



Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa
del Trentino - Alto Adige/Südtirol
Sede di Trento

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2021

Relazione sull'attività svolta
nell'anno 2020

Trento, 26 febbraio 2021



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

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2021

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NELL'ANNO 2020

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

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

Nella sua seduta del 15 gennaio 2021 il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, stante la perdurante emergenza dell'epidemia di Covid-19, ha escluso per i Tribunali amministrativi regionali la possibilità di effettuare in presenza la consueta cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, disponendo peraltro che, *"in ogni caso"*, i Presidenti *"potranno decidere"* di organizzarla con modalità da remoto, *"seguendo i criteri già dettati per gli anni precedenti"*.

Come evidenzierò più avanti, la gestione da parte di questo Tribunale delle udienze da remoto mediante la piattaforma di *Teams* ha sin

qui raggiunto elevati livelli di apprezzamento da parte dell'utenza, soprattutto grazie al grande impegno di tutto il nostro personale amministrativo, corrisposto dall'altrettanto encomiabile collaborazione da parte degli avvocati.

L'organizzazione da remoto di un pubblico evento, che nella sin qui consueta modalità in presenza ha comportato la partecipazione di un consistente numero di persone, implica per certo uno sforzo ben più consistente rispetto a quanto da noi sinora fatto: ma cercheremo di adibire al meglio tutte le risorse umane e materiali di cui disponiamo per conseguire un risultato parimenti apprezzabile anche per la nostra comunicazione.

Un aiuto indispensabile in tal senso ci è stato promesso dalla Provincia autonoma di Trento che, in quanto titolare della delega di funzioni di cui all'art. 19-ter, comma 1, del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426, come aggiunto dall'art. 1 del d.lgs. 9 maggio 2011, n. 92 avente ad oggetto ogni *"attività amministrativa e organizzativa di supporto"* alla Sede di Trento di questo Tribunale, ha messo a disposizione un canale di ascolto in *streaming* di questa cerimonia.

Come ho già avuto modo di evidenziare nella relazione presentata nel febbraio del 2020 in occasione dell'inaugurazione del trascorso anno giudiziario, 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.

Sono pertanto particolarmente grato all'Amministrazione provinciale per questo suo intervento, che dovrebbe rendere possibile in questo momento di grave crisi non soltanto epidemica, ma anche di carattere economico e politico nell'accezione più ampia di quest'ultimo termine, l'adempimento di tale nostro pubblico dovere nei riguardi dell'intera collettività che qui vive ed opera.

Nondimeno, al momento in cui sto completando la stesura di questa Relazione, potrebbe pure profilarsi, a causa del rinnovato aggravamento nella diffusione della pandemia, anche l'evenienza dell'imposizione da parte della pubblica autorità di un regime di blocco generalizzato delle attività, tale forse da rendere impossibile anche la riunione del Collegio presso il Tribunale, comunque necessaria per dar corso all'evento in *streaming*.

In questo deprecato caso mi limiterò pertanto alla 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 fossero interessati.

1.Pandemia e diritto sostanziale dell'emergenza.

Alla data del 5 febbraio 2021 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha stimato in 104.165.066 il numero complessivo delle persone che nell'intero pianeta sono state colpite dal virus Covid-19.

Sempre nell'intero pianeta, alla medesima data risultavano decedute per effetto del contagio da tale virus 2.665.354 persone.

Alla medesima data del 5 febbraio 2021 l'OMS ha stimato che in Italia sono state complessivamente contagiate 2.553.052 persone, e che il numero dei deceduti assommava a 91.003.

Per quanto riguarda il territorio della Provincia autonoma di Trento, alla stessa data risultavano contagiate complessivamente 28.778 persone, mentre il numero dei deceduti assommava a 1158.

Tali dati risultano eloquenti per comprendere le proporzioni della catastrofe che si è abbattuta sull'intera umanità.

Va peraltro considerato che i dati relativi all'Italia e al Trentino, pur contraddistinti da un elevato numero di decessi, evidenziano come 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 pubbliche autorità, coniugate al crescente buon esito delle terapie prestate agli ammalati, hanno pertanto sinora allontanato lo spettro di scenari ancor più gravi che la memoria storica ci ha tramandato e che l'imminente avvio delle vaccinazioni massive dovrebbe, se non definitivamente allontanare, per lo meno attenuare, anche se in tempi non brevi.

Si stima infatti 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 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 evitare maggiormente le risposte del sistema immunitario.

Il decorso della malattia 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; 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.

Anche 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"*. Ciò significa che nel Trentino non vi fu famiglia che non abbia avuto una persona cara morta a causa di tale epidemia: tra queste anche mia nonna paterna, Emma Zampiero, nata a Castello Tesino, trasferitasi da adolescente a Rovigno, in Istria, poi internata nel 1915 con la famiglia a Pottendorf e deceduta con il proprio coniuge a seguito della pandemia nel 1924, lasciando mio padre orfano di entrambi i genitori a 4 anni di età.

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, possiamo rilevare – in estrema sintesi – che in attuazione della disciplina di ordine generale contenuta in vari decreti-legge succedutisi dal gennaio 2020 a tutt'oggi

sono stati emanati numerosi provvedimenti contingibili e urgenti da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché da parte del Ministro della Salute che, per le finalità di tutela della salute quale interesse della collettività e di diritto fondamentale dei singoli individui sancito dall'art. 32 Cost., hanno imposto 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 risponde, 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”*.

Più problematica, peraltro, è stata – e seguita ad essere tale – l'inserzione di tali provvedimenti 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 e a tutt'oggi si sostiene 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 sia 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 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 - e a tutt'oggi recano - una clausola di ordine generale che accorda 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 di recente 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 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 dei relativi ricorsi proposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Istruzione, non 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).

Per quanto attiene alla Provincia autonoma di Trento, si è determinato un unico episodio di conflitto tra il contenuto del d.p.c.m. 24 ottobre 2020 e quello dell'ordinanza del Presidente della Provincia n. 49

del 26 ottobre 2020 in tema di Covid-19, e ciò limitatamente alla mancata sospensione, da parte dell'amministrazione provinciale, dell'attività ginnica nelle palestre scolastiche e all'assenso – sempre da parte dell'amministrazione provinciale, e in difformità da quanto disposto dall'autorità statale – delle attività presso i bar, gelaterie e pasticcerie sino alle ore 20.00 e delle attività di ristorazione fino alle ore 22.00.

Il conflitto è stato di fatto risolto per effetto del pronto adeguamento, da parte dell'amministrazione provinciale, al contenuto del predetto d.p.c.m. 24 ottobre 2020: adeguamento intervenuto praticamente *ad horas*, nei due punti contestati, immediatamente dopo il deposito da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri del ricorso proposto innanzi a questo Tribunale, anche con istanza di misure cautelari monocratiche a' sensi dell'art. 56 c.p.a., avverso la predetta ordinanza del Presidente della Provincia n. 49 del 2020.

Tale circostanza non ha comunque impedito al Presidente di questo Tribunale, a fronte di una formulazione di tale ricorso che sotto il profilo testuale chiedeva l'annullamento dell'intera ordinanza n. 49 del 2020, di accogliere in via interinale con proprio decreto cautelare n. 47 dd. 2 novembre 2020 l'istanza cautelare della Presidenza del Consiglio dei Ministri limitatamente ai predetti due punti di effettivo contrasto tra la disciplina di fonte statale e quella di fonte provinciale, rilevando per il resto, a tutela delle competenze amministrative anche primarie attribuite alla Provincia autonoma di Trento, che sarebbe risultata *"contingentemente del tutto contraria al pubblico interesse la sospensione cautelare del contenuto di un*

intero provvedimento che comunque si configura(va), nel suo complesso, quale adozione di organiche misure attuative del d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla l. 25 maggio 2020, n. 35 e del d.l. 16 maggio 2020, n. 33, a sua volta convertito, con modificazioni, dalla l. 14 luglio 2020, n. 74, nonché del d.l. 7 ottobre 2020, n. 125 e dei d.p.c.m. 18 ottobre 2020 e 24 ottobre 2020”, posto che non poteva “allo stato ... determinarsi all’interno del territorio provinciale un vuoto normativo con riguardo alle materie, puntualmente disciplinate dalla predetta ordinanza n. 49 del 2020, della chiusura al pubblico delle strade e delle piazze nei centri urbani, della disciplina delle sagre, delle fiere, dei mercati, dei convegni e dei congressi, del commercio al dettaglio, dei servizi di trasporto pubblico, dei servizi educativi, ludico - ricreativi e di socializzazione per i minori di età compresa tra i 3 mesi e i 17 anni, dell’organizzazione delle attività didattiche nelle istituzioni scolastiche di primo e secondo ciclo scolastico, della quarantena nell’ambito di servizi socio-educativi della prima infanzia e in ambito scolastico e dell’uso del defibrillatore da parte dei Vigili del Fuoco permanenti e volontari, nonché da parte degli operatori del Servizio piste del Corpo forestale del Trentino”.

