



SEZIONE STACCATA DI BRESCIA

del Tribunale Amministrativo

Regionale per la Lombardia

Apertura dell'Anno Giudiziario 2024



Relazione del Presidente

Angelo Gabbricci

Brescia 29 Febbraio 2024

In copertina:
La confluenza tra il fiume Oglio e il fiume Po.

SOMMARIO

§ 1. INTRODUZIONE. L'ORGOGGIO DI UN TERRITORIO.	1
§ 2. IL TAR BRESCIA NEL 2023. LE PERSONE	4
§ 3. IL TAR BRESCIA NEL 2023. I NUMERI.	5
§ 4. DIARIO DI UN ANNO.....	8
§ 4.1. LE SCELTE QUOTIDIANE.	8
§ 4.2. LA FASE CAUTELARE.....	11
§ 4.3. I RITI SPECIALI.....	16
§ 4.4. L'UDIENZA PUBBLICA.	19
§ 4.5. PROCESSO TELEMATICO E GIUSTIZIA PREDITTIVA	23
§ 5. L'ARRETRATO DEL TAR BRESCIA.....	25
§ 5.1. PREMESSA. LE NORME.....	25
§ 5.2. PROGRESSIONE E REGRESSIONE.	28
§ 5.3. L'INCENTIVAZIONE PERDUTA.....	30
§ 6. I RAPPORTI CON IL FORO.....	32
§ 6.1. SCRIVERE PER FARSI CAPIRE.....	32
§ 6.2. LA COLLABORAZIONE.	36
§ 6.3. LE SPESE DI GIUSTIZIA.....	39
§ 7. CONGEDO.	41
APPENDICE I. MASSIME SCELTE.....	43
APPENDICE II. STATISTICHE.....	51

§ 1. INTRODUZIONE. L'ORGOGGIO DI UN TERRITORIO.

Saluto e ringrazio Autorità, Colleghi, Avvocati, Signore e Signori che partecipano a questa solenne Udienda pubblica.

Sono orgoglioso di presiedere ancora una volta questa cerimonia, che, nel rispetto di forme essenziali ma necessarie, ha l'obiettivo di riassumere lo stato della Giustizia amministrativa nell'ambito del Distretto in cui opera il T.A.R. che ho l'onore di dirigere, offrendo il rendiconto dell'anno trascorso, e gli impegni per il prossimo futuro.

La stesura di una simile relazione è sempre difficile, giacché conduce il suo autore sia ad avvertire di non aver sinora pienamente assolto con disciplina e onore alla propria funzione, sia a temere di non potersi emendare nel futuro, mentre già si profilano questioni nuove e complesse, alle quali dare risposte adeguate.

La Sede di Brescia ha competenza territoriale, stabilita dalla legge per qualsiasi materia, sulle quattro province di Brescia, Bergamo, Mantova e Cremona, per una superficie complessiva di 11.620 km², con 625 Comuni e 3.112.000 abitanti circa, aventi un reddito pro capite superiore ai 30.000 euro.

È un territorio dinamico e laborioso, in cui spiccano, tra gli altri, i settori agricolo, alimentare, chimico e farmaceutico, meccanico e siderurgico, tessile e quello turistico, in costante espansione anche per merito della nomina di Bergamo e Brescia a capitali italiane della cultura per il 2023.

È un territorio che, con la produzione, insieme affronta ogni giorno, con maturità e decisione, il tema della tutela

ambientale, con le bonifiche e la raccolta, distruzione e trasformazione dei rifiuti; un'articolata comunità alla ricerca di una crescita equilibrata, con una sanità che si propone di garantire a tutti standard evoluti e tempestivi.

È, ancora, un territorio fisicamente eterogeneo, tra le Alpi e il Po, che include il più grande lago d'Italia, unito da un fiume, l'Oglio, che nasce in provincia di Brescia, presso scintillanti vette, nell'alta Val Camonica, che tutta percorre, fino a formare il lago d'Iseo, e segnando da qui in avanti il confine tra le provincie di Bergamo e Brescia, e quindi tra questa e quella di Cremona, per poi attraversare la provincia di Mantova fino al fiume Po, la cui confluenza è raffigurata sulla copertina di quest'anno.

L'Oglio non attraversa le maggiori città di queste province, ma territori cui da secoli fornisce energia e acque d'irrigazione: queste ultime, in particolare, così preziose da rappresentare in passato motivo d'aspre contese, oggi quasi interamente superate con la realizzazione d'imponenti opere idrauliche, e con la emanazione di un regolamento governativo del 1934, definito, con qualche retorica, come la Pace dell'Oglio, il quale ne disciplina i diritti d'uso e le concessioni d'acqua. Un provvedimento che cito solo per sottolineare come la pubblica Amministrazione, quando agisca avvalendosi di operatori coscienti e tecnicamente preparati, è in grado di offrire servizi non facilmente sostituibili. Essa, naturalmente, poiché è composta da persone, può errare: e per questo non è superfluo il ruolo dei giudici amministrativi, soprattutto di quelli che vogliono emendare gli errori dell'Amministrazione, e non sostituirsi ad essa.

Ma non voglio offrire del fiume Oglio solo un'immagine di operosità, poiché lungo il suo corso si avvicendano luoghi e

opere di non comune bellezza, culturali e naturali, da cui inevitabilmente scaturiscono anche controversie, come del resto accade per molti altri luoghi tutelati, nell'ambito del territorio di competenza di questo Tribunale.

In effetti, l'ambiente nelle sue diverse implicazioni è materia di grande rilevanza per questo giudice, il quale deve decidere sia i ricorsi proposti dagli imprenditori contro i provvedimenti che, con riferimento alle autorizzazioni ambientali, ne limitano o ne escludono l'attività; sia, all'opposto, quelli delle associazioni ambientaliste, con cui si censurano i provvedimenti che tali attività consentono.

Non sono pochi nemmeno i giudizi avviati da Comuni, nei cui territori tali autorizzazioni sono destinate a trovare applicazione, e quelli dei titolari di diritti reali su beni immobili contro i provvedimenti con cui Comuni e Province, ritenuta la presenza in quelli d'una fonte d'inquinamento, impongono anche – o soltanto – alla proprietà operazioni di caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica.

Questioni ambientali sono spesso sottese anche alle scelte urbanistiche, mentre l'interesse alla conservazione dei beni ambientali, come di quelli storici e artistici, non di rado deve essere composto con le crescenti esigenze di risparmio energetico: porto l'esempio dei pannelli solari e dei sistemi di protezione termica per gli edifici tutelati o in zone tutelate, su cui non manca il contenzioso, in parte superato dalla disciplina introdotta dall'art. 9 del d.l. 17/2022.

È difficile per il giudice amministrativo dare soluzione a queste controversie, in cui coordinare norme non sempre di lineare interpretazione, complesse questioni tecniche e delicati bilanciamenti di interessi pubblici e privati: anche se va riconosciuto che l'ampiezza dei procedimenti, in cui

vengono coinvolte tutte le strutture portatrici dei diversi interessi implicati, rassicurano sulla qualità dell'istruttoria, seppure non sulla legittimità del risultato.

In ogni caso, anche se, come detto, i ricorsi in materia ambientale possono presentare particolari difficoltà nella decisione, essi s'impongono al giudice per una definizione quanto più possibile celere, ad evitare perduranti incertezze in sé pregiudizievoli, anche perché i provvedimenti emessi seguono spesso a procedimenti di durata pluriennale; inoltre, in un settore in cui la tutela ambientale è spesso presidiata anche dalla norma penale, è importante che il giudice amministrativo possa offrire il proprio tempestivo apporto alla Giustizia, intesa nella sua globalità.

§ 2. IL TAR BRESCIA NEL 2023. LE PERSONE

Dopo le precedenti considerazioni su un tema specifico, bisogna fornire i necessari ragguagli sull'intera attività del Tribunale; ma è doveroso che prima io ne ricordi con gratitudine gli artefici.

Voglio allora partire dal costante e competente impegno del segretario generale, la dott.ssa Marta Mondelli; voglio anche citare i direttori di Segreteria delle due Sezioni, dottori Cammarata e Trama, il quale ultimo mi ha trasmesso le statistiche qui inserite nella seconda appendice.

