

Legittimazione degli avvocati e controllo sull'organizzazione dei TAR

di Mariangela Fiore

Data di pubblicazione: 15-9-2026

Gli avvocati che esercitano professionalmente e con continuità presso un tribunale amministrativo regionale sono legittimati e hanno interesse a impugnare gli atti dell'organo di autogoverno relativi all'assegnazione dei magistrati, quando deducano una concreta e documentata incidenza della carenza di organico sull'effettività della tutela giurisdizionale e sullo svolgimento della propria attività difensiva. La posizione degli avvocati non coincide, in tal caso, con quella del mero utente del servizio giustizia, ma deriva dalla funzione professionale esercitata presso l'ufficio giudiziario e dal collegamento diretto con i procedimenti ivi patrocinati. L'ampia discrezionalità dell'organo di autogoverno non esclude il sindacato di legittimità sulla ragionevolezza, proporzionalità, completezza dell'istruttoria e adeguatezza della motivazione. È illegittima l'assegnazione di un magistrato a una sede con scopertura meno grave quando l'organo abbia ommesso di ponderare adeguatamente la situazione emergenziale di altra sede, i criteri di priorità previamente stabiliti e i dati oggettivi relativi a organico, carichi di lavoro e funzionalità dei collegi. L'annullamento non comporta, tuttavia, l'automatica assegnazione del magistrato alla sede indicata dai ricorrenti, dovendo l'amministrazione riesercitare il potere nel rispetto dei principi indicati dal giudice.

Guida alla lettura

a) In fatto

Un gruppo di avvocati liguri, iscritti all'Ordine di Genova e operanti prevalentemente dinanzi al TAR Liguria, impugnava la delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa che aveva assegnato un nuovo referendario al TAR Lombardia anziché al TAR Liguria. Quest'ultimo risultava composto da sei magistrati effettivi su undici previsti, con due sezioni interne particolarmente ridotte, aumento dei tempi di calendarizzazione delle udienze e necessità già verificatasi di ricorrere a magistrati in missione. Il TAR Lazio dichiarava il ricorso inammissibile per difetto di legittimazione e carenza di interesse, ritenendo che gli avvocati agissero come meri utenti del servizio giustizia e prospettassero disservizi futuri e ipotetici. Il Consiglio di Stato, riformando la pronuncia, riconosceva la legittimazione e l'interesse dei ricorrenti, accoglieva le censure di difetto di istruttoria e motivazione e annullava gli atti di assegnazione, lasciando al Consiglio di Presidenza il riesercizio del potere.

b) In diritto

La Sezione distingue il **mero interesse generale al buon funzionamento della giustizia** dalla **posizione differenziata degli avvocati che esercitano professionalmente presso l'ufficio interessato**. La grave scopertura del TAR Liguria, comprovata da dati ufficiali, dal

numero dei magistrati in servizio, dall'incremento del contenzioso, dalla difficoltà di formazione dei collegi e dai tempi di calendarizzazione, integra un **pregiudizio attuale e concreto**, senza necessità di quantificare il ritardo di ogni singolo procedimento. **L'assegnazione dei magistrati resta una scelta discrezionale dell'organo di autogoverno, ma deve rispettare i criteri regolamentari e i principi di ragionevolezza, proporzionalità, imparzialità, buon andamento e adeguatezza della motivazione.** L'organo non aveva adeguatamente confrontato la situazione emergenziale del TAR Liguria con quella del TAR Lombardia, né chiarito la natura giuridica della procedura seguita — assegnazione o trasferimento — e il conseguente obbligo di interpello. L'annullamento impone una nuova valutazione, ma non vincola l'amministrazione all'assegnazione del medesimo magistrato al TAR Liguria.

c) Il commento

La sentenza n. 6191/2026 del Consiglio di Stato affronta una questione di particolare rilievo istituzionale, collocata all'**incrocio tra tutela giurisdizionale, organizzazione degli uffici giudiziari e ruolo costituzionale dell'avvocatura**. La pronuncia è significativa anzitutto perché riconosce, in una fattispecie concreta, la **possibilità per singoli avvocati di contestare gli atti organizzativi dell'organo di autogoverno della giustizia amministrativa, superando una lettura estremamente restrittiva della legittimazione che li avrebbe relegati alla posizione di meri utenti del servizio giustizia.**

Il Consiglio di Stato **non afferma**, però, **una generale legittimazione degli avvocati a impugnare ogni scelta relativa all'organizzazione degli uffici giudiziari.** Il principio è più circoscritto e, proprio per questo, più solido: **occorre che il professionista dimostri un collegamento qualificato con l'ufficio, derivante dall'esercizio stabile e continuativo della professione presso quel tribunale, e che alleggi una ricaduta concreta dell'assetto organizzativo sulla effettività della tutela prestata alle parti assistite e sullo svolgimento dell'attività difensiva.** La distinzione rispetto al mero interesse diffuso o di fatto è netta. L'interesse al buon funzionamento della giustizia, considerato in astratto, **appartiene alla generalità dei cittadini e non legittima l'azione giudiziaria.** Diversamente, **l'avvocato che patrocinava numerose cause davanti a un TAR strutturalmente privo di magistrati non agisce soltanto per difendere un ideale di efficienza amministrativa, ma per preservare le condizioni concrete nelle quali deve esercitare la funzione difensiva.**

La sentenza valorizza, a questo proposito, la **particolare funzione sociale dell'avvocatura e il suo collegamento con l'effettività della difesa.** Il riferimento alla legge professionale forense e alla funzione dell'avvocato quale garante dell'effettività della tutela dei diritti non conduce a una trasformazione dell'avvocato in rappresentante processuale di interessi generali, ma consente di qualificare la sua posizione quando la **disfunzione dell'ufficio giudiziario si rifletta direttamente sui procedimenti nei quali egli esercita il mandato.** In questo senso, **l'avvocato non è soltanto fruitore del servizio, ma soggetto professionalmente inserito nel suo concreto funzionamento.**

La decisione si pone in consapevole **discontinuità rispetto alla sentenza di primo grado e agli orientamenti più restrittivi formatisi in controversie riguardanti la mera**

rideterminazione delle piante organiche. In precedenti occasioni, era stato osservato che gli **atti di macro-organizzazione relativi alla distribuzione territoriale dei magistrati non determinano, di per sé, una lesione immediata e significativa della fruizione dei servizi giudiziari, essendo soltanto una delle molteplici variabili** — insieme a logistica, personale amministrativo, strumenti informatici e flussi processuali — **che incidono sulla qualità della giustizia.**

La sentenza in commento non nega questa premessa, ma ritiene che essa non possa essere applicata meccanicamente quando siano allegati e documentati dati specifici sulla concreta funzionalità dell'ufficio. La differenza risiede dunque nel **passaggio dall'atto organizzativo astrattamente considerato alla situazione operativa concretamente determinatasi.** Un conto è impugnare la scelta allocativa perché si ritiene, in via generale, che una sede meriti più magistrati; altro conto è dimostrare che una sede opera con sei magistrati su undici, che le sue sezioni sono composte da soli tre magistrati, che l'assenza anche occasionale di uno di essi può impedire la formazione del collegio, che le udienze vengono calendarizzate a distanza di quasi un anno e che il ricorso a magistrati in missione si è già reso necessario. In presenza di un simile quadro, il **pregiudizio non è più meramente potenziale. È la stessa organizzazione dell'ufficio a mostrare una criticità attuale, suscettibile di incidere sul tempo ragionevole del processo e sulla concreta possibilità di assicurare continuità alla funzione giurisdizionale.**

La Sezione precisa inoltre che non è necessario dimostrare e quantificare il ritardo subito da ciascuna parte assistita dagli avvocati ricorrenti. Una simile pretesa probatoria sarebbe irragionevole, perché imporrebbe ai difensori di ricostruire gli effetti individuali di una disfunzione organizzativa i cui dati essenziali sono nella disponibilità dell'amministrazione e dei vertici dell'ufficio. La **prova richiesta deve riguardare l'esistenza e la gravità della situazione organizzativa e il nesso plausibile con l'attività professionale esercitata presso il TAR, non il calcolo analitico dei giorni di ritardo imputabili a ogni singolo procedimento.** Il passaggio è importante anche sul piano processuale, perché chiarisce che il **requisito dell'interesse ad agire non coincide con la prova piena del danno finale.** L'interesse è una condizione dell'azione e richiede un'utilità concreta conseguibile mediante la pronuncia; non richiede, invece, che il ricorrente dimostri già in quella fase **tutti gli effetti risarcitori o patrimoniali della lesione.** La pronuncia di annullamento può infatti procurare l'utilità consistente nella riedizione del potere secondo criteri corretti, anche se l'esito della nuova valutazione non è predeterminato. Sotto questo profilo, il Consiglio di Stato applica coerentemente la **distinzione tra interesse ad agire e fondatezza nel merito.** La dimostrazione della posizione differenziata e del pregiudizio attuale consente l'accesso al giudizio; la verifica dell'effettiva violazione dei criteri regolamentari e dei principi di buona amministrazione attiene invece al merito delle censure.

