

**CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2024  
DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO**

***Intervento dell'Avvocato Generale dello Stato  
Avv. Gabriella Palmieri Sandulli***

*Signor Presidente,  
Signori Magistrati,  
Autorità, Colleghi Avvocati,  
Gentili Ospiti,*

1. Con grande piacere, anche quest'anno, prendo la parola in questa Cerimonia per portare il saluto dell'Istituto che ho l'alto onore di dirigere.

Questa partecipazione è divenuta ormai una significativa consuetudine di proficuo scambio e confronto tra l'Avvocatura, del Foro libero e Pubblica - unitariamente intesa - e la Magistratura amministrativa.

2. Nella Sua Relazione, Signor Presidente, Lei ha ricordato l'attività svolta e i risultati raggiunti non solo nell'anno appena trascorso, ma anche in quelli trascorsi dall'inizio del Suo mandato presidenziale; attività e risultati frutto, ancora una volta, del grandissimo impegno profuso dai Magistrati e da tutto il Personale amministrativo, ai quali va, dunque, il più vivo ringraziamento.

L'intensa attività giurisdizionale del T.a.r. Lazio vede nell'Avvocatura dello Stato, quale difensore istituzionale delle pubbliche Amministrazioni, il principale interlocutore.

Alcuni dati numerici ne sono un'evidente rappresentazione: nel 2023 sono stati impiantati in Avvocatura Generale oltre 14.000 nuovi affari di competenza delle Sezioni romane del T.a.r. Lazio e sono stati effettuati oltre 30.000 depositi, a conferma della consistente mole e dell'aumento del contenzioso segnalato anche da Lei, Signor Presidente, nella Sua Relazione.

3. Il T.a.r. del Lazio è, d'altronde, un organo giudiziario che costituisce un *unicum* nel panorama sia nazionale che europeo, concentrando in sé le competenze di T.a.r. regionale e di T.a.r. centrale in quanto decide sugli atti dei Ministri e del Governo, sull'esercizio di poteri fondamentali dello Stato, come, ad esempio, quelli speciali di cui al d.l. n. 21/2012, del cd. "*golden power*", a tutela delle attività economiche di rilevanza strategica; degli organi a rilevanza costituzionale, come il CSM; delle Autorità indipendenti, ed è considerato il giudice naturale del mercato, incidendo nei più rilevanti settori della vita economica del Paese.

Prosegue, infatti, da un lato, il notevole impegno che deriva dall'attuazione del PNRR che ha un impatto incisivo sulla giustizia amministrativa, sia in termini di organizzazione e smaltimento dell'arretrato, sia in termini di gestione di un complesso contenzioso che vede coinvolti interessi pubblici e privati.

A ciò si aggiunge, dall'altro, il delicato contenzioso connesso all'evento giubilare che interesserà, nel 2025, la città di Roma.

Segnalo, pertanto, le decisioni che hanno riguardato i provvedimenti relativi alla complessiva attuazione del Piano di gestione dei rifiuti di Roma capitale approvato dal Commissario straordinario per il Giubileo del 2025 e, in particolare, il bando di gara per la realizzazione dell'impianto di termovalorizzazione.

I contenziosi sono stati definiti in primo grado con le sentenze nn. 12165 e 12198, pubblicate il 19 luglio 2023, che hanno rigettato i vari ricorsi, ritenendo infondate, in linea con le difese dell'Avvocatura dello Stato, tutte le censure addotte. In particolare, con la sentenza n. 12165 del 2023, è stato respinto anche il motivo con il quale i ricorrenti lamentavano la violazione dei criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, previsti dall'art. 179 D.lgs. n. 152 del 2006, da valutarsi tenendo conto del "*complesso delle normative e degli atti di pianificazione della gestione dell'intero ciclo dei rifiuti non, atomisticamente, in funzione di uno specifico atto di pianificazione*".