Estendo naturalmente il mio ringraziamento a tutto il personale amministrativo, inviando un particolare ringraziamento e un fervido augurio alla dottoressa Stefinlongo, cui in principalità si deve l'organizzazione di questa cerimonia; aggiungo, a titolo personale, il nome della dottoressa De Marco, che da anni con pazienza mi assiste come segretario d'udienza.

Quanto ai magistrati, il primo nome da fare è quello del Cons. Bernardo Massari, presidente della seconda Sezione, prossimo al congedo: so che per questa Sede sarà una grave perdita, non solo per l'esperienza, la competenza e l'abnegazione con cui egli svolge le sue funzioni, ma anche per l'umanità, il rispetto e la tolleranza che vi aggiunge, verso tutti noi e verso le parti.

Saluto ancora i Giudici *a latere* – in ordine di anzianità – Mauro Pedron, Ariberto Sabino Limongelli, Alessandro Fede, Marilena Di Paolo, Pietro Buzano e Luigi Rossetti; gli ultimi quattro hanno preso insieme servizio dal 1° giugno 2023 quali referendari di prima nomina, sostituendo i giudici Tagliasacchi, Zampicinini, Pavia e Bolognesi; voglio infine ricordare la tirocinante dott.ssa Agoni.

Come si desume dal precedente elenco, questo Tribunale, cui pure compete l'ottavo bacino d'utenza in Italia, ha un numero contenuto di giudici, inferiore di due unità rispetto alla pianta organica, e ciò sebbene alla fine di dicembre del 2023 fossero pendenti 1.582 ricorsi.

Peraltro, con il realismo che l'esperienza mi impone, mi limito a sperare che l'attuale pattuglia sarà almeno conservata nel numero – le persone hanno ogni diritto di trasferirsi - anche con le prossime immissioni, per poter garantire la definizione di un adeguato numero di controversie.

§ 3. IL TAR BRESCIA NEL 2023. I NUMERI.

Vanno ora esposti più dettagliatamente i dati relativi alla produzione del T.A.R. di Brescia, e, lo devo subito premettere, non sono dati molto positivi, almeno se raffrontati con il recente passato.

Durante il 2022, tra prima e seconda Sezione, erano state depositate 696 ordinanze cautelari, 181 ordinanze collegiali,

167 decreti monocratici cautelari e 136 decreti presidenziali decisorii, nonché 1195 sentenze, assommando brevi ed ordinarie; nel 2023, alle stesse voci corrispondono 420 ordinanze cautelari e 170 collegiali, 97 decreti cautelari e 71 decreti decisorii e 785 sentenze; soprattutto, mentre nel 2022 erano stati definiti 1.390 ricorsi, nell'anno appena trascorso il risultato è limitato a soli 885, con una diminuzione del 36,33%.

Sarebbe certo errato attribuire un simile esito a scarso impegno dei giudici estensori o del personale amministrativo. È probabile che esso sia invece da imputarsi anzitutto a me, per non aver saputo garantire la migliore produttività nel rispetto dei criteri, piuttosto rigorosi, stabiliti dall'Organo di autogoverno per determinare i carichi di lavoro: criteri che allontanano il rischio di creare nella Magistratura amministrativa un giudice impegnato, più che sulla qualità delle decisioni, su quantità e numeri da osservare, ma che certo non facilitano il lavoro di chi deve organizzare l'attività del Tribunale.

È però subito da aggiungere come la contrazione nei ricorsi definiti, testé citata, presenti almeno altre due cause oggettive, di cui la prima è costituita dalle norme interne all'organizzazione della Giustizia amministrativa, le quali limitano cospicuamente il numero di ricorsi che possono essere assegnati ai magistrati T.A.R. di prima nomina nei primi mesi dalla loro presa di servizio: e, come ricordato, nel 2023 quattro nuovi giudici, sostituendone altrettanti, hanno preso servizio a Brescia, apportando a questa Sede l'indubbio valore delle loro preparazione, riferita anche alle precedenti esperienze professionali, ma, insieme, una siffatta restrizione.

Inoltre, e pare a me assai più grave, come detto il T.A.R. di Brescia è escluso dall'ambito dei Tribunali presso cui possono

essere svolte udienze straordinarie, ulteriori cioè rispetto a quelle annualmente calendarizzate, con un distinto carico di lavoro, e separata retribuzione, tema che verrà più avanti ulteriormente indagato.

Nel 2023 si è peraltro avuta una diminuzione del 16,4% nel numero di ricorsi proposti, rispetto all'anno precedente, ovvero 984 contro 1.177, comunque in linea con la media dei quattro anni precedenti (997): una riduzione che in parte limita l'incremento dell'arretrato, su cui si tornerà.

È opportuno sottolineare che la riduzione dei nuovi ricorsi è comunque in gran parte correlata al tendenziale esaurimento di due particolari tipologie di contenzioso, ovvero quello derivante da una sanatoria, introdotta nel 2020 per gli stranieri irregolari in Italia, e quello relativo ai diritti di prelievo sul latte vaccino (le cd. "quote latte"): in quest'ultima materia si sono avuti 143 ricorsi contro i 199 del 2022, mentre i ricorsi degli stranieri sono scesi a 192 dai 395 del 2022.

La restante domanda di giustizia, assai diversificata, ha invece avuto oscillazioni quasi sempre moderate: essa attiene, tra l'altro, all'ambiente e all'inquinamento (46 ricorsi contro i 57 del 2022), agli appalti (44 contro 51), al commercio (12 contro 20), all'edilizia e urbanistica (148 contro 123), alla sicurezza pubblica, informative antimafia e a armi (72 contro 80), al pubblico impiego non contrattualizzato (42 contro 31); rilevanti anche i ricorsi in materia di espropriazioni e opere pubbliche che, nell'insieme, raggiungono il numero di 25 (13 nel 2022), in materia di accesso (18 contro 16), e di inerzia della pubblica amministrazione (17).

La qualità delle decisioni non è mancata neppure nel 2023. Voglio qui ricordare, in particolare, le sentenze in materia di

rapporto tra strumentazione urbanistica e consumo di suolo, di responsabilità per potenziale contaminazione di aree territoriali, di rapporto tra ricorso straordinario e giurisdizionale, di contributi di politica agricola comune, di convenzione tra azienda ospedaliera e università per la creazione di docenze, di prevenzione collaborativa per l'impresa sospettata di agevolazione mafiosa, di effettivo rispetto dei minimi salariali nelle procedure di gara ad evidenza pubblica, di giudizio d'ottemperanza e statuizioni civili d'accertamento: rinvio, per le massime, e per altre decisioni, all'appendice I di questa relazione.

§ 4. DIARIO DI UN ANNO.

§ 4.1. LE SCELTE QUOTIDIANE.

Nella relazione del 2023 doveti lamentare la situazione di crescente e preoccupante degrado dell'edificio demaniale in cui il TAR di Brescia ha la sua Sede. Quest'anno sono invece lieto di dare conto dei successivi positivi sviluppi, giacché l'intervento di consolidamento è stato completato per la parte particolarmente ammalorata dell'edificio, ed è destinato a essere integrato: e di tutto ciò devo ringraziare, oltre che il nostro personale, il Provveditore alle opere pubbliche, e i suoi collaboratori. Insomma, pur con qualche ulteriore impegno, *hic manebimus optime*.

Un edificio decoroso in cui rendere giustizia non è un vano scenario, un monumento eretto dai giudici per giustificare ogni loro condotta, anche censurabile, e parimenti non lo sono gli altri simboli della funzione giurisdizionale. All'opposto, la forma e il decoro, imposti al giudice dal suo ruolo, e altresì dal giudice imposti a chi lo affianca o lo fronteggia, ci devono

rammentare continuamente l'importanza della funzione - o servizio, se si preferisce - qui svolta, e chiedono a ciascuno di esserne costantemente degno: sbaglia chi crede che la funzione renda comunque degno l'individuo, e non che, all'opposto, questi debba innalzarsi, magari con fatica, al ruolo che si è scelto, rinunciando a una comoda indulgenza assolutoria, che sembra la conformistica cifra stilistica di questo tempo.

Ai giudici spetta dunque operare nel costante, anche puntiglioso, rispetto della legge, trattare ciascuna vicenda con la stessa imparziale dedizione, anche deludendo chi altrove è più uguale degli altri; pretendere da tutti lo stesso rispetto, anche formale, e parimenti offrirlo, ma senza soccombere ad occasionali atti di arroganza, e tutto ciò sempre con l'umiltà di saper riconoscere i propri errori e di porvi rimedio.