Il secondo grande tema riguarda il **sindacato sulle determinazioni dell'organo di autogoverno.** Il Collegio riconosce che **l'assegnazione dei magistrati alle sedi giudiziarie costituisce una funzione amministrativa ampiamente discrezionale.** Tale riconoscimento, tuttavia, **non equivale a immunità dal controllo giurisdizionale.** Il giudice non può indicare direttamente la sede alla quale il magistrato deve essere assegnato, né può sostituire la

propria ponderazione a quella dell'organo competente; può però **verificare che la decisione sia stata adottata sulla base di un'istruttoria completa, che abbia considerato i dati rilevanti, che sia coerente con i criteri previamente stabiliti e che la motivazione renda comprensibile il percorso seguito. Il parametro del sindacato è quindi esterno, ma non meramente formale. Esso comprende la ragionevolezza, la proporzionalità, la coerenza logica, la completezza dell'istruttoria, il rispetto dell'autovincolo e l'adeguatezza della motivazione.**

La giurisprudenza relativa agli organi di autogoverno ha **tradizionalmente escluso la possibilità di una comparazione giudiziale sostitutiva, ammettendo però il controllo sui presupposti di fatto e sul nesso logico tra questi e la decisione.** In tal senso, Consiglio di Stato n. 3383/2018 ha precisato che il giudice può verificare l'effettività della comparazione e la sufficienza della motivazione, ma non può rinnovare la valutazione dei curricula e individuare autonomamente il candidato più idoneo. La sentenza n. 6191/2026 applica lo stesso schema non a una comparazione tra persone aspiranti a un incarico, ma alla ponderazione tra sedi giudiziarie concorrenti per l'assegnazione di una risorsa magistratuale. Il vizio non consiste nel fatto che il TAR Liguria avrebbe necessariamente dovuto ricevere il magistrato. Consiste nel fatto che **l'organo non ha adeguatamente spiegato perché una sede con scopertura prossima alla metà dell'organico e con sezioni sottili dovesse essere posposta a una sede con una scopertura assai inferiore.** La motivazione aveva richiamato la qualità del contenzioso del TAR Lombardia e la presenza di magistrati con carichi ridotti per incarichi istituzionali, ma tali elementi non erano stati confrontati con dati omogenei e verificabili. Inoltre, **la qualità del contenzioso non risultava prevista tra i criteri di priorità stabiliti dall'organo stesso e non erano stati individuati ex ante parametri capaci di renderne controllabile la valutazione.** Il rilievo è particolarmente significativo: la discrezionalità non consente all'amministrazione di introdurre, nella fase decisoria, criteri nuovi e non previamente conoscibili, soprattutto quando tali criteri finiscono per neutralizzare quelli formalmente stabiliti. Il **principio di autovincolo opera infatti come limite alla discrezionalità.** Se il Consiglio di Presidenza ha individuato, tra i criteri di priorità, le vacanze determinate da trasferimenti, la maggiore distanza tra pianta organica e presenza effettiva e la necessità di incrementare il numero dei magistrati per sezione, tali elementi devono essere effettivamente esaminati e ponderati. L'amministrazione può discostarsene, ma deve esplicitare le ragioni del discostamento e indicare gli interessi contrapposti che giustificano la diversa soluzione. Non può invece richiamare i criteri solo formalmente e poi fondare la scelta su considerazioni non comparabili o non previste. La sentenza valorizza anche la **contraddittorietà interna della delibera.** Gli stessi atti dell'organo di autogoverno descrivevano la situazione del TAR Liguria come emergenziale, richiamavano la difficoltà di composizione dei collegi e le reiterate richieste di invio di magistrati in missione, ma tali elementi erano stati poi sostanzialmente svalutati senza una motivazione adeguata. La contraddizione **non riguarda, dunque, una semplice differenza di opinioni sulla migliore allocazione della risorsa; riguarda il rapporto tra il quadro conoscitivo rappresentato nell'atto e la conclusione adottata. Quando l'amministrazione riconosce l'esistenza di una criticità grave e poi non spiega perché essa non debba prevalere nella scelta allocativa, il difetto motivazionale diviene sindacabile.**

Un ulteriore profilo rilevante concerne l'incertezza sulla qualificazione giuridica della

procedura seguita. Il regolamento interno prevedeva modalità diverse a seconda che si trattasse di assegnazione di un nuovo magistrato, di trasferimento a domanda o di copertura di una vacanza determinatasi dopo un trasferimento. Gli atti impugnati non chiarivano se la riammissione in servizio del referendario fosse stata trattata come nuova immissione o come copertura di una vacanza secondo i criteri applicabili ai trasferimenti. Questa incertezza non è meramente nominale, perché da essa dipendono l'interpello, la possibilità di esprimere opzioni, la formazione della graduatoria e l'applicazione dei criteri di priorità. La **corretta qualificazione della procedura costituisce quindi un presupposto indispensabile della legittimità dell'assegnazione**. Il giudice non può lasciare all'amministrazione la possibilità di scegliere *a posteriori* il regime più conveniente, ma deve pretendere che la qualificazione sia esplicitata e coerentemente applicata. Infine, la sentenza definisce con precisione gli effetti dell'annullamento. L'accoglimento del ricorso non attribuisce agli avvocati ricorrenti una sorta di diritto di prelazione sulla sede ligure, né impone l'assegnazione del magistrato già destinato a Milano. Il **Consiglio di Presidenza conserva il potere di scegliere la soluzione organizzativa ritenuta più adeguata, potendo anche confermare il magistrato al TAR Lombardia, purché proceda a una nuova istruttoria e a una rinnovata ponderazione degli interessi**. Si tratta di un'applicazione rigorosa del principio secondo cui il giudice amministrativo controlla la legittimità dell'esercizio del potere, ma non si sostituisce all'amministrazione nell'esercizio della discrezionalità. L'effetto conformativo della sentenza riguarda dunque il metodo decisionale: considerazione dei dati oggettivi, rispetto dei criteri regolamentari, chiarimento della natura della procedura, confronto tra le sedi e motivazione non contraddittoria. La pronuncia realizza così un **equilibrio tra due esigenze entrambe essenziali**: da un lato, evitare che l'organizzazione degli uffici giudiziari sia sottratta a ogni controllo in nome dell'autogoverno; dall'altro, impedire che il giudice amministrativo assuma il ruolo dell'organo di governo autonomo. La novità maggiore sta nel riconoscimento che l'effettività della tutela giurisdizionale può costituire, per gli avvocati stabilmente operanti presso un ufficio, un interesse direttamente azionabile quando la disfunzione organizzativa sia attuale, documentata e professionalmente incidente. La sentenza non apre una generalizzata azione popolare sull'organizzazione della giustizia, ma **riconosce che l'efficienza dell'ufficio può diventare una questione giuridicamente rilevante quando si traduce in una concreta compromissione delle condizioni di esercizio della difesa e del regolare svolgimento dei procedimenti**.

