

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 01530/2026 REG.RIC.



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 Quinta Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1530 del 2026, proposto da
Ordine degli Ingegneri della Provincia di Genova, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Betti, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Giustizia, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei
rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ope legis*
dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma,
via dei Portoghesi, 12;

per l'accertamento

dell'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero della Giustizia e dal Ministero
dell'Economia e delle Finanze, sull'istanza presentata in data 4 marzo 2025
dall'Ordine degli Ingegneri di Genova ai sensi dell'art. 54 del DPR 115/02 ed
avente ad oggetto l'adeguamento dei compensi degli ausiliari del magistrato di cui
al d.P.R. 30/5/2002 in base all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di

operai ed impiegati (c.d. indice FOI) rilevato dall'ISTAT;

nonché per la condanna

delle intimate Amministrazioni ad emanare il provvedimento richiesto dall'Ordine ricorrente con la suddetta istanza, provvedendo a riadeguare la misura degli onorari fissi, variabili e a tempo, del D.M. 30 maggio 2002 emanato dal Ministero della Giustizia di concerto col Ministero dell'Economia e delle Finanze pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 5 agosto 2002, n. 182, o comunque ad adeguare la misura degli onorari fissi, variabili e a tempo, spettanti agli ausiliari del magistrato nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario, quantomeno con particolare riferimento ai Consulenti Tecnici e ai Periti iscritti all'Albo dell'Ordine degli Ingegneri, in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, verificatasi nel periodo da agosto 1999 ad agosto 2023, ritenuta nella percentuale in aumento del 60,1% o nel periodo ritenuto di giustizia, o comunque nella percentuale da stabilirsi in corso di causa, in ogni caso, tenendo conto che per le vacanze successive alla prima, occorre disporre la determinazione in misura non inferiore a quella stabilita per la prima vacanza, comunque da riadeguarsi come richiesto;

nonché per la nomina

in caso di perdurante inerzia serbata dalle Amministrazioni intime, di un commissario *ad acta* incaricato di concludere il procedimento con l'adozione del provvedimento richiesto, ponendo i conseguenti costi a loro carico;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Giustizia e di Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2026 il dott. Enrico Mattei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe si contesta il silenzio serbato dal Ministero della Giustizia e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, sull'istanza presentata in data 4 marzo 2025 dall'Ordine degli Ingegneri di Genova ai sensi dell'art. 54 del DPR 115/02 ed avente ad oggetto l'adeguamento dei compensi degli ausiliari del magistrato di cui al d.P.R. 30/5/2002 in base all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati (c.d. indice FOI) rilevato dall'ISTAT.

Sostiene in sintesi l'Ordine ricorrente che l'illegittimità dell'inerzia serbata dal Ministero della Giustizia e dal Ministero delle Finanze discenderebbe:

- *in primis*, dai principi generali dell'azione amministrativa codificati dall'art. 2 della L. 241/1990 che, nel prevedere l'obbligo delle P.A. di concludere i procedimenti mediante l'adozione di un provvedimento espresso, ha sancito il principio della “doverosità dell'azione amministrativa”;
- *in secundis*, dalla stessa lettera della norma (art. 54 del D.P.R. 115/02) che impone alle predette amministrazioni di effettuare l'adeguamento dei compensi all'indice FOI dell'ISTAT, come anche sottolineato dalla Corte Cost. con sent. n. 89/2020 e, più recentemente, con sent. n. 179\2025.

I Ministeri intimati si sono costituiti in giudizio eccependo in via pregiudiziale l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice adito, e rilevando nel merito della pretesa di parte ricorrente che l'adeguamento degli onorari non dipende da una mera formula matematica, bensì da una apprezzamento discrezionale dei vari interessi rilevanti, con la conseguenza che l'Amministrazione potrà valutare, preliminarmente, se procedere ad un adeguamento che consenta il mero recupero dell'inflazione o, invece, a più consistenti modifiche tariffarie, eventualmente incidenti anche sulla base di calcolo sulla quale operare la rivalutazione periodica, secondo criteri di apprezzamento di natura politica.

Con memorie in data 29 marzo 2026, 3 aprile 2026 e 22 maggio 2025, parte ricorrente ha insistito per l'accogliendo del ricorso.