L'organizzazione di un Tribunale impone a chi lo dirige, o ne presiede una Sezione, tanto più quando è difficile garantire sempre il rispetto della ragionevole durata del giudizio, l'individuazione dei ricorsi da fissare prioritariamente per la decisione di merito (per la fase cautelare e per i riti camerale, i termini per le fissazioni sono pressoché automatici): si tratta di un problema costante e di ardua soluzione, dovendosi comunque valutare, in generale, la reale urgenza di decidere ognuna delle controversie pendenti (e in ciò è inevitabile un apprezzamento soggettivo) e insieme rispettare le prescrizioni contenute nel codice di rito e nelle norme approvate dall'Organo di autogoverno.

Se, di queste ultime, essenziali sono le regole, già accennate, sui carichi di lavoro esigibili da ciascun magistrato, fondamentale è, tra le prime, l'art. 8, I comma, delle norme di attuazione del processo amministrativo, per cui la fissazione dell'udienza di trattazione è effettuata secondo l'ordine d'iscrizione delle istanze di fissazione d'udienza.

È questo, peraltro, un criterio temperato sia dalle previsioni di fissazione prioritaria contenute nel codice – ricordo per tutti il rito appalti ex artt. 119 e 120 c.p.a. e i riti elettorali ex artt. 129 e 130 c.p.a., cui si è da ultimo aggiunto l’art. 12-bis del d.l. 16 giugno 2022, n. 68, convertito con l. 108/2022, in tema di giudizi amministrativi in materia di PNRR – sia dallo stesso art. 8, laddove dispone che “il presidente può derogare al criterio cronologico per ragioni d’urgenza, anche tenendo conto delle istanze di prelievo”. Né va dimenticato come, con una certa frequenza, il Consiglio di Stato, adito in grado d’appello sulla domanda cautelare, si avvalga della previsione di cui all’art. 55, X comma, seconda parte, c.p.a., e imponga al primo giudice la “sollecita fissazione” dell’udienza di merito, interferendo, sebbene del tutto lecitamente, con i poteri organizzativi di quello.

Il criterio cronologico di fissazione costituisce comunque uno strumento prezioso, prioritario nella sua obiettività, necessario per conseguire l’obiettivo essenziale dell’eliminazione dell’arretrato, evidentemente procedendo dal ricorso più risalente, per il quale è anche maggiore il rischio di una richiesta risarcitoria per eccessiva durata del processo.

Uno strumento tuttora non molto utilizzato, a Brescia e non solo, per accelerare la fissazione di un determinato ricorso è l’istanza di prelievo: non si deve dimenticare che attualmente tali istanze sono incluse in un’apposita cartella telematica e che ciascun presidente è tenuto a esaminarle periodicamente, e quindi a motivare, pur succintamente, l’eventuale rigetto della richiesta.

In questo T.A.R., per 61 delle 78 istanze presentate durante il 2023, il ricorso è già stato deciso, ovvero ne è stata fissata l’udienza pubblica di discussione; per le altre 17, che non sono

state accolte, si è comunque fornita una motivazione del rigetto, evidentemente utile in caso di reiterazione della richiesta; motivazione che, non di rado, si riferisce al contenuto troppo sommario dell'istanza, che pur sempre ha lo scopo di sopravanzare altri ricorsi depositati anteriormente, e che avrebbero dunque titolo ad essere decisi con precedenza.

Credo utile aggiungere che, delle istanze di prelievo, 9 si riferiscono a ricorsi proposti nel 2021, 45 a ricorsi del 2022, e 23 del 2023; inoltre, solo per definire l'ordine di grandezza, le istanze equivalgono al 5% circa dei ricorsi pendenti alla fine del 2023.

A tale strumento processuale, come si è detto di limitato impiego, viene talora preferita la presentazione di istanze cautelari, a volte prive dei presupposti di accoglimento – segnatamente sotto il profilo del danno grave e irreparabile – ma che una risalente prassi fa ritenere più produttive, perché determinano un contatto immediato con il giudice: l'esito di tale contatto, poi, dipende dalla personalità di ciascun magistrato.

§ 4.2. LA FASE CAUTELARE

È ora conveniente svolgere qualche riflessione sulla fase cautelare del giudizio amministrativo, con specifico riferimento a questo Tribunale.

Come noto, nel giudizio amministrativo di primo grado esistono attualmente tre strumenti cautelari, il decreto monocratico *ante causam* (art. 61 c.p.a.), il decreto monocratico interinale (art. 56 c.p.a.) e, naturalmente, l'ordinanza collegiale (art. 55 c.p.a.), cui in particolare continuiamo per inerzia a riferirci con il termine “sospensiva”, sebbene il legislatore assegni ormai da molti anni – per la

precisione dalla l. 21 luglio 2000, n. 205 – al giudice amministrativo un potere ben più ampio della mera sospensione degli effetti di un provvedimento, a tutela degli interessi oppositivi, riferendosi invece genericamente alle misure cautelari “che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso”.

È intanto da notare come non sia stata proposta al TAR di Brescia alcuna richiesta di decreto *ante causam* nel 2023, come già nel 2022; l'ultimo decreto risale all'ottobre 2021, e il precedente all'ottobre 2020: l'unica conclusione possibile è quella della marginalità di tale mezzo di tutela, che non ha in effetti pressoché nessuna utilità in un processo dai tempi e dai termini ordinari già molto contenuti, sicché non si vede perché presentare un preliminare compendio di ricorso, quando, con poco tempo in più, si può notificare un ricorso completo.

Come già esposto, nel corso del 2023 sono state emesse 420 ordinanze cautelari e 97 decreti monocratici in causa; per confronto, nel 2022 le ordinanze cautelari furono 696 e 167 i decreti cautelari. Si è dunque realizzata una riduzione del 39,65% delle ordinanze, mentre i decreti sono diminuiti del 41,91%: diminuzioni principalmente correlate alla contrazione dei ricorsi, di cui si è detto, in materia di stranieri e quote latte.

È da rimarcare come, anche nel 2023, non sia stata infrequente la tendenza da parte dei difensori di richiedere contestualmente al giudice entrambi i provvedimenti cautelari, senza però offrire, per il provvedimento monocratico, quella giustificazione in tema di “estrema gravità e urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio”, richiesta dal legislatore. Da ciò l'impressione di richieste non meditate,

introdotte perché ritenute prive di conseguenze sfavorevoli se respinte: ciò che è solo parzialmente vero, perché un'iniziale richiesta ingiustificata può indurre il giudice a dubitare della qualità dell'intera domanda.

Come si è prima accennato, non è raro che anche la domanda cautelare rivolta al Collegio sia precipuamente finalizzata ad ottenere una celere fissazione della pubblica udienza di merito, ma escludo che tale impostazione debba essere incoraggiata, anche per evitare un inopportuno appesantimento dell'udienza cautelare, pur nel caso in cui espressamente una o più parti proponano l'istanza per ottenere come rimedio cautelare un'ordinanza collegiale che, ex art. 55, X comma c.p.a, fissi l'udienza pubblica, valutazione che tuttavia spetta poi al Collegio soltanto.

L'istanza cautelare viene altre volte presentata con lo scopo preminente di pervenire ad una sentenza abbreviata al termine della stessa udienza camerale. In sé, ciò non è certo riprovevole, ma si deve tuttavia rimarcare che la sentenza in forma semplificata trova il suo fondamento, almeno di regola, in un numero limitato di questioni, processuali o di merito, da decidere: sicché appaiono paradossali le richieste di sentenze brevi nell'ambito di ricorsi complessi, con svariati motivi e accompagnati da decine di documenti, di cui il Collegio, soprattutto per le produzioni delle parti convenute, prende piena conoscenza a pochissimi giorni dall'udienza.

Ora, non serve ricordare che i provvedimenti cautelari sono strutturalmente provvisori e interinali, destinati cioè a fornire – o a negare – una tutela contingente e a essere sostituiti dalla sentenza. Essi devono bensì “motivare in ordine alla valutazione del pregiudizio allegato” e, ove occorra, circa “i profili che, a un sommario esame, inducono a una ragionevole previsione sull'esito del ricorso” (art. 55, IX comma, c.p.a.);

ma poiché non hanno la stabilità degli effetti di una sentenza, si dovrebbe evitare – come invece talvolta accade – di emettere decreti e ordinanze i quali, per ampiezza e profondità di argomentazioni, precorrono il contenuto della successiva sentenza di merito, che, magari a distanza di anni, spetterà emettere ad un distinto Collegio, il quale potrebbe trovarsi a dover operare delicate scelte di coerenza e convenienza.