Pubblicato il 31/07/2026

N. 06191 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 01753/2026 REG.RIC.

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 1753 del 2026, proposto da Daniele Granara, Giovanni Gerbi, Chiara Fatta, Gianemilio Genovesi, Daniele Rovelli, Andrea Nicatore, Francesco Granara, Paolo Maggi, Davide Patellani, Francesco Nicatore, Andrea Gramegna, Giovanni Marra, Mattia Menotti, Vittorio Biscaglino, Paola Mignone, Davide Mazzola, Barbara Busi, Luca Violato e Paola Montedonico, con il sostegno della Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti, rappresentati e difesi dall'avvocato Daniele Granara, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, via Monte Zebio, n. 9/11;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri e Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12; Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia e Presidente del Consiglio di Stato, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Andrea Lipari, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Prima, 11 dicembre 2025, n. 22465

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 maggio 2026 il consigliere Angela Rotondano e uditi per le parti l'avvocato Daniele Granara e l'avvocato dello Stato Eugenio De Bonis;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Gli appellanti, avvocati liguri iscritti all'Ordine degli Avvocati di Genova, con l'appoggio della Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (S.I.A.A.), intervenuta *ad adiuvandum* nel giudizio di primo grado, hanno impugnato, domandandone la riforma previa sospensione dell'esecutività, la sentenza in forma semplificata indicata in epigrafe, con cui il TAR Lazio ha dichiarato inammissibile il ricorso, integrato da motivi aggiunti, proposto per l'annullamento della delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, approvata nella seduta del 25 giugno 2025, relativa all'assegnazione di un nuovo referendario al TAR Lombardia.

Gli appellanti esponevano di aver rappresentato, unitamente all'Associazione degli Avvocati Amministrativisti Liguri "Carlo Raggi", con missiva del 30 maggio 2025 inoltrata al Presidente del Consiglio di Stato e al Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, la carenza di magistrati in cui era venuto a trovarsi il TAR Liguria *"a seguito del trasferimento [...] del Cons. [...n.d.r.], già assegnato alla Seconda Sezione, per l'assunzione delle funzioni di Presidente di Sezione interna del T.A.R. per la Lombardia"*.

Nello specifico gli appellanti soggiungevano che *"i magistrati del T.A.R. per la Liguria, composto da due Sezioni, [rimanevano] nel numero complessivo di sei (tre per ciascuna Sezione), su undici in organico, compresi i Presidenti del T.A.R. e di Sezione interna", segnalando che "conseguentemente qualunque impedimento, anche occasionale, [fosse intervenuto], per anche uno solo dei magistrati, la Sezione di sua appartenenza si [sarebbe trovata] nella impossibilità di svolgere le udienze di calendario programmate, con evidente disservizio oltrech  con rallentamento dei tempi di definizione dei ricorsi"*.

Aggiungevano inoltre che la situazione di criticit  in cui versava il T.A.R. Liguria era stata anche in precedenza rappresentata dal suo Presidente all'Organo di autogoverno della Giustizia amministrativa.

Con delibera prot. n. 2979 del 10 luglio 2025, anche il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Genova aveva sollecitato le Autorit  competenti a risolvere la situazione di carenza di organico dei magistrati del TAR Liguria.

Appreso dell'avvenuta assegnazione di un nuovo referendario al TAR Lombardia, gli avvocati odierni appellanti ne hanno contestato la mancata assegnazione al TAR Liguria, ritenendola suscettibile di perpetuarne la situazione di criticit  operativa.

I ricorrenti hanno, nello specifico, impugnato dinanzi al TAR Lazio, oltre alla prefata delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, approvata nella seduta del 25 giugno 2025, conosciuta all'esito di accesso agli atti in data 11 settembre 2025, e al relativo verbale di seduta, la proposta formulata dalla Terza Commissione del CPGA in data 18 giugno 2025 relativa alla predetta assegnazione di sede, il decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 150 del 30 giugno 2025, con cui il referendario era stato assegnato al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano, con decorrenza dalla data di effettiva presa di servizio, e il decreto n. 8/2025 del Presidente del TAR Lombardia di

assegnazione del magistrato alla sezione interna del predetto Tribunale.

Ad avviso dei ricorrenti, in presenza di una situazione definita “emergenziale”, il TAR Liguria avrebbe dovuto essere individuato quale sede cui assegnare con priorità il magistrato, anche in considerazione delle reiterate richieste di invio in missione avanzate nel tempo dal Presidente del medesimo Tribunale. Era, pertanto, dedotta l’illegittimità degli atti impugnati e la contraddittorietà intrinseca della delibera del C.P.G.A., quale emergente dal contenuto del verbale di seduta, stante la piena consapevolezza, in capo all’Organo di autogoverno, della grave scoperta di organico del TAR Liguria (nella rilevante percentuale del 45,45%) nonché della, già più volte verificatasi, necessità di inviargli magistrati in missione, con un dispendio di risorse, che l’assegnazione del nuovo referendario avrebbe scongiurato.

All’esito della camera di consiglio fissata per la trattazione cautelare, con sentenza resa ai sensi dell’art. 60 cod. proc. amm. il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha dichiarato inammissibile il ricorso e i motivi aggiunti proposti dagli avvocati, motivando che sarebbe stato “*palese [...] il difetto di legittimazione e la carenza di interesse ravvisabili, quanto alla sottoposizione a sindacato giurisdizionale della determinazione qui gravata, nella posizione giuridica dagli odierni ricorrenti dedotta in giudizio*”.

Di tale sentenza gli appellanti domandano la riforma, contestando la declaratoria di inammissibilità alla stregua di tre motivi con cui hanno dedotto:

Erroneità della sentenza per contraddittorietà e travisamento. Violazione e/o mancata applicazione degli artt. 34 e 35 c.p.a. in relazione alla violazione dell’art. 81 c.p.c. e dell’art. 39 c.p.a. Mancata individuazione della legittimazione ad agire dei ricorrenti. Violazione dei diritti di difesa e di azione in giudizio e di tutela giurisdizionale effettiva di cui agli artt. 24 e 113 Cost. e 1 c.p.a.;

Erroneità della sentenza per contraddittorietà e travisamento. Violazione e/o mancata applicazione degli artt. 34 e 35 c.p.a. in relazione alla violazione dell’art. 100 c.p.c. e dell’art. 39 c.p.a. Mancata individuazione dell’interesse ad agire dei ricorrenti. Violazione dei diritti di difesa e di azione in giudizio e di tutela giurisdizionale effettiva di cui agli artt. 24 e 113 Cost. e 1 c.p.a.;

Erroneità della sentenza per contraddittorietà e travisamento. Violazione e/o mancata applicazione degli artt. 7, 34 e 35 c.p.a. in relazione alla violazione dell’art. 64 c.p.a. per errata valutazione degli elementi di prova. Violazione dell’art. 112 c.p.c. e dell’art. 39 c.p.a., per omissione di pronuncia, in relazione alla ritenuta invasione della discrezionalità dell’Amministrazione. Violazione dei diritti di difesa e di azione in giudizio e di tutela giurisdizionale effettiva di cui agli artt. 24 e 113 Cost. e 1 c.p.a..

Nel merito, gli appellanti hanno riproposto ai sensi dell’art. 101, comma 2, cod. proc. amm. le censure dedotte col ricorso e i motivi aggiunti di primo grado, assorbite dalla sentenza appellata in ragione della contestata declaratoria di inammissibilità, chiedendo il loro accoglimento e il conseguente annullamento degli atti impugnati in prime cure.

Si sono costituite in giudizio le Amministrazioni appellate, chiedendo la reiezione del gravame.

Abbinata al merito l'istanza cautelare sull'accordo delle parti, all'udienza pubblica del 19 maggio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

In via preliminare, parte appellante censura la declaratoria di inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti di primo grado ad opera della sentenza impugnata, assumendo che questa sarebbe *in primis* errata nella parte in cui ha ritenuto carente la legittimazione ad agire dei ricorrenti.

Sussisterebbe, altresì, l'interesse ad agire in capo agli stessi ricorrenti, anch'esso ritenuto insussistente dal TAR.

Parte appellante deduce, inoltre, l'erroneità della sentenza nella parte in cui a sostegno della dichiarata inammissibilità del ricorso ha rilevato *“una valenza suppletiva”* che i ricorrenti dimostrerebbero di voler svolgere, quanto all'individuazione della sede giudiziaria alla quale assegnare un magistrato, rispetto a prerogative che, diversamente, rientrano nelle attribuzioni esclusivamente esercitabili dall'Organo di autogoverno.

Le riassunte censure sono fondate per le ragioni che di seguito più nel dettaglio si espongono. La sentenza appellata ha rilevato il difetto di legittimazione e la carenza di interesse ravvisabili, quanto alla sottoposizione a sindacato giurisdizionale della determinazione impugnata, nella posizione giuridica dedotta in giudizio dai ricorrenti.

