



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9131 del 2021, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

Assotir - Associazione Italiana Imprese di Autotrasporto, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuliano Gruner,
Federico Dinelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, non costituito in giudizio;

Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello
Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

accertamento del silenzio-inadempimento formatosi in relazione al procedimento di
ricostituzione del Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori di

cose per conto terzi, avviato con decreto del Presidente Enrico Finocchi n. 31 del 30 marzo 2021, e condanna a provvedere

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Assotir - Associazione Italiana Imprese di Autotrasporto il 12/11/2021:

annullamento del decreto n. 107 del 14 settembre 2021, a firma del Dirigente dott. Enrico Finocchi, con il quale è stato dichiarato che «Il procedimento amministrativo avviato con il decreto n. 30/2021 di cui in premessa è concluso allo stato degli atti per sopravvenuta modifica della norma primaria», nonché del decreto n. 432 del 3 novembre 2021, a firma del Ministro, con il quale è stato ricostituito il Comitato. Condanna dell'Amministrazione a concludere il procedimento avviato con il decreto n. 30 del 2021 con un provvedimento espresso;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 maggio 2022 il Consigliere Alfonso Graziano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'Associazione esponente, con atto notificato l'8 settembre ha proposto ricorso per l'accertamento del silenzio-inadempimento in cui è incorso Ministero IMS per non aver portato a conclusione, entro il termine di legge, il procedimento di ricostituzione del Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto terzi (infra, anche solo "Comitato"), avviato con decreto del Presidente n. 31 del 30 marzo 2021.

Rappresenta l'Assotir che dopo la notifica del ricorso, il Ministero ha adottato il decreto n. 107 del 14 settembre 2021, con il quale ha stabilito di ritenere concluso

il procedimento avviato con il decreto n. 31 del 2021 come conseguenza dell'entrata in vigore dell'articolo 5, comma 11, del d.l. n. 121 del 2021 (convertito con modificazioni con L. n. 156/2021), che, come si assume nel – poi gravato con motivi aggiunti – decreto n. 107 del 14 settembre 2021 «ha modificato i criteri di ammissione delle associazioni al ricostituendo Comitato, prevedendo [...] che la Confederazione alla quale l'associazione aderisce deve aver fatto parte dell'Assemblea generale del CNEL per almeno tre mandati negli ultimi cinque e che può indicare una sola associazione di categoria».

Requisito successivamente venuto a mancare in Assotir poiché la Confederazione cui aderisce, ossia Confcommercio dopo lo spirare del termine massimo di conclusione del procedimento secondo la normativa allora in vigore, ha indicato quale rappresentante in seno al Comitato un'associazione diversa dalla ricorrente, ossia la FAI.

Il decreto n. 107/2021 consente alle associazioni quali Assotir, che avevano già presentato la loro candidatura nell'ambito del procedimento concluso, di confermare con modalità semplificate, il loro interesse alla partecipazione alla procedura di nomina. La ricorrente espone di aver espresso tale conferma di interesse, peraltro precisando che questa conferma non avrebbe dovuto intendersi quale rinuncia a contestare la legittimità dell'operato dell'Amministrazione.

Senonché in data 3 novembre 2021 è stato poi adottato dal Ministro il decreto di nomina dei rappresentanti del Comitato, che non contempla alcun rappresentante di Assotir.

1.3. Con motivi aggiunti proposti il 12 novembre 2021 Assotir impugna sia il decreto n. 107/2021 del 14 settembre 2021 che quest'ultimo decreto del 3 novembre 2021 con contestuale istanza cautelare.

2. Si è costituito Il Ministero intimato con comparsa meramente formale della difesa erariale già prodotta con allegata la relazione del presidente del Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto terzi in data 22.9.2022 nel giudizio e sul silenzio inadempimento ex art. 117 c.p.a.

3. Con Ordinanza collegiale del 25.11.2021 n. 114 la Sezione disponeva la conversione del rito da speciale ex art. 117 c.p.a. sul silenzio inadempimento a rito ordinario, considerato che con l'atto introduttivo del giudizio l'Associazione ricorrente aveva chiesto l'accertamento del silenzio-inadempimento formatosi sull'istanza riguardante il procedimento di ricostituzione del Comitato e che con motivi aggiunti sono stati gravati i suindicati successivamente adottati.

3.1. Alla Camera di consiglio del 12 gennaio 2022 la Sezione respingeva la domanda cautelare spiegata con i motivi aggiunti con Ordinanza n. 381 del 2022:

“Ritenuto, ad un sommario esame proprio della presente fase cautelare, che il ricorso non appare assistito da sufficiente fumus boni iuris, atteso che i provvedimenti oggetto di impugnativa sembrano trovare fondamento nelle previsioni introdotte dall'art. 5, comma 11, D.L. n. 121/2021 (convertito con modificazioni da L. n. 156/2021), delle quali costituiscono nel caso di specie applicazione conformemente al principio generale “tempus regit actum”.