Del resto, se l'estensore dell'ordinanza ritiene di potersi esprimere su tutti i profili determinanti, e il Collegio nella sua interezza condivide tale decisione, è sicuramente più opportuno emettere una sentenza in forma semplificata: a ben vedere l'essenza di una pronuncia giurisdizionale è spesso contenuta in poche frasi, precedute e seguite da molte altre solo per malintese ragioni di decoro; ma il bravo avvocato sa bene che le censure cui viene affidato il successo nella lite sono assai meno di quelle che per prudenza e dovere sono esposte in ricorso.

Vi è però un ambito in cui lo strumento cautelare, a parità di approfondimento della lite, può e deve essere talora preferito anche alla sentenza breve, ed è quello del *remand*, ovvero dell'ordinanza propulsiva, dove il provvedimento cautelare contiene un ordine all'Amministrazione di riesaminare in un termine stabilito la fattispecie sottoposta all'esame del giudice, ritenendo motivatamente presente un vizio, soprattutto di natura formale, che ha influito sulla decisione assunta con il provvedimento impugnato, come nel caso di violazioni del procedimento, travisamenti di fatto o difetti di motivazione.

Dopo il riesame – cui si può accompagnare o meno la sospensione interinale del provvedimento impugnato – si svolgerà, preferibilmente nell'ambito della stessa fase cautelare, e dunque entro un breve intervallo, un'altra

udienza, in cui si valuteranno gli esiti del riesame, e a cui potrà seguire, se l'interesse sostanziale restasse insoddisfatto, la presentazione di un nuovo ricorso, anche per motivi aggiunti, o l'abbandono della lite; ovvero una pronuncia di rito satisfattiva, se la nuova fase si fosse conclusa utilmente per la parte ricorrente.

La compatibilità delle ordinanze propulsive con il processo amministrativo è questione antica, e non è certo questa la sede appropriata per approfondirla.

Tuttavia, poiché questo Tribunale ne ha fatto ampio uso anche nel 2023, credo di dover ribadire nuovamente che, sul piano della disciplina positiva, l'art. 55, I comma, c.p.a., non assegna alle misure cautelari un contenuto tipico.

Ma, soprattutto, osservo che nella prassi quotidiana lo strumento è proficuo e incontra di massima il sostanziale consenso delle parti, e ciò vale più di molte riflessioni dottrinarie. Spesso ne viene espressamente richiesto l'impiego dai difensori, e le Amministrazioni non tentano di sottrarsene: e se ne variano gli esiti, in ogni caso si perviene rapidamente ad un rilevante chiarimento della fattispecie e, non di rado, ad un risultato definitivo per l'interessato in un intervallo contenuto.

Naturalmente, perché ciò avvenga, è necessario che il giudice abbia le idee del tutto chiare sul profilo di presunta illegittimità, che le amministrazioni dispongano di funzionari competenti e lealmente disposti a riconsiderare le loro precedenti scelte, e che i difensori a loro volta collaborino per giungere alla nuova determinazione amministrativa: credo di poter dire, pur con un margine di prudenza, che tutto ciò qui a Brescia non manca.

In conclusione, va ribadito come la fase cautelare – generalmente immanente all’intero sistema della giustizia – possa essere comunque decisiva nel processo amministrativo, anche perché vi svolge talora il ruolo che in altri processi è assegnato all’istruttoria.

Ma, proprio per questo, ne va fatto un uso attento e responsabile, senza indulgere in pigri automatismi, sia da parte dei giudici – che non sempre esplorano fino in fondo le possibilità offerte dallo strumento – sia da parte degli avvocati che non di rado si limitano a richieste cautelari solo generiche, le quali possono trovare la loro sanzione nella condanna alle spese per la relativa fase. Ad esempio, nel proporre l’istanza la parte non dovrebbe trascurare l’uno o l’altro dei due presupposti fondanti e, cioè, la probabile fondatezza del ricorso e il danno, benché si possa affermare che quanto più è palese e significativo l’uno dei due, tanto meno è rilevante l’altro, pur senza mai per del tutto la propria importanza.

§ 4.3. I RITI SPECIALI.

L’ostinato attaccamento per l’istanza cautelare conduce talora a inserirla, con occasionale successo, anche nei ricorsi proposti con i riti speciali, come l’accesso e il silenzio, che hanno comunque tempi brevissimi per la decisione di merito, e nei quali l’ipotetico accoglimento dell’istanza cautelare quasi sempre renderebbe inutile la pronuncia definitiva, pregiudicando il diritto di difesa delle parti evocate in giudizio, che vedrebbero così sacrificati i termini a ciò stabiliti.

Invero, i riti speciali sono, almeno per alcuni di essi, l’esito di un’importante evoluzione della giustizia amministrativa:

mediante gli stessi si perviene, per le relative materie, a pronunce in tempi estremamente contenuti, a garanzia d'interessi essenzialmente strumentali, da cui si possono sviluppare successive azioni a tutela di posizioni sostanziali. Si pensi al ricorso per accesso a documenti – qui ne sono stati proposti 18 nel 2023 – in funzione di un controllo sulla legittimità dell'agire amministrativo. Ovvero, ancora, al ricorso avverso l'inerzia dell'Amministrazione - finalizzato ad ottenere un provvedimento che potrà, se necessario, formare oggetto di successivo ricorso: se ne sono contati 16 nel 2023, con oggetti assai differenziati, sebbene in misura preponderante in materia di stranieri e edilizia.

Ancora, sin dalla prima remota disciplina del processo amministrativo, l'ordinamento ha apprestato un rito speciale, destinato a attuare sia le sentenze di merito del suo giudice, sia quelle emesse da altre giurisdizioni: sto riferendomi al giudizio di ottemperanza, il quale costituisce un importante parametro di capacità ed efficienza tanto della Giustizia, quanto dell'Amministrazione, e, in generale, della civiltà di un Paese.

Infatti, tanto minore è il numero dei giudizi di ottemperanza, in proporzione alle dimensioni del contenzioso pendente davanti a ciascun T.A.R., tanto maggiore è la qualità delle sentenze emesse costì, il rispetto che ne hanno le Amministrazioni, e, voglio aggiungere, la volontà dei difensori di operare per realizzare l'interesse dei propri assistiti, in relazione alle condizioni date.

Non vi è intanto dubbio che tanto maggiori sono la pertinenza, la chiarezza e la completezza delle risposte fornite con i provvedimenti giurisdizionali, tanto minori saranno le difficoltà per la loro esecuzione, e dunque pochi i giudizi di ottemperanza.

Il giudice, quando sceglie tra le censure quelle da accogliere con priorità, e poi redige la sua decisione, deve sempre interrogarsi sulla concreta successiva attuazione di questa, e ciò vale anche per i provvedimenti cautelari: la pronuncia che lascia senza necessità margini insondati, che si presenta oscura o ambigua, che si muove nell'astrazione, senza confrontarsi con i fatti, che creativamente rimette le parti ad una nuova fase amministrativa non dovuta, è una cattiva decisione, perché conclude solo apparentemente una controversia, o una sua fase, ma genera invece nuovo contenzioso, a partire appunto dal giudizio di ottemperanza.

Certamente, però, il grado di civiltà di un territorio si connota anche nel rispetto per le decisioni emesse in ciascuna fase del processo: l'Amministrazione – meglio, gli amministratori, perché le responsabilità, come i meriti, sono sempre personali – che, per incompetenza, incuria o malizia, non esegue le sentenze è certo presente ovunque, ma in una parte più e meno altrove, e l'esperienza maturata mi permette di affermare che l'incontro con una cattiva amministrazione è abbastanza infrequente in questo territorio, dove, pur con le debite eccezioni, sentenze e ordinanze incontrano considerazione e rispetto: fermo che spetta a noi magistrati acquisire e conservare l'una e l'altro, avvalendoci dei poteri conferiti dall'ordinamento.