4. Rilevante è il contenzioso relativo ai provvedimenti delle Autorità amministrative indipendenti, quali tra le altre, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che esercita un'attività sia di *public enforcement* del diritto della concorrenza, sia di tutela dei consumatori. Numerose pronunce hanno confermato le sanzioni irrogate dall'AGCM nei confronti di vari operatori economici del settore delle informazioni digitali, del settore bancario o dei fornitori di servizi essenziali a seguito della liberalizzazione dei relativi mercati (come energia e gas), in ragione della notevole asimmetria informativa tra professionista e consumatore a cui deve fare, secondo la disciplina del Codice del consumo, da controbilanciamento un atteggiamento particolarmente accorto del primo.

Rilevantissimo è anche il contenzioso che coinvolge l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e, in particolare, ricordo, fra i tanti, quello relativo ai provvedimenti con i quali si richiedono ai fornitori di servizi di intermediazione *on line* e di motori di ricerca *on line* stabiliti in altro paese europeo, ma operanti in Italia, specifici oneri amministrativi e patrimoniali, consistenti, rispettivamente, nell'iscrizione in un registro comportante la trasmissione di rilevanti informazioni sulla propria organizzazione e nella corresponsione di un contributo economico, e la cui mancata osservanza è presidiata da sanzioni amministrative pecuniarie; nel quale il T.a.r. del Lazio ha proposto una questione interpretativa pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il T.a.r. del Lazio concentra su di sé anche le controversie relative alla giustizia sportiva all'esito dei gradi di giudizio propri di tale ordinamento.

Notevole impatto hanno avuto, ad esempio, le pronunce in materia di ammissione ai campionati di calcio, nonché le sentenze non definitive, nn. 17923 e 17925 del 2023, di rimessione in Corte costituzionale della questione relativa

ai limiti al rinnovo dei mandati degli organi del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e paralimpico (CIP) e delle federazioni sportive nazionali e paralimpiche, questione definita dalla Corte con la sentenza n. 184 del 2023, di cui segnalo il punto 6.5 del *Considerato in diritto* (1).

5. L'evoluzione del quadro normativo interno è sempre più influenzato e compenetrato con l'ordinamento eurounitario, come Lei, Signor Presidente, ha rilevato nella Sua Relazione.

Il T.a.r. del Lazio nel 2023, ha sollevato, pur non essendo giudice di ultima istanza, cinque questioni pregiudiziali dinnanzi alla Corte di giustizia.

Oltre a quella *supra* ricordata, meritano di essere segnalate, per il significativo impatto sull'esercizio delle prerogative proprie dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, le ordinanze relative alle cause C-510/23 e C-511/23, dove è stata posta la questione pregiudiziale - di grande rilievo ordinamentale - sulla compatibilità con l'ordinamento UE di una norma nazionale, per come interpretata nel diritto vivente, che impone all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un termine decadenziale di novanta giorni - decorrente dal momento in cui l'Autorità ha conoscenza degli elementi essenziali della violazione - per l'avvio del procedimento istruttorio volto all'accertamento di una pratica commerciale scorretta (2).

Inoltre, l'ordinanza relativa alla causa C-483/23, in tema di interpretazione del regolamento UE 269/2014, con particolare riferimento alla disposizione di cui all'art. 2.1 sul delicato tema del "congelamento" dei beni appartenenti a soggetti legati alle attività belliche della Federazione Russa a danno dell'Ucraina (3).

---

(1) Punto 6.5. del *Considerato in diritto*: "Accertata la legittimità del fine perseguito, occorre verificare se la norma censurata abbia introdotto, fra le diverse misure idonee a soddisfarlo, la meno restrittiva degli interessi coinvolti, fra i quali, in particolare, l'interesse delle federazioni sportive e delle discipline sportive associate a regolare autonomamente la propria organizzazione e i meccanismi di copertura delle cariche elettive, il diritto di candidarsi di chi ha già svolto tre mandati e la libera scelta dei componenti dell'assemblea elettiva.