3.2. Pronunciatosi sull'appello cautelare interposto dalla ricorrente avverso la riportata ordinanza il Consiglio di Stato, Sez. V, con Ordinanza 18 marzo 2022, n. 1287 accoglieva il gravame ai soli fini della sollecita fissazione da parte del Tribunale della trattazione del merito, chiedendo in sostanza alla Sezione di approfondire la questione della retroattività della novella *“Ritenuto ai sensi dell'art. 55 comma 10 c.p.a., che le esigenze della ricorrente siano apprezzabili favorevolmente e tutelabili adeguatamente con la sollecita definizione del giudizio nel merito tenuto conto che:*

1) è necessario approfondire in sede di merito la tematica della sostanziale retroattività della norma applicata (c.d. “retroattività impropria”, incidente in pejus su posizione sostanziale già normativamente qualificata e non operante esclusivamente sulla sequenza procedimentale), tenuto conto che, come noto, al legislatore non è precluso di emanare norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), “purché la retroattività trovi adeguata giustificazione

nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU” (Corte cost., 9 luglio 2015, n. 146, Corte EDU, Zielinski et Pradal & Gonzales et autres c. Francia, 28 ottobre 1999, §§ 50-61, e in senso sostanzialmente conforme quanto a principi espressi, Corte EDU, Maggio e altri c. Italia, 31 maggio 2011);

2) l’approfondimento di cui al punto 1) precede logicamente la soluzione della questione fondamentale qui esaminata e cioè se la sopravvenienza normativa in questione fosse idonea ad interferire con il procedimento in corso.”

Le parti non producevano memoria per il merito.

3.3. La ricorrente sua sponte integrava il contraddittorio nei confronti dei controinteressati non evocati in giudizio, vale a dire a tutte le associazioni di rappresentanza presenti nel Comitato centrale per l’Albo nazionale degli autotrasportatori:(Anita (Associazione Italiana Imprese Trasporti Automobilistici), Claii (Confederazione delle Libere Associazioni Artigiane Italiane), CNA Fita (Confederazione Nazionale dell’Artigianato e della Piccola e Media Impresa Confartigianato Trasporti, Associazione del movimento cooperativo Confcooperative, Fai (Federazione Autotrasportatori Italiani), Fedit (Federazione Italiana Trasportatori), Associazione del movimento cooperativo Legacoop, SNA Casartigiani (Sindacato nazionale autotrasportatori); l’atto di integrazione ‘ stato depositato il 2 maggio 2018 e previamente notificato alle citate parti controinteressate in data 14 aprile 2022 (cfr. date degli avvisi di ricevimento delle raccomandata postali aventi ad oggetto le notifiche) .

4. Alla pubblica Udienza del 18 maggio 2022 il gravame è stato trattenuto a sentenza.

Con il primo motivo aggiunto la ricorrente, rubricando eccesso di potere per irragionevolezza manifesta e illogicità, violazione dell’art. 11, disp. prel. al c.c. sulla successione di leggi nel tempo, violazione del principio di affidamento, dell’art. 97 della Costituzione sul principio di buon andamento e correttezza

dell'agere amministrativo, deduce che Ministero avrebbe dovuto concludere il procedimento di ricostituzione del Comitato avviato con il decreto n. 31 del 2021 entro il termine del 7 maggio 2021 o, al più tardi, considerando i 45 giorni di proroga previsti dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 293 del 1994, entro il termine del 21 giugno 2021. Evidenzia anche che dalle premesse del provvedimento impugnato si evince che lo schema del decreto ministeriale di ricostituzione del Comitato era stato trasmesso il 15 giugno 2021, integrato il 24 agosto, mancando soltanto la sua adozione da parte del Ministro.

Ragion per cui quando – in data 11 settembre 2021 – è entrata in vigore la novella dell'art. 5, comma 11, del d.l. n. 121 del 2021, che ha modificato i criteri per la nomina nel Comitato previsti dall'art. 10, comma 1, lett. f), del d.lgs. n. 284 del 2005, il termine per la ricostituzione del Comitato medesimo era già ampiamente scaduto, tanto è vero che l'Associazione ricorrente aveva già notificato il ricorso contro il silenzio inadempimento. Per la ricorrente, dunque la decisione dell'Amministrazione di dichiarare chiuso senza esito il procedimento pendente, attribuendo rilevanza allo *ius superveniens* solo perché il d.l. n. 121 del 2021 non avrebbe previsto una disciplina transitoria, si rivela giuridicamente scorretta, ossia illegittima.