In particolare, difetterebbe l'interesse ad agire, atteso che il pregiudizio dai medesimi lamentato, rispetto al regolare svolgimento dell'attività funzionalmente rimessa all'Ufficio giudiziario, è *“meramente paventato e privo di alcun obiettivo riscontro”*.

Mancherebbe, altresì, la legittimazione ad agire *“atteso che la sollecitazione del sindacato giurisdizionale viene a trovarsi veicolata dalla rivendicata qualità di “utenti” del servizio giustizia, con ciò rivelando la presenza di una posizione legittimante affatto indifferenziata da quella vantabile da qualsiasi altro cittadino “interessato” al regolare svolgimento di quest’ultimo”*.

Inoltre, come detto, sarebbe evidente *“una valenza suppletiva”* che i ricorrenti dimostrano di voler svolgere, quanto all'individuazione della sede giudiziaria alla quale assegnare un magistrato, rispetto a prerogative che, diversamente, rientrano nelle attribuzioni esclusivamente esercitabili dall'Organo di autogoverno.

Ad avviso del Collegio, contrariamente a quanto ritenuto dalla sentenza appellata, i ricorrenti

hanno interesse e legittimazione ad agire in giudizio.

Preliminarmente va osservato che nella memoria conclusiva depositata in vista dell'udienza pubblica, parte appellante ha dedotto che nelle more del presente giudizio la situazione del Tar Liguria è rimasta inalterata rispetto a quella rappresentata nel ricorso introduttivo, permanendo a tutt'oggi la grave carenza di organico in cui versa l'ufficio giudiziario in questione, ripetutamente segnalata dagli avvocati del foro ligure, dalle loro associazioni di categoria e dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Genova.

Tanto premesso, l'impugnativa, articolata nel ricorso introduttivo e nei motivi aggiunti, è stata proposta, con l'appoggio della Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti – S.I.A.A. intervenuta *ad adiuvandum* nel giudizio, da avvocati liguri che assumono di “operare prevalentemente nell'ambito del diritto amministrativo”, di avere “un rilevante contenzioso pendente dinanzi al Tar per la Liguria” e di vantare perciò un interesse professionale direttamente e concretamente leso dagli atti impugnati.

In particolare, i ricorrenti, dopo aver appreso dell'avvenuta assegnazione di un nuovo referendario al TAR Lombardia, hanno sostenuto che “*il magistrato disponibile dovesse essere prioritariamente assegnato al T.A.R. per la Liguria, in ragione della carenza di organico in cui versa (ridotto quasi alla metà di quello previsto, operandovi 6 magistrati su 11, pari al 54% di copertura dell'organico, a fronte del 92% del T.A.R. Lombardia, che diventa 96% con la nuova assegnazione), anche in relazione al rilevante contenzioso pendente ed al carico di lavoro che ciascun magistrato deve sopportare*”.

Nel rappresentare le criticità determinate da tale strutturale carenza di organico in cui è venuto a trovarsi il TAR Liguria, gli appellanti non solo evidenziano la più che plausibile probabilità che a fronte di qualunque impedimento, anche occasionale, per anche uno solo dei magistrati, la Sezione di sua appartenenza si trovi nella reale impossibilità di svolgere le udienze di calendario programmate, con evidente disservizio, ma soggiungono anche che il paventato rallentamento dei tempi di definizione dei ricorsi sarebbe già effettivo, atteso che, proprio a causa della situazione denunciata, “*la stessa calendarizzazione delle udienze è attualmente soggetta a tempi lunghi, a causa del rilevante carico di lavoro cui i magistrati assegnati sono sottoposti, con conseguente violazione necessitata del principio della ragionevole durata dei processi*”. In particolare, sottolineano che “*le udienze di merito possono, ad oggi, essere calendarizzate a quasi un anno*”.

In via generale, occorre premettere la distinzione tra gli atti che incidono direttamente sulla posizione professionale del singolo avvocato, rispetto ai quali la legittimazione del singolo è normalmente riconosciuta in considerazione della natura soggettiva della sfera giuridica incisa, e gli atti di organizzazione giudiziaria riguardanti, come nel caso che qui ricorre, le piante organiche e gli assetti organizzativi di tribunali, rispetto ai quali la legittimazione e l'interesse ad agire è normalmente riconosciuta in capo a soggetti collettivi o associativi che fanno valere interessi comuni statutariamente preposti alla cura di interessi generali.

Ciò tuttavia non significa che ai singoli avvocati sia in via generale precluso il riconoscimento della legittimazione e dell'interesse ad agire, ma solamente che i medesimi dovranno

dimostrare, nello specifico, un interesse concreto, attuale e differenziato, non essendo sufficiente il mero interesse di fatto al buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia.

A fronte delle specifiche censure dedotte, sussiste all'evidenza la legittimazione ad agire dei ricorrenti, in quanto, contrariamente a quanto ritenuto dalla sentenza appellata, si deve escludere che i ricorrenti cerchino di far valere una posizione legittimante generica e indifferenziata da quella vantabile da qualsiasi altro cittadino "interessato" al regolare svolgimento del "servizio giustizia".

Gli appellanti non hanno, infatti, agito, in questa sede giurisdizionale, nella qualità di meri "utenti" del servizio giustizia e, del resto, tali non possono considerarsi -cioè, dei meri utenti-, essendo i medesimi tutti avvocati operanti professionalmente nell'ambito del Tribunale amministrativo ligure, afflitto da una situazione di perdurante vacanza strutturale: in tale veste, essi hanno proposto ricorso avverso gli atti impugnati, non a tutela di un astratto interesse all'efficienza della giustizia amministrativa (che qualunque soggetto potrebbe, indistintamente, vantare), bensì con la dichiarata finalità di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale alle parti, che essi assistono e rappresentano nei giudizi pendenti dinanzi al predetto Tribunale.

Come rammentato da parte appellante, ai sensi dell'art. 1 del Codice deontologico forense *"1. L'avvocato tutela, in ogni sede, il diritto alla libertà, l'inviolabilità e l'effettività della difesa, assicurando, nel processo, la regolarità del giudizio e del contraddittorio. 2. L'avvocato, nell'esercizio del suo ministero, vigila sulla conformità delle leggi ai principi della Costituzione e dell'Ordinamento dell'Unione Europea e sul rispetto dei medesimi principi, nonché di quelli della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a tutela e nell'interesse della parte assistita"*.

La Legge 31 dicembre 2012, n. 247 (recante *Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*) conferisce a colui che esercita la professione di avvocato la funzione di tutela di diritti di *"primaria rilevanza giuridica e sociale"* (art. 1, comma 2). Ed ancora, l'art. 2 stabilisce che *"L'avvocato ha la funzione di garantire al cittadino l'effettività della tutela dei diritti"*.

Nel quadro anche costituzionale della specificità della funzione sociale, di interesse pubblico, a loro specificamente demandata dall'ordinamento giuridico, gli avvocati assicurano, pertanto, le indispensabili condizioni dell'effettività della tutela giurisdizionale, mettendo a disposizione le proprie specifiche competenze ed approntando i mezzi tecnici per la difesa dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini.

Tali essenziali qualità, che caratterizzano il ruolo dell'avvocato, non possono essere svalutate; né può essere negato il rilievo costituzionale di tale figura, preposta per legge all'esercizio del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Costituzione.

Alla luce di quanto sopra, gli appellanti, che agiscono a tutela del corretto funzionamento di un ufficio giudiziario presso il quale operano professionalmente e con continuità nell'esercizio delle proprie funzioni difensive, e che contestano la ragionevolezza della scelta amministrativa (pure contemplata dall'organo di autogoverno, tra le varie plausibili opzioni) di non assegnare

un magistrato a quell'ufficio giudiziario, benché afflitto da annosa e grave carenza di organico, sono certamente titolari di una posizione differenziata, che deriva dallo svolgimento della propria funzione, inevitabilmente e *in re ipsa* pregiudicata dalla obiettiva e incontestata difficoltà in cui l'ufficio giudiziario in questione versa attualmente.

È dunque infondata la tesi della difesa erariale secondo cui sarebbe in atto un tentativo dei ricorrenti di *trasformare la tutela processuale in una sorta di generalizzata class action con la quale chiunque, sol perché appartenente ad una determinata categoria professionale astrattamente interessata ad un problema, può censurare l'esercizio del potere pubblico*, posto che i ricorrenti hanno adeguatamente dimostrato la titolarità di una posizione differenziata che gli deriva dallo svolgimento della propria funzione professionale e lavorativa.

