

# Giudici amministrativi: per il Tar Lazio obiettivo arretrato in linea con il Pnrr

**Marcello Clarich**

Professore ordinario di diritto amministrativo presso La Sapienza Università di Roma



## IL TEMA DELLA SETTIMANA

La giustizia amministrativa, pur avendo ancora margini di miglioramento, non può essere inclusa tra gli anelli deboli del sistema della giustizia segnalati dal Pnrr. Lo pensa Marcello Clarich, osservando e analizzando i dati contenuti nella relazione del Presidente del Tar del Lazio, Antonino Savo Amodio, svolta in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario il 3 marzo scorso e anche leggendo l'invito rivolto a tutti i Tar dal presidente del Consiglio di Stato, Luigi Maruotti, nel suo intervento alla cerimonia del tribunale di via Flaminia.



**In anteprima sul web il numero della settimana all'indirizzo**

[www.guidaaldirittoigital.ilssole24ore.com](http://www.guidaaldirittoigital.ilssole24ore.com)

Il Tar del Lazio è sempre più in prima linea per fronteggiare la domanda di giustizia dei cittadini e delle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Lo confermano i dati contenuti nella **relazione del Presidente del Tar del Lazio, Antonino Savo Amodio**, svolta in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario il 3 marzo scorso.

Infatti, **all'aumento del contenzioso nel 2022 rispetto all'anno precedente (più 21%)** si accompagna **un'accresciuta incidenza dei ricorsi proposti al Tar del Lazio**. Questi superano ormai il 32% del totale di quelli presentati dinanzi a tutti i tribunali amministrativi regionali. Se a ciò si aggiunge che il 96% delle sentenze emesse diventano definitive o perché non appellate o perché confermate in sede di appello, si staglia in modo ancor più netto la centralità del Tar del Lazio.

Ci si è interrogati talvolta se questa situazione, dovuta ai criteri di riparto della competenza con i Tar periferici previsti fin dalla legge del 1971 istitutiva dei giudici amministrativi di primo grado, **sia compatibile con la Costituzione**. Infatti, secondo l'articolo 125 in ogni Regione deve essere istituito un tribunale amministrativo come giudice di primo grado che non può essere, oltre un certo limite, relegato a un ruolo marginale. Ciò contrasterebbe con l'obiettivo costituzionale di avvicinare il cittadino alla giustizia amministrativa anche sul piano territoriale.

Oltretutto, in seguito all'approvazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) era stata avanzata la proposta di accentrare presso il Tar del Lazio tutte le controversie comunque connesse con la sua attuazione. Ciò avrebbe avvalorato ancor più, come ha riconosciuto lo stesso presidente Savo Amodio, i dubbi di costituzionalità.

Ma è anche sul piano della qualità e rilevanza del contenzioso che **va valutato il ruolo del Tar del Lazio, competente a esaminare i ricorsi contro tutti i provvedimenti con efficacia estesa al territorio nazionale**, cioè gli atti di maggior impatto sull'intera comunità. Il presidente Savo Amodio ha ricordato, per esempio, i provvedimenti governativi emanati per far fronte alla pandemia, che hanno comportato spesso la compressione di libertà fondamentali costituzionalmente garantite, oppure i ricorsi in materia di energia. Ha citato inoltre i provvedimenti del ministero dell'Economia e delle finanze che, come risposta alla guerra in Ucraina, hanno congelato i beni degli investitori russi.

Il Tar del Lazio è anche un **osservatorio privilegiato per misurare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e per individuare le cause di una domanda di giustizia in crescita continua**.

Nel 2022 i ricorsi depositati al Tar del Lazio (16.850), aumentati, come si è detto, del 21% rispetto al 2021, hanno così eguagliato, dopo la flessione registrata durante la pandemia, **il primato del 2014 (16.855)**. Secondo Savo Amodio, se fossero confermati i dati relativi ai primi due mesi del 2023, a fine anno potrebbe essere superata la soglia dei 20.000 ricorsi.

Una prima causa del contenzioso è legata, anche secondo il presidente del Tar del Lazio, alla **complessità della normativa**, sia primaria (leggi), sia secondaria (regolamenti e altri atti normativi). Ciò rende difficile il compito delle amministrazioni chiamate ad applicarle e accresce l'incertezza per gli operatori con ricadute negative, in ultima analisi, anche sulle decisioni di investimento da parte delle imprese.