Per la ricorrente, la lesione dell'affidamento determinata dal modo in cui ha agito l'Amministrazione deriva da ciò: Assotir era certa della nomina di un proprio rappresentante in seno al Comitato, in quanto possedeva – come confermato dallo stesso Ministero – tutti i requisiti previsti dalla vecchia formulazione della disposizione di legge.

Alla norma è stata data pertanto un'applicazione sostanzialmente retroattiva, a causa della quale Assotir è stata privata della certezza della nomina nel Comitato in un momento ampiamente successivo sia rispetto alla scadenza del termine procedimentale stabilito per far pervenire le candidature (26 aprile 2021), sia rispetto alla scadenza del termine per la conclusione del procedimento (21 giugno

2021), e comunque quando non era più in condizione di potersi procurare, aderendo ad un'altra confederazione, il presupposto mancante (l'indicazione da parte della confederazione di appartenenza).

4.1. La complessa e articolata doglianza può ricostruttivamente sintetizzarsi come segue.

Secondo la ricorrente la precedente formulazione dell'art. 10, co.1, lett. f) del d.lgs. n. 284 del 2005 nel testo vigente antecedentemente e fino alla data limite entro cui il procedimento per cui è causa doveva essere definito (21 giugno 2001) la procedura di ricostituzione del Comitato era contrassegnata da atti di mero accertamento in capo le associazioni di categoria degli autotrasportatori aspiranti, di dati o requisiti oggettivi, con esclusione di valutazioni discrezionali, e inoltre non prevedendo il legislatore la designazione da parte della Confederazione cui esse aderiscono.

4.2. Il Ministero doveva infatti in applicazione del vecchio testo dell'art. 10 co.1 lett.9 cit., riscontrare nell'associazione aspirante: 1. ordinamento interno a base democratica, sancito dallo statuto; 2. potere di rappresentanza, risultante dallo statuto, della categoria degli autotrasportatori, con esclusione di contemporanea rappresentanza di categorie aventi interessi contrapposti; 3. anzianità di costituzione, avvenuta con atto notarile, di almeno cinque anni, durante i quali siano state date, in maniera continuativa, anche a livello provinciale, manifestazioni di attività svolte nell'interesse professionale della categoria; 4. non meno di cinquecento imprese iscritte a livello nazionale, ovvero imprese iscritte con un totale di veicoli aventi massa complessiva non inferiore a ventimila tonnellate; 5. organizzazione periferica comprovata con proprie sedi in almeno venti circoscrizioni provinciali; 6. essere stata firmataria, nel corso degli ultimi dieci anni, di rinnovi del contratto collettivo nazionale di lavoro logistica, trasporto merci e spedizione; 7. essere rappresentata in seno al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, direttamente o per il tramite delle Confederazioni alle quali aderisce.

Dovendo dunque la P.A. unicamente accertare dei requisiti sopra enumerati senza procedere a valutazione discrezionale, secondo la ricorrente ciò renderebbe dovuto l'atto conclusivo con il necessario epilogo positivo per la Assotir, che aveva anche ricevuto dal Ministero la nota 4 agosto 2021 (All. 3 dei motivi aggiunti), di comunicazione della regolarità dell'esito della verifica del possesso dei requisiti, nota ricevuto oltretutto quando era già ampiamente scaduto il termine di conclusione del procedimento di ricostituzione del Comitato, coincidente con il periodo di proroga della durata dell'organo stesso.

4.3. Il fulcro della censura svolta in vari passi dell'esposizione del motivo in disamina e spesso riportando parti della giurisprudenza invocata, va individuato nel seguente assunto deduttivo: *“La scadenza del termine per provvedere alla ricostituzione del Comitato, pertanto, determina una situazione di sostanziale esaurimento della fattispecie, in conseguenza della quale sorge, in capo all'associazione che abbia i requisiti e che abbia tempestivamente chiesto la nomina, una posizione di vantaggio (ormai) acquisito, indifferente ai mutamenti normativi. Conseguenza da ciò l'impossibilità di applicare lo ius superveniens.”* di poi invocandosi sul tema pertinente giurisprudenza di prime cure e appello (motivi aggiunti, pag. 8).

5. A seguito della approfondita riflessione caratteristica della fase di merito di *plena cognitio* Il Collegio ritiene fondata la complessa ricostruita doglianza.