Di qui la legittimazione ad agire degli avvocati ricorrenti, erroneamente non rilevata dal primo giudice.

Sussiste, altresì, l'interesse ad agire in capo agli appellanti, anch'esso erroneamente ritenuto insussistente dal giudice di prime cure, non potendo condividersi l'assunto secondo cui il pregiudizio dai medesimi lamentato, rispetto al regolare svolgimento dell'attività funzionalmente rimessa all'Ufficio giudiziario in questione, *"è meramente paventato e privo di alcun obiettivo riscontro"*.

Come noto, l'interesse ad agire è l'interesse al conseguimento di un'utilità o di un vantaggio non ottenibile senza l'intervento del giudice. L'interesse deve essere personale, nel senso che il risultato vantaggioso deve riguardare direttamente il soggetto che agisce; attuale, nel senso che deve sussistere al momento in cui si propone la domanda; ed infine, concreto, ovvero deve essere valutato con riferimento ad un pregiudizio concretamente verificatosi ai danni del soggetto che esercita l'azione.

Orbene, alla luce di tali coordinate ermeneutiche, va rilevato che, contrariamente a quanto ritenuto dalla sentenza appellata, l'interesse azionato dai ricorrenti e il pregiudizio allo stesso (in tesi) arrecato dagli atti impugnati, non è meramente potenziale e astratto, bensì è connotato da attualità e concretezza.

In particolare, parte appellante ha documentato, attraverso i dati pubblicati sul Sito Istituzionale della Giustizia Amministrativa, le attuali criticità operative e la situazione di vacanza strutturale in cui versa il TAR Liguria, che si troverebbe attualmente in una situazione di netta disparità rispetto a tutte le altre sedi dei Tribunali amministrativi, situazione che però non sarebbe stata adeguatamente considerata dall'organo di autogoverno negli atti impugnati.

Come detto, la circostanza è stata da tempo segnalata alle competenti Amministrazioni dalle Associazioni territoriali degli avvocati amministrativisti, dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Genova (che ha sollecitato la soluzione della questione per l'adeguato e regolare funzionamento dell'ufficio giudiziario ai fini della *"piena tutela della sfera giuridica del cittadino e delle imprese"*) e dallo stesso Presidente del TAR Liguria.

Secondo la non implausibile prospettazione di parte appellante, quanto sopra, già di per sé,

costituisce evidenza di un disservizio concreto rispetto agli specifici procedimenti di cui gli stessi si occupano, in quanto una grave carenza di organico, come quella segnalata, è oggettivamente suscettibile di rallentare l'efficiente funzionamento di un ufficio giudiziario.

Inoltre, gli esponenti hanno prodotto anche i dati relativi ai ricorsi depositati presso il TAR Liguria, evidenziando che il *trend* del contenzioso, anche per il corrente anno 2026, è in costante e netto aumento rispetto agli anni precedenti, il che renderebbe vieppiù impellente la soluzione delle dedotte criticità.

In tale prospettiva, non può negarsi l'interesse dei ricorrenti a censurare, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, la scelta del C.P.G.A. di non assegnare prioritariamente il magistrato disponibile al TAR Liguria, presso il quale essi patrocinano in qualità di difensori delle parti numerose cause, in ragione della carenza di organico in cui versa (perché ridotto quasi alla metà di quello previsto), anche in relazione all'incremento del contenzioso pendente, comprovato da dati oggettivi e incontestati.

Non può, dunque, condividersi la statuizione della sentenza impugnata secondo la quale la posizione azionata dagli avvocati del foro ligure, pur collettivamente considerati, sembrerebbe consistere nell'esigenza di evitare future compromissioni non della propria attività lavorativa ma, in maniera più ampia, della funzionalità dell'ufficio giudiziario; dal che dovrebbe discendere, ad avviso del primo giudice, la natura meramente astratta ed ipotetica del dedotto interesse.

Deve, invece, ritenersi che la posizione di interesse in capo agli odierni appellanti sia attuale e che non rilevi unicamente in vista di future ed eventuali iniziative laddove i rischi prospettati venissero a tradursi in oggettivi e documentati disservizi, come affermato dalla sentenza impugnata

Né può ritenersi che i ricorrenti avrebbero dovuto fornire ulteriori dimostrazioni dei disservizi causati dalla predetta situazione.

Invero, la rilevante percentuale della scopertura di organico del TAR Liguria e la conseguente necessità, già verificatasi, di inviarvi magistrati in missione erano sicuramente circostanze note all'Organo di autogoverno della Giustizia amministrativa, al cui interno è stata, infatti, proposta, sulla base di molteplici argomentazioni, anche l'assegnazione del magistrato disponibile a tale ufficio giudiziario.

Contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, secondo il quale le paventate conseguenze "paralizzanti" per l'erogazione del servizio-justizia da parte del suindicato Tribunale non si sollevano dal rango di indimostrata asserzione, gli appellanti hanno poi documentato e denunciato la consistenza del danno allo svolgimento dell'attività giurisdizionale, identificandolo non solo nelle oggettive difficoltà di formazione dei collegi (non sempre agevolmente risolvibile mediante soluzioni organizzative interne all'ufficio), ma anche nell'attuale lunghezza dei tempi di calendarizzazione delle udienze, che sarebbe determinata dalla strutturale carenza di organico (cfr. missiva del 30 maggio 2025).

Né è necessaria la specifica dimostrazione e quantificazione dei giorni di ritardo, o anche di semplice dilazione nella trattazione delle cause che potrebbero subire i singoli procedimenti patrocinati dai ricorrenti, al fine di comprovare il carattere attuale, personale e concreto dell'interesse dai medesimi fatto valere, sia perché ciò rappresenterebbe una *probatio diabolica* non ammessa dall'ordinamento, sia perché i dati organizzativi in relazione ai flussi si trovano nella disponibilità dei capi e dirigenti degli uffici, con la conseguenza che, semmai, la prova del contrario, ossia dell'efficienza del sistema in atto presso il TAR Liguria, dovrebbe essere assolta dalle amministrazioni intimato.

E tanto basta, alla luce di quanto evidenziato, a ritenere sussistente l'interesse ad agire in capo agli odierni appellanti.

Tale interesse ad agire avverso gli atti impugnati non può negarsi, ad avviso del Collegio, neppure in ragione dell'asserita valenza suppletiva che, secondo il primo giudice, i ricorrenti intenderebbero svolgere, quanto all'individuazione della sede giudiziaria alla quale assegnare un magistrato.

Gli appellanti non hanno, infatti, messo in discussione prerogative che - indiscutibilmente - rientrano nelle attribuzioni esercitabili in via esclusiva dall'Organo di autogoverno della giustizia amministrativa, segnatamente quelle relative all'assegnazione a una sede giudiziaria di un magistrato.

Si tratta certamente di decisione che rientra tra le funzioni amministrative dell'Organo di autogoverno e le relative scelte sono, pertanto, ampiamente discrezionali.

Tuttavia, il sindacato giurisdizionale non invade il merito amministrativo, ma presidia il corretto esercizio dei pubblici poteri.

Nel caso in esame le censure dedotte dagli appellanti certamente non riguardano il merito della scelta ma la sua asserita contrarietà ai criteri di legge e alla disciplina regolamentare dell'Organo di autogoverno, perché, secondo la prospettazione dei ricorrenti, in base a questi criteri la vacanza determinatasi presso il TAR Liguria avrebbe dovuto avere la massima priorità e, pertanto, l'assegnazione a quella sede di un magistrato sarebbe stata la decisione più ragionevole e proporzionata, a fronte della situazione di carenza dell'organico, definita come "emergenziale" negli stessi atti consiliari, in cui versa l'ufficio giudiziario *de quo*.

Gli appellanti non si sono dunque sostituiti all'amministrazione nelle proprie valutazioni né hanno inteso sollecitare il giudice amministrativo all'esercizio di un inammissibile sindacato sostitutivo sulle scelte discrezionali dell'Organo di autogoverno, ma solo hanno proposto una domanda di accertamento della legittimità degli atti impugnati, finalizzata a verificare il rispetto dei criteri di ragionevolezza, logicità, proporzionalità, adeguatezza della motivazione e completezza dell'istruttoria effettuata.