Infine, non v'è dubbio che per la realizzazione dei comandi portati dai provvedimenti giurisdizionali l'apporto dei difensori è spesso fondamentale: l'avvocato esperto e competente può sciogliere quei viluppi che, anche incolpevolmente, il giudice non era riuscito a districare, se non ha aggrovigliato vieppiù.

Durante il 2023 sono stati proposti 29 ricorsi per ottemperanza (28 nel 2022) e di questi solo 8 non sono stati

ancora decisi, ma saranno in ogni caso trattati a breve; comunque, 20 riguardano sentenze del giudice amministrativo, e gli altri 9 hanno ad oggetto pronunce del giudice ordinario, in massima parte riferite al recupero di somme riconosciute a titolo d'indennità o di spese di giustizia.

Il giudizio di ottemperanza coopera evidentemente ad attuare il principio costituzionale della ragionevole durata del processo, che, tanto più dopo la riforma dell'art. 111 Cost., non può essere inteso con riferimento ad una sua sola fase o grado; ne va invece misurato il concreto rispetto partendo dal momento in cui viene notificato il ricorso introduttivo, fino a quando la parte ricorrente definitivamente consegue o meno il bene della vita per cui agisce.

Il giudice dell'ottemperanza non di rado si avvale a tal fine di un commissario *ad acta*; in alternativa, potrebbe anche procedere ad emanare direttamente il provvedimento amministrativo conclusivo in luogo dell'Amministrazione, come consentito dall'art. 114, IV comma, lett. a, c.p.a., e forse ciò dovrebbe avvenire con più frequenza per porre fine a contenziosi snervanti, in cui si presenta arduo lo stesso coordinamento tra giudice e commissario *ad acta*.

§ 4.4. L'UDIENZA PUBBLICA.

Sebbene nel tempo gli siano stati opportunamente affiancati svariati riti speciali abbreviati, il rito ordinario, concluso con un'udienza pubblica, preceduta da precisi termini per il deposito di documenti e memorie, e seguita di norma da una sentenza che definisce il giudizio, rappresenta comunque lo

strumento prevalente per definire le controversie qui introdotte.

La sentenza del giudice amministrativo decide tuttora in misura prevalente su una domanda di annullamento, cui si assommano talvolta richieste di condanna e di accertamento, nei casi previsti dalla legge; come ogni altro provvedimento giurisdizionale, è uno strumento per attuare concretamente la legalità, e non deve diventare per il giudice un'occasione di sfoggiare competenze in concreto superflue ovvero per dare spazio, più o meno espresso, alle proprie opinioni sull'umano agire.

La certezza del diritto passa attraverso la puntuale applicazione delle norme scritte, che si possono e si devono interpretare, nel prudente rispetto delle norme costituzionali e eurounitarie, ma senza forzature che, con la lettera, ne stravolgano il senso e lo scopo, sia pure per evitare di emettere decisioni intimamente non condivise, ma senza alternative ragionevoli: non sempre applicare la legge al caso concreto è piacevole, ma nessun lavoro lo è sempre, se fatto con rigore.

Il giudice è soggetto soltanto alla legge, come stabilisce l'art. 101 della Costituzione, e dal testo della legge non si può a piacere allontanare invocando interpretazioni evolutive o costituzionalmente orientate che siano, secondo buona fede, disapplicazioni di fatto: l'ordinamento offre al giudice perplesso il rimedio, tra l'altro, del ricorso alla Corte costituzionale ovvero alla Corte di giustizia, e questa è la strada maestra per superare le proprie incertezze, assai migliore che conformarsi alle prospettazioni dei media, o di minoranze agguerrite.

Essere soggetti alla legge, *ut liberi esse possimus*: e ciò vuole anche dire per i giudici restare sempre estranei alla politica attiva, senza cercarne e anzi temendone il plauso.

Solo così il giudice amministrativo può assumere su di sé l'impegno di verificare l'osservanza delle regole da parte dell'Amministrazione, e può con fermezza pretendere il rispetto per le sue pronunce, anche per quelle che rincrescono ai governanti, locali e nazionali, ovvero ai loro oppositori, o ancora agli esperti improvvisati dei *social network*, purtroppo convinti che in uno Stato democratico ignoranza e competenza si equivalgano; solo in tal modo si potranno tacitare, anche con una gelida indifferenza, le insinuazioni che determinate decisioni siano state influenzate da finalità estranee al rispetto della legge.

Certo, così noi giudici restiamo più soli, meno mondani, e anzi ignoti: ma bisogna accettare l'idea che, almeno per i magistrati, non c'è sentiero più sbagliato della mondanità per la felicità, e che il nostro pregiudizio spesso deriva da non saper restare in silenzio nella nostra stanza, se non è assolutamente necessario.

Rispettare la legge significa anche osservare imparzialmente il principio di parità delle parti, secondo l'art. 111 della Costituzione, quelle pubbliche e quelle private, che oggi sempre più di frequente nel processo amministrativo si contrappongono e cooperano in un ordito ogni volta più complesso.

All'udienza pubblica, e nella fase processuale che la prepara, tale parità si deve realizzare nella forma più completa, e perché ciò si verifichi devono essere puntualmente osservate – e questo è un costante impegno di questo Tribunale - anche le disposizioni che disciplinano i depositi documentali e le

difese scritte, ciascuna delle quali deve esporre i contenuti che le sono assegnati, nei termini prescritti: né va dimenticato che tutti i termini sono posti anche nell'interesse dei giudici, che devono disporre d'intervalli adeguati all'approfondito studio dei ricorsi.

E, sempre riflettendo sulla parità tra le parti, l'esperienza insegna che troppo semplifica chi offre del processo amministrativo l'immagine del luogo in cui la parte ricorrente è titolare di legittime posizioni soggettive ingiustamente pregiudicate da atti imputabili a un'Amministrazione sopraffattrice, negatrice di diritti e di legalità.

La realtà è invece assai più articolata e complessa: così può accadere che il processo, inteso con riferimento al doppio grado di giurisdizione, sia strumentalmente utilizzato per procrastinare gli effetti di atti validi, ledendo legittime aspettative; né si deve dimenticare che vi sono situazioni in cui l'Amministrazione giunge a confidare nell'impugnazione dei suoi atti, emessi magari con quel timore della firma che il legislatore oggi sembra intenzionato a attenuare: e in tutti questi casi, una definizione più che celere del giudizio è uno speciale e gradito dovere.

Con l'esperienza, il giudice amministrativo impara dunque a sottrarsi ai preconcetti, alle rozze semplificazioni e alla comoda retorica dei luoghi comuni, prediligendo il prudente apprezzamento del caso concreto, scevro da pregiudizi ideologici e moralistici di qualsiasi genere, consapevole che la posizione processuale rivestita non può e non deve preconizzare in alcun modo l'esito del giudizio, il quale deve essere comunque la riaffermazione della legalità, violata o meno che essa sia stata.

Ma tutto questo non è facile, e dunque invigiliamo sempre su noi stessi, perché *homines sumus*, con tutte le loro debolezze, ed è sempre in agguato ciò che immagina il sire di Montaigne, ovvero che da quello stesso foglio dove ha appena scritto la sentenza di condanna contro un adultero, il giudice strappi un pezzetto per farne un bigliettino alla moglie del suo collega.

§ 4.5. PROCESSO TELEMATICO E GIUSTIZIA PREDITTIVA

Ho già fatto riferimento al processo telematico.

È ormai dal 2018 che atti e documenti del processo amministrativo devono essere di norma composti o convertiti, e asseverati, in formato digitale, e poi depositati con modalità telematiche, così come i provvedimenti giurisdizionali e le comunicazioni di segreteria: e poiché un solo ricorso anteriore al 2018 pende ancora avanti a questo TAR, per effetto di una sospensione per pregiudizialità – purtroppo tale genere di sospensione si rivela per il giudice amministrativo quasi sempre una scelta controproducente - posso dire che in questo Tribunale a tutti i giudizi pendenti trova applicazione il solo processo telematico.

Il nuovo modello processuale è ormai diffusamente assimilato dal Foro, anche se talvolta ancora accade che nei giudizi non vengano puntualmente osservate le relative regole tecniche-operative, ciò che impone al giudice di disporre attività di regolarizzazione mediante ordinanze collegiali, sin dalla fase cautelare, con intuibili ritardi.

Voglio precisare che il processo telematico per tale non costituisce una modalità d'impiego dell'intelligenza artificiale nell'ambito della giustizia, ma al più ne costituisce

un antecedente, fornendo informazioni digitalizzate direttamente processabili.