Alla camera di consiglio del giorno 24 giugno 2026 la causa è passata in decisione. Tanto premesso, deve in via pregiudiziale essere respinta l'eccezione sul difetto di difetto di giurisdizione del giudice adito, dovendo la posizione giuridica soggettiva vantata dell'Ordine ricorrente configurarsi quale interesse legittimo, a fronte della richiesta attività provvedimentale della PA, che seppur vincolata nei suoi criteri di calcolo, rimane pur espressione di apprezzamento discrezionale dei vari interessi in gioco, da cui discende una valutazione che va oltre il mero recupero dell'inflazione e che dia luogo a più consistenti modifiche tariffarie, eventualmente incidenti anche sulla base di calcolo sulla quale operare la rivalutazione periodica.

Nei descritti termini si è pronunciata la stessa giurisprudenza amministrativa in analogo contenzioso di adeguamento ISTAT delle tariffe per le strutture residenziali psichiatriche, che nel declinare la propria giurisdizione sulla sola domanda di pagamento delle somme conseguenti all'adeguamento, trattandosi appunto di diritto soggettivo di credito, ha dichiarato l'illegittimità dell'impugnato provvedimento di adeguamento tariffario in quanto adottato in violazione dei criteri previsti, così riconoscendo che tale attività conserva natura provvedimentale (T.A.R. Molise, sez. I, sent. n. 360 del 13 giugno 2018; idem nn. 204, 208 e 224 del 2020).

D'altronde la Corte Costituzionale, con sentenza n. 89/2020 (puntualmente richiamata da entrambe le parti in causa), nel pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, legge n. 319/1980 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria) e degli artt. 50 e 54, d.P.R. n. 115/2002 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia – Testo A) ha definitivamente chiarito che la lettera dell'art. 54 del citato Testo Unico rende discutibile l'assunto secondo il quale il preteso adeguamento tariffario sarebbe vincolato anche nel *quantum*, atteso che la disposizione in esame ragiona di un adeguamento triennale in relazione alla variazione dell'indice dei prezzi al

consumo, utilizzando una espressione lessicale che non esclude affatto che per l'Amministrazione residuino margini discrezionali riguardo alla puntuale corrispondenza tra indici ISTAT e percentuale di adeguamento degli onorari.

Conclude pertanto il Giudice delle leggi affermando che *“questa Corte - salvo il periodo in cui la legislazione non prevedeva alcun meccanismo di aggiornamento - ha sempre ritenuto che il mancato adeguamento periodico dei compensi per gli ausiliari del magistrato è dipeso da omissioni amministrative, non risolvibili attraverso un intervento del giudice delle leggi, ma con "altri rimedi", tra i quali, ora, ben può indicarsi lo strumento del ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, regolato dall'art. 117 del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (...)”* (cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 89 del 15 maggio 2020).

Nel merito il ricorso è fondato e va accolto, essendo sufficiente per ritenere la sussistenza del richiesto obbligo a provvedere la presentazione di una formale istanza seguita dalla scadenza del relativo termine, senza che sia intervenuto alcun pronunciamento da parte dell'Amministrazione.

Osserva infatti il Collegio che nel caso di specie entrambi i suddetti presupposti appaiono integrati, atteso che a fronte della domanda di adeguamento dei compensi in questione presentata in data 4 marzo 2025, risulta ampiamente superato il termine a provvedere dettato dall'art. 2, commi 3 e 4, della legge n. 241/90 che non può essere superiore a 90 giorni, ovvero a 180 giorni nei casi espressamente indicati, a fronte peraltro della intervenuta notifica del ricorso in esame il giorno 2 febbraio 2026 e suo successivo deposito del 4 febbraio 2026, ossia non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento, così come imposto dall'art. 31, comma 2, cod. proc. amm.

Occorre infatti ricordare, alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale formatosi al riguardo, che *“L'obbligo dell'amministrazione pubblica di provvedere sulle istanze del privato con un provvedimento formale corrisponde ad un principio di civiltà giuridica, codificato dalla legge generale sul provvedimento amministrativo 7 agosto 1990, n. 241 art. 2, che trasmette un forte segnale in*

ordine alla doverosità dell'espresso agire della pubblica amministrazione, collegato al necessario raggiungimento della definizione, in senso positivo o negativo, di quella quota di interesse sostanziale concretamente messo in moto dall'atto di impulso del privato ed in esso soggettivizzata (cfr. T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I bis, 4 ottobre 2010, n. 32659). In presenza di una formale istanza l'Amministrazione è tenuta a concludere il procedimento, e ciò anche se ritiene che la domanda sia irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondata, non potendo rimanere inerte. Il legislatore, infatti, ha imposto al soggetto pubblico di rispondere alle istanze private, sancendo l'esistenza di un dovere che rileva ex se quale diretta attuazione dei principi di correttezza, buon andamento e trasparenza, consentendo altresì alle parti, attraverso l'emanazione di un provvedimento espresso, di tutelare in giudizio i propri interessi a fronte di provvedimenti ritenuti illegittimi (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 23.02.2022, n. 1283; Cons. Stato, Sez. III, 13.7.2021, n. 5284; Cons. Stato, Sez. III, 19.04.2018, n. 2370; Cons. Stato, Sez. III, 18.05.2020, n. 3118)'' (cfr., Cons. St., n. 1061/2024 e n. 2420/2022).