Va al riguardo esposto che, come più sopra anticipato, il resistente Ministero ha adottato il decreto n. 107 del 14 settembre 2021, con il quale ha determinato di ritenere concluso il procedimento avviato con il decreto n. 31 del 2021 quale effetto dell'entrata in vigore dell'articolo 5, comma 11, del d.l. n. 121 del 2021 (convertito con modificazioni con L. n. 156/2021) che, come si precisa nell'impugnato decreto n. 107 del 2021 «ha modificato i criteri di ammissione delle associazioni al ricostituendo Comitato, prevedendo [...] che la Confederazione alla quale l'associazione aderisce deve aver fatto parte dell'Assemblea generale del CNEL per

almeno tre mandati negli ultimi cinque e che può indicare una sola associazione di categoria».

Il pregiudizio per la ricorrente, come sopra accennato, origina dal fatto che modificando la norma sopravvenuta i criteri di ammissione delle associazioni, Assotir non ha più ottenuto la designazione di un proprio membro, perché la Confederazione cui aderisce, precisata nella Confcommercio, le ha preferito – ed ha quindi indicato all'Amministrazione – un'altra associazione, cioè la FAI.

Il decreto ministeriale impugnato (n. 107/2021) consentiva alle associazioni che, come Assotir, avevano già presentato la loro candidatura nell'ambito del procedimento concluso, di confermare l'interesse alla partecipazione alla procedura di nomina; ciò che la ricorrente assume di aver fatto, precisando tuttavia che tale conferma non costituiva acquiescenza all'operato dell'Amministrazione.

In data 3 novembre 2021 il Ministro ha emesso il decreto, perimenti impugnato, di nomina dei rappresentanti del Comitato, che non contempla alcun rappresentante di Assotir.

6. I punti nodali della controversia originano dalla posizione espressa nella motivazione del decreto n. 107/2021 assunto in corso di causa dal Ministero resistente in dichiarata applicazione dell'art. 5 del D.L. n. 121/2021, assumendosi nel decreto impugnato che «la novella legislativa introdotta dal decreto-legge n. 121/2021 non contempla una disciplina transitoria», per cui il Ministero l'ha ritenuta immediatamente applicabile alla procedura in corso di svolgimento.

6.1.E' tuttavia da ritenere, come in breve si argomenterà appresso, che il procedimento di ricostituzione del Comitato per cui è causa dovesse ritenersi già concluso al momento dell'entrata in vigore del d.l. 11 settembre 2021 n. 121, e ciò in forza delle norme di legge che fissavano la data di conclusione dello stesso al più tardi al 21 giugno 2021.

Non attribuendo infatti il legislatore all'inerzia del resistente Ministero, alcuna valenza significativa, si versa nella generale ipotesi di cui agli artt. 31 e 113 c.p.a. si è al cospetto di un silenzio - inadempimento (istituto di creazione pretoria sulla

scorta dell'art. 25 del d.P.R. n. 3/1957, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari disciplinanti il rapporto di servizio degli impiegati civili dello Stato; sul punto T.A.R. Lazio – Roma, Sez. III, 28.10.2022, n. 13992)

Invero, il Ministero avrebbe dovuto concludere il procedimento entro il termine prescritto, se avesse rispettato il quale, *ab initio* la ricorrente non avrebbe presentato il ricorso principale, tendente alla declaratoria di illegittimità del silenzio e alla statuizione dell'obbligo di provvedere.

Se infatti tale procedimento fosse stato concluso in corso di causa ma antecedentemente al varo del D.L. n. 121/2021, tale normativa non avrebbe condotto alla preclusione per Assotir di far parte del Comitato per l'Albo, determinata dal decreto 14 settembre 2021 n. 107 (gravato con i motivi aggiunti) adottato dal Ministero in applicazione dell'articolo 5, comma 11, del d.l. n. 121 del 2021, che, come si assume nel decreto citato «ha modificato i criteri di ammissione delle associazioni al ricostituendo Comitato, prevedendo [...] che la Confederazione alla quale l'associazione aderisce deve aver fatto parte dell'Assemblea generale del CNEL per almeno tre mandati negli ultimi cinque e che può indicare una sola associazione di categoria». Come si è visto, la Confcommercio cui aderisce la ricorrente ha indicato per la composizione del Comitato un rappresentante di altra associazione, ossia la FAI.

6.2. Opina il Collegio che l'inerzia dell'amministrazione – avversata con il ricorso introduttivo ex art. 117, c.p.a. e fondatamente censurata con il motivo aggiunto in scrutinio – consumatasi nel non aver concluso il procedimento avviato con decreto del Presidente del 30 marzo 2021 al massimo entro il 21 giugno 2021, non può condurre a ritenere che la durata massima del procedimento possa protrarsi di misura che si protragga l'inerzia dell'amministrazione. Che, altrimenti, sarebbe riconosciuto alla p.a. un potere di dilatare ad libitum per inerzia i termini di conclusione del procedimento, che nella specie scadevano, al massimo, il 21 giugno 2021.