*Ricorsi proposti nell'anno 2022 innanzi a ciascun Tar e variazioni percentuali rispetto al 2021*

Sede	Ricorsi pervenuti 2021	Ricorsi pervenuti 2022	$\Delta(2022/2021)$ (%)	Singolo TAR/Totale (%)
TAR ABRUZZO L'AQUILA	452	443	-1,99	0,85
TAR ABRUZZO PESCARA - sezione staccata	453	348	-23,18	0,67
TAR BASILICATA POTENZA	601	643	6,99	1,23
TAR CALABRIA CATANZARO	1962	1718	-12,44	3,30
TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - sezione staccata	671	651	-2,98	1,25
TAR NAPOLI	5644	6214	10,10	11,93
TAR SALERNO - sezione staccata	1998	2204	10,31	4,23
TAR BOLOGNA	1084	943	-13,01	1,81
TAR PARMA - sezione staccata	360	483	34,17	0,93
TAR FRIULI VENEZIA GIULIA TRIESTE	488	501	2,66	0,96
TAR LAZIO ROMA	13953	16850	20,76	32,34
TAR LAZIO LATINA	927	768	-17,15	1,47
TAR LIGURIA GENOVA	891	803	-9,88	1,54
TAR LOMBARDIA MILANO	2368	3533	49,20	6,78
TAR LOMBARDIA BRESCIA - sezione staccata	1096	1177	7,39	2,26
TAR MARCHE ANCONA	692	718	3,76	1,38
TAR MOLISE CAMPOBASSO	414	367	-11,35	0,70
TAR PIEMONTE TORINO	1322	1255	-5,07	2,41
TAR PUGLIA BARI	1363	1490	9,32	2,86
TAR PUGLIA LECCE - sezione staccata	1776	1435	-19,20	2,75
TAR SARDEGNA CAGLIARI	978	839	-14,21	1,61
TAR SICILIA PALERMO	2347	2146	-8,56	4,12
TAR SICILIA CATANIA - sezione staccata	2138	1998	-6,55	3,83
TAR TOSCANA FIRENZE	1692	1700	0,47	3,26
TAR TRENTO ALTO ADIGE TRENTO	175	199	13,71	0,38
TAR TRENTO ALTO ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	259	289	11,58	0,55
TAR UMBRIA PERUGIA	782	764	-2,30	1,47
TAR VALLE D'AOSTA AOSTA	56	64	14,29	0,12
TAR VENETO VENEZIA	1731	1562	-9,76	3,00
<b>Totale</b>	<b>48673</b>	<b>52105</b>	<b>7,05</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Relazione anno giudiziario Tar Lazio - Roma, 3 marzo 2023

Una seconda causa è data dalle **carenze organizzative delle amministrazioni e dalla resistenza dei funzionari ad assumere le responsabilità** esercitando i poteri ad essi conferiti. La cosiddetta "paura della firma" richiamata da Savo Amodio blocca molte decisioni. Da qui la necessità di cittadini e imprese di avviare i giudizi per rimuovere l'inerzia degli organi amministrativi.

Un dato fornito nella relazione è eloquente: **nel 2022 sono stati depositati 3421 ricorsi avverso il silenzio della pubblica amministrazione, cioè oltre il 20 % del totale dei ricorsi.** A ciò va aggiunta l'altra forma di inattività, cioè l'inottemperanza alle sentenze passate in giudicato e i 1430 ricorsi presentati per costringere le amministrazioni all'esecuzione, talora anche tramite commissari *ad acta* nominati dal Tar. Il Tar del Lazio, così come accade per tutti gli altri Tar, è chiamato a svolgere dunque, come ha stigmatizzato il presidente Savo Amodio, un ruolo che va ben oltre il fisio-

## I MOVIMENTI DEI PROCEDIMENTI DEL "GIUDICE CAPITOLINO"

Ricorsi proposti e definiti al Tar Lazio dal 2013 al 2022 e confronto con i ricorsi proposti negli altri tribunali amministrativi