L'esito di tale verifica è negativo, poiché il divieto definitivo introdotto dalla norma censurata risulta eccessivo rispetto alla finalità pur legittimamente perseguita, come emerge con immediata evidenza dalle stesse concrete vicende oggetto dei giudizi a quibus. Più in generale, è la drasticità di una misura quale il divieto definitivo e irreversibile di ricoprire cariche direttive di un'associazione privata (le strutture territoriali delle federazioni sportive e delle discipline sportive associate, nel caso della norma censurata) per avere già ricoperto in passato le medesime cariche per un determinato periodo, che si risolve in una compressione oltre il necessario degli interessi indicati, determinandone il contrasto con il principio di proporzionalità. L'obiettivo perseguito dalla norma, di favorire il ricambio e limitare rendite di posizione, può infatti - e dunque deve - essere perseguito in modi che limitino nei termini di quanto strettamente necessario il sacrificio dell'interesse dell'aspirante candidato che abbia in precedenza rivestito cariche direttive".

(2) Conclusa la fase scritta c'è termine fino all'8 aprile (27 marzo + 10 giorni) per presentare istanza di fissazione dell'udienza dibattimentale.

(3) Anche per questa causa pregiudiziale, conclusa la fase scritta c'è termine fino all'8 aprile (27 marzo + 10 giorni) per presentare istanza di fissazione dell'udienza dibattimentale.

6. Come ha ricordato nella Sua Relazione, la prima cerimonia di inaugurazione della Sua Presidenza è stata celebrata il 21 febbraio 2020, epoca pre-pandemica, era il secondo anno che l'Avvocatura, anche dello Stato, prendeva la parola in tale occasione, che si avviava a diventare una significativa consuetudine di scambio e confronto tra le Avvocature e la Magistratura amministrativa; e si consolidava proprio a partire dal 2020, con l'invito rivolto alle stesse dal Presidente del Consiglio di Stato alla analoga Cerimonia, a conferma di quello spirito di collaborazione istituzionale che sussiste e deve esserci tra il Giudice amministrativo e gli Avvocati.

Era anche l'occasione per rinnovare a lei, Signor Presidente, a nome dell'Avvocatura dello Stato e mio personale, le più sincere congratulazioni per la prestigiosa nomina che rappresentava l'alto riconoscimento delle Sue elevatissime doti professionali e umane.

A distanza di quattro anni quelle congratulazioni si sono confermate quello che volevano rappresentare quando sono state formulate: non un esercizio di stile e di protocollo, ma la configurazione di quella che sarebbe stata la cifra della Sua Presidenza del T.a.r. Lazio, il T.a.r. più importante d'Italia per qualità e quantità del contenzioso trattato.

Una Presidenza caratterizzata da grande equilibrio e sobrietà, da un dialogo costante e costruttivo con gli Avvocati, dalla sapienza nella gestione delle questioni più delicate.

A cominciare dall'emergenza epidemiologica, che, come Lei ha ricordato nella Sua Relazione, ha costretto a misurarsi non solo con nuove modalità organizzative sia processuali sia logistiche, ma anche con la necessità di un diverso approccio concettuale nella trattazione da remoto delle cause.

Lei, Signor Presidente, con la Sua elevata dimensione istituzionale, è riuscito a superare anche i momenti più complessi e a risolvere le questioni più difficili e sempre con la consapevolezza di perseguire la migliore soluzione nell'interesse pubblico.

Grazie, quindi, Signor Presidente, a nome dell'Avvocatura dello Stato e mio personale, per l'alta opera che Ella ha svolto con sapienza, equilibrio e senso delle Istituzioni e che continuerà proficuamente a svolgere, a beneficio di tutti gli operatori del diritto e dei cittadini.

Considero un privilegio aver potuto condividere in chiave di leale collaborazione istituzionale gli anni della Sua Presidenza.

Grazie per l'attenzione.

*Roma, 8 marzo 2024*