Non può consentirsi al Ministero di decretare la formalizzazione della definizione del procedimento fissandola ad libitum nel 14 settembre 2021 a fronte della già compiuta scadenza del termine massimo di conclusione (21 giugno 2021) e dello stesso già accertato possesso in capo alla ricorrente del possesso dei dati o requisiti contemplati all'art. 10, co. 1, lett. f) del D.lgs. 284/2005.

Come infatti lamenta la ricorrente con il primo motivo aggiunto, il Ministero avrebbe dovuto definire il procedimento di ricostituzione del Comitato avviato con il decreto n. 31 del 2021 entro il termine del 7 maggio 2021 o, al più tardi, considerando i 45 giorni di proroga previsti dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 293 del 1994, entro il termine del 21 giugno 2021.

Dalle stesse premesse del provvedimento impugnato emerge inoltre che lo schema del decreto ministeriale di ricostituzione del Comitato era stato trasmesso il 15 giugno 2021, e poi integrato il successivo 24 agosto, mancando soltanto la sua sottoscrizione da parte del Ministro.

Sottolinea peraltro il Collegio che anche la predetta "integrazione" dello schema di decreto avvenuta solo il 24 agosto 2021 non può valere a vanificare la data estrema di scadenza del termine di conclusione del procedimento, da individuarsi, pur con il beneficio della proroga prevista dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 293 del 1994 nel del 21 giugno 2021.

6.3. Al riguardo, più in particolare, in punto di ricognizione normativa riscontra il Collegio la fondatezza in fatto dell'assunto della ricorrente circa i requisiti, *rectius*, i dati che il Ministero doveva accertare, indicati nell'enumerazione di cui a pag. 7 dei motivi aggiunti e più sopra riprodotti al par.4.2., atteso che effettivamente l'art. 10, co. 1, lett. f) del d.lgs. n. 284/2005 commetteva al Ministero, onde individuare le associazioni i cui rappresentanti potessero comporre la compagine del Comitato centrale per l'Albo, l'espletamento di un'attività di mero accertamento del possesso dei dati oggettivi menzionati ai punti 1 – 7 del par.4.2.che precede.

La delineata natura di atto di accertamento dei requisiti sopra enumerati e non di valutazione discrezionale configura quindi l'atto conclusivo come un atto dovuto e

di segno positivo per la ricorrente, la quale del resto aveva ricevuto dal Ministero in data la nota 4 agosto 2021, prot. n. 2881 (All. 3 dei motivi aggiunti), di comunicazione della regolarità della verifica del possesso dei requisiti.

Tale nota, inviata via Pec ad Assotir, recante ad oggetto *“Ricostituzione del Comitato centrale per l’Albo nazionale autotrasporto - Controlli a campione – Comunicazione esito”* il Ministero resistente- Comitato Centrale per l’Albo,” afferma che *“In riferimento all’oggetto e alla relativa corrispondenza intercorsa, si comunica che i controlli si sono conclusi con esito regolare.”*

Siffatto tenore testuale comprova dunque che al Ministero era demandato un mero accertamento, *recte*, l’effettuazione di un controllo del possesso dei requisiti in questione il cui attestato possesso, espresso in termini di “esito regolare”, letto alla luce della tratteggiata assenza di valutazione discrezionale di requisiti emergente dal testo dell’art. 10. co. 1, lett. f) del d.lgs. n. 284/2005 disegna in termini di vincolatività l’atto conclusivo del procedimento.

6.4. Risulta pertanto fondata la doglianza della ricorrente secondo cui l’avvenuto spirare del termine per provvedere alla ricostituzione del Comitato ha determinato una situazione di sostanziale esaurimento della fattispecie, per via del quale della quale è sorta a favore dell’associazione che, come Assotir, aveva i requisiti e che aveva tempestivamente chiesto la nomina, una posizione di vantaggio acquisito, indifferente ai mutamenti normativi.

L’esito scontato del procedimento, discendente dalla delineata vincolatività del provvedimento finale induce quindi a ritenere il procedimento già concluso, avendo l’Amministrazione consumato il suo potere ovvero che, nella terminologia del ricorrente la fattispecie procedimentale si era già esaurita. Ergo, la sopravvenienza normativa è da considerare irrilevante, non potendo arrecare un vulnus all’affidamento, di cui fondatamente la ricorrente deduce e rubrica la violazione, consolidato dal congiunto operare dell’art 10, co. 1, lett. f) del d.lgs. n. 284/2005, che non contempla alcuna attività valutativa ma un accertamento di dati,

nonché della formale attestazione del già compiuto accertamento insito nella riportata nota del Ministero del 4 agosto 2021.