Anno	TAR LAZIO									
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ricorsi proposti	13.208	16.855	15.935	16.605 (*)	13.407	15.527	16.307	11.627	13.953	16.850
Ricorsi pendenti	84.709	70.629	63.178	59.777	54.659	53.101	50.767	47.277	46.213	41.000
Variazione percentuale nei ricorsi pendenti	-21,33%	- 16,62%	-10,55%	-5,38%	-8,56%	-2,85%	-4,40%	-6,87%	-2,25%	-11,28%
RICORSI PROPOSTI DAL 2013 AL 2022 INNANZI A TUTTI I TRIBUNALI AMMINISTRATIVI										
Ricorsi proposti	54.902	63.723	61.723	54.262 (*)	48.555	49.968	50.874	42.732	48.673	52.105

(\*) Dato elaborato escludendo i ricorsi il cui deposito è stato duplicato nell'ambito della sperimentazione del Pat (dal 10 ottobre 2016 al 30 novembre 2016) o per errore nell'inserimento dei dati

Fonte: Relazione anno giudiziario Tar Lazio – Roma, 3 marzo 2023

**A fine 2022 le pendenze sono diminuite di quasi il 42%: ciò significa che è stato superato il traguardo intermedio del 25% dell'arretrato fissato dall'Ue**

logico controllo giudiziale di legittimità degli atti amministrativi “per sfociare in una funzione sollecitatoria dell'amministrazione da parte del giudice”. In realtà, gli altri strumenti previsti dalla legge per superare l'inerzia e i ritardi dell'amministrazione (sanzioni disciplinari, penalizzazioni economiche, potere sostitutivo, risarcimento del danno, ecc.) si rivelano inefficaci.

Il numero così elevato di ricorsi di questo tipo è dunque **sintomo di una patologia assai grave nel funzionamento della pubblica amministrazione**. Se il silenzio o il ritardo nel provvedere sulle istanze e domande dei privati rivela una scarsa considerazione per i cittadini e per le imprese, l'inottemperanza alle sentenze passate in giudicato è forse ancora più grave. È sintomatica del mancato rispetto del ruolo del giudice, tant'è vero che negli ordinamenti anglosassoni configura il reato di “disprezzo della corte” (*contempt of the court*).

La relazione del presidente Savo Amodio contiene **alcuni dati positivi sullo smaltimento dell'arretrato**. A fine 2022 le pendenze sono diminuite di quasi il 42% rispetto al 31 dicembre 2019. Ciò significa che è già stato ampiamente superato il traguardo intermedio del 25% dell'arretrato fissato dall'Unione europea per il 30 giugno 2024. **Sembra dunque realistico l'obiettivo finale di un abbattimento del 70% fissato al 31 dicembre 2026**. Secondo Savo Amodio, fondamentale è stato il ruolo degli **uffici per il processo** istituiti presso le sedici sezioni del Tribunale. I nuovi uffici hanno consentito un'analisi del contenzioso pendente finalizzata anche a promuovere la trattazione congiunta dei ricorsi che sollevano questioni giuridiche simili. Anche gli avvocati hanno prestato una collaborazione fattiva, sollecitata dalle cosiddette comunicazioni di cortesia della segreteria del Tar inviate al fine di verificare la persistenza dell'interesse a coltivare i ricorsi più risalenti. Si conferma ancora una volta che la sintonia tra tutti gli attori del processo (giudici, avvocati, personale amministrativo) è essenziale per migliorare il servizio.

Merita un cenno anche **l'invito rivolto a tutti i Tar dal presidente del Consiglio di Stato, Luigi Maruotti**, nel suo intervento alla cerimonia del Tar del Lazio. Per velocizzare i processi andrebbe ancor più favorita la conclusione dei giudizi attraverso la cosiddetta sentenza breve, assunta cioè all'esito della camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare nei casi in cui emerga una ragione evidente per accogliere o respingere il ricorso. Peraltro, secondo Maruotti, l'aggettivo da usare per questa tipologia di sentenze non è “breve”, che dà il senso di qualcosa di spiccio e sommario, **ma “immediata”**, perché la rapidità della decisione non deve andare a scapito della satisfattività e della pienezza della tutela.

In definitiva, alla luce di questi e altri dati la giustizia amministrativa, pur avendo ancora margini di miglioramento, non può essere inclusa tra gli anelli deboli del sistema della giustizia segnalati dal Pnrr.