2. *Pandemia e ricostruzione socio-economica. La giurisdizione quale necessaria riforma strutturale.*

Lo strumento economico-finanziario che l’Unione Europea sta apprestando 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, dovrebbe essere destinataria di un finanziamento complessivo pari a 209 miliardi di euro, di cui 127 miliardi di prestiti e 82 miliardi di sovvenzioni.

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 fruiro 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 oppone 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, smentendo lo stesso linguaggio di parte del ceto politico e dei mezzi d'informazione, 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 potranno 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.

In tale contesto per il nostro Paese necessitano comunque, anche al di là delle concrete condizionalità di ordine generale che saranno introdotte 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 radice del 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.

Allo stato attuale l'arretrato in sede nazionale assomma a oltre 3.330.000 fascicoli processuali civili e a oltre 1.600.000 fascicoli processuali penali e, 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 2020, risultavano pendenti presso il Consiglio di Stato 22.696 ricorsi, presso il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana 1.465 ricorsi e presso l'insieme dei T.A.R. 133.451 ricorsi, per un totale quindi di 157.612 procedimenti giudiziari.

A questi vanno aggiunti, peraltro, i 3502 affari pendenti alla data del 31 dicembre 2020 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.

Invero, se per quanto attiene l'attività della giurisdizione ordinaria si assiste ad un costante incremento annuo delle cause civili pendenti e ad un incremento più contenuto del peraltro sempre cospicuo arretrato nei procedimenti penali, 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.

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.

Non è ovviamente questo il luogo per entrare nel merito delle attuali e ben note polemiche, tracciate dalle sedi giudiziarie in quanto attualmente divenute oggetto di aspri dibattiti politici, che hanno per oggetto episodi di non commendevoli sinergie determinatesi, in epoca più o meno recente, tra alcuni membri dell'organo di autogoverno della magistratura ordinaria, alcuni esponenti anche di primo piano di partiti politici e taluni esponenti delle diverse correnti associative dei magistrati, al fine della scelta dei titolari degli incarichi direttivi e semidirettivi presso i vari uffici giudiziari.

Sull'insieme di questa vicenda, che di per sé non ha investito la giurisdizione amministrativa (ma che, per il *vulnus* comunque arrecato alla

credibilità della giurisdizione in quanto tale, ha per certo turbato un'ampia parte della pubblica opinione), si dovrà attenderne la definizione nelle competenti sedi giudiziarie.

Qui posso soltanto esprimere la mia personale solidarietà alla stragrande maggioranza dei colleghi della magistratura ordinaria che sono rimasti del tutto estranei agli anzidetti episodi e che con il loro duro lavoro testimoniano quotidianamente la loro fedeltà al giuramento prestato e il pieno e convinto esercizio delle proprie funzioni, nel rigoroso rispetto dei valori fondamentali di imparzialità e di indipendenza dei magistrati sanciti dalla Costituzione.

Tuttavia, allo stesso tempo, non posso non rilevare che ancor prima del verificarsi di tali episodi si è progressivamente assistito, e si assiste a tutt'oggi, 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.

Relativamente a tale particolare e quanto mai delicato argomento rinvio alla lettura del recente e quanto mai documentato saggio del Consigliere di Stato Francesco Guarracino *"Il contenzioso sulle delibere del C.S.M. di conferimento degli incarichi direttivi e semi-direttivi"*, pubblicato tra gli

scritti di dottrina del sito istituzionale della Giustizia Amministrativa *www.giustizia-amministrativa.it*

Non posso a mia volta astenermi dal rilevare 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.

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, ha rilevato 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 mi permetto di rilevare 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.

Francamente seguito 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^a 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 2020 sono state infatti emesse 1570 decisioni a fronte di 1542 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.

3. Il diritto procedimentale e processuale della pandemia e la sua applicazione da parte del TRGA di Trento

A' sensi dell'art. 104 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni con l. 24 aprile 2020, n. 27, e dell'art. 37, comma 1, del d.l. 8 aprile n. 23, convertito con modificazioni in l. 5 giugno 2020, n. 40, il termine per la conclusione dei procedimenti amministrativi è stato sospeso in via generale dal 23 febbraio 2020 al 15 maggio 2020.

Inoltre, per effetto dell'art. 84, comma 1, del medesimo n. 18 del 2020, convertito con modificazioni per effetto della l. 24 aprile 2020, n. 27, tutti i termini del processo amministrativo sono stati sospesi dall' 8 marzo 2020 fino al 15 aprile 2020; e, per effetto dell'art. 36, comma 3, del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, a sua volta convertito con l. 5 giugno 2020, n. 40, nei giudizi disciplinati dal codice del processo amministrativo sono stati ulteriormente sospesi, dal 16 aprile al 3 maggio 2020 inclusi, esclusivamente i termini per la notificazione dei ricorsi.

Va anche evidenziato che l'art. 135 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni con l. 17 luglio 2020, n. 77, ha inserito nell'art. 62 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, a sua volta convertito con modificazioni con l. n. 17 del 2020, il seguente comma 1-bis: *“Dall'8 marzo al 31 maggio 2020 è sospeso il termine per il computo delle sanzioni di cui all'articolo 16 e il termine di cui all'articolo 248 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, per il mancato o ritardato pagamento del contributo unificato”*.

Come è inoltre ben noto, ed in estrema sintesi, in forza di un sistema di norme speciali introdotte con decretazione d'urgenza, a tutt'oggi non esaurita nella sua emanazione, vige 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 su piattaforma *Teams*, 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, può peraltro disporre d'ufficio la trattazione della causa con tale modalità, qualora lo reputi 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, che mentre scrivo questa relazione non risulta ancora convertito).

Questa disciplina di emergenza, 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, ha potuto utilmente innestarsi nel contesto di un già ottimale funzionamento a regime del processo amministrativo telematico, ed 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"*; 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; 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.

Per necessaria completezza espositiva va qui evidenziato che il predetto decreto n. 134 del 22 maggio 2020 del Presidente del Consiglio di Stato è stato di recente sostituito dal nuovo decreto del medesimo Presidente del 28 dicembre 2020, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 7 dell'11 gennaio 2021, recante le nuove *“Regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico, nonché per la sperimentazione e la graduale applicazione dei relativi aggiornamenti”*.

Si sono peraltro riscontrate anche nel nostro Tribunale talune criticità 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 nell'attuale disciplina di emergenza vadano costantemente mantenute quale "*diritto vivente*", fin dove è 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.

Intendo comportarmi anche in futuro allo stesso modo, fino a quando non sarà cessata la vigenza dell'attuale disciplina processuale di

emergenza, che dovrà sempre e comunque essere applicata secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata.

4. 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, 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, 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 dovrebbero essere attivate – tra l'altro – due nuove Sezioni presso il T.A.R. per il Lazio e una nuova Sezione presso il Consiglio di Stato, con prevedibili ricadute favorevoli anche presso gli altri T.A.R., è ragionevolmente difficile che, stante l'attuale situazione statistica 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 allegate 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.sa 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 l'anno scorso, 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, 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 Bertagnolli, in servizio presso la Sezione di Brescia del T.A.R. per la Lombardia.

Ma, giunto a questo punto, non posso ora non evidenziare che nel mese di gennaio di quest'anno – ossia proprio durante il difficile momento che stiamo ancor oggi vivendo – 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 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 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, e confido che la questione sia pertanto affrontata dalla Commissione in tempi ragionevolmente brevi, tenendo conto che i suoi lavori sono stati di fatto sospesi per effetto della recente crisi di governo.

Concludo questo capitolo della mia relazione con un particolare ringraziamento a tutti i miei Colleghi, che 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 locali della Provincia, 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 del dott. Niccolò Pedelini, che nel luglio dello scorso anno ha concluso 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 della nostra Commissione per il patrocinio a spese dello Stato, che nel corso del 2020 ha dovuto pronunciarsi su di un numero di domande ben più elevato di quelle prodotte negli scorsi anni.

Quest'ultimo ringraziamento va naturalmente esteso anche ai magistrati amministrativi residenti nel Trentino, che prestano peraltro servizio presso altri Tribunali amministrativi e che nondimeno fanno parte

di tale Commissione, altrimenti impossibilitata ad operare: si tratta della dott. Mara Bertagnolli, in servizio presso la Sezione di Brescia del T.A.R. per la Lombardia, e del dott. Alessio Falferi, 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.

Altrettanto devo dire per la Collega Grazia Flaim, originaria di Cles, già a suo tempo avvocato presso l'Avvocatura della Provincia autonoma di Trento e che – come ho ricordato poc'anzi – ha presieduto per tutto il mese di gennaio del 2020 i collegi giudicanti prima del mio insediamento.