Nota che, come rileva la ricorrente è stata da essa oltretutto ricevuta quando era già ampiamente scaduto il termine di conclusione del procedimento di ricostituzione del Comitato, coincidente con il periodo di proroga della durata dell'organo stesso. Ciò che ancora mancava era la adozione del decreto del Ministro la quale non può che dequotare ad elemento esclusivamente formale, ovvero ad atto ricognitivo stante la vincolatività dell'atto stesso e la sostanziale conclusione del procedimento, da ritenersi, per tutto quanto visto, già prodottasi.

6.5. L'inerzia della pubblica amministrazione nella formalizzazione della conclusione di un procedimento che una norma di legge stabilisce doversi perfezionare entro un termine massimo va ricondotta all'istituto del silenzio – inadempimento ovvero silenzio – rifiuto di provvedere.

Tanto perché, come sopra precisato accennando al c.d. silenzio significativo, qui si versa in una ipotesi in cui la legge –nella specie il d.l. n. 293/1994– non annette significato (men che meno negativo) al silenzio – inadempimento in cui versa l'amministrazione nel caso all'esame e non può risolversi in danno per i privati a vario titolo coinvolti nel procedimento stesso. A ciò vi ostano i principi di doverosa tutela dell'affidamento, nella certa definizione del procedimento alla data massima prescritta dalla legge, nonché di buon andamento dell'amministrazione predicato all'art. 97 della Costituzione, principi dei quali la ricorrente fondatamente rubrica la violazione.

Ne consegue che, come esattamente lamenta la ricorrente, allorché l'11 settembre 2021 è entrato in vigore l'art. 5, comma 11, del d.l. n. 121 del 2021, che ha modificato i criteri per la nomina nel Comitato previsti dall'art. 10, comma 1, lett. f), del d.lgs. n. 284 del 2005, il termine per la ricostituzione del Comitato medesimo era già largamente scaduto, tanto è vero che l'Associazione ricorrente aveva notificato il ricorso contro il silenzio.

La nuova normativa non era pertanto atta ad incidere sulle condizioni, sui requisiti

e sui criteri stabiliti per la nomina del Comitato centrale per l'Albo dei Trasportatori di cose per conto terzi, contemplati dall'art. 10, co.1, lett. f) del d.lgs n. 284/2005

6.6. Evidenzia il Collegio che il testo dell'art. 10, co.1, lett. f) del d.lgs. 25 novembre 2005, n. 284, che stabilisce in apertura che *"1. Il Comitato centrale è composto dai seguenti membri effettivi, nominati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti:"*, è il seguente:

(lett.a) – e omissis)

f) un rappresentante espressione delle associazioni di categoria degli autotrasportatori, nonché un rappresentante espressione delle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo giuridicamente riconosciute dal Ministero competente ai sensi delle vigenti disposizioni, che abbiano i seguenti requisiti (3):

1) ordinamento interno a base democratica, sancito dallo statuto;

2) potere di rappresentanza, risultante in modo esplicito dallo statuto, della categoria degli autotrasportatori, con esclusione di contemporanea rappresentanza di categorie aventi interessi contrapposti;

3) anzianità di costituzione, avvenuta con atto notarile, di almeno cinque anni, durante i quali siano state date, in maniera continuativa, anche a livello provinciale, manifestazioni di attività svolte nell'interesse professionale della categoria;

4) non meno di cinquecento imprese iscritte a livello nazionale, ovvero imprese iscritte con un totale di veicoli aventi massa complessiva non inferiore a ventimila tonnellate;

5) organizzazione periferica comprovata con proprie sedi in almeno venti circoscrizioni provinciali;

6) essere stata firmataria, nel corso degli ultimi dieci anni, di rinnovi del contratto collettivo nazionale di lavoro logistica, trasporto merci e spedizione;".

Alla lettera F) è stato poi aggiunto dall'articolo 5, comma 11, lettera b), del D.L. 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni dalla Legge 9 novembre 2021, n. 156, il seguente numero 7) che è stato applicato retroattivamente dal Ministero inficiando una procedura già pervenuta all'epilogo conclusivo mercé il già effettuato e con esito regolare, controllo dei requisiti richiesti alle associazioni di categoria i riportanti numeri da 1 a 6 del testo della norma de qua nella sua versione originaria ante l'aggiunta recata con il numero 7 che segue:

“7) essere rappresentata in seno al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, direttamente o per il tramite della Confederazione alla quale aderisce; ove sia rappresentata per il tramite della Confederazione, tale Confederazione deve aver fatto parte dell'Assemblea Generale del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro almeno per tre mandati negli ultimi cinque e può indicare una sola associazione di categoria;”.