L'intelligenza artificiale, viceversa, potrà anzitutto rappresentare un valido ausilio agli operatori per segnalare, mediante algoritmi, violazioni obiettivamente di regole processuali, come il tardivo deposito di un ricorso o l'omissione di altra attività processuale obbligatoria per una delle parti.

Naturalmente, ben più rilevante, e di grande delicatezza, è il tema dell'impiego dell'intelligenza artificiale nel processo, per realizzare la cosiddetta giustizia predittiva, riferendosi con tale locuzione all'utilizzo di strumenti capaci di supportare la funzione giurisdizionale attraverso l'analisi rapida d'una grande quantità di informazioni al fine di proporre, ovvero addirittura di determinare, l'esito di un giudizio.

Non credo sia ormai molto lontano nel tempo l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nel processo amministrativo, essendo questo prevalentemente cartolare, con un numero ristretto di Organi giurisdizionali da cui ritrarre i precedenti, e in cui di regola almeno una delle parti è una pubblica Amministrazione, la quale agisce secondo procedure prestabilite e formalizzate, seguendo prassi consolidate e documentando in forma scritta la propria attività: con tali premesse si presenta dunque piuttosto semplice raccogliere e confrontare dati mediante algoritmi, che li correlano quindi con la fattispecie da decidere, proponendo la soluzione più probabile.

Come sempre è avvenuto per le rivoluzioni tecnologiche, anche la diffidenza verso la giustizia predittiva è destinata a ridursi gradualmente, con la crescente qualità delle macchine

e dei *software* utilizzati. Sarà comunque necessario sottoporre a revisioni frequenti gli algoritmi e gli altri strumenti operativi, mantenendo nelle varie fasi del processo la costante presenza dell'uomo, cui dovranno essere conservati poteri e obblighi di sorveglianza e controllo, nonché le decisioni conclusive, con le relative responsabilità, cui non si potrà sfuggire invocando la prevalenza della macchina.

Intanto, mentre io presagisco, c'è chi ha già iniziato ad operare e ciò avviene proprio qui, a Brescia, dove la Corte d'Appello e il Tribunale, in collaborazione con l'Università degli Studi, hanno avviato in Internet un progetto di giustizia predittiva: mediante un percorso guidato, che muove da <https://giustiziapredittiva.unibs.it>, utilizza formule linguistiche e grafiche essenziali e si avvale d'una banca dati di decisioni selezionate, chiunque può estrarre orientamenti e casistiche per prevedere l'esito di un giudizio o la probabile sentenza relativa a uno specifico caso.

Non dispero che sia possibile anche per questo T.A.R. avviare un progetto analogo, il quale potrebbe effettivamente migliorare l'efficienza e l'accessibilità del sistema giudiziario, e ridurre pur indirettamente il gravoso impegno dell'arretrato.

§ 5. L'ARRETRATO DEL TAR BRESCIA.

§ 5.1. PREMESSA. LE NORME.

Il processo amministrativo di primo grado, nei cinquant'anni intercorsi dal 1974, quando i TT.AA.RR. hanno effettivamente iniziato ad operare, è gradualmente diventato più efficiente - ma non più semplice, come taluni, con leggerezza, sembrano credere.

Nel tempo, anche per l'influsso degli ordinamenti sovranazionali, si è affermato un principio fondante l'intero sistema processuale, ovvero quello della ragionevole durata del giudizio, che ha sua fonte positiva nell'art. 6, § 1 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo (Cedu), nell'art. 47 della Carta dei diritti dell'Unione Europea, adottata a Nizza nel 2000, nell'art. 111, II comma, della Costituzione nel testo vigente dal 1999, e nella l. 24 marzo 2001, n. 89.

La ragionevole durata del processo è una componente essenziale della tutela piena ed effettiva di tutte le parti, correlata com'è alla certezza delle situazioni giuridiche coinvolte nel processo (e non di rado trascende la posizione individuale, poiché il precedente è destinato a indirizzare le Amministrazioni ben oltre il caso trattato).

Si pensi, per portare alcuni esempi di adeguamento ai principi costituzionali e sovranazionali sopra rammentati, ai riti speciali, di peculiare brevità, alla trasformazione immediata della fase cautelare in quella di merito, all'ampio spazio assegnato alle sentenze brevi, o semplificate, alla digitalizzazione del processo - dagli atti ai depositi e dai provvedimenti giurisdizionali alle comunicazioni, e anche alla conoscibilità dei testi delle decisioni, un tempo note quasi soltanto attraverso fonti scarse e controllate da pochi, che anche conoscere i precedenti è un modo per accelerare i processi attraverso la trasparenza.

Più in dettaglio, nell'ambito del processo amministrativo il legislatore nel tempo ha operato in due diverse direzioni. Da un canto ha introdotto o rafforzato regole processuali destinate a impedire o limitare determinati comportamenti inappropriati e dispersivi delle parti e del giudice, ovvero a accrescere i casi di applicazione di riti semplificati nei termini e nelle forme, e dall'altro ha incentivato economicamente i

magistrati a superare volontariamente i carichi esigibili, già ricordati, attualmente stabiliti da una disciplina, forse troppo dettagliata, approvata dal Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa il 18 gennaio 2013, e più volte modificata negli anni seguenti.

Per quanto riguarda le norme processuali, le ultime sono state introdotte ormai dal 2021, segnatamente dall'art. 17 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, per “evitare la formazione di nuovo arretrato”, e sono state ormai recepite nella quotidianità dell'attività giudiziaria dalla maggior parte dei difensori.

Di queste basterà richiamare l'art. 73 comma 1-bis c.p.a., il quale vieta, per le cause assegnate alla pubblica udienza, la cancellazione dal ruolo e ammette il rinvio soltanto in casi eccezionali e giustificati. Competente a concedere – e dunque pure implicitamente a negare – il rinvio è il presidente, se lo stesso sia stato richiesto prima della pubblica udienza; più incerto è se questi sia ancora competente da solo quando la richiesta venga presentata nel corso della stessa pubblica udienza, sebbene il richiamo al verbale di udienza, dove esprimere la motivazione del rinvio, fa propendere ancora per la competenza del presidente, cui solo spetta, dirigendo l'udienza, dettare di tale verbale specifici contenuti, pur nel rispetto delle competenze certificative del segretario.

Si tratta, all'evidenza, di una previsione la quale conferma ciò che spesso, in passato, tutti gli attori del processo solevano dimenticare, ovvero che le parti, e anzitutto il ricorrente, dispongono dell'azione, intesa come diritto ad ottenere dal giudice una pronuncia sulla sua pretesa, mentre è quest'ultimo che, al fine di pronunciare sulle domande presentate, solo dispone, ed è doverosamente responsabile, dell'organizzazione dell'Ufficio, e così dei termini e delle

forme per lo svolgimento di ciascun giudizio, nel rispetto delle norme primarie che lo disciplinano.

È dunque una disposizione dettata dall'interesse pubblico alla ragionevole durata del processo, poiché il carico assegnato a ciascun giudice è limitato, e tanto il rinvio quanto la cancellazione determinano, com'è ovvio, la vana occupazione di una frazione comunque significativa di tale carico, mentre molti altri ricorsi attendono di essere decisi.

Si può comprendere come, talvolta, il ricorso giurisdizionale costituisca anche uno strumento per creare e conservare un contatto qualificato con l'Amministrazione, in funzione di legittime pattuizioni stragiudiziali, o in relazione a futuri provvedimenti; ma chi adotta tale tattica, e la volesse prolungare, deve invece accettare la limitata durata dell'intervallo a tal fine disponibile, che, a ben guardare, è di almeno un anno dal deposito del ricorso, termine entro il quale, a pena di estinzione, deve essere presentata l'istanza di fissazione d'udienza.

Eguale, non possono trovare indulgenza le Amministrazioni che, solo in prossimità dell'udienza pubblica già fissata, avviano le procedure stimulate dai ricorsi giurisdizionali: è invero l'Amministrazione che oggi si deve adeguare ai tempi della Giustizia, e non certo l'opposto, come un tempo forse si pensava, e forse da taluni ancora si pensa.

§ 5.2. PROGRESSIONE E REGRESSIONE.