Ciò vale a fugare il dubbio, adombrato dalla difesa erariale, che *“La tipologia di azione proposta, con le sue rilevate difficoltà di inquadramento, collide inevitabilmente con la tipicità dei rimedi giurisdizionali: non a caso, in sede di istanza cautelare nel giudizio innanzi al T.a.r. essi si sono spinti fino ad immaginare, quale ipotetica modalità di ottemperanza all'auspicato giudicato favorevole, l'indizione di un interpello fittizio, pur di rispettare formalmente le regole che ritengono applicabili, seppure per addivenire al già decretato risultato di trasferire il magistrato presso il T.a.r. per la Liguria.”*.

Al riguardo va infatti precisato che, come fra poco meglio si dirà (v. il punto 10.9), l'effetto conformativo discendente dalla pronunzia di annullamento del deliberato consiliare sulla base degli specifici motivi di illegittimità proposti, non potrà *sic et simpliciter* comportare anche l'accoglimento della ulteriore domanda di immediata assegnazione al TAR Liguria del magistrato assegnato al TAR Lombardia, quasi che si possa ipotizzare una sorta di 'prelazione' dei ricorrenti a vedere immediatamente attribuito al Tribunale ligure il magistrato-persona fisica che attualmente ha la sede di servizio a Milano, in quanto ciò comporterebbe una evidente esondazione da parte del giudice amministrativo nelle prerogative rimesse allo stesso C.P.G.A., quanto all'apprezzamento in ordine alla dislocazione territoriale del personale di magistratura, nonché alla eventuale individuazione, in presenza di obiettivamente riscontrate criticità della relativa compagine, sotto il profilo della consistenza numerica, di eventuali misure volte a scongiurare il verificarsi di disfunzionalità nel regolare svolgimento dell'attività giurisdizionale, dando luogo ad un evidente quanto a sua volta censurabile eccesso di potere giurisdizionale.

Pertanto, occorre concludere che, poiché *“il meno sta nel più”*, per un verso, non si può ritenere inammissibile la domanda di annullamento sol perché parte appellante ha richiesto l'assegnazione del magistrato a un determinato ufficio, mentre, per un altro verso, in ipotesi di accoglimento del ricorso nel merito, vi potrà essere una riedizione del potere astretta solo dal rispetto dei principi sopra rubricati e dei criteri che governano assegnazioni e trasferimenti dei magistrati.

Mette infine conto evidenziare come la sussistenza della legittimazione e dell'interesse a ricorrere in capo ai ricorrenti è vieppiù avvalorata dall'intervento in giudizio spiegato in primo grado dalla S.I.A.A., associazione professionale cui aderiscono gli avvocati appellanti. In particolare, la Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti ha appoggiato le ragioni dei ricorrenti affermando di essere una libera associazione costituita nel 1979 che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 1 e 2 del proprio statuto, *“promuove iniziative volte ad ottenere un miglioramento del funzionamento e dell'organizzazione della giustizia in conformità alle norme costituzionali e sovranazionali anche proponendo riforme legislative”* e *“concorre alla soluzione dei problemi degli avvocati che esercitano la loro attività professionale nel settore del diritto amministrativo [...], assumendo ogni altra iniziativa ritenuta opportuna per la realizzazione dello scopo, anche dinanzi alle pubbliche amministrazioni ed agli organi giudiziari”*.

La Società ha manifestato il proprio interesse all'accoglimento del ricorso, prospettando sia ragioni di interesse generale in riferimento alle specifiche funzioni statutarie, sia in rappresentanza degli avvocati iscritti. Nella specie, al momento dell'intervento in giudizio dell'associazione, si contavano numero 1.150 Soci ordinari e numero 2.339 Soci aderenti. Tra questi, quali avvocati interessati al regolare svolgimento dell'attività giudiziaria del TAR Liguria, figuravano anche taluni dei ricorrenti, riconfermandosi così la concretezza dell'interesse rispetto allo svolgimento dell'attività professionale.

In considerazione dell'erroneità della declaratoria di inammissibilità del gravame, vanno esaminati i motivi di primo grado assorbiti dalla sentenza impugnata e riproposti in questa sede da parte appellante.

Con tali censure, si lamenta la violazione degli artt. 7 e 13 della Legge 27 aprile 1982, n. 186 e degli artt. 9 e 30 del Regolamento interno per il funzionamento del Consiglio di Presidenza, di cui al provvedimento 6 febbraio 2004 pubblicato nella

G.U. 13 febbraio 2004 n. 36, e dei relativi criteri determinati dal Consiglio medesimo, in relazione alla violazione degli artt. 3, 24, 97, 108, comma 2, 111 e 113 Cost, la violazione degli artt. 1 e 3 della Legge 7 agosto 1990 n. 241, nonché la violazione dei principi di imparzialità, buon andamento e proporzionalità, del principio della ragionevole durata del processo, dei principi di parità di trattamento, ragionevolezza, e di autolimitazione degli atti amministrativi. È altresì censurato l'eccesso di potere per difetto assoluto del presupposto, di istruttoria e di motivazione, travisamento e sviamento. Infine, si lamenta la contraddittorietà, illogicità, irrazionalità e incongruità della scelta operata.

Secondo gli appellanti il C.P.G.A., assegnando il nuovo referendario al TAR Lombardia, non avrebbe tenuto conto delle effettive esigenze del TAR Liguria, esposto ad una grave scopertura di organico, essendo questo ridotto quasi alla metà di quello previsto, per cui vi operano solo sei magistrati su undici, pari al 54 per cento di copertura dell'organico, a fronte del 92 per cento del TAR Lombardia, che arriva al 96 per cento con la nuova assegnazione.

Rilevante sarebbe anche il contenzioso pendente presso il TAR Liguria e conseguentemente il carico di lavoro per ciascun magistrato.

Gli atti impugnati, oltre ai detti profili, non avrebbero neanche adeguatamente considerato la situazione di netta disparità del TAR Liguria rispetto agli altri uffici giudiziari di dimensioni analoghe e, soprattutto, rispetto al TAR Lombardia che, seppur conta al suo interno magistrati che beneficiano della riduzione del carico di lavoro (in quanto componenti del Consiglio di Presidenza), riuscirebbe in qualsiasi circostanza a far fronte alla composizione di un Collegio, laddove analoga condizione non potrebbe considerarsi soddisfatta per il TAR Liguria, che consta di sole due Sezioni interne c.d. "sottili" (*i.e.* composte ciascuna da soli tre magistrati).

La priorità conferita alla sede di Milano del TAR Lombardia violerebbe, pertanto, i principi e le norme rubricate e, *in primis*, l'imparzialità e il buon andamento, atteso che la contestata decisione sarebbe suscettibile di riverberarsi negativamente sull'organizzazione della giustizia amministrativa nel suo complesso, nonché il principio di proporzionalità della scelta, che, se applicato, avrebbe ragionevolmente determinato l'assegnazione del magistrato disponibile alla sede più disagiata.

La gravata assegnazione avrebbe, invece, favorito un Tribunale amministrativo che si trova ad operare con l'organico quasi al completo a discapito di un TAR che opera ad organico dimezzato, con le connesse difficoltà di funzionamento, che sarebbero state invece immotivatamente trascurate.

L'assegnazione contestata sarebbe illegittima anche sul versante procedimentale, non essendo stato svolto nel caso in esame il procedimento previsto dal Regolamento interno per la copertura della vacanza (determinatasi a seguito del trasferimento di un consigliere), né indetto alcun interpello.

I vizi che inficiano gli atti impugnati col ricorso introduttivo si estenderebbero, in via propria e derivata, agli atti impugnati con i motivi aggiunti, che sarebbero anch'essi, pertanto, radicalmente illegittimi. I motivi di ricorso sono fondati nei limiti di seguito evidenziati.

È oggettivo, perché risulta dalle piante organiche, pubblicate sul sito istituzionale della Giustizia Amministrativa, che il TAR Lombardia ha un organico di ventiquattro unità più il Presidente (quindi, complessivamente, venticinque magistrati), mentre il TAR Liguria è composto di dieci unità più il Presidente (quindi, complessivamente, undici magistrati).