Devo da ultimo ricordare che nell'ottobre del 2020 è mancato il prof. Gianfranco Bronzetti, stimato docente presso l'Università degli Studi di Trento e già magistrato di questo Tribunale.

Quale autore di numerose e apprezzate pubblicazioni giuridiche, è stato per svariati anni un importante riferimento per tutti gli studenti della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università trentina.

Lo abbiamo ricordato in apertura di pubblica udienza, assieme ai rappresentanti dell'Università e dell'Ordine degli Avvocati di Trento.

5. Il personale amministrativo del TRGA di Trento e la logistica.

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 prestano la loro attività a tempo parziale.

Dalla predetta data l'organico del Tribunale è stato incrementato dall'assegnazione di un nuovo funzionario di categoria D con profilo professionale amministrativo-contabile, la dott. Sara Zanol, avvenuta peraltro in previsione del probabile pensionamento della dott. Flavia Chistè, prevista per il corrente anno.

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.

Inoltre, dovendo in futuro subentrare nella funzione di Responsabile del Settore ricorsi e pubbliche relazioni di questo Tribunale attualmente svolta dalla dott. Chistè, la dott. Zanol sarà preposta, unitamente alla dott. Sara Buratti, anche alle funzioni di segretario di udienza.

Formulo pertanto alla dott. Zanol, 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.

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.

Proprio nel corso della prima ondata dell'epidemia da Covid-19 ha avuto luogo il passaggio di funzioni di Segretario Generale del Tribunale, da me preannunciato nella scorsa relazione inaugurale dell'anno giudiziario, tra il dott. Nicola Foradori, chiamato ad espletare l'alto incarico di Dirigente del Servizio legislativo presso la Presidenza della Giunta Provinciale, e il subentrante dott. Andrea Segatta: e ciò in esecuzione dell'intesa intervenuta a' sensi del predetto art. 13-bis del d.P.R. n. 426 del 1984 con il Presidente della Provincia autonoma di Trento.

Sui particolari meriti del dott. Foradori, e sul conseguente ottimo ricordo che egli ha lasciato in questo Tribunale, mi sono già diffusamente

soffermato nella mia precedente relazione di inizio dello scorso anno giudiziario.

Non inferiore rispetto a tali meriti si è dimostrato il dott. Andrea Segatta.

Laureatosi in giurisprudenza presso l'Università di Bologna nel 1987, ha ricoperto presso la Provincia autonoma di Trento incarichi di elevato 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, nonostante le estreme difficoltà del momento in cui ha assunto il nuovo incarico.

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.

Devo comunque qui ringraziare, a questo proposito, anche l'Amministrazione provinciale, e in particolare il dott. Silvio Fedrigotti, Dirigente Generale preposto al Dipartimento dell'Organizzazione del Personale e degli Affari Generali della Provincia autonoma di Trento, per aver consentito un sufficiente periodo di transizione tra il trasferimento del dott. Foradori e l'insediamento del dott. Segatta, consentendo il loro temporaneo affiancamento.

Devo anche ringraziare l'Amministrazione provinciale per aver provveduto, a seguito del momento dell'imposizione del c.d. *lock-down*, nel maggio dell'anno scorso, l'immediata consegna a tutto il personale amministrativo del Tribunale della dotazione informatica portatile, consentendo in tal modo l'immediata attivazione del regime di lavoro a domicilio (c.d. *smart working*), senza che si verificassero sospensioni o disguidi di sorta per il collegamento di questo Tribunale con il Sistema informatico della giustizia amministrativa.

Sotto il profilo logistico, va pure rilevato che, sempre a cura dell'amministrazione provinciale, è stato recentemente installato in Tribunale un gruppo di continuità per le eventuali interruzioni dell'erogazione dell'energia elettrica.

Attualmente tutto il personale, con esclusione del Segretario Generale, svolge a turno le proprie mansioni lavorative da remoto presso la propria abitazione.

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 anche per tutta la loro attività la dott. Flavia Chisté, preposta al Settore ricorsi e pubbliche relazioni, la 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, la Signora Marisa Bombardelli cui è anche affidata la segreteria della Commissione per il patrocinio a spese dello Stato, la Signora Fausta Anigello preposta anche alla nostra Biblioteca e che in varie occasioni ha pure espletato le funzioni di segretario d'udienza, nonché le Signore Marcella Poletti e Norma Mutinelli che rispettivamente coadiuvano il Segretario Generale e la Responsabile del Settore ricorsi e pubbliche relazioni.

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.

6. 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 progetti futuri.

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. Chistè hanno congiuntamente esteso il nuovo testo della Carta dei Servizi.

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, 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.

La nostra Carta dei Servizi è pubblicata nel sito istituzionale della Giustizia Amministrativa <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/trga-trento> e sarà periodicamente aggiornata nel suo contenuto correlativamente alle future modifiche della sovrastante normativa di riferimento.

Il dott. Segatta e la dott. Buratti hanno predisposto un primo provvedimento presidenziale 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 al dott. Niccolò Pedelini, 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 giudiziari emanati da questo Tribunale nel corso del 2020, rivolta alla generalità dell'utenza, da oggi 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>.

Quest'ultima edizione della Raccolta è stata peraltro implementata – e lo sarà anche nel futuro – con richiami a precedenti di giurisprudenza conforme ovvero difforme del nostro stesso Tribunale ovvero di altro organi della Giustizia Amministrativa, nonché con la massimazione di sentenze rese nel corso dello stesso anno 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.

Con decreto presidenziale n. 25 dd. 23 settembre 2020, è stato disposto il riordino e innovata la disciplina del funzionamento della Biblioteca del Tribunale, ed è stata disposta la preposizione ad essa quale magistrato addetto Carlo Polidori, sostituito all'evenienza dal Consigliere Cecilia Ambrosi, mentre le funzioni di bibliotecaria sono state assunte dalla Signora Fausta Anigello.

Nel decreto si precisa che il riordino del materiale librario comprende anche l'eliminazione delle riviste giuridiche cartacee per le quali il Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa provvede ora a fornire ai magistrati gli abbonamenti in formato digitale.

La nostra Biblioteca è utilizzata da tutti i magistrati amministrativi e al personale amministrativo in servizio presso il TRGA, Sede di Trento,

nonché a coloro che svolgono presso il medesimo TRGA il tirocinio di cui all'art. 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 ovvero che partecipano ad altri eventi formativi organizzati con il concorso del TRGA.

Il magistrato preposto alla sovrintendenza della biblioteca può altresì ammettere alla consultazione delle pubblicazioni studiosi di materie giuridiche, a condizione che la stessa avvenga esclusivamente presso i locali della biblioteca. Gli avvocati e procuratori dello Stato in servizio presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Trento, gli avvocati dei fori di Trento, di Rovereto e di Bolzano, i magistrati contabili in servizio presso la Sede di Trento della Sezione giurisdizionale, della Sezione di controllo e della Procura regionale della Corte dei Conti, nonché i magistrati ordinari che prestano servizio negli uffici giudiziari compresi nel Distretto della Corte d'Appello di Trento sono comunque ammessi alla consultazione delle pubblicazioni presso i locali del TRGA.

Con ulteriore decreto presidenziale n. 34 dd. 11 novembre 2020 è stata – altresì – emanata la disciplina applicativa presso il Tribunale delle disposizioni in materia di patrocinio a spese dello Stato contenute nel t.u. approvato con d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 e successive modifiche: iniziativa, questa, resasi necessaria nella constatazione dell'estrema frammentazione della disciplina al riguardo contenuta in tale testo normativo, 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.

Per l'anno in corso è stata preventivata la stesura a cura del Tribunale di una Guida applicativa delle disposizioni in materia di contributo unificato contenute nell'art. 13, comma 6-bis, del predetto t.u. n. 115 del 2002, corredata anche da richiami giurisprudenziali.

7. Le statistiche dell'attività giurisdizionale svolta

Lo scorso anno 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.

Dopo un anno di permanenza nelle mie funzioni di Presidente di questo Tribunale, 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, in senso politicamente del tutto trasversale, improntano 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 33 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 2020 sono stati depositati 194 ricorsi: 16 in più

rispetto a quelli dell'anno 2019, ma comunque ancora in calo rispetto al numero di 276 ricorsi depositati nell'anno 2018.

Già l'anno scorso ho 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 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.

I ricorsi più numerosi, depositati nel corso del 2020, sono quelli proposti in materia urbanistica: ben 42.

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.

Nel corso del precedente anno 2019 il numero dei ricorsi presentati nella medesima materia era significativamente pari a 41, ossia sostanzialmente identico.

Seguono i 28 ricorsi in materia di aggiudicazione di contratti pubblici: numero identico, questo, a quello dei ricorsi presentati nella medesima materia nel corso del 2019.

Si tratta di un dato che 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 20 ricorsi, ossia 11 in più rispetto ai 9 dell'anno precedente; tale incremento è dovuto essenzialmente ai 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"*.