Orbene, oltre che per la contemporanea riduzione dei nuovi ricorsi, anche per merito delle nuove norme processuali, presso il T.A.R. di Brescia l'arretrato, nel corso degli ultimi anni, e fino al 2023, è cospicuamente diminuito: alla fine del

2017 erano pendenti 3170 ricorsi, e quindi, negli anni seguenti, 2628 (2018), 2237 (2019), 1857 (2020), 1620 (2021), e 1443 alla fine del 2022; purtroppo, come già accennato, alla fine del 2023 si è passati a 1582 ricorsi, con un incremento, rispetto all'anno precedente, di 139 ricorsi, pari al 9,63%.

Nel tempo si era altresì ridotta la durata media dei giudizi: mentre, ancora alla fine del 2019, pendevano 707 ricorsi proposti prima del 2016, attualmente tutti i ricorsi anteriori al 1 gennaio 2020 sono stati decisi, con l'eccezione di quattro, correlati a situazioni del tutto peculiari, e destinati ad essere definiti nel corso del 2024.

Per le pendenze relative agli anni seguenti si rinvia all'appendice II. Vale la pena di chiarire che, per gli anni 2020 e 2021, i ricorsi in attesa di fissazione d'udienza sono in numero assai inferiore a quello dei ricorsi genericamente pendenti, i quali includono anche quelli già fissati ad una determinata prossima udienza pubblica, e talora già assegnati al relatore, nonché quelli decisi e in attesa di pubblicazione: così, ad esempio, dei 75 ricorsi pendenti presso la prima Sezione per quel periodo, sono in attesa di fissazione solo 24, e tutti appartengono a determinate circoscritte materie.

Si può dunque affermare che, con limitate eccezioni, presso questo Tribunale è rispettato il termine di durata, presuntivamente adeguato, di tre anni dal deposito del ricorso introduttivo, cui si riferisce il comma 2-bis dell'art. 2 della l. 24 marzo 2001, n. 89.

Restano esclusi solo quei ricorsi riferibili a materie per le quali si sta attendendo il consolidamento di orientamenti giurisprudenziale, segnatamente in grado d'appello, e, inoltre, quelle cause i cui contenuti, in mancanza di istanze

idi prelievo, suggeriscono una verifica della persistenza dell'interesse, con l'impiego dell'istituto della perenzione quinquennale¹.

§ 5.3. L'INCENTIVAZIONE PERDUTA

È peraltro inutile negare che i dati sull'arretrato di questa Sede non si presentano oggi particolarmente confortanti, e sembrano predire per il TAR Brescia l'avvio di un periodo non virtuoso, in cui i precedenti progressi potrebbero disperdersi, e sarebbe sempre più difficile garantire la ragionevole durata per ciascun giudizio.

Nel 2023 questo Tribunale ha ripreso ad operare in totale ordinarietà, e non vi hanno dunque più trovato alcuna applicazione le norme speciali introdotte nel corso della pandemia, e ciò sta sfavorendo questo Ufficio.

Va nuovamente ricordato che, sempre nel 2021, il legislatore aveva inteso incentivare economicamente l'impegno volontario dei giudici amministrativi, ciò che mi pare pienamente condivisibile; così, al V comma del citato art. 17 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, si è stabilito che il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa programmi udienze straordinarie, in un numero necessario e sufficiente al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, per la Giustizia amministrativa, dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Invero, il piano prevede, per il 31 dicembre 2026, un “Final backlog reduction target (compared to 2019 values) by 70%

¹ Come noto, sono dichiarati estinti, ex art. 82 c.p.a., al termine del quinquennio dal deposito, i ricorsi in cui il difensore non presenta, con la parte personalmente, una nuova istanza di fissazione d'udienza entro un intervallo di 120 giorni dal relativo avviso trasmesso dalla Segreteria

for Administrative Regional Courts (first instance) and by 70% for Council of State (second instance)” [e cioè un “obiettivo finale di riduzione dell'arretrato (rispetto ai valori 2019) del 70% per i Tribunali Amministrativi Regionali ... e del 70% per il Consiglio di Stato”].

Già nelle precedenti relazioni si era posto l’interrogativo della corretta interpretazione di questa disposizione, della quale si offrono due interpretazioni. Adattandole a questo Tribunale, per la prima entro il 31 dicembre 2026 dovrà essere definito il 70% delle sole cause che pendevano alla fine del 2019, per cui sarebbe sufficiente, per rispettare l’obiettivo, che alla data finale fossero stati decisi 1566 ricorsi - il 70% appunto - dei 2237 pendenti al 31 dicembre 2019; per una seconda versione, assai più rigorosa, alla fine del 2026 dovrebbero pendere, riferiti a qualsiasi anno, incluso lo stesso 2026, solo il 30% del numero di ricorsi esistenti alla fine del 2019: e dunque, in concreto, a Brescia non più di 671 ricorsi.

Ora, non voglio tediare l’uditorio sul punto, ma posso dire che con la prima interpretazione l’obiettivo è conseguito; con la seconda, non potrà comunque essere ottenuto, ma potrebbe essere avvicinato con un adeguato impiego delle udienze straordinarie.

Purtroppo, tali udienze sono attualmente consentite soltanto presso sette sedi di Tribunale amministrativo, ovvero Catania, Milano, Napoli, Roma, Palermo, Salerno, Venezia, escludendo Sedi come questa, cui pure basterebbero due o tre udienze straordinarie all’anno per garantire, se non il pieno rispetto delle norme in materia di arretrato e di ragionevole durata del processo, almeno un risultato assai prossimo a tale obiettivo: non resta dunque che sperare in una riconsiderazione delle attuali scelte organizzative, che non

sembrano tenere adeguatamente conto dell'impegno di chi si adopera per perpetuare nel tempo gli obiettivi conseguiti.

§ 6. I RAPPORTI CON IL FORO.

§ 6.1. SCRIVERE PER FARSI CAPIRE

Il processo amministrativo è fatto, oltre che di documenti, di difese e provvedimenti scritti, che impongono a giudici e avvocati il comune impegno di leggersi e interpretarsi, all'interno della propria categoria e reciprocamente: chiarezza e sintesi degli atti processuali costituiscono, oltre che una dimostrazione di capacità professionale, anche un obbligo legale secondo quanto stabilito dall'art. 3 del codice di rito amministrativo, che lo pone opportunamente a carico tanto delle parti che del giudice.

Restando in quest'ambito, io credo, con la mia esperienza ultratrentennale, che una delle più utili recenti riforme del processo amministrativo sia stata quella contenuta nelle previsioni che dal 2016 hanno introdotto precisi limiti dimensionali degli atti di parte: mi riferisco all'art. 13-ter delle n.t.a. del c.p.a., il quale, a sua volta, rinvia al d.P.C.S. 22 dicembre 2016, poi integrato dal d.P.C.S. 16 ottobre 2017, n. 127.

Quella parte del Foro che frequenta con continuità il T.A.R. pone ormai costante attenzione a rispettare la prescrizione relativa al numero dei caratteri stabiliti per gli atti processuali; decisamente pochi sono i casi di superamento ingiustificato, o quelli di rituale richiesta di superamento in deroga esaminati con esito variabile dal presidente, secondo la disciplina speciale contenuta nel citato d.P.C.S. 22 dicembre 2016.

Credo invero che ciò dipenda dal fatto che si è presa coscienza che un atto difensivo pletorico è visto dal giudice non certo con reverenza, ma con perplessità, come se, sotto un pesante cerone di parole, si volessero nascondere le rughe degli argomenti, o s'immaginasse d'intimorire con la quantità delle parole, anziché con la qualità degli argomenti.

Del resto, non v'è dubbio che un ricorso sintetico ne propizia dapprima la comprensione, poiché certo l'attenzione del giudice non cresce con l'infittirsi delle pagine, e successivamente ne favorisce il collocamento tra quelli suscettibili di una più rapida decisione.

In effetti, talvolta ci si dimentica che atti e documenti sono inseriti nel processo in formato digitale; essi sono perciò conosciuti e studiati quasi esclusivamente su un supporto informatico, per cui la fatica per chi li esamina e deve intenderli (e può dunque per questo anche non intenderli) è evidentemente maggiore di quella che era necessaria al tempo dei documenti analogici.