Pertanto nel caso di specie, a prescindere dall'istanza dell'Ordine professionale ricorrente, l'Amministrazione avrebbe comunque dovuto procedere d'ufficio all'adeguamento dei compensi dei compensi degli ausiliari del magistrato, così come imposto dall'art. 54 del d.P.R. n. 115/02, il quale *“non condiziona più l'adeguamento a una valutazione dell'amministrazione, bensì impone alla stessa di effettuarlo periodicamente (come meglio si dirà infra), prevedendo che i parametri remunerativi siano aggiornati (debbano, perciò, esserlo) con cadenza triennale”* (Corte Cost. sentenza n. 89/2020).

Non appare d'altra parte ravvisabile alcuna preclusione alla esperibilità del rito del silenzio ex artt. 31 e 117 c.p.a., laddove si possano individuare, come nella fattispecie, *“interessi legittimi differenziati e qualificati, in particolare nelle ipotesi di procedimenti officiosi aventi ad oggetto attività di natura generale programmatica e pianificatoria dovuta nell'an ma discrezionale nel quomodo e*

nel quid (Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 273; C.g.a., sez. giur., 9 ottobre 2020, n. 905)” (Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2020, n. 2212).

Valga del resto considerare che “...anche i procedimenti di approvazione degli atti amministrativi generali e degli atti normativi non sono esclusi dal campo di applicazione della L. n. 241 del 1990, come dimostra il fatto che l’art. 13 di tale legge sottrae gli indicati procedimenti solo all’applicazione del Capo III della legge, e non a tutta la legge...”, come pure il fatto che “...gli artt. 31 e 117 c.p.a. si riferiscono, genericamente, alla conclusione del "procedimento amministrativo", senza fare esplicito riferimento al procedimento di approvazione di uno specifico atto amministrativo, si ricava che non sono gli artt. 31 e 117 c.p.a. a costituire un ostacolo insormontabile alla esperibilità del rito del silenzio nei confronti dell’inerzia delle amministrazioni nella approvazione di atti amministrativi generali o di natura normativa” (cfr. Cons. St., n. 1061/2024 e n. 3652/2025).

In conclusione, a fronte di formale istanza di adeguamento dei compensi dei CTU, le Amministrazioni intimare avrebbero pronunciarsi sulla stessa, ovvero attivarsi d’ufficio emanando il richiesto provvedimento di adeguamento triennale, così come imposto dall’art. 54 del DPR n. 115/02.

Alla stregua di quanto esposto, il Tribunale Amministrativo dispone che il Ministero della Giustizia e il Ministero dell’Economia e delle Finanze, di concerto tra loro, provvedano, entro il termine di 120 giorni dalla notifica o dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, a rispondere alla domanda di adeguamento dei compensi degli ausiliari del magistrato presentata dall’Ordine professionale ricorrente, previa acquisizione delle necessarie informazioni o certificazioni di calcolo elaborate dall’ISTAT, ovvero che provvedano ad adeguarne la misura in relazione alla variazione dell’indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati verificatasi nel periodo da agosto 1999 ad agosto 2023, tenendo conto in entrambi i casi che, per le vacanze successive alla prima, occorre comunque disporre la rideterminazione in misura non inferiore a quella stabilita per la prima vacanza.

In caso di perdurante inerzia delle Amministrazioni intimate, il Tribunale nomina sin d'ora commissario *ad acta* il Direttore della Direzione centrale affari giuridici e legali dell'ISTAT, il quale, con facoltà di delega e senza compenso, provvederà nel successivo termine di 90 giorni, decorrente dalla scadenza del precedente termine di 120 giorni.

La complessità delle questioni trattate costituisce giusto motivo per disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Floriana Rizzetto, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere, Estensore

Gianluca Verico, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Enrico Mattei

IL PRESIDENTE
Floriana Rizzetto

IL SEGRETARIO