Anche per la materia dell'accesso alla documentazione amministrativa si riscontra un consistente incremento di impugnative: 17, a fronte di un solo ricorso presentato nel corso del 2019.

Devo peraltro precisare in proposito che questo per consistente aumento di tale tipologia di ricorsi è nella sostanza riferibile al contenzioso complessivamente instaurato da un identico ricorrente che aveva chiesto 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.

Per il resto i dati del 2020 risultano sostanzialmente coincidenti con quelli dell'anno precedente: segnatamente sono stati pertanto presentati durante lo scorso anno 14 ricorsi per l'esecuzione del giudicato, 14 ricorsi per dinieghi o revoche di permessi di soggiorno, un ricorso per l'acquisizione della cittadinanza, 13 ricorsi in materia di pubblico impiego non contrattualizzato, 9 in materia di commercio e di artigianato (qui si riscontra un aumento di 4 ricorsi connessi all'altrettanto ben noto problema dell'apertura domenicale degli esercizi di grande distribuzione commerciale, in ordine al quale è stata sollevata dal Tribunale una questione di legittimità costituzionale della legge provinciale emanata al riguardo), 9 in materia di ordinamento comunale e provinciale, 4 in materia di istruzione, 4 in materia di ambiente, 4 in materia elettorale, 3 in materia di autorizzazioni e concessioni, 3 in materia di inquinamento, 2 in tema di Servizio Sanitario Nazionale, 2 in materia di servizi pubblici, 2 riguardanti l'attività dell'Università degli Studi di Trento, 1 in materia di caccia e pesca, 1 in materia di industria e 1 in materia di professioni e mestieri.

A fronte dell'anzidetto numero di 194 ricorsi complessivamente introitati nel corso del 2020, sono stati definiti 200 ricorsi, pertanto con un saldo attivo di 6.

Allo stesso tempo, il numero delle 200 definizioni di giudizio intervenute nel 2020 risulta superiore di 22 rispetto al numero di 178

definizioni intervenute nel corso del 2019: dato, questo, oltremodo significativo ove si pensi che tale incremento è avvenuto nonostante la sospensione dei termini processuali imposta durante la scorsa primavera e i vari rinvii disposti per la trattazione di numerosi ricorsi al fine di garantire il rispetto dei termini a difesa.

E' inoltre interessante notare che il predetto numero di 200 ricorsi definiti è riferito a ben 106 ricorsi presentati nel corso del medesimo anno 2020 e a 94 ricorsi presentati negli anni precedenti: elemento, questo, che consente di confermare l'estrema rapidità nella trattazione dei procedimenti dinanzi a questo Tribunale, tale anche da migliorare 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.

Infatti, tale tempistica secondo i nostri calcoli assomma ora nella sua media a 120 giorni: non abbiamo reperito numeri inferiori nelle statistiche sin qui elaborate per gli altri T.A.R.; il che pertanto mi conforta nel ritenere che sotto questo aspetto questo Tribunale è divenuto il primo in Italia per la velocità di definizione delle controversie assoggettate ai riti ordinari, e – come vedremo – è secondo per la velocità di definizione per il rito accelerato in materia di aggiudicazione dei contratti pubblici.

Devo a questo punto anche evidenziare che, rispetto ai dati contenuti nelle tabelle allegate alla presente Relazione, dalla disamina degli allegati alla Relazione presentata il 2 febbraio di quest'anno dal Presidente del Consiglio di Stato per l'apertura dell'anno giudiziario riferito al

Consiglio di Stato e all'intero plesso della Giustizia Amministrativa, risulta che il nostro Tribunale è il secondo per celerità nella definizione con sentenza di primo grado nei ricorsi proposti con riti d'urgenza a' sensi dell'art. 120 c.p.a., ossia quelli in materia di aggiudicazione di contratti pubblici, definiti in media in 60 giorni; soltanto la Sezione di Parma del T.A.R. per l'Emilia Romagna ha fatto meglio, impiegando in media 59 giorni.

Segnatamente dall'allegata tabella 5 si ricava che sono state complessivamente emesse 164 sentenze definitive contro le 148 del 2019, 2 sentenze non definitive, 16 sentenze in forma semplificata, 27 ordinanze collegiali e un decreto ingiuntivo.

Sono stati inoltre emessi 17 decreti decisori 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 47 decreti presidenziali con i quali sono state preventivamente accolte le istanze di discussione delle cause, ovvero è stata disposta la discussione d'ufficio.

Nonostante l'emergenza pandemica sono state emesse soltanto 29 ordinanze cautelari, numero inferiore a quello delle 44 ordinanze emesse

nel corso del 2019: dato, questo, oltremodo significativo per comprendere come la celerità con cui viene definito il merito di causa rende qui di fatto quasi mai indispensabile la richiesta del provvedimento cautelare.

Nondimeno, la circostanza che ha comportato, all'inizio del c.d. regime di *lock-down*, il momentaneo blocco dell'attività processuale in sede collegiale ha viceversa comportato un consistente aumento del numero dei decreti cautelari monocratici emessi a' sensi dell'art. 56 c.p.a.: ben 30, a fronte dei 16 emessi nel corso del 2019.

Veniamo ora ad un'analisi degli esiti dei giudizi: analisi, questa, che 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.

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 2020 sono stati integralmente accolti 27 ricorsi a fronte di un identico numero di accoglimenti intervenuti nell’anno precedente; sono stati parzialmente accolti 8 ricorsi a fronte di 2 ricorsi parimenti accolti in parte nel 2019 ; sono stati viceversa respinti 66 ricorsi a fronte delle 50 reiezioni pronunciate nel corso del 2019; per il resto 19 ricorsi sono stati dichiarati improcedibili a fronte dei 16 dell’anno precedente e 8 inammissibili a fronte dei 12 riferiti al 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 7 istanze di sospensione cautelare, mentre ne sono state respinte 20; per 2 ricorsi la decisione cautelare è stata abbinata alla definizione del merito di causa, per poi essere rinunciata; viceversa, nel 2019 sono state accolte 11 istanze di sospensiva e 33 sono state respinte.

Per quanto attiene alle sospensive disposte con decreto monocratico emesso a’ sensi dell’art. 56 c.p.a., 15 istanze sono state accolte, 12 respinte e per 3 è stata fissata d’urgenza la camera di consiglio collegiale; nell’anno 2019 le istanze accolte sono state 6, nel mentre quelle

respinte sono state 9 e per una soltanto è stata fissata d'urgenza la camera di consiglio collegiale.

Mi corre l'obbligo 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 ben più consistente delle reiezioni 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.

Tuttavia, mi preme qui soprattutto rilevare che, sempre dalle tabelle allegate alla Relazione letta dal Presidente del Consiglio di Stato il 2 febbraio scorso, risulta che questo Tribunale è il più veloce in assoluto in Italia per la media dei tempi della trattazione in sede cautelare collegiale delle istanze di sospensiva (30 giorni dalla loro presentazione), e risulta comunque tra i primi nella media della velocità di trattazione degli incidenti cautelari nelle predette cause di cui all'art. 120 c.p.a. (22 giorni).

Venendo agli appelli, durante il 2020 sono stati presentati 24 ricorsi al Consiglio di Stato avverso sentenze definitive emesse da questo Tribunale: 18 in più rispetto a quelli presentati nel corso del 2019; le sospensive impugnate sono state invece 7, ossia 3 di meno rispetto al dato dell'anno precedente.

E' interessante notare che gli appelli avverso le sentenze sono stati proposti nelle seguenti materie: 6 in materia di scelta del contraente con la pubblica amministrazione, 5 in materia di edilizia e urbanistica, 3 per dinieghi o revoche di permessi di soggiorno, 2 in materia di sicurezza pubblica, 1 in materia di agricoltura e foreste, 1 in materia di ambiente, 1 in materia di autorizzazioni e concessioni, 1 in materia di demanio pubblico,, 1 in materia di elezioni, 1 in materia di farmacie, 1 in materia di inquinamento e 1 in materia di istruzione.

Per quanto riguarda l'esito dei 7 appelli cautelari, 5 sono stati accolti, 1 è stato respinto e 1 non risultava ancora deciso alla data del 31 dicembre 2020.

Nel corso del 2020 il Consiglio di Stato ha accolto 3 appelli avverso sentenze emesse da questo Tribunale nel corso del medesimo anno, nel mentre ne ha respinto 1.

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

A fronte delle sole 4 istanze presentate nel corso del 2019 (tutte proposte unicamente da cittadini italiani), sono state presentate nel corso del 2020 ben 25 istanze, tutte accolte dall'apposita Commissione, di cui 21 proposte da parte di cittadini italiani ovvero da parte di ONLUS, e 4 presentate da cittadini stranieri.

Devo peraltro rilevare che il predetto dato di 21 istanze risulta prevalentemente costituito dalle domande proposte dalla medesima persona che ha correlativamente proposto la maggior parte dei predetti ricorsi per l'accesso a documentazione amministrativa a fini della propria tutela in sede di processo penale e per danno erariale.