È altresì pacifico che a seguito del trasferimento di un consigliere già assegnato al TAR Liguria, i magistrati del suddetto Tribunale, composto da due Sezioni, sono rimasti nel numero complessivo di sei (tre per ciascuna Sezione), su undici in organico, mentre il TAR Lombardia, composto da cinque sezioni, ha un organico effettivo, a seguito dell'assegnazione del nuovo referendario, di ventiquattro magistrati, a fronte dell'organico previsto di venticinque unità, vale a dire cinque per ogni Sezione, tranne una che ne ha quattro.

Inoltre, come rilevato nell'esposizione dei motivi di impugnazione, a quanto risulta dai dati ufficiali, riportati nelle rispettive Relazioni di inaugurazione dell'anno giudiziario in corso, i ricorsi depositati dinanzi al TAR Liguria sono in costante aumento.

Alla luce di tali evidenze e sulla base dei dati oggettivi sopra indicati, deve ritenersi che la situazione di criticità operativa e di vacanza organica strutturale in cui anche all'attualità versa il TAR Liguria non sia stata adeguatamente valutata dall'organo di autogoverno nell'adozione degli atti impugnati.

In primo luogo, va rilevato che l'art. 30 del Regolamento interno di funzionamento dell'organo di autogoverno prevede, al primo comma, che *“il Consiglio di Presidenza, entro il mese di gennaio di ciascun anno e comunque a seguito della conclusione di ogni procedura concorsuale, almeno una volta all'anno, verifica le vacanze dei posti di magistrato*

determinatesi presso le sedi giudiziarie, stabilendo quali di queste debbano essere prioritariamente ricoperte”.

Quanto alle modalità dei trasferimenti, il Consiglio di Presidenza individua le vacanze esistenti presso i TAR osservando i seguenti criteri stabiliti nella seduta del 5 aprile 2001: *“1) Tribunali nei quali si siano determinate vacanze in seguito a trasferimenti di magistrati ad altri incarichi giurisdizionali o ad altre sedi; 2) Tribunali con un magistrato in posizione di fuori ruolo per un periodo di almeno un anno e con un magistrato membro effettivo del Consiglio di Presidenza; 3) Tribunali con un magistrato in posizione di fuori ruolo per un periodo di almeno un anno; 4) Tribunali con un magistrato membro effettivo del Consiglio di Presidenza; 5) Tribunali con un numero di vacanze tale per cui il discostamento tra pianta organica e reale presenza in servizio di magistrati sia maggiormente rilevante”.*

Orbene, anche a voler prescindere in questa sede dall'argomento, dibattuto tra le parti, in merito all'eventuale ordine di priorità previsto dalla disposizione citata, deve ritenersi che avrebbe dovuto essere attentamente valutato, sulla base di una istruttoria approfondita e di una adeguata motivazione, se la vacanza determinatasi presso il TAR Liguria dovesse avere la massima priorità secondo i criteri stabiliti dallo stesso Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

Ed infatti, la situazione di carenza di organico del predetto TAR, come sopra rappresentata, è obiettivamente grave, tanto da essere definita ormai *“a livelli emergenziali”* negli stessi atti impugnati, sicché ciò potrebbe ragionevolmente determinare un probabile stallo nel suo regolare ed efficiente funzionamento poiché il ricorrere di un qualsiasi impedimento di uno dei magistrati assegnati porrebbe la Sezione di appartenenza nella impossibilità di svolgere le udienze di calendario programmate, se non mediante il ricorso all'invio di magistrati in missione, con il connesso dispendio di risorse pubbliche.

Per converso, la situazione di vacanza determinatasi presso il TAR Lombardia non sembra, allo stato, poter causare una oggettiva compromissione del suo funzionamento operativo nel caso di impedimento, anche solo occasionale, di uno dei magistrati alle Sezioni, posto che quel Tribunale amministrativo dispone di almeno quattro magistrati per ciascuna Sezione e, dunque, certamente può avvalersi, in caso di impedimento, di una maggiore mobilità intersezionale.

Alla luce di quanto sopra, deve ritenersi fondata la censura degli appellanti secondo cui non sarebbero stati adeguatamente considerati taluni criteri di priorità delle vacanze da colmare, e segnatamente quelli riferiti sia ai *“Tribunali nei quali si siano determinate vacanze in seguito a trasferimenti di magistrati ad altri incarichi giurisdizionali o ad altre sedi”* che *“ai Tribunali con un numero di vacanze tale per cui il discostamento tra pianta organica e reale presenza in servizio di magistrati sia maggiormente rilevante”*: condizioni che risulterebbero entrambe soddisfatte in relazione all'attuale situazione del TAR Liguria, che da tempo è gravemente

sotto organico.

Il deliberato consiliare appare inficiato anche dai profili di intrinseca contraddittorietà censurati da parte appellante.

Infatti, la notevole scopertura di organico dell'ufficio, la più che probabile impossibilità di funzionamento delle c.d. Sezioni sottili (stante l'implausibilità di ipotetiche soluzioni organizzative, quale il ricorso alla supplenza di magistrati di altre Sezioni, che risulterebbe *“nella fattispecie non ipotizzabile presso il Tar Liguria, posto che le Sezioni sono due e che la seconda è composta di soli due magistrati”*: cfr. verbale di seduta n. 19 del 4 giugno 2025) e le reiterate richieste, nel tempo avanzate, di inviare magistrati in missione presso il TAR medesimo sono tutti elementi richiamati negli atti consiliari ma poi irragionevolmente non valutati in modo adeguato dall'organo di autogoverno, che ha ritenuto recessivi tali aspetti a fronte di una valutazione astratta e non supportata da adeguata istruttoria sulla “qualità” del contenzioso pendente dinanzi al TAR Lombardia.

In particolare, sono stati ritenuti decisivi nell'assegnazione del magistrato disponibile il contenzioso relativo alla competenza funzionale sui poteri esercitati dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) e la presenza di colleghi a carico di lavoro ridotto in quanto componenti del Consiglio di Presidenza.

Senonché entrambi tali argomenti, sebbene astrattamente apprezzabili in un contesto di più adeguata motivazione supportata dal confronto tra dati oggettivi ed omogenei, non risultano in concreto idonei di per sé, nella adeguata ponderazione degli interessi, a giustificare la controversa decisione di non conferire preminenza a un TAR che versa in una situazione obiettivamente più critica e al limite della stessa funzionalità, rispetto ad un TAR che ha una percentuale di scopertura di organico certamente inferiore.

Quanto alla qualità del contenzioso, per un verso mette preliminarmente conto osservare che lo stesso non è stato previsto quale elemento di valutazione tra i criteri di priorità nella copertura delle vacanze. Inoltre, la complessità del contenzioso non costituisce un dato oggettivo tale da rappresentare un criterio di differenziazione e, ancora meno, di discriminazione fra i vari uffici giudiziari. In ogni caso, è perlomeno controvertibile l'affermazione secondo cui, in via generale e astratta, la qualità del contenzioso pendente presso il TAR Lombardia sarebbe superiore a quello di altri TAR, e nello specifico di quello del TAR Liguria. Se anche tale supposta superiorità del contenzioso la si volesse affermare, non sarebbero comunque noti *ex ante* i criteri e i parametri per formulare il pertinente giudizio, né le fonti normative, regolamentari o amministrative, anche in via di atto di autovincolo dell'organo

di autogoverno, in base alle quali poter formulare il giudizio medesimo. Infine, è noto che ogni tribunale, in considerazione delle peculiarità che giustificano la dislocazione sul territorio nazionale e la relazione di prossimità con le comunità ivi stanziare, presentano caratteristiche proprie tali da rendere, ciascuno degli uffici, a suo modo, unico e peculiare. Ciò vieppiù varrebbe, *a contrario*, nel caso specifico, tenuto conto della natura del contenzioso pendente dinanzi al TAR Liguria *“connotato da materie afferenti al governo del territorio che richiedono l'applicazione di una serie di normative locali, regionali, provinciali e comunali il cui studio richiede un notevole impegno temporale”*, come del resto è stato sottolineato nel corso della seduta dallo stesso organo di autogoverno, salvo poi non tenerne specificatamente conto nel percorso motivazionale alla base della decisione impugnata.