L'utilità dei limiti nella dimensione degli atti, da anni prevista nel nostro processo, ha poi trovato recente riprova nelle disposizioni stabilite per il processo civile, da ultimo con il decreto del Ministro della Giustizia 7 agosto 2023, n. 110, contenente il regolamento per la definizione dei criteri di redazione, dei limiti e degli schemi informatici degli atti giudiziari.

Come era purtroppo inevitabile, dopo quest'ultima riforma si è nuovamente sostenuto che, nel porre precisi e rigorosi limiti alla dimensione degli atti processuali, si voglia attentare al diritto di difesa, garantito dall'art. 24 della Costituzione.

Anzitutto, a portare alle estreme conseguenze una siffatta affermazione, si potrebbe sostenere che ogni disposizione, la

quale introduca decadenze processuali, lede il diritto di difesa, ed è una tesi che spero nessuno vorrà sostenere, almeno ad alta voce.

Infatti, le disposizioni qui considerate introducono delle decadenze, solo che esse non sono cronologiche ma quantitative: resta perciò solo da chiedersi se non sia particolarmente difficile evitare di incorrervi, come potrebbe essere per un termine troppo breve.

Ebbene, non credo di oltrepassare il mio ruolo se affermo che, almeno nel processo amministrativo, lo spazio ordinariamente concesso è assai ampio, e di solito più che sufficiente: lo dimostra il dato fattuale che gli atti processuali normalmente restano assai lontani dal limite stabilito, raramente vi si avvicinano e quasi mai lo superano. La capacità di contenersi, del resto, è una virtù che gli avvocati di un tempo già praticavano quando, per ogni quattro pagine dei loro atti, erano tenuti a versare un'imposta di bollo, oggi superata dal contributo unificato.

Così, eliminata la carta bollata, non ritengo che vi possa essere altra utile sanzione, per la violazione delle regole in esame, che l'esclusione dall'esame giudiziale di quelle porzioni di atti – e non certamente dell'atto nella sua interezza, meglio sottolinearlo - che eccedano i limiti ammessi. Non sarebbe invece confacente prevedere per il superamento dei limiti una sanzione pecuniaria, una sorta di bollo risorto, che equivarrebbe a distinguere tra quanti possono permettersi di violare le regole e coloro che non possono farlo. E nemmeno credo opportuno affidare a posteriori al giudice una valutazione caso per caso, ciò che significa cadere nell'incertezza: e non vi è nulla di più dannoso in un processo del dubbio nell'applicazione di una determinata sanzione, ciò

che porta invariabilmente a generare disordine e tendenze imitative.

Non è poi inutile rammentare che gli stessi principi di sinteticità e chiarezza sottesi ai limiti in questione sono presenti anche nelle Corti internazionali a noi più vicine, e alle quali spesso si fa riferimento come tutori esemplari dei diritti individuali e collettivi: così, la Corte dell'Unione Europea, nelle sue istruzioni processuali, richiede un numero massimo di pagine, e invita comunque alla sintesi e a periodi chiari e incisivi; la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo impone l'uso di un modulo per introdurre il ricorso e, ancora una volta, limiti di scrittura al suo interno.

A chi ancora continuasse a lamentare l'insufficienza dello spazio concesso, vorrei ricordare un noto aforisma, attribuito a Pascal, a Voltaire e ad altri ancora: colui avrebbe principiato una lettera scrivendo «*Je vous écris une longue lettre parce que je n'ai pas le temps d'en écrire une courte*». Vale sicuramente per i provvedimenti giurisdizionali, e dunque probabilmente anche per gli atti difensivi: prendiamoci, finché possibile, tutto il tempo che serve

La necessità di proporzionalità e contenimento nell'attività difensiva, sin qui affermata, riguarda, come accennato, anche la documentazione, la quale dovrebbe consistere in limitate produzioni di adeguata qualità grafica, in coerenza con il processo telematico e le relative modalità di visione.

Viceversa, ci si imbatte talvolta in documenti illeggibili, che certo non aiutano la parte, ovvero in produzioni smisurate, che si contano nelle centinaia di documenti, e che talora conducono a repliche di dimensioni analoghe. Per questi depositi monumentali, di rado imposti dalla lite, e da cui questo Tribunale non va del tutto esente, vale sottolineare che

per tali essi non preoccupano alcun giudice, ma al più lo possono infastidire. Essi sembrano destinati bensì all'eternità gratuita della digitalizzazione, ma insieme ad una sanzione silenziosa eppure incontrastabile, quella dell'oblio nello stesso giudizio, cui può aggiungersi un proporzionale aggravio di spese, tenendo conto dell'impegno aggiuntivo, che si deve ritenere profuso dalle controparti, tenute ad esaminarli.

§ 6.2. LA COLLABORAZIONE.

La ricerca delle soluzioni alle quotidiane esigenze organizzative, correlate all'esercizio della giurisdizione, spetta in questa Sede, come in ogni Tribunale, per legge e secondo le disposizioni fissate dall'Organo di autogoverno, in principalità al presidente, qui coadiuvato dal presidente della seconda Sezione.

Non di meno, in tale ricerca non deve mancare l'apporto del Foro territoriale: ovvero, dei quattro Ordini professionali del distretto, dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, della Camera Amministrativa Distretto Lombardia Orientale – C.A.D.L.O., dell'Unione Nazionale Avvocati Enti Pubblici, e di ogni altra associazione forense adeguatamente rappresentativa.

Invero, le proposte, i consigli, le richieste e le critiche hanno trovato e troveranno appropriato luogo d'incontro, di confronto e, se possibile, di soluzione, nei tavoli tecnici che si riuniscono ogni volta che ne viene richiesta la convocazione, su un adeguato numero di argomenti da affrontare: del resto, gli avvocati forniscono un imprescindibile costante impulso teorico e pratico all'esercizio della funzione giurisdizionale, imponendo ai giudici di innovare e rinnovarsi, respingendo il

fascino perverso dell'abitudinarietà, camuffata da certezza e stabilità.

Il rapporto tra l'avvocato e il giudice è sempre impegnativo per entrambi, in una costante dialettica tra richieste e decisioni, nell'attenta e rispettosa distinzione dei ruoli, che esclude particolari familiarità, le quali potrebbero far dubitare molti dell'esistenza di influenze e privilegi per pochi, di cui, come già si è detto, neppure il sospetto deve cadere sul giudice.

Con la Camera amministrativa in particolare si avverte la necessità di un confronto che potrebbe essere di stimolo verso il Foro tutto: quest'ultimo, devo affermare con un certo disagio, davanti al giudice amministrativo, e direi non solo a quello bresciano, continua a viaggiare a due velocità, come già ebbi ad osservare con rincrescimento nelle precedenti relazioni.

Da un canto vi sono i difensori che frequentano con assiduità la Giustizia amministrativa, di primo e di secondo grado, attenti e preparati, maturati attraverso anni di esperienza nel settore; e ad essi si possono aggiungere quanti, pur disponendo di una ridotta esperienza, affrontano il processo amministrativo con umiltà e prudenza, documentandosi convenientemente e magari chiedendo l'aiuto di colleghi più preparati.

Dall'altro, purtroppo, si profila un numero cospicuo di patrocinanti occasionali, talora digiuni anche di essenziali nozioni processuali, i quali credono possibile utilizzare nelle nostre aule norme e comportamenti altrove appresi o applicati, così finendo per danneggiare anche irreparabilmente i propri clienti, forse confidando nel fatto

che la loro impreparazione possa essere trascurata per indulgenza verso il loro assistito.

Ebbene, su quest'ultimo punto temo che si tratti di una speranza radicalmente infondata: il giudice è terzo e imparziale, sicché non può favorire alcuna delle parti in causa, per nessuna ragione, ferma l'applicazione delle norme in tema di regolarizzazione e di errore scusabile, che non può certo trovare fondamento nella negligenza di un professionista abilitato, per ciò stesso responsabile delle proprie scelte.

Risparmio gli esempi concreti di tali errori, che riportai nella precedente relazione e che continuano a generarsi; né mi illudo che sia possibile mutare radicalmente lo stato delle cose, anche se confido nell'opera preventiva delle Camere amministrative, e in quella repressiva dei Consigli dell'ordine.

Tuttavia, per ragioni di coscienza, non posso esimermi, neppure quest'anno, dall'inutile predica conclusiva di non improvvisarsi mai difensori in questo settore della Giustizia, che ha le sue peculiarità come ciascun altro, e non ammette se non minime approssimazioni, pena, lo ripeto