È interessante rilevare che in sede di decisione nel merito dei ricorsi ammessi al beneficio, il collegio giudicante ha soltanto in due casi disposto la revoca dello stesso, a' sensi dell'art. 136 del d.P.R. n. 115 del 2002, con riguardo peraltro ad evidenze sopravvenute soltanto in corso di causa, in alcun modo rilevabili da parte della Commissione.

8. I rapporti con l'Avvocatura.

Dopo circa un mese dal mio insediamento ho ricevuto dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa una nota che mi richiamava alla necessità dell'osservanza dell'art. 37 del d.l. 6 luglio 2011 n. 98, convertito con modificazioni con l. 15 luglio 2011 n. 111, in forza del quale – per quanto qui segnatamente interessa – *“i capi degli uffici giudiziari, sentiti i presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati, entro il 31 gennaio di ogni anno redigono un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti. Con il programma il capo dell'ufficio giudiziario determina: a) gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso; b) gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della durata della causa, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della natura e del valore della stessa. ... Con il programma ... sulla cui attuazione vigila il capo dell'ufficio giudiziario, viene dato atto dell'avvenuto conseguimento degli obiettivi fissati per l'anno precedente o vengono specificate le motivazioni del loro eventuale mancato raggiungimento”*.

Evidentemente tali incombenze formali non erano state mai adempiute presso questo Tribunale in dipendenza dei dianzi descritti dati statistici che evidenziano l'assoluta mancanza di arretrato e una tempistica assolutamente ottimale per la definizione delle cause qui pendenti.

Mi constava inoltre che tutti coloro che mi avevano preceduto in questo incarico avessero intrattenuto costanti rapporti di fruttuosa

collaborazione con i rappresentanti istituzionali degli Ordini e delle associazioni forensi, aderendo pienamente al fondamentale principio secondo cui *“il giudice amministrativo e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo”* (art. 2, comma 2, c.p.a.).

Ad ogni buon conto ho indetto nel novembre dello scorso anno una riunione per adempiere a quanto disposto dal predetto art. 37 non solo con il Presidente dell’Ordine degli Avvocati di Trento ma allargando il confronto anche all’Ordine degli Avvocati di Rovereto e alla locale Camera Amministrativa.

Alla riunione, svoltasi mediante la piattaforma *Teams*, hanno partecipato anche il Segretario Generale dott. Andrea Segatta e la dott. Flavia Chistè.

Nel corso dell’incontro ho illustrato agli intervenuti i dati statistici dell’attività svolta sino a quel momento, nonché i criteri adottati, conformemente a quanto stabilito dal nostro Organo di autogoverno, per l’assegnazione dei fascicoli ai magistrati e per la gestione delle udienze in dipendenza dell’emergenza Covid-19.

I rappresentanti dell’avvocatura hanno in tale occasione espresso il loro consenso su tutto quanto fatto sino a quel momento, rappresentando soltanto l’opportunità di consentire la presentazione delle istanze di discussione delle cause da remoto anche oltre il termine fissato dalla legislazione attualmente in vigore, e ciò al fine di garantire ulteriormente l’esercizio del diritto della difesa.

A tale riguardo ho assicurato la mia più ampia disponibilità, stante anche la non perentorietà del termine: il tutto, peraltro, compatibilmente con le necessità organizzative connesse agli adempimenti di preparazione delle udienze, sovente gravosi.

Ho altresì illustrato ai rappresentanti dell'avvocatura i contenuti del decreto presidenziale n. 34 dd. 11 novembre 2020 recante la disciplina applicativa presso il Tribunale delle disposizioni in materia di patrocinio a spese dello Stato contenute nel t.u. approvato con d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, soffermandomi soprattutto sulla necessità di osservare quanto disposto dall'art. 133 del d.p.r. 115 del 2002, sino a quel momento di fatto eluso dalla prassi di questo Tribunale - ma anche di altri T.A.R. - in tema di addebito delle spese di giudizio allo Stato, e non già alla controparte soccombente.

I rappresentanti dell'avvocatura hanno preso atto di tale circostanza, rappresentandomi peraltro in proposito che a loro avviso la liquidazione delle parcelle dei patrocinanti, con esborso a carico dello Stato disposte dal Tribunale, recavano sovente importi alquanto ridotti.

A quest'ultimo riguardo ho evidenziato che, come specificato anche nell'art. 11 del predetto decreto presidenziale, la liquidazione delle competenze del difensore avviene a' sensi dell'art. 82 del d.P.R. n. 115 del 2002, come modificato dall'art. 1, comma 322, della l. 30 dicembre 2004, n. 311 e dell'art. 130 del medesimo d.P.R. sulla base della tariffa professionale con riduzione a metà dei compensi nonché con riguardo alla necessità che questi non risultino superiori ai valori medi delle tariffe

professionali vigenti relative ad onorari, diritti ed indennità e, comunque, tenendo preminentemente in considerazione la natura dell'impegno professionale adibito dal patrocinante in relazione all'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa; e che a' sensi della circolare del Segretariato generale della Giustizia amministrativa prot. n. 3284 del 16 febbraio 2015, resta sempre ferma per il giudice la possibilità di liquidare l'onorario del difensore in misura equitativa.

Ho quindi rilevato che per i casi segnalati dai rappresentanti dell'avvocatura era stato quindi applicato proprio quest'ultimo criterio, posto che si era trattato di cause seriali patrocinate dal medesimo legale, e che - viceversa - per le altre evenienze gli importi liquidati risultavano di entità superiore.

Nel corso della riunione è stato pure concordata la cessazione dell'utilizzo da parte dei praticanti avvocati dell'apposito Registro collocato nell'aula di udienza, d'ora in poi sostituito dalla diretta menzione delle loro presenze nei verbali di udienza digitali.

Conclusivamente, in esito alla riunione, per quanto attiene al programma di cui al predetto art. 37 relativo all'anno 2021, ho comunicato con apposita nota al Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa che a fronte dell'attuale situazione, *“contraddistinta da una equiordinata celerità di trattazione per tutti i procedimenti, pare altrettanto evidente che - per ineludibile conseguenza - in questo Tribunale non si pone attualmente alcun problema per quanto attiene all'individuazione di un “ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei*

che tengano conto della durata della causa, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della natura e del valore della stessa”, essendo comunque nel presente contesto costantemente garantita la tempistica nella trattazione accelerata dei procedimenti di cui agli artt. 119 e 120 c.p.a., nonché di quelli elettorali e degli altri riti speciali. ... Per quanto attiene ai “carichi esigibili di lavoro dei magistrati”, la quantità dei ricorsi mediamente introitati in ciascun anno e l’attuale assenza di arretrato fa sì che i carichi medesimi risultino ampiamente inferiori ai livelli massimi al riguardo stabiliti da codesto Consiglio di Presidenza. Tutto quanto sin qui esposto conforta pertanto lo scrivente a stabilire, quale obiettivo da perseguire per l’anno 2021 a’ sensi dell’art. 37 del d.l. n. 98 del 2011 convertito con l. n. 111 del 2011, il mantenimento dell’attuale standard di efficienza di questo 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.

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.

Da ultimo, devo anche ricordare la dolorosa scomparsa dell'Avvocato Mario Maccaferri, stimato amministrativista prematuramente mancato nell'ottobre scorso, e di cui ricorderemo sempre il tratto signorile e la scrupolosa lealtà processuale.

Lo abbiamo commemorato in apertura di pubblica udienza assieme ai rappresentanti dell'Ordine degli Avvocati di Trento.

9. La formazione universitaria e 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 laureandi, 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.

Nel luglio del 2020 il dott. Niccolò Pedelini ha ultimato il tirocinio formativo di diciotto mesi presso il Tribunale, sostitutivo a' sensi dell'art. 73 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 convertito con l. 9 agosto 2013, n. 98, della pratica forense.

È stato quindi emesso dal Tribunale un bando per due posti per tirocinio, sempre a' sensi dell'anzidetto art. 73, ma, a fronte di tre partecipanti alla selezione, solo un posto è stato ricoperto, stante la sopravvenuta rinuncia degli altri due candidati.

In esito a tale procedura nel mese di gennaio di quest'anno la dott. Francesca Simonini, laureatasi presso l'Università di Trento con il punteggio di 110 con una tesi in diritto amministrativo, ha iniziato pertanto il tirocinio presso di noi.

La sua formazione sarà curata dal Consigliere 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.

Purtroppo l'emergenza del Covid-19 non ha consentito nel 2020 frequenze di tirocinanti afferenti a tale convenzione.

In questo stesso mese, tuttavia, abbiamo avuto notizia da parte dell'Università di Trento dell'avvenuta assegnazione al nostro Tribunale di due tirocinanti, la dott. Alessia Alessi e la dott. Francesca Melloni.

