato, il comportamento della commissione tecnica che, in sede di riesame della valutazioni espresse in una procedura di finanza pubblica, non esegue alcun tipo di analisi, a fronte di una sentenza del giudice amministrativo che, rilevata la distonia tra un piano economico finanziario asseverato da istituto bancario e la manifestazione di preliminare interesse di una società di gestione del risparmio, aveva espressamente chiesto alla commissione tecnica medesima di formulare un'analisi circa gli effetti concreti sull'offerta economica delle diverse forme di finanziamento e circa la compatibilità con il ricorso al prestito obbligazionario; conseguentemente, sono dichiarati nulli i relativi verbali, ai sensi dell'articolo 21 *septies* della legge n. 241 del 1990.

Avverso quest'ultima sentenza la parte privata ha proposto appello principale e la Provincia, a sua volta, ha proposto appello incidentale.

Con sentenza n. 3046 del 13 aprile 2021 la Sez. III del Consiglio di Stato ha accolto entrambi gli appelli e, pertanto, il procedimento di *project financing* sta a tutt'oggi proseguendo avendo quale promotore l'originaria controinteressata; e – nondimeno – la controparte di quest'ultima ha proposto ricorso innanzi alla Corte di Cassazione a Sezioni Unite, a sensi dell'art. 111 Cost. e dell'art. 110 c.p.a. deducendo il non corretto esercizio, da parte del giudice d'appello, della propria giurisdizione di merito ad esso attribuita in sede di ottemperanza dall'art. 112 e ss. e dall'art. 134 c.p.a.

Nel frattempo è anche insorta al riguardo una polemica giornalistica e politica in ordine ad una presunta inadeguatezza del

progetto proposto dal promotore rispetto al contenuto del bando di gara e, comunque, rispetto alle attuali necessità del territorio servito.

In tale contesto sono stato costretto ad una pubblica precisazione a mezzo stampa nel senso che le asserite deficienze progettuali mai sono state dedotte per tale vicenda quale motivo di impugnazione in sede di giurisdizione amministrativa e che le stesse non potevano pertanto formare oggetto né delle sentenze emesse al riguardo dal TRGA, né – conseguentemente – da quelle emesse dal Consiglio di Stato; viceversa, era ed è ben vero che la *lex specialis* di gara, ormai cristallizzata nei suoi contenuti per effetto della predetta sentenza n. 1111 del 2018 resa dalla Sez. III del Consiglio di Stato, risulta ormai di fatto inadeguata alle odierne esigenze in quanto contraddistinta da materiale normativo in parte divenuto obsoleto.

Qui mi limito soltanto ad aggiungere – fermo restando che le sentenze si rispettano e si eseguono, e che ciò è evidente anche per quelle che riformano le statuizioni precedentemente rese da questo Tribunale – che il contenuto della sentenza n. 3046 del 2021, da ultimo resa dalla medesima Sez. III del Consiglio di Stato, mi lascia alquanto perplesso nella misura in cui perviene alla riforma della sentenza da noi pronunciata sovvertendo di fatto il contenuto del giudicato formatosi sulla precedente nostra sentenza n. 91 del 2020, per l'appunto non impugnata e che, *expressis verbis*, aveva riconosciuto la qualità di promotore alla parte ivi ricorrente, la quale ultima proprio per tale motivo, ha ora intrapreso la non frequente iniziativa del ricorso per cassazione.

II) La vicenda degli orsi cc.dd. “confidenti”.

Tale contenzioso ha riscosso l'attenzione anche dalla stampa nazionale, la quale ha comunque il più delle volte confuso la pubblica opinione scambiando per sentenze definitive del giudizio mere ordinanze

cautelari collegiali, se non addirittura meri e del tutto contingenti decreti cautelari monocratici.

L'insieme della vicenda riguarda differenti episodi di “*incontro-scontro*” tra orso e uomo, ripetutisi negli anni.

Riguardo a ciò, devo evidenziare che nel corso del 2021 fortunatamente non si sono verificati al riguardo incidenti.

Nella tarda estate del 2020 si era viceversa verificata - tra l'altro - l'aggressione di una persona nei pressi dell'abitato di Andalo da parte di un orso denominato M57.

La persona aggredita aveva dovuto essere ricoverata all'Ospedale S. Chiara di Trento per ferite e morsi alle braccia, al tronco e alle gambe.

Anche in tal caso il Presidente della Provincia ha immediatamente emesso un provvedimento contingibile e urgente di cattura dell'animale, dichiaratamente nell'esercizio dei poteri di cui all'art. 52, comma 2, dello Statuto speciale della Regione Trentino – Alto Adige/*Südtirol* approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e all'art. 18, comma 2, della l.r. 4 gennaio 1993, n. 1.

È qui sufficiente rilevare, in estrema sintesi, che con varie sentenze e ordinanze cautelari emesse nel corso degli ultimi anni questo Tribunale ha costantemente affermato che l'esercizio del potere di ordinanza contingibile e urgente normato dall'art. 52, comma 2, dello Statuto speciale d'autonomia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 non può che prescindere, stante la ben evidente urgenza di provvedere, dall'apporto consultivo dell'Istituto superiore per la protezione ambientale (ISPRA): apporto che, viceversa, è richiesto dall'art. 1 della l. p. 22 gennaio 2018, n. 1, per la gestione ordinaria dei problemi di pubblica sicurezza derivanti dalla presenza degli orsi nel territorio provinciale.

Il surriferito *dictum* di questo giudice è stato pertanto ribadito in tutti i provvedimenti giudiziari emanati in proposito, e quindi anche per quanto attiene all'episodio relativo all'orso M57, in ordine al quale è stata emessa – dopo l'avvenuta sua cattura e reclusione nell'apposita struttura del Casteller – l'ordinanza cautelare n. 52 dd. 19 novembre 2020, non riformata dal giudice d'appello.