7. Dalla delineata avvenuta sostanziale conclusione del procedimento sopra argomentata, nonché dall'assenza nella novella d'un dato, chiaro o implicito ma desumibile, che blocchi i procedimenti di rinnovo avviati con la vecchia normativa secondo una razionale giustificazione, discende l'impossibilità che l'art. 5 del D.L. 11 settembre 2021, n. 121 abbia efficacia retroattiva ai sensi dell'art. 11 delle disp.prel. al codice civile del quale altresì la ricorrente rubrica e deduce a ragione la violazione con il primo motivo di ricorso.

Segnala il Collegio che oltre alla sentenza di cui a Corte cost., 9 luglio 2015, n. 146 ed alla giurisprudenza comunitaria ivi richiamata, citata nell'Ordinanza n. 1287/2022 del Consiglio di Stato con cui si chiedeva alla Sezione un approfondimento sul tema, degna di particolare nota è una successiva sentenza della Corte Costituzionale che ha efficacemente tratteggiato la portata fondamentale ed i confini del divieto di retroattività della legge con specifico riguardo al procedimento amministrativo ad altresì i casi di consentita retroattività della *lex posterior*.

La Corte ha puntualizzato al riguardo che *“Il divieto di retroattività della legge,*

previsto dall'art. 11 disp. prel. cod. civ., costituisce principio fondamentale di civiltà giuridica. Esso, tuttavia, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., riservata alla materia penale. Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale.” (Corte Cost., 9 maggio 2019, n. 108)”.

Ma siffatta facoltà limitatamente attribuita al legislatore, di varare norme con efficacia retroattiva, richiede, all'evidenza, che sia la stessa legge che le prevede, a dover testualmente, con specifica disposizione, stabilire che la legge stessa, o singoli articoli, si applichino anche a fattispecie venute ad esistenza in epoca antecedente. Occorrendo altresì che il legislatore dia conto, nel preambolo ovvero nella stessa disposizione sancente la predetta retroattività, delle superiori ragioni che la giustificano e della ponderazione tra esse e gli interessi e i valori incisi dal meccanismo di retroazione delle novelle disposizioni.

7.1. Precisa infatti al riguardo la Corte che *“Le leggi retroattive, in particolare, devono trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata.”*

A tale specifico proposito la Consulta ha puntualizzato, in maniera calzante alla vicenda all'esame, che *“Tra i limiti all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo, rileva particolarmente l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina modificata. Esso, ritenuto principio connaturato allo Stato di diritto, trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ed è da considerarsi ricaduta e declinazione “soggettiva” dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto.”*; affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che

peraltro, prosegue la Corte, pure essendo un aspetto fondamentale indispensabile dello Stato di diritto, non è tutelato in termini assoluti e inderogabili, essendo *“sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali (...)”*(Corte cost. n. 108/2019, con richiamo delle precedenti Sentenze n. 89 del 2018, n. 149 del 2017, n. 73 del 2017, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016).

Alcuna espressa previsione di retroattività né di estrinsecazione di avvenuto bilanciamento di interessi è dato riscontrare nel d.l. 11 settembre 2021, n. 121, non potendosi conseguentemente sostenere l'efficacia retroattiva rispetto al procedimento di ricostituzione del Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori e sui criteri all'uopo previsti dall'art. 10, co.1, lett. f) del d.lgs n. 284/2005.

8. Sotto altro ma parallelo profilo evidenzia il Collegio che quand'anche dovesse reputarsi, arrestandocisi ad un livello esclusivamente formale (o formalistico) che il procedimento era ancora in corso al momento dell'entrata in vigore della novella di cui all'art. 5 del d.l. 11 settembre 2021 n. 121 posto a base dell'impugnato decreto n. 127/2021, è comunque fondata la linea difensiva della ricorrente secondo cui alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato, a tale procedimento stante la sua particolare configurazione ed essendo la fattispecie procedimentale già esaurita, non si applica lo *ius superveniens*.

Invero, anche questo Tribunale con la pronuncia correttamente citata da parte ricorrente, ha avuto modo di precisare che *«Ai sensi del principio “tempus regit actum”, ciò che rileva non è la data in cui il procedimento ha avuto avvio bensì il momento in cui l'Amministrazione provvede, avendo l'obbligo di operare nel rispetto dello ius superveniens e quindi sulla base della valutazione attuale degli interessi pubblici ad esso sottesi. L'opposto principio della tendenziale irretroattività dell'azione amministrativa si applica esclusivamente agli atti che incidono su diritti soggettivi o, comunque, su posizioni di vantaggio già acquisite»* (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 26 febbraio 2016, n. 2666).