La prima qui completerà con alcuni incontri il proprio tirocinio già iniziato presso il Tribunale ordinario di Trento, nel mentre la seconda svolgerà presso questo Tribunale l'intero ciclo di incontri previsto per il secondo anno di tirocinio.

La formazione di tali due tirocinanti sarà curata dalla Collega Cecilia Ambrosi e dal sottoscritto.

Preciso che per tutti i tirocinanti presso il nostro Tribunale è prevista la partecipazione alle udienze e alle camere da consiglio da remoto e, quando ciò sarà possibile, in presenza; 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.

I tirocinanti, inoltre, con l'assistenza della dott. Sara Buratti, redigono le massime di sentenze rese da questo Tribunale e 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.

La pandemia ha viceversa impedito nel corso del 2020 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'Associazione 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.

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 altre pronunce, per esigenza di spazio mi limito qui a esporre il contenuto delle 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)."

In sede di Relazione di apertura dell'anno giudiziario 2019 presso questo Tribunale, 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 sarebbero 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 eventuali, ulteriori sopravvenienze, 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, rilevando – per quanto qui segnatamente interessa - che:

1) per consolidata giurisprudenza, nelle gare per l'aggiudicazione di contratti pubblici, i requisiti generali e speciali devono essere posseduti dai candidati alla data di scadenza del termine per la presentazione della richiesta di partecipazione alla procedura, per tutta la durata della procedura stessa e per tutta la fase di esecuzione del contratto, senza soluzione di continuità: l'ininterrotto possesso dei requisiti è richiesto a garanzia, da un lato, della permanenza della serietà e della volontà dell'impresa di presentare un'offerta credibile e, dall'altro, della sicurezza per la stazione appaltante dell'instaurazione di un rapporto con un soggetto provvisto di tutti i requisiti di ordine generale e tecnico-economico-professionale, necessari per contrattare con la Pubblica Amministrazione;

2) l'amministrazione che indice la gara ha l'onere di effettuare la verifica della permanenza dei requisiti di ordine generale e tecnico-economico-professionale, secondo le scansioni temporali specificamente

prescritte dalla *lex specialis* e, in caso di esito negativo, procedere all'esclusione dalla gara o alla decadenza dall'aggiudicazione. Ferma restando l'ineludibile continuità del possesso dei requisiti, un controllo continuo della sussistenza dei requisiti da parte dell'Amministrazione, finirebbe per onerare indebitamente la stazione appaltante, in palese contrasto con il generale principio di non aggravamento del procedimento;

3) il comma 3 *ter* dell'articolo 144 del decreto legislativo n. 163 del 2006 – secondo cui il bando può prevedere che l'offerta sia corredata dalla manifestazione di interesse a finanziare l'operazione sottoscritta da uno o più istituti finanziatori, anche in considerazione dei contenuti dello schema di contratto e del piano economico-finanziario – non impone alle amministrazioni l'obbligo di prevedere la produzione di tale dichiarazione nella *lex specialis*; tuttavia, il legislatore ha previsto la possibilità di operare, già nella fase di selezione del contraente, una verifica preventiva circa la fattibilità finanziaria del progetto, senza tuttavia precisare, nel dettaglio, il tipo ed il grado di impegno dell'istituto finanziatore che, in concreto, dipendono dal modo in cui è congegnato il bando e dagli accordi preventivi che l'istituto finanziatore conclude con il concorrente, specificando che tale dichiarazione deve essere resa avuto riguardo anche allo schema di contratto e del piano economico finanziario;

4) tra gli istituti finanziatori che possono rilasciare la manifestazione di interesse al finanziamento di un'operazione di cui al comma 3 *ter* dell'articolo 144 del decreto legislativo n. 163 del 2006, nell'ambito di una

procedura di finanza di progetto, figurano anche le società di gestione del risparmio (SGR), riconducibili alle istituzioni finanziarie (non bancarie) e appartenenti alla categoria degli investitori istituzionali;

5) nell'ambito di una procedura di finanza di progetto, la verifica di coerenza del piano economico finanziario (PEF), postula una valutazione da parte della commissione tecnica non parcellizzata e formale, ma globale e sostanziale, ossia una verifica che abbia ad oggetto simultaneamente tutti i documenti costituenti l'offerta economica, compresa la manifestazione d'interesse a finanziare l'operazione dell'istituto finanziatore di cui all'articolo 144, comma 3 *ter*, del decreto legislativo n 163 del 2006, posto che anche tale dichiarazione fa parte dell'offerta economica e che la *ratio* sottesa alla disposizione che la prevede è quella di consentire all'amministrazione procedente di verificare la concreta fattibilità finanziaria del progetto;

6) in una procedura per la scelta del promotore nell'ambito della finanza di progetto, è illegittimo l'operato della commissione tecnica che, dopo aver considerato che il PEF si riferisce a finanziamenti bancari, mentre la manifestazione di preliminare interesse di cui all'articolo 144, comma 3 *ter*, del decreto legislativo n. 163 del 2006 proviene da una società di gestione del risparmio (SGR), abbia espresso una valutazione di coerenza tra gli elementi indicati nel PEF e gli elementi contenuti nell'offerta economica, senza alcuna motivazione; più precisamente una siffatta valutazione costituisce una macroscopica aporia logica che induce a mettere in dubbio il successivo accertamento di sostenibilità del PEF e,

quindi, la coerenza, l'adeguatezza e l'attendibilità dell'offerta presentata, che dovrebbe rispettare l'equilibrio economico-finanziario per tutta la durata della concessione.

Tale sentenza, a sua volta, è passata in giudicato non essendo stata impugnata né dalla Provincia, né dalla parte controinteressata, rimasta soccombente.

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 sia la Provincia, sia la parte privata soccombente hanno presentato appello, sempre nelle forme del giudizio di ottemperanza.

La Sezione III del Consiglio di Stato dovrebbe trattare tale impugnativa alla camera di consiglio del 30 marzo 2021.

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.

Il primo riguarda l'orsa denominata JJ4, accompagnata da due cuccioli, che ha aggredito in alta montagna due cacciatori provocando il ferimento di uno di loro.

Il secondo riguarda invece l'aggressione di una persona da parte di altro orso, a sua volta denominato M57, nei pressi dell'abitato di Andalo.

Per entrambi tali casi il Presidente della Provincia ha emesso provvedimenti contingibili e urgenti di cattura, 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.

Per esporre in tutti dettagli la cronistoria di quanto avvenuto nel corso di quest'anno nelle sedi giudiziarie sia di primo che di secondo grado necessiterebbe uno spazio ancor maggiore rispetto a quello occupato dal testo – già di per sé alquanto esteso – di questa Relazione.

È qui sufficiente rilevare, in estrema sintesi, che con ordinanza cautelare n. 41 dd. 8 ottobre 2020, per quanto segnatamente attiene al caso di JJ4, questo Tribunale non ha sospeso l'efficacia del provvedimento emesso dal Presidente della Provincia, impugnato sia dal Ministero dell'Ambiente, sia da varie associazioni di tutela della fauna selvatica, rilevando - che l'esercizio del potere di ordinanza contingibile ed urgente complessivamente normato dall'art. 52, comma 2, dello Statuto speciale d'autonomia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 e dall'art. 18, comma 2, della legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1 (ora art. 62, comma 4, della legge regionale 3 maggio 2018, n. 2), 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 costantemente ribadito in tutti i provvedimenti giudiziali emanati in proposito, 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.

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”*.

Il Consiglio di Stato ha sospeso l'efficacia dell'ordinanza cautelare relativa all'orsa JJ4 che, presumibilmente, ora si trova in letargo con i propri cuccioli; viceversa, ha allo stato confermato la perdurante condizione di cattura dell'orso M57.

Tutte le cause relative a tali orsi saranno trattate nel merito da questo Tribunale nella pubblica udienza del 25 marzo 2021.

Va inoltre evidenziato che con sentenza n. 62 del 2020 del 12 maggio 2020 sono state dichiarate legittime le ordinanze contingibili e urgenti di cattura e di captivazione permanente di un orso (M49), ritenuto dall'Amministrazione pericoloso, in considerazione di un grado di probabilità non ipotetico di pericolo, attuale e immediato, alla luce dei comportamenti pregressi tenuti dall'orso in questione che ha effettuato ripetuti tentativi di intrusione in baite e locali per la lavorazione del latte.

Si impone, comunque, una precisazione di fondo: anche al di là di quanto sarà statuito nelle sentenze che saranno emanate relativamente alle surriferite fattispecie, non importa se in primo o in secondo grado, il problema generale della convivenza tra gli orsi reintrodotti in Trentino in conformità al Programma *Life Ursus* e tutti coloro che vivono in zone comunque contraddistinte da una *medio tempore* accresciuta antropizzazione non è risolvibile in sede giudiziaria, bensì esclusivamente di amministrazione attiva, come del resto ben si evince dal surriportato testo della predetta ordinanza n. 52 del 2020 resa da questo stesso Tribunale, ossia mediante un accordo tra Provincia e Stato che comprenda anche l'ipotesi di un parziale trasferimento della specie - comunque tutelata - pure in altre aree.