Proprio nel corso del dibattito consiliare è stata infatti espressamente sottolineata *“l'opportunità di ragionare su dati oggettivi, più che sulla complessità del contenzioso, posto che in tal caso occorrerebbe prendere cognizione della qualità dello stesso anche presso il T.A.R. Liguria”*; era stata quindi evidenziata la *“necessità di avere dati omogenei”*, mettendoli nella disponibilità della Commissione (verbale di seduta n. 19 del 4 giugno 2025).

Anche la presenza di alcuni magistrati con carico di lavoro ridotto non rappresenta argomento idoneo a ritenere recessive, allo stato, le esigenze di un ufficio che opera con organico dimezzato, in quanto in ogni caso, come pure è stato evidenziato negli atti impugnati, una siffatta circostanza giammai potrebbe compromettere la funzionalità di un ufficio quale il TAR Lombardia, posto che *“pur considera(ti) i magistrati con carico di lavoro ridotto ed il collega fuori ruolo presso il T.A.R. Lombardia – Milano [ha] ...una scopertura di organico del 25 % a fronte del 45% del T.A.R. Liguria”* (cfr. verbale di seduta n. 19 del 4 giugno 2025).

Inoltre, la preferenza conferita al TAR Lombardia non trova adeguato riscontro neanche nel contenzioso pendente dinanzi ad esso, posto che, come dedotto da parte appellante, detto ufficio, in proporzione ai magistrati assegnati, non ha un carico di lavoro pro capite superiore rispetto a quello del TAR Liguria. In ogni caso, tale asserzione presente negli atti consiliari non è supportata da un'istruttoria basata su dati oggettivi, che non sono stati acquisiti e messi a disposizione della Commissione, e che di conseguenza in questa sede non possono essere valutati.

Peraltro, nel corso della seduta è stato anche evidenziato come *“il Consiglio di Presidenza, in occasione dell'immissione in servizio dei neo referendari vincitori dell'ultimo concorso, abbia indicato i seguenti specifici criteri per l'individuazione delle sedi di assegnazione: necessità di incrementare da 3 a 4 il numero dei magistrati per ciascuna Sezione interna di T.A.R.; valutazione della percentuale di scopertura dell'organico; verifica della consistenza dell'arretrato degli Uffici giudiziari e della relativa capacità di smaltimento; considerazione dei flussi dei ricorsi in entrata presso i Tar e del numero dei fascicoli assegnati pro capite ai magistrati; presenza presso il Tribunale di magistrati con carico di lavoro ridotto”*.

Alla luce di tali indicazioni, deve dunque ritenersi che non è stato adeguatamente valutato se non dovesse riconoscersi preferenza alla soluzione delle criticità strutturali che affliggono un ufficio, destinate a permanere in attesa di nuovi concorsi e del reclutamento di ulteriori magistrati, soprattutto in considerazione, per un verso, della necessità di incrementare almeno a quattro il numero dei magistrati per ciascuna Sezione interna di T.A.R. (criterio che sarebbe stato seguito in occasione dell'immissione in servizio dei vincitori dell'ultimo concorso a referendario) e, per altro verso, della impraticabilità, anch'essa sottolineata negli stessi atti impugnati, di misure organizzative adottabili presso il Tar Liguria per porre rimedio alle riscontrate criticità: quest'ultimo infatti è composto, come detto, da due soli Sezioni c.d. "sottili" (composte da tre soli magistrati), per cui non sarebbe ipotizzabile prevedere, ad esempio, una diversa distribuzione dei magistrati tra le Sezioni per riequilibrarne l'organico.

Quanto alle censure di carattere procedimentale formulate da parte appellante, va innanzitutto rilevato che l'art. 30 del Regolamento sul funzionamento del C.P.G.A., nel declinare le regole per l'individuazione delle sedi giudiziarie da assegnare sulla base delle vacanze determinatesi nell'anno precedente, recita testualmente che: *"Il Consiglio di Presidenza, entro il mese di gennaio di ciascun anno e comunque a seguito della conclusione di ogni procedura concorsuale, almeno una volta all'anno, verifica le vacanze dei posti di magistrato determinatesi presso le sedi giudiziarie, stabilendo quali di queste debbano essere prioritariamente ricoperte."*

Provvede, quindi, all'interpello per i trasferimenti comunicandolo ai segretari generali dei Tribunali amministrativi regionali e ai direttori delle Sezioni staccate, i quali entro sette giorni dal ricevimento dell'interpello, ne danno comunicazione ai magistrati della loro sede giudiziaria. Gli interessati entro trenta giorni devono far pervenire la loro richiesta alla segreteria del Consiglio di Presidenza. Della presentazione delle richieste deve essere data comunicazione a cura dell'interessato al Capo dell'ufficio giudiziario di appartenenza. Il Consiglio forma la graduatoria ed assegna le sedi, in base al criterio dell'anzianità di ruolo. Per l'immissione in servizio dei nuovi assunti il Consiglio procede preliminarmente secondo le modalità di cui ai precedenti commi; effettuati i trasferimenti il Consiglio di Presidenza comunica ai vincitori di concorso i posti rimasti vacanti e procede poi alla loro assegnazione, secondo l'ordine di graduatoria e tenendo conto delle opzioni espresse".

Negli atti impugnati non è stato specificato se sul versante procedimentale l'assegnazione del magistrato previa riammissione in servizio dopo il transito nei ruoli dell'Avvocatura dello Stato sia stata trattata alla stregua di una nuova immissione in servizio dei nuovi assunti (per cui la prima assegnazione singola del magistrato vincitore di concorso dovrebbe avvenire "secondo l'ordine di graduatoria e tenendo conto delle opzioni espresse") oppure alla stregua di un interpello per la vacanza dei posti di magistrato da ricoprire, determinatesi presso le sedi

giudiziarie dopo i trasferimenti a domanda, rispetto al quale dovrebbero operare i criteri di priorità delle vacanze da colmare, stabiliti dallo stesso C.P.G.A. e invocati da parte appellante.

Né può ritenersi, come eccepito dalla difesa erariale, che tali criteri, esplicitati nella delibera del C.P.G.A. datata 5 aprile 2001, versata in atti, si riferiscano solo al “censimento” (i.e. alla ricognizione) delle sedi vacanti e non alla loro copertura. Infatti, la norma regolamentare stabilisce che il Consiglio di Presidenza, nel verificare le vacanze dei posti di magistrato determinatesi presso le sedi giudiziarie, stabilisce anche *“quali di queste debbano essere prioritariamente ricoperte”*.

Va però precisato che l'effetto conformativo della pronuncia di accoglimento del gravame, nei sensi sopra indicati, non è volto ad orientare il riesercizio del potere, da parte del C.P.G.A., nel senso di disporre necessariamente l'assegnazione al TAR Liguria del magistrato-persona fisica che ha attualmente la sede di servizio a Milano, dovendo invece esservi una riedizione astretta solo dai principi che governano assegnazioni e trasferimenti dei magistrati nei sensi indicati in motivazione. Il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa potrà dunque, nella riedizione del potere discrezionale che gli compete, adottare le misure organizzative ritenute opportune, a cominciare dalla preliminare qualificazione giuridica se si tratti di assegnazione o di trasferimento, con il conseguente regime giuridico da applicare, compreso l'interpello per la copertura della vacanza determinatasi presso il TAR Liguria, nonché la conferma del magistrato disponibile al TAR Lombardia, purché sulla base di una rinnovata valutazione e ponderazione degli interessi coinvolti.

Per le ragioni esposte, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, i motivi del ricorso introduttivo e i motivi aggiunti di primo grado, previa declaratoria della loro ammissibilità, sussistendo la legittimazione e l'interesse ad agire di parte appellante, vanno accolti, con conseguente annullamento del deliberato consiliare e dei connessi atti impugnati con i quali è stata disposta l'assegnazione del magistrato riammesso in servizio al TAR Lombardia, fermo restando il riesercizio del potere nei sopra indicati sensi (v. nello specifico i punti 7.8.2 e 10.9).

Sussistono, in relazione alla assoluta novità e complessità delle questioni trattate, giusti motivi per compensare *inter partes* le spese del doppio grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Settima, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara ammissibili il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti di primo grado e li accoglie nei sensi indicati in motivazione, annullando gli atti impugnati, fermo il riesercizio del potere amministrativo nei sensi di cui in motivazione.ù

Compensa le spese del doppio grado.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Daniela Di Carlo, Presidente F/F

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore Raffaello Sestini, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere Marco Valentini, Consigliere