8.1. Ebbene, al riguardo si è più sopra più evidenziato come la ricorrente avesse

maturato una posizione di vantaggio che declina in termini di affidamento meritevole di tutela, in forza del congiunto operare del disposto dell'art. 10, co.1, lett. f) del d.lgs. n. 284/2005 e dell'attestato avvenuto accertamento in suo favore dei dati o requisiti da tale norma contemplati, comunicatole con nota del Ministero del 4.8.2021 prot. 2081.

Ancora più esaustivamente, è stato precisato dal Consiglio di Stato che il “*principio (del “tempus regit actum”) – tendenzialmente opposto al più generale ‘principio di irretroattività della legge’ (in forza del quale la legge non dispone che per l’avvenire), ed al ‘principio di ultrattività della legge’ (secondo cui la norma continua a regolare, anche successivamente alla sua abrogazione, le situazioni maturate sotto il suo vigore) che di quest’ultimo è un corollario – di regola non è ritenuto applicabile dalla giurisprudenza se l’adottando provvedimento costituisca il necessario epilogo di un procedimento in corso (se l’adottando provvedimento costituisca, cioè, la necessaria conseguenza di atti procedurali già utilmente compiuti, o comunque di provvedimenti già adottati)*» (Consiglio di Stato, Sez. III, 5 giugno 2015, n. 2765).

8.2. Può utilmente anche richiamarsi il noto arresto dell’Adunanza Plenaria sulla non applicazione dello *ius superveniens* ai procedimenti concorsuali, specie nell’infirmare i segmenti procedurali dedicati all’accertamento o alla ricognizione dei requisiti di ammissione alle procedure stesse, alla valutazione dei titoli, i quali restano cristallizzati alla data di avvio delle procedure, che come noto si diparte dalla pubblicazione del bando.

Il Supremo organo della Giustizia Amministrativa ha da tempo sancito il cennato principio affermando che “*Secondo i principi in tema di ius superveniens, in materia di pubblici concorsi, le disposizioni normative sopravvenute in materia di ammissione dei candidati, di valutazione dei titoli o di svolgimento di esami di concorso e di votazioni non trovano applicazione per le procedure in itinere alla data della loro entrata in vigore, in quanto il principio tempus regit actum attiene*

alle sequenze procedurali composte di atti dotati di propria autonomia funzionale, e non anche ad attività (quale è quella di espletamento di un concorso) interamente disciplinate dalle norme vigenti al momento in cui essa ha inizio. Pertanto, mentre le norme legislative o regolamentari vigenti al momento dell'indizione della procedura devono essere applicate anche se non espressamente richiamate nel bando, le norme sopravvenienti per le quali non è configurabile alcun rinvio implicito nella lex specialis, non modificano, di regola, i concorsi già banditi a meno che diversamente non sia espressamente stabilito dalle norme stesse.” (Consiglio di Stato ad. plen. 24 maggio 2011, n. 9).

Non va certo sottaciuto che il procedimento di ricostituzione de Comitato *de quo agiutr* non è *stricto sensu* una procedura concorsuale ma altrettanto non può revocarsi in dubbio che trattasi di una procedura ad evidenza pubblica di individuazione di rappresentanti di associazioni di categoria in seno al Comitato stesso, atteso che lo stesso decreto indittivo della procedura 30 marzo 2021, n. 31 precisa che n. 31 del 2021 ha ad oggetto una “*procedura pubblica per l'individuazione delle Associazioni in possesso dei requisiti indicati dall'art. 10, comma 1, lett. f) del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 284*”.

9. In definitiva, alla luce delle suesposte considerazioni il primo motivo aggiunto si profila fondato e va accolto potendosi prescindere dall'esame del secondo, incentrato sulla prospettata questione di legittimità costituzionale della norma de qua, ove da intendersi avente portata retroattiva.

10. Il ricorso avverso il silenzio inadempimento proposto dalla ricorrente va all'evidenza dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse essendo stato il fatto – inadempimento in cui sostanzia, superato dai provvedimenti sopravvenuti resi oggetto dei motivi aggiunti sul cui vaglio di legittimità trasla e si concentra l'interesse a ricorrere della deducente.

11. Le spese di lite possono essere compensate in virtù della novità della questione affrontata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla i decreti impugnati.

Dichiara improcedibile il ricorso avverso il silenzio inadempimento.

Compensa le spese di lite tra le costituite parti.

Ordina che la presente Sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 18 maggio 2022 con l'intervento dei Magistrati:

Silvestro Maria Russo, Presidente

Alfonso Graziano, Consigliere, Estensore

Roberto Montixi, Referendario

L'ESTENSORE
Alfonso Graziano

IL PRESIDENTE
Silvestro Maria Russo

IL SEGRETARIO