III) I rinvii alla Corte Costituzionale della legge provinciale relativa alla durata delle convenzioni di lottizzazione e della legge provinciale sulla chiusura domenicale dei centri commerciali.

Con ordinanza collegiale n. 111 dd. 2 luglio 2020, è stata ritenuta non manifestamente infondata, e pertanto rimessa alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli articoli 54, comma 1, e 121, comma 7, della legge urbanistica provinciale di Trento n. 15 del 2015, per contrasto con il principio di uguaglianza e parità di trattamento di cui all'articolo 3 della Costituzione (espressamente richiamato dagli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige, come limite all'esercizio della potestà normativa primaria della Provincia autonoma di Trento nella materia dell'urbanistica), nella parte in cui non prevedono, a differenza di quanto avviene nel resto del territorio nazionale, la proroga triennale dei termini di validità ed efficacia delle convenzioni di lottizzazione stipulate fino al 31 dicembre 2012, di cui all'articolo 30, comma 3 *bis*, del decreto legge n. 69 del 2013: più precisamente, viene in rilievo il mancato adeguamento, ai sensi dell'articolo 2, del decreto legislativo n. 266 del 1992, dei predetti articoli a quanto previsto dal decreto legge n. 69 del 2013 (la cui finalità consiste nel dare impulso al sistema produttivo del Paese attraverso il sostegno alle imprese, il rilancio delle infrastrutture, operando anche una riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese), nonostante il decorso del termine di sei mesi dalla pubblicazione della legge di conversione n. 98 del 2013 nella *Gazzetta Ufficiale*; più precisamente, la questione di legittimità costituzionale assume rilevanza per il lasso di tempo intercorrente tra la data di entrata in vigore della legge di conversione e della legge provinciale di Trento n. 12 del 2019 (che, all'articolo 54 della legge provinciale n. 15 del 2015, ha introdotto il comma 1 *bis* che prevede, in caso di particolare

complessità delle opere di urbanizzazione previste nei piani, la possibilità per il comune di prorogare l'efficacia dei piani attuativi d'iniziativa privata o d'iniziativa mista pubblico-privata non ancora scaduti per un periodo di tempo non superiore a tre anni).

Con ordinanza collegiale n. 170 dd. 1 ottobre 2020 il Tribunale ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni dell'art. 1 della l.p. 3 luglio 2020, n. 4, reputando che essa 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.

Il presupposto per tale rimessione si identifica nell'avvenuta impugnazione, da parte di taluni centri commerciali, della deliberazione, coeva alla predetta legge provinciale, con la quale sono stati individuati i Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica, nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita anche nelle giornate domenicali e festive.

In tale ordinanza il Tribunale ha innanzitutto evidenziato che lo Statuto speciale di autonomia testualmente attribuisce alla Provincia autonoma di Trento una potestà legislativa *concorrente* in materia di commercio (articolo 9, primo comma, numero 3), e la revisione del titolo V, parte seconda, della Costituzione, ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha riconosciuto alle Regioni a statuto ordinario la competenza *residuale* nella stessa materia del commercio, a mente

dell'articolo 117, comma quarto, (salvo il *"commercio con l'estero"* che ricade espressamente in quella concorrente); ne consegue che alla Provincia autonoma di Trento va riconosciuta una potestà legislativa del medesimo tipo e ampiezza di quella delle Regioni ordinarie, in forza dell'articolo 10 della medesima legge costituzionale n. 3 del 2001, recante la cd. *"clausola di applicazione della normativa più favorevole"*, conformemente a quanto già affermato dalla Corte Costituzionale nelle proprie precedenti sentenze n. 98 del 2017 e n. 183 del 2012.

Nella stessa ordinanza del Tribunale si rileva, quindi, che la competenza residuale del legislatore provinciale in materia di commercio comunque soggiace ai limiti individuati dall'articolo 117, comma 1, della Costituzione, cioè il rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali, e quindi, anche al limite imposto dall'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di *"tutela della concorrenza"*.

Tale materia va qualificata come *"materia-funzione"*, in quanto, pur non individuando un preciso ambito territoriale, tuttavia è idonea a costituire un limite all'esercizio delle competenze regionali e provinciali, anche nelle materie di competenza esclusiva (o residuale) [Corte Cost. n.272 del 2004] che la portano ad intrecciarsi inevitabilmente con una pluralità di competenze e ad escluderne un'applicazione circoscritta e delimitata [Corte Cost. n. 407 del 2002]; dato il suo carattere finalistico, essa non è dunque una materia ad estensione certa o delimitata, ma è

configurabile come “*trasversale*”, con la conseguenza che il titolo di competenza delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di propria competenza [Corte Cost. n. 299 del 2012 e n. 38 del 2013].

Il Tribunale ha quindi evidenziato la nozione di “*concorrenza*” di cui all’articolo 117, comma 2), lettera e), della Costituzione ricomprende sia gli interventi regolatori che incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela che contrastano i comportamenti delle imprese e che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione che mirano ad aprire o a consolidare l’apertura di un mercato, eliminando barriere all’entrata, riducendo o eliminando vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche [Corte Cost. n. 299 del 2012].

Pertanto, in dipendenza di tutto ciò, il Tribunale ha reputato non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 1, commi 1 e 2, della legge provinciale di Trento n. 4 del 2020 – che introduce il divieto di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali al dettaglio, derogabile solo nelle ipotesi indicate nel medesimo articolo – con riferimento all’articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia della “*tutela della concorrenza*”; in particolare, detta competenza in tema di orari degli esercizi commerciali è stata esercitata dall’articolo 3,

comma 1, lettera d *bis*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 che, a seguito di modificazioni successive, dal 1° gennaio 2012 ha definitivamente liberalizzato, senza eccezioni e in tutto il territorio nazionale, il regime degli orari degli esercizi commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande, superando il previgente principio generale dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva dei negozi e le regolamentazioni locali e ha precisato che l'eliminazione di detti limiti e prescrizioni è correlata alla necessità di adeguare la disciplina nazionale ai principi previsti dall'ordinamento comunitario in tema di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi, secondo condizioni di pari opportunità.

Sempre in tal senso, il Tribunale ha ritenuto che la disciplina introdotta dall'articolo 1 della legge provinciale di Trento n. 4 del 2020 – laddove contempla il divieto di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali al dettaglio, derogabile solo nelle ipotesi indicate nel medesimo articolo – non può essere ricondotta alle attribuzioni previste dall'articolo 8, commi 1, nn. 3, 4 e 6 dello Statuto speciale di autonomia, in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale (n. 3), usi e costumi locali (n. 4) e tutela del paesaggio (n. 6), in quanto il tema afferisce alla materia del commercio; in ogni caso, anche riconoscendo uno spazio all'autonomia provinciale in queste materie, comunque non risulterebbe manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 citato per contrasto con i limiti previsti dall'articolo 4 dello Statuto speciale di autonomia all'esercizio della

potestà normativa primaria provinciale rappresentati dalla Costituzione, dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, dal rispetto degli obblighi internazionali e dagli interessi nazionali (...) nonché dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, limiti tra i quali è ricompreso anche il limite rappresentato dalla tutela della concorrenza, rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.), che si assume violato [Corte Cost. n. 38 del 2013].

11. 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.

Stiamo inoltre organizzando in collaborazione con l'amministrazione provinciale la redazione e la stampa di una seconda e più ampia edizione dell'opuscolo illustrativo del Palazzo, in quanto la prima è in via di esaurimento.

Nonostante la coincidenza con la prima fase della pandemia, nel corso della primavera del 2020 sono stati conclusi i restauri degli affreschi presenti nel Palazzo.

È stata inoltre intrapresa la progettazione per l'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".

Tali interventi sono realizzati a cura della proprietà e l'inizio dei relativi lavori è imminente.

L'amministrazione provinciale ha a sua volta eseguito nello stesso scorso anno vari interventi di manutenzione del Palazzo, relativi anche alla verifica del funzionamento dell'impiantistica.

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.

Rilevo, conclusivamente, che il Palazzo comunque necessita di ulteriori interventi per l'ottimizzazione della sua fruizione, non solo per la sua pubblica fruizione quale bene culturale, ma anche quale struttura adibita alle esigenze della giustizia.