Va anche evidenziato che anche in tale ultima ordinanza, per quanto segnatamente attiene all'ulteriore e sopravvenuta questione riguardante le contestazioni circa l'idoneità – o meno – della struttura stessa al fine della custodia degli orsi ivi collocati, il Tribunale ha osservato che le relative censure non potevano essere accolte; e ciò in quanto sia gli adempimenti successivi alla cattura, sia le condizioni di detenzione degli orsi presso la struttura del Casteller attengono ad adempimenti e situazioni sostanzialmente inconferenti rispetto ai presupposti di fatto in base ai quali è stata adottata l'ordinanza di cattura, *“considerato infatti, anche a quest'ultimo riguardo che ... nella ponderazione dei contrapposti interessi risulta assolutamente prevalente l'esigenza della tutela della salute e dell'incolumità pubblica sul pur rilevante interesse a garantire il benessere degli animali ospitati presso la struttura del Casteller (ivi compreso l'orso denominato M57): interesse del quale dovranno comunque farsi carico, per quanto di rispettiva competenza e comunque in ossequio al principio di leale collaborazione, la Provincia ed il Ministero dell'Ambiente, anche attraverso la ricerca di eventuali soluzioni alternative alla custodia dell'orso in questione presso la struttura del Casteller, ma comunque idonee a garantire l'interesse alla tutela della salute e dell'incolumità pubblica”*.

Con sentenza n. 55 dd. 16 aprile 2021 questo Tribunale ha confermato i suesposti assunti e ha pertanto respinto il ricorso avverso l'ordinanza contingibile e urgente emessa dal Presidente della Provincia.

Tale statuizione è stata peraltro riformata con sentenza n. 7366 del 3 novembre 2021 resa dalla Sez. III del Consiglio di Stato, ravvisando nei

riguardi del provvedimento di captivazione un *deficit* istruttorio, reputandosi sempre e comunque necessario il previo parere dell'ISPRA prima di provvedere alla cattura di un orso.

Vale ovviamente anche per tale sentenza di riforma della statuizione resa da questo Tribunale l'anzidetta necessità, dianzi affermata, del suo rispetto e della necessità della sua esecuzione: ma ad avviso di chi scrive la sua lettura lascia alquanto perplessi in taluni passaggi argomentativi, specie laddove si adombra l'ipotesi che la persona aggredita – che nel frangente era accompagnata da altra – avesse quasi di proposito provocato l'orso accettando implicitamente di subire le piuttosto serie conseguenze fisiche delle sue azioni e che, comunque, non sarebbe prudente per le persone avventurarsi nel bosco al calare delle tenebre.

Ho testé scritto che le sentenze vanno anche eseguite: e – per l'appunto – anche questa sentenza è stata eseguita chiamando l'ISPRA a pronunciarsi circa la pericolosità – o meno – dell'orso M.57 e sulla conseguente necessità di rimmetterlo, al caso, in libertà.

L'ISPRA, a sua volta, ha accertato la pericolosità di M57 e ha concluso nel senso che lo stesso doveva rimanere rinchiuso nel recinto del Casteller, e ha pertanto con ciò di fatto confermato la legittimità del provvedimento di captivazione nonché della nostra sentenza di primo grado, nel mentre ha parimenti smentito in linea di fatto le conclusioni a cui era giunto il giudice d'appello.

Né posso sottacere l'anomalia di un'ordinanza collegiale istruttoria emanata sempre da quest'ultimo nel corso di tale procedimento giudiziale e con la quale è stata disposta un'ispezione da parte dei Carabinieri Forestali, da effettuarsi “*senza preavviso*” (sic!) al Casteller per accertare le condizioni di salute di M57, risultate poi comunque buone. Orbene, nel processo amministrativo vigono i fondamentali “*principi della*

parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo previsto dall'articolo 111, primo comma, della Costituzione” (cfr. art. 2, comma 1, c.p.a.), per cui nelle proprie istruttorie il giudice amministrativo non può arrogarsi poteri inquisitori tali da evidenziare una posizione di preconcetta prevenzione nei confronti di una parte.

In tal senso, quindi, la lettura di quell'ordinanza istruttoria ha suscitato in me un dissenso di fondo, poiché il diritto processuale amministrativo che ho sin da giovane studiato e poi utilizzato nel corso degli anni prima da avvocato e poi da magistrato, in tale frangente (che mi auguro resti del tutto isolato e venga cancellato dall'oblio del tempo) rischia di divenire qualcosa di estremamente diverso.

Comunque sia, ora M57 ha provvidenzialmente riacquisito la libertà in una riserva naturale dell'Ungheria, dove è stato fortunatamente trasferito in condizioni di compatibilità con la propria indole.

Mi preme anche sottolineare che con sentenza n. 150 dd. 29 settembre 2021 questo Tribunale ha annullato le *“Linee guida provinciali per l'attuazione della legge provinciale n. 9 del 2018 e dell'art. 16 della direttiva Habitat”* approvate dalla Giunta Provinciale nella parte in cui contemplanò un automatismo in base al quale deve sempre e comunque essere disposto, a mezzo di un'ordinanza contingibile e urgente, l'abbattimento di un orso in presenza di ben definiti comportamenti, in modo che non residui spazio per la pubblica autorità a ciò competente per valutare, caso per caso, la situazione fattuale e ravvisare la sussistenza in concreto di un attuale e grave pericolo per la pubblica incolumità e tale da non consentire il ricorso alle procedure ordinarie di cui all'art. 1, comma 1, della l.p. n. 9 del 2018.

Detto conclusivamente, questo Tribunale reputa assolutamente legittimo, nell'ipotesi di aggressione di orsi alle persone, l'utilizzo in linea di principio dello strumento dell'ordinanza contingibile e urgente

previsto dall'art. 52 dello Statuto di autonomia speciale e dall'art. 18, comma 2, della l.r. 4 gennaio 1993, n. 1, ovviamente nei limiti contemplati dalla giurisprudenza consolidata, anche dello stesso Consiglio di Stato: ossia nelle sole ipotesi di effettivo e grave pericolo per la pubblica incolumità correlate ad un'urgenza di provvedere tale da non consentire l'applicazione delle ordinarie disposizioni che disciplinano l'esercizio delle relative azioni amministrative: il tutto, quindi, da esternarsi mediante puntuale motivazione.

Da ciò discende, quindi, la ben evidente impossibilità, per le ipotesi in cui legittimamente sussistano i presupposti per emettere tali ordinanze contingibili e urgenti che attengono alla riconosciuta necessità di captivazione di orsi dimostratisi pericolosi, di acquisire il previo parere dell'ISPRA.

Del tutto congruente – ed, anzi, consequenziale – è peraltro anche l'ulteriore assunto di questo stesso Tribunale secondo cui l'utilizzo dello strumento dell'ordinanza contingibile e urgente non può sostanzarsi, in termini di una ben evidente figura sintomatica di eccesso di potere per sviamento, quale misura apoditticamente deputata alla selezione degli orsi in modo da perseguire il fine di diminuirne il numero mediante l'incondizionato abbattimento di tutti gli esemplari considerati *“problematici”*.

Si impone, sempre a tale riguardo, una precisazione di fondo: anche al di là di quanto è stato e sarà statuito, caso per caso, nelle sentenze emanate sulla *“questione orsi”*, non importa se in primo o in secondo grado, il problema generale della convivenza tra gli esemplari ditale animale reintrodotti in Trentino in attuazione del Programma *Life Ursus* e tutti coloro che vivono o comunque si recano in aree contraddistinte da una *medio tempore* accresciuta antropizzazione non è risolvibile nella sua globalità in sede giudiziaria, bensì esclusivamente in sede di amministrazione attiva, ossia soltanto mediante un accordo tra

Provincia autonoma e Stato, coerente con il principio costituzionale di leale collaborazione tra le diverse articolazioni istituzionali della Repubblica e che comprenda anche l'ipotesi di un parziale trasferimento della specie - comunque tutelata - pure in altre aree.

III) La sentenza della Corte Costituzionale n. 134 dell'1 luglio 2021.

Con ordinanza collegiale n. 170 dd. 1 ottobre 2020 il Tribunale ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nell'art. 1 della l.p. 3 luglio 2020, n. 4 in tema di divieto di apertura degli esercizi della grande distribuzione nelle giornate domenicali e festive, reputando che esse presentino profili di illegittimità costituzionale rispetto all'articolo 117, commi 1 e 2, lett. e), della Costituzione e al combinato disposto degli articoli 4 e 8 dello Statuto di autonomia speciale della Regione Trentino – Alto Adige/*Südtirol* approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

Con sentenza n. 134 dell'1 luglio 2021 la Corte Costituzionale - previa riunione di tale procedimento con altra impugnativa avente il medesimo oggetto e proposta dal Governo a'sensi dell'art. 33 della l. 11 febbraio 1953, n. 87 – ha integralmente accolto le prospettazioni di questo Tribunale e ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge censurate.

In conseguenza di ciò, con alcune sentenze depositate all'inizio di quest'anno i ricorsi che erano stati presentati innanzi a questo Tribunale e nel corso dei quali era stata sollevata tale questione di legittimità costituzionale sono stati accolti, nel mentre la connessa domanda di risarcimento del danno è stata respinta con riguardo all'art. 30, comma 3, seconda parte, c.p.a. (cfr. ivi: *“Nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti”*). Tale

particolare questione, attenendo a sentenze emanate nel corso del corrente anno, sarà pertanto trattata nella Relazione che sarà predisposta per l'inaugurazione dell'Anno giudiziario 2023.

11. La formazione post-universitaria dei giovani. I tirocini. Il Tavolo della legalità.

Il nostro Tribunale ha sempre riservato una costante attenzione alla formazione dei giovani laureati, e ciò nella consapevolezza dell'indispensabilità – soprattutto in questi frangenti emergenziali – della messa in opera di interventi di orientamento e di sostegno per coloro che intendono intraprendere le carriere forensi e magistratuali.

Dal gennaio del 2021 la dott. Francesca Simonini, laureatasi all'Università di Trento con 110 e lode presentando una tesi in diritto amministrativo, svolge presso il nostro Tribunale il tirocinio formativo di diciotto mesi, sostitutivo della pratica forense a'sensi dell'art. 73 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 convertito con l. 9 agosto 2013, n. 98.

La dott. Simonini presta la propria attività presso l'Ufficio del Processo (UdP) presenziando a tutte le udienze pubbliche e camerali; svolge inoltre ricerche di legislazione e di giurisprudenza richieste dai magistrati, provvede alla massimazione dei provvedimenti giudiziali emessi da questo Tribunale o da altri organi giudiziari che applicano la legislazione vigente nella Provincia autonoma di Trento e nella Regione Trentino – Alto Adige/*Südtirol* ed esamina sotto la guida della dott. Sara Buratti, preposta all'UdP, i nuovi ricorsi pervenuti anche ai fini della loro possibile definizione con rito abbreviato a' sensi dell'art. 72-bis c.p.a.

Tutor della dott. Simonini è la Cons. Antonia Tassinari.

Devo anche evidenziare che sino al tutto il 2022 questo Tribunale è parte di una convenzione sottoscritta con l'Università degli studi di

Trento, finalizzata a consentire lo svolgimento di periodi di formazione teorico - pratica a favore degli iscritti alla Scuola di specializzazione per le professioni legali delle Università di Trento e di Verona.

Durante la primavera del 2021 la Scuola ha inviato presso questo Tribunale le dottoresse Alessia Alessi e Francesca Melloni per uno *stage* formativo, durante il quale le allieve hanno frequentato le udienze pubbliche e camerali, nonché svolto attività di ricerca giuridica e di massimazione.

Preciso che per tutti i tirocinanti presso il nostro Tribunale è prevista la partecipazione alle udienze e alle camere da consiglio; sono inoltre previsti lo studio preliminare di fascicoli processuali e la successiva stesura di relazioni in fatto e in diritto sulle relative cause, valutate dal magistrato formatore anche con l'eventuale presenza del collegio chiamato a decidere la causa.

Peraltro, avvalendomi dell'apposita previsione contenuta nel predetto art. 73, ho deciso in via generale di escludere tutti i tirocinanti dalla partecipazione alla fase decidente delle camere di consiglio.

Alla base di tale mia decisione – oltre a tutto già preannunciata nel bando da me emanato – non va ricercata una mia sfiducia preconcepita nei riguardi di chi svolge il tirocinio e al quale la stessa norma di legge estende l'obbligo, sanzionato anche penalmente, dell'osservanza del segreto d'ufficio.

Credo invece che il magistrato che interviene e delibera nella camera di consiglio debba in ogni caso sentirsi libero da qualsivoglia condizionamento, potenzialmente derivante anche dalla presenza dell'estensore di una relazione sulla causa, ossia di una persona che sebbene non legata da vincoli di interesse con le parti in giudizio, ad ogni buon conto comunque rechi un'opinione sulla controversia e potrebbe ivi pure verbalmente sostenerla, influenzando in tal modo sulla decisione.

Né reputo di dover affidare ai frequentatori del tirocinio il compito di estendere la relazione in fatto della futura sentenza, come viceversa altrove avviene: anche la stessa esposizione delle circostanze fattuali potrebbe infatti non risultare neutrale rispetto alla complessiva economia della decisione, nel caso fossero ivi omessi o non correttamente citati determinati eventi o contenuti di documentazione presente nel fascicolo processuale.

In conseguenza di ciò anche tale parte della sentenza non può che essere direttamente ed esclusivamente estesa dal giudice relatore.

Né, comunque, va sottaciuto che proprio la rigorosa tutela del segreto della camera di consiglio risponde a quella stessa, fondamentale trasparenza nell'amministrazione della giustizia che tutte le parti chiedono a garanzia della loro parità di trattamento.

Come dianzi accennato, tutti i tirocinanti redigono con l'assistenza della dott. Sara Buratti le massime di sentenze rese da questo Tribunale e di altri organi giudiziari che sono inserite nella relativa Raccolta annuale.

Reputo infatti che l'attività di massimazione costituisca un elemento fondamentale per la crescita culturale dei tirocinanti, in quanto consente loro un apprendimento politematico, riferito pertanto all'intero spettro delle materie di competenza di questo Tribunale.

Lo svolgimento di tale attività consente – altresì – di apprendere le tecniche di redazione dei provvedimenti, soprattutto attraverso l'esame dell'ordine con cui le questioni di diritto processuale e di diritto sostanziale vengono di volta in volta trattate e, ove del caso, assorbite: e, conseguentemente, per il massimatore risulta in tal modo possibile individuare e riassumere il contenuto saliente della decisione.

Attualmente è aperto con scadenza 31 maggio 2022 un bando per ulteriori due posti di tirocinanti presso la Sede di Trento del TRGA

a'sensi dell'art. 73 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 convertito con l. 9 agosto 2013, n. 98.

Concludo sul punto rilevando che coloro che hanno svolto la loro formazione presso questo Tribunale hanno poi comunque conseguito buoni risultati nell'inserimento nel mondo del lavoro non necessariamente intraprendendo con immediatezza la carriera magistratuale o forense: ad esempio il dott. Niccolò Pedellini, che ha concluso lo scorso anno il proprio periodo di formazione ha superato un concorso pubblico per funzionario di categoria D con profilo professionale amministrativo-contabile bandito dalla Provincia autonoma di Trento e sta ultimando presso tale Amministrazione il periodo di prova.

La pandemia ha viceversa impedito anche nel corso del 2021 il nostro consueto apporto di iniziative al Tavolo della legalità, encomiabilmente organizzato a beneficio degli studenti delle scuole di ogni grado del Trentino e che, anche con l'apporto del Presidente della Consulta provinciale dei studenti e dell'amministrazione scolastica provinciale, opera attraverso referenti della Questura, della Polizia di Stato (diverse sezioni: postale, stradale, sezione che si occupa di *stalking* e violenza di genere), della Procura dei Minori, dell'Arma dei Carabinieri, dell'Associazioni Nazionale Magistrati, dell'Università degli Studi di Trento, dell'Agenzia delle Entrate, della Guardia di Finanza, della Banca d'Italia e del Difensore Civico.

Contiamo nel corso di quest'anno, anche in una migliore situazione della frequenza delle scuole in presenza, di riprendere anche questa attività.

12. La manutenzione e la pubblica fruizione di Palazzo Lodron

Come è ben noto, il nostro Tribunale ha la propria sede in Trento nello splendido Palazzo Lodron, edificato nel 1577 dal conte Ludovico.

L'esterno dell'edificio rivela invero una spoglia semplicità dell'architettura, nel mentre le decorazioni pittoriche di cinque ambienti ubicati al primo piano costituiscono un *unicum* di assoluto valore storico-artistico, essendovi rappresentati su pareti e soffitti, secondo il gusto del tardo manierismo, scene mitologiche, episodi della guerra di Troia, allegorie profane e grottesche, nonché ritratti di esponenti della famiglia Lodron.

Tali opere risalgono al penultimo decennio del XVI secolo e il loro pittore è stato recentemente identificato in Giovanni Battista Fontana, detto anche Giambattista (Verona, 1541 – Innsbruck, 25 settembre 1587), fratello di Giulio Fontana, noto architetto e incisore.

Il Palazzo è a tutt'oggi di proprietà della Famiglia Lodron, che risiede prevalentemente in Austria e che lo ha concesso in locazione all'amministrazione provinciale quale sede di questo Tribunale.

In epoca precedente all'attuale pandemia abbiamo sempre favorito, nei giorni festivi di chiusura dei nostri uffici, visite guidate al Palazzo con il supporto della Soprintendenza per i Beni Culturali della Provincia autonoma di Trento, dell'Amministrazione comunale e di varie associazioni culturali.

Purtroppo allo stato attuale tali iniziative sono state forzatamente sospese, ma è nostra ferma intenzione di riprenderle allorquando ciò sarà reso possibile, organizzando nelle sale anche eventi culturali, come ad esempio conferenze e svolgimenti di *pieces* teatrali e musicali.

Abbiamo inoltre curato in collaborazione con l'Amministrazione provinciale la redazione e la stampa di una seconda e più ampia edizione

dell'opuscolo illustrativo del Palazzo, disponibile dal gennaio di quest'anno, comprendente un'esposizione storica della giurisdizione amministrativa nel Trentino curata da chi scrive e una puntuale descrizione del Palazzo curata dal dott. Domizio Cattoi, Conservatore del Museo Diocesano Tridentino.

Nonostante la pandemia, è stata inoltre intrapresa la realizzazione degli interventi di adeguamento dell'edificio agli standard di sicurezza necessari per la sua fruizione, consistenti nell'installazione del sistema di rilevamento degli incendi, delle porte tagliafuoco e degli "sbarrieramenti", primo tra tutti la bussola d'ingresso da Via Calepina.

Tali interventi, in parte già realizzati, sono curati dalla proprietà.

Di tutto ciò siamo quanto mai grati sia alla Famiglia Lodron, con la quale intratteniamo anche rapporti diretti con la loro rappresentante in Italia, sia alla Provincia autonoma di Trento.

L'Amministrazione provinciale, infatti, a sua volta continua ad eseguire vari interventi di manutenzione del Palazzo, relativi anche alla verifica del funzionamento dell'impiantistica.

Ringrazio sentitamente, anche a nome dei Colleghi, del personale tutto e della nostra utenza, per le tante miglorie che sono state sin qui meravigliosamente realizzate.

Concludo questa mia Relazione con un sentito ringraziamento a tutti coloro che l'hanno letta o ascoltata.

Confidando in un loro favorevole riscontro, e ancor di più in un miglioramento dell'attuale e quanto mai difficile situazione epidemica ed economico-sociale in cui versa il Trentino e l'Italia tutta, tra l'altro ora coinvolta con l'Europa intera nei terribili effetti del recente conflitto che

divampa ai suoi confini, dichiaro quindi aperto l'anno giudiziario 2022 presso il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa per la Regione Trentino – Alto Adige/Südtirol, Sede di Trento.

Il Presidente

dott. Fulvio ROCCO

Trento, 29 marzo 2022



**TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA
AMMINISTRATIVA DEL TRENINO – ALTO ADIGE/SÜDTIROL
SEDE DI TRENTO**

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2022

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NELL'ANNO 2021

TABELLE E GRAFICI

**TABELLA N. 1
MAGISTRATI E PERSONALE AMMINISTRATIVO**

		Anno 2021		Anno 2020		Anno 2019	
Magistrati		4 per 12 mesi		4 per 12 mesi		3 per 9 mesi 4 per 3 mesi	
Personale amministrativo		Anno 2021 (in servizio al 31 dicembre)		Anno 2020 (in servizio al 31 dicembre)		Anno 2019 (in servizio al 31 dicembre)	
Segretario generale (dirigente)		1		1		1	
Categoria	Figura professionale		di cui a tempo parziale		di cui a tempo parziale		di cui a tempo parziale
D Base	Funzionario amm.vo/contabile	3	2	3	2	2	2
D Base	Funzionario informatico/statistico	1					
C Base	Assistente amm.vo/contabile	3	2	3	2	3	2
B Evoluto	Coadiutore amm.vo	1		1		1	
Totale		9	4	8	4	7	4

**TABELLA N. 2
SITUAZIONE RICORSI**

	al 31.12.2021	al 31.12.2020	al 31.12.2019
Ricorsi depositati senza domanda di fissazione d'udienza	12	20	28
Ricorsi pendenti fissati per udienza dell'anno successivo	79	50	53
Ricorsi decisi in attesa di pubblicazione sentenze	2	4	0
Ricorsi pendenti da fissare	18	35	27
Totale ricorsi da decidere	111	109	108

Fonte: i dati sono tratti dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA), come definito dall'art.1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

**TABELLA N. 3
UDIENZE EFFETTUATE**

	Anno 2021	Anno 2020	Anno 2019
Camere di Consiglio	21	19	21
Udienze Pubbliche	20	17	20

**TABELLA N. 4
ATTIVITÀ PROCESSUALE**

	Anno 2021	Anno 2020	Anno 2019
Ricorsi depositati	175	194	178
Atti depositati (esclusi i ricorsi)	2096	2.046	2.051

Fonte: i dati sono tratti dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA), come definito dall'art.1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

**TABELLA N. 5
ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE**

	Anno 2021	Anno 2020	Anno 2019
Sentenze	145	164	148
Sentenze in forma semplificata	14	16	16
Ordinanze cautelari	44	29	44
Decreti cautelari	20	30	15
Decreti decisori	11	17	14
Ordinanze collegiali	37	27	10
Decreti presidenziali*	106	47	8
Decreti ingiuntivi	1	1	0
Decreti collegiali**	10	13	3

Fonte: i dati sono tratti dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA), come definito dall'art.1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

* di cui 98 con esito "dispone discussione da remoto"

** decreti collegiali riguardano le liquidazioni compensi relative a ricorsi con gratuito patrocinio già chiusi con sentenza

**TABELLA N. 6
RICORSI DEPOSITATI E RICORSI DEFINITI**

	Anno 2021	Anno 2020	Anno 2019
Ricorsi depositati	175	194	178
Ricorsi definiti*	180	200	178

Fonte: i dati sono tratti dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA), come definito dall'art.1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

* con sentenza, sentenza breve, decreto decisorio, ordinanza collegiale e decreto ingiuntivo

TABELLA N. 7
RICORSI DEPOSITATI CLASSIFICATI PER MATERIA

	<i>Anno 2021</i>		<i>Anno 2020</i>		<i>Anno 2019</i>	
		%		%		%
Edilizia ed urbanistica	41	23,4	42	21,6	41	23
Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture	23	13,1	28	14,4	28	15,8
Pubblico impiego*	18	10,3	13	6,7	15	8,4
Accesso ai documenti	10	5,7	17	8,8	1	0,5
Ambiente	10	5,7	4	2,1	2	1,2
Sicurezza pubblica	9	5,1	20	10,3	9	5
Stranieri	8	4,6	14	7,2	14	7,8
Autorizzazioni e concessioni	6	3,4	3	1,6	11	6
Istruzione	6	3,4	4	2,1	3	1,7
Commercio e artigianato	5	2,9	9	4,7	5	2,8
Comune e Provincia	5	2,9	9	4,6	2	1,2
Esecuzione del giudicato	5	2,9	14	7,2	19	10,6
Cittadinanza	4	2,3	1	0,5	0	0
Inquinamento	4	2,3	3	1,6	5	2,8
Servizio Sanitario Nazionale	4	2,3	2	1	2	1,2

Caccia e Pesca	3	1,7	1	0,5	2	1,2
Espropriazione per pubblica utilità	3	1,7	0	0	2	1,2
Farmacia	3	1,7	0	0	0	0
Enti pubblici in generale	2	1,1	0	0	0	0
Agricoltura e foreste	1	0,5	0	0	8	4,5
Elezioni	1	0,6	4	2,1	0	0
Ordinanze contingibili e urgenti	1	0,6	0	0	0	0
Professioni e mestieri	1	0,6	1	0,5	0	0
Ufficiale giudiziario	0	0	0	0	0	0
Università degli Studi	1	0,6	2	1	2	1,2
Vittime del dovere	1	0,6	0	0	0	0
Altre materie			3	1,5	7	5,1
Totali	175	100%	194	100%	178	100%

Fonte: i dati sono tratti dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA), come definito dall'art.1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

* compresi Forze armate – Polizia di Stato – Carabinieri

**TABELLA N. 8
ORDINANZE CAUTELARI**

	Anno 2021	Anno 2020	Anno 2019
Ordinanze cautelari	44	29	44
Sospensiva accolta	11	7	11
Sospensiva respinta	24	20	33
Fissa udienza pubblica	1	2	0
Rinvio	2	0	0
Improcedibile	1	0	0
Esiti multipli*	5	0	0

Fonte: i dati sono tratti dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA), come definito dall'art.1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

* ad es.: "in parte accoglie e in parte respinge"

**TABELLA N. 9
DECRETI CAUTELARI PRESIDENZIALI**

	Anno 2021	Anno 2020	Anno 2019
Decreti cautelari monocratici	17	30	16
Accolto	9	15	6
Respinto	7	12	9
Fissa camera di consiglio	1	3	1

**TABELLA N. 10
ESITI ORDINANZE COLLEGIALI**

	<i>Anno 2021</i>	<i>Anno 2020</i>	<i>Anno 2019</i>
Istruttoria	11	7	5
Regolamento di competenza	2	1	1
Sospensione giudizio	4	2	1
Interruzione giudizio	1	2	0
Rinuncia	3	1	0
Cancellato dal ruolo	1	1	0
Nomina Comm. ad acta	5	1	0
Fissa udienza pubblica	7	3	0
Esiti multipli	3	0	0
Totale	37	18	7

Fonte: i dati sono tratti dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA), come definito dall'art.1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

**TABELLA N. 11
PROVVEDIMENTI CHE DEFINISCONO IL RICORSO
(sentenze, sentenze brevi, decreti decisori, ordinanze collegiali e decreti ingiuntivi)**

	<i>Nr. Provvedimenti</i>	<i>% sul Totale</i>
Riferiti a ricorsi depositati nel 2021	83	48,3
Riferiti a ricorsi depositati negli anni precedenti	89	51,7
Totale	172	100

Fonte: i dati sono tratti dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA), come definito dall'art.1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

TABELLA N. 12
ESITO PROVVEDIMENTI CHE DEFINISCONO IL RICORSO

	<i>Anno 2021</i>	<i>Anno 2020</i>	<i>Anno 2019</i>
Accolto	20	27	27
Accolto in parte	5	8	2
Respinto	60	66	50
Cessata materia del contendere	16	13	21
Regolamento di competenza	2	0	0
Difetto di giurisdizione	1	0	0
Improcedibile	11	19	16
Inammissibile	10	8	12
Estinto	7	2	2
Perenzione	11	21	14
Rinuncia	3	0	0
Esiti multipli	26	34	27
Altri esiti	0	2	7
Totale	172	200	178

Fonte: i dati sono tratti dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA), come definito dall'art.1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

TABELLA N. 13
APPELLI DEPOSITATI AL CONSIGLIO DI STATO AVVERSO
PROVVEDIMENTI TRGA

	<i>Anno 2021</i>	<i>Anno 2020</i>	<i>Anno 2019</i>
Appelli avverso ordinanze cautelari	9	7	10
Appelli avverso provvedimenti definitivi	24	24	6

Fonte: i dati sono tratti dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA), come definito dall'art.1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

TABELLA N. 14
MATERIE DEGLI APPELLI AVVERSO ORDINANZE CAUTELARI 2021

	<i>Anno 2021</i>
Appalti pubblici	4
Autorizzazioni e concessioni	1
Commercio e Artigianato	1
Ordinanze contingibili e urgenti	1
Pubblico impiego	1
Sicurezza pubblica	1
Totale	9

Fonte: i dati sono tratti dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA), come definito dall'art.1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

**TABELLA N. 15
MATERIE DEGLI APPELLI AVVERSO SENTENZE PUBBLICATE
NELL'ANNO 2021**

	Anno 2021
Appalti	10
Ambiente	1
Commercio e Artigianato	1
Comuni e province	2
Edilizia e Urbanistica	3
Inquinamento	3
Istruzione	1
Pubblico Impiego	1
Sicurezza pubblica	1
Stranieri	1
Totale	24

Fonte: i dati sono tratti dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA), come definito dall'art.1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

TABELLA N. 16
ESITI APPELLI AVVERSO ORDINANZE CAUTELARI

	<i>Anno 2021</i>	<i>Anno 2020</i>	<i>Anno 2019</i>
Accolto	6	5	3
Respinto	3	1	4
Non deciso al 31.12.2021	0	1	1
Totale	9	7	10

Fonte: i dati sono tratti dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA), come definito dall'art.1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

TABELLA N. 17
ESITI APPELLI AVVERSO SENTENZE PUBBLICATE

	<i>Anno 2021</i>	<i>Anno 2020</i>	<i>Anno 2019</i>
Accolto	5	3	3
Respinto	3	1	0
Esiti multipli	1	1	0
Altri esiti		1	2
Non decise al 31.12.2021	15	18	1
Totale	24	24	6

Fonte: i dati sono tratti dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA), come definito dall'art.1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

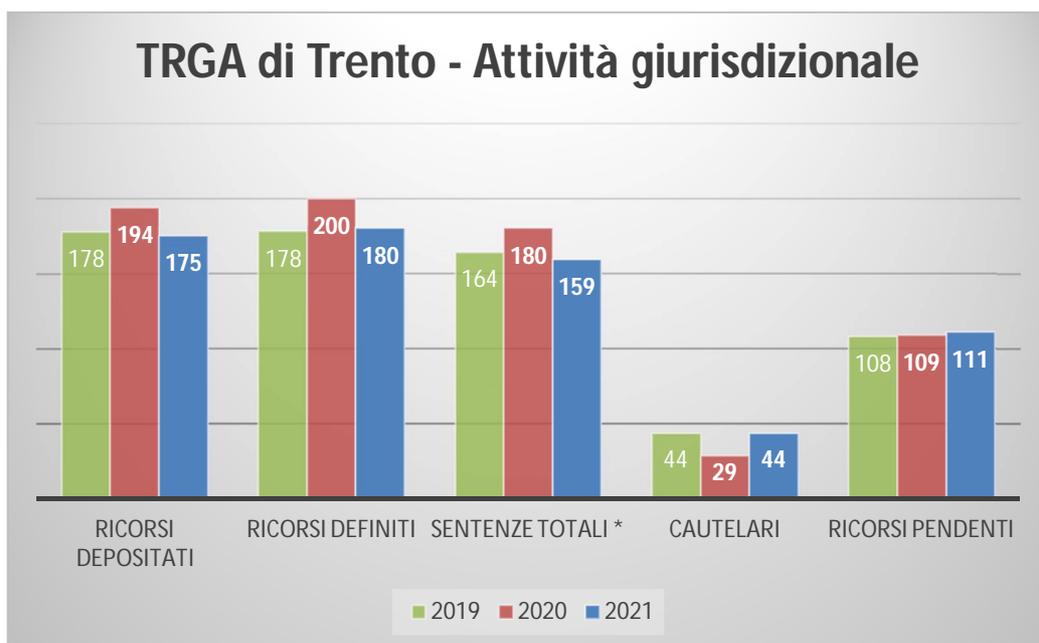
TABELLA N. 18
PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

	<i>Anno 2021</i>	<i>Anno 2020</i>	<i>Anno 2019</i>
Istanze presentate da cittadini italiani e associazioni no profit	6	21	4
Istanze presentate da cittadini stranieri	2	4	0
Istanze accolte	3	25	4
Istanze non decise al 31.12.2021	1	0	0

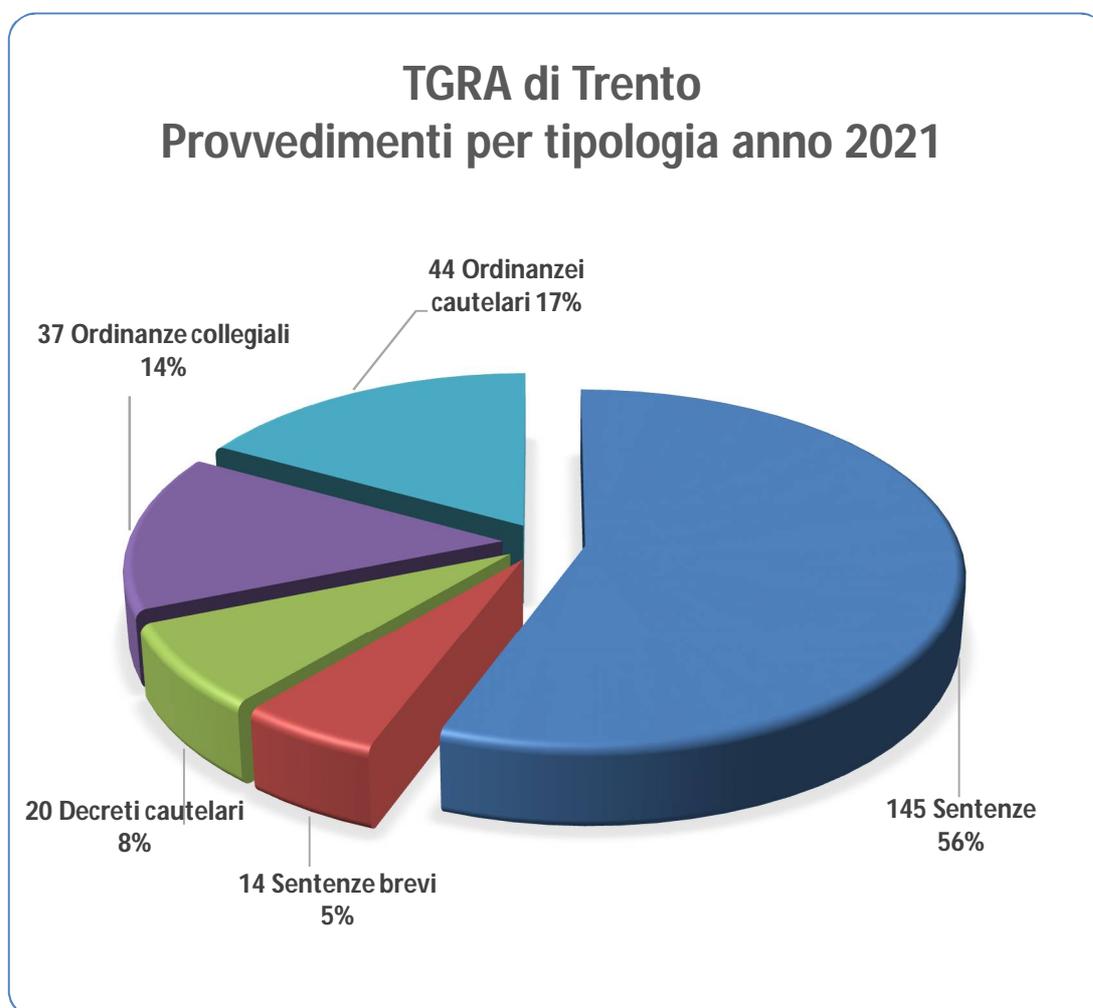
Fonte: i dati sono tratti dal Sistema informativo della Giustizia amministrativa (SIGA), come definito dall'art.1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40.

	<i>Riepilogo ricorsi per anno</i>		
	2019	2020	2021
Ricorsi depositati	178	194	175
Ricorsi definiti	178	200	180
Sentenze totali *	164	180	159
Cautelari	44	29	44
Ricorsi pendenti	108	109	111

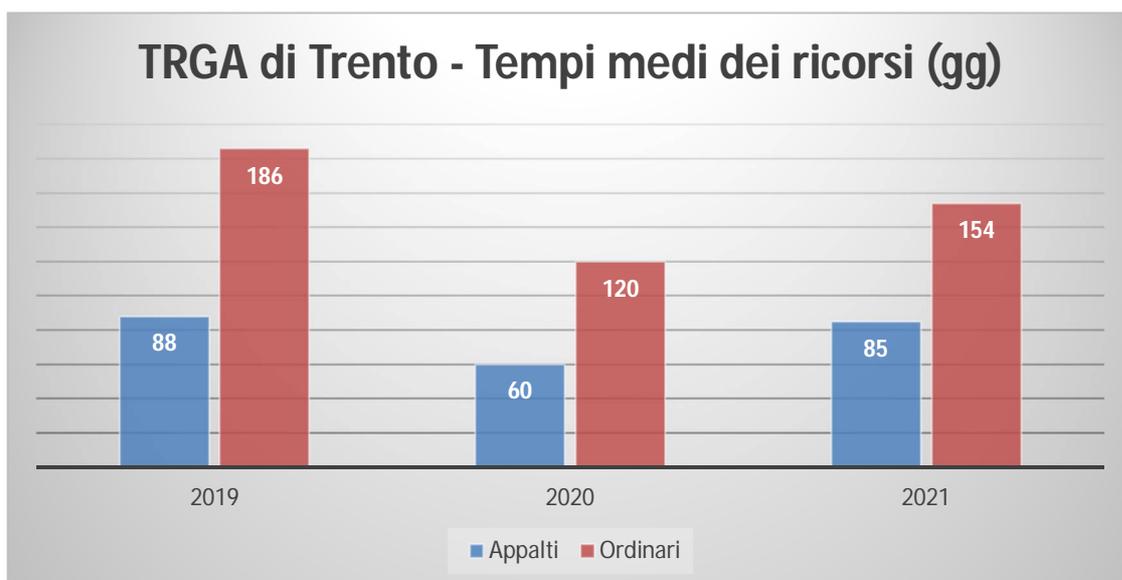
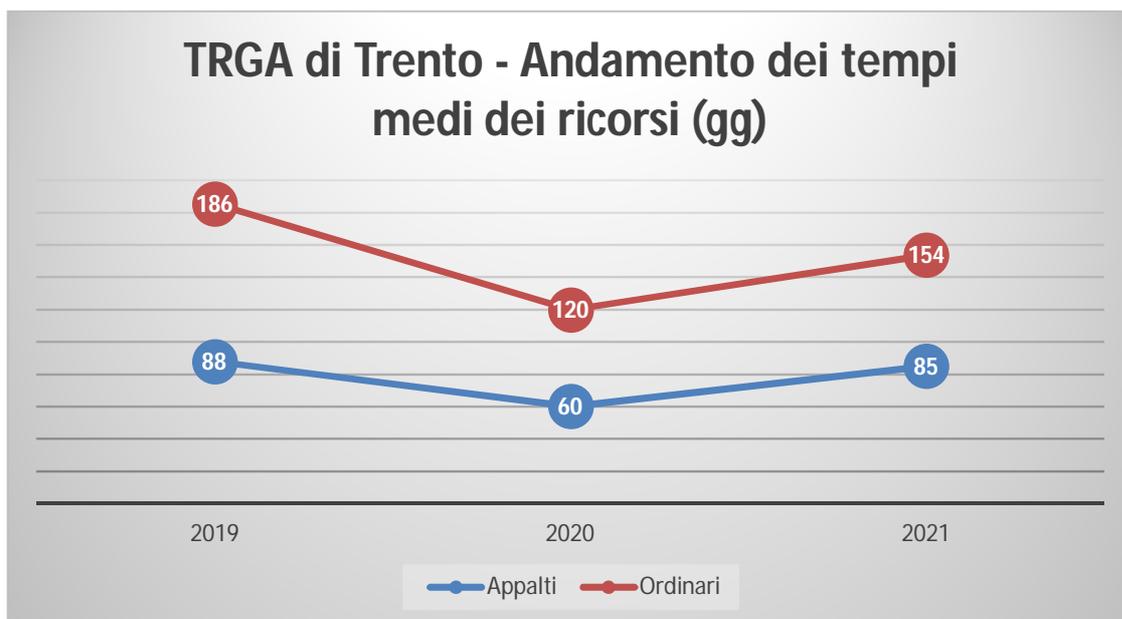
* Sentenze + Sentenze brevi



<i>Riepilogo Provvedimenti</i>	
Anno 2021	
Sentenze	145
Sentenze brevi	14
Decreti cautelari	20
Ordinanze collegiali	37
Ordinanze cautelari	44



	<i>Tempi medi ricorsi (gg) per anno</i>		
	2019	2020	2021
Appalti	88	60	85
Ordinari	186	120	154



Tempi medi (gg) per tipologia di ricorso nell'anno 2021	
TIPOLOGIA RICORSO	Anno 2021
IN OTTEMPERANZA	100
ORDINARIO	154
PER INGIUNZIONE (ex art. 118 c.p.a.)	2
RIASSUNZIONE PER INCOMPETENZA(ex artt.15 co4 e 16 co3 c.p.a)	48
RITO ABBREVIATO (ex art. 119 c.p.a.)	97
RITO APPALTI (ex art. 120 ss c.p.a.)	85
SILENZIO P.A. (ex art. 117 c.p.a.)	63
TRASPOSIZIONE DA RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO	161