La mancanza di un ascensore tra il pianoterra e il primo piano rende infatti estremamente disagiata l'accesso al primo piano – dove è ubicata la sala delle udienze – alle persone diversamente abili; e, sempre in tal senso, la descrizione che qui riporto, testualmente tratta dal sito *comune.trento.it/Aree-tematiche/Turismo/Visitare/Edifici-storici/Palazzo-Lodron* non pare certo del tutto incoraggiante: *“Un parcheggio riservato alle persone con disabilità lungo la via a circa 155 metri, altro stallo riservato in via Mantova a 100 metri. Il palazzo è sede del Tribunale regionale di giustizia amministrativa i cui uffici sono parzialmente accessibili. All'interno presenza di rampe con pendenze massime del 13%. I servizi igienici non attrezzati si trovano al piano terra. Porta d'entrata larga*

78 cm (maniglia alta 116 cm, forza necessaria per l'apertura 3.5 kg). Servizi igienici (porta 79 cm, dimensioni 120x227, wc alto 37 cm)".

Sono pertanto consapevole che ulteriori interventi migliorativi saranno ancora necessari, e che per la loro realizzazione necessiteranno ulteriori tempi e risorse finanziarie.

Ma per l'istante ringrazio sentitamente, anche a nome dei Colleghi, del personale tutto e della nostra utenza, per le tante migliorie 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, dichiaro quindi aperto l'anno giudiziario 2021 presso il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa per la Regione Trentino – Alto Adige/Südtirol, Sede di Trento.

Il Presidente

dott. Fulvio ROCCO

Trento, 26 febbraio 2021

TAB. N. 1 - MAGISTRATI E PERSONALE AMMINISTRATIVO

	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2018
Magistrati	4 per 12 mesi	3 per 9 mesi 4 per 3 mesi	4 per 12 mesi

Personale amministrativo		Anno 2020 (in servizio al 31 dicembre)		Anno 2019 (in servizio al 31 dicembre)		Anno 2018 (in servizio al 31 dicembre)	
Categoria	Figura professionale	di cui part time		di cui part time		di cui part time	
Segretario generale (dirigente)		1		1		1	
D Base	Funzionario amm.vo/contabile	3	2	2	2	2	1
C Base	Assistente amm.vo/contabile	3	2	3	2	3	2
B Evoluto	Coadiutore amm.vo	1		1		1	
Totale		8	4	7	4	7	3

TAB. N. 2 - SITUAZIONE RICORSI

	<i>al 31.12.2020</i>	<i>al 31.12.2019</i>	<i>al 31.12.2018</i>
Ricorsi depositati senza domanda di fissazione d'udienza	20	28	40
Ricorsi pendenti fissati per udienza dell'anno successivo	50	53	53
Ricorsi decisi in attesa di pubblicazione sentenze	4	0	1
Ricorsi pendenti in attesa del decorso del termine per la costituzione delle parti	14	19	4
Ricorsi pendenti da fissare	21	8	13
Totale ricorsi da decidere	109	108	111

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.

TAB. N. 3 - UDIENZE EFFETTUATE

	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2018
Camere di Consiglio	19	21	21
Udienze Pubbliche	17	20	20

TAB. N. 4 - ATTIVITÀ PROCESSUALE

	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2018
Ricorsi depositati	194	178	276
Atti depositati (esclusi i ricorsi)	2.046	2.051	2.300

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.

TAB. N. 5 - ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2018
Sentenze	164	148	262
Sentenze non definitive	2	0	0
Sentenze in forma semplificata	16	16	7
Dispositivi di sentenza	1	0	3
Ordinanze cautelari	29	44	37
Decreti cautelari	30	15	18
Decreti decisori	17	14	7
Ordinanze collegiali	27	10	16
Ordinanze presidenziali	6	0	0
Decreti presidenziali	47	8	9
Decreti ingiuntivi	1	0	2
Decreti collegiali*	13	3	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 decreti collegiali riguardano le liquidazioni compensi relative a ricorsi con gratuito patrocinio già chiusi con sentenza.

TAB. N. 6 - RICORSI DEPOSITATI E RICORSI DEFINITI

	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2018
Ricorsi depositati	194	178	276
Ricorsi definiti*	200	178	276

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.

TAB. N. 7 - RICORSI DEPOSITATI CLASSIFICATI PER MATERIA

	Anno 2020		Anno 2019		Anno 2018	
		%		%		%
Edilizia ed urbanistica	42	21,6	41	23	42	15,2
Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture	28	14,4	28	15,8	23	8,4
Sicurezza pubblica	20	10,3	9	5	10	3,6
Accesso ai documenti	17	8,8	1	0,5	3	1
Esecuzione del giudicato	14	7,2	19	10,6	116	42
Stranieri	14	7,2	14	7,8	16	5,8
Pubblico impiego*	13	6,7	15	8,4	21	7,6
Commercio e artigianato	9	4,7	5	2,8	3	1
Comune e Provincia	9	4,6	2	1,2	5	1,8
Istruzione	4	2,1	3	1,7	3	1

	Anno 2020		Anno 2019		Anno 2018	
		%		%		%
Ambiente	4	2,1	2	1,2	1	0,3
Elezioni	4	2,1	0	0	0	0
Autorizzazioni e concessioni	3	1,6	11	6	3	1
Inquinamento	3	1,6	5	2,8	0	0
Servizio Sanitario Nazionale	2	1	2	1,2	4	1,4
Servizi pubblici	2	1	2	1,2	2	0,7
Università degli Studi	2	1	2	1,2	0	0
Caccia e Pesca	1	0,5	2	1,2	3	1
Cittadinanza	1	0,5	0	0	0	0
Industria	1	0,5	0	0	0	0
Professioni e mestieri	1	0,5	0	0	0	0
Totali	194	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.

TAB. N. 8 - ORDINANZE CAUTELARI

	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2018
Ordinanze cautelari	29	44	37
Sospensiva accolta	7	11	10
Sospensiva respinta	20	33	25
Fissa udienza pubblica	2	0	1
Esiti multipli*	0	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"

TAB. N. 9 - DECRETI CAUTELARI PRESIDENZIALI

	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2018
Decreti cautelari monocratici	30	16	18
Accolto	15	6	7
Respinto	12	9	11
Fissa camera di consiglio	3	1	0

TAB. N. 10 - ESITI ORDINANZE COLLEGIALI

	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2018
Istruttoria	7	5	8
Regolamento di competenza	1	1	1
Sospensione giudizio	2	1	2
Interruzione giudizio	2		
Correzione errore materiale	1	0	2
Respinto	1	0	0
Remissione ruolo ordinario	9		
Nomina Comm. Ad acta	1		
Fissa udienza pubblica	3		
Totale	27		

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.

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

	Nr. Provvedimenti	% sul Totale
Riferiti a ricorsi depositati nel 2020	106	53
Riferiti a ricorsi depositati negli anni precedenti	94	47
Totale	200	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.

	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2018
Accolto	27	27	38
Accolto in parte	8	2	3
Respinto	66	50	64
Cessata materia del contendere	13	21	65
Difetto di giurisdizione	0	0	3
Improcedibile	19	16	12
Inammissibile	8	12	14
Irricevibile	2	2	5
Perenzione	21	14	5
Deciso in parte	2		
Esiti multipli	34	27	42
Totale	200	178	276

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.

**TAB. N. 13 - APPELLI DEPOSITATI AL CONSIGLIO DI STATO
AVVERSO PROVVEDIMENTI 2020**

	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2018
Appelli avverso ordinanze cautelari	7	10	5
Appelli avverso provvedimenti definitivi	24	6	37

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.

**TAB. N. 14 - MATERIE DEGLI APPELLI AVVERSO ORDINANZE
CAUTELARI 2020**

	Anno 2020
Pubblica Sicurezza	5
Pubblico impiego - Carabinieri	1
Stranieri	1
Totale	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.

**TAB. N. 15 - MATERIE DEGLI APPELLI AVVERSO SENTENZE
PUBBLICATE NELL'ANNO 2020**

	Anno 2020
Appalti	6
Edilizia e Urbanistica	5
Stranieri	3
Sicurezza pubblica	2
Agricoltura e foreste	1
Ambiente	1
Autorizzazioni e concessioni	1
Demanio statale e regionale	1
Elezioni	1
Farmacie	1
Inquinamento	1
Istruzione	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.

TAB. N. 16 - ESITI APPELLI AVVERSO ORDINANZE CAUTELARI

	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2018
Accolto	5	3	2
Respinto	1	4	1
Non deciso al 31.12.2020	1	1	1
Totale	7	10	5

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.

**TAB. N. 17 - ESITI APPELLI AVVERSO SENTENZE PUBBLICATE
NELL'ANNO 2020**

	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2018
Accolto	3	3	7
Respinto	1	0	8
Rinvio ad altra data	1	2	3
Fissa udienza pubblica	1		
Non decise al 31.12.2020	18	1	19
Totale	24	6	37

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.

TAB. N. 18 – PATROCINIO A SPESE DELLO STATO			
	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2018
Istanze presentate da cittadini italiani e associazioni no profit	21	4	11
Istanze presentate da cittadini stranieri	4		
Istanze accolte	25	4	5
Istanze non decise al 31.12.2020	0	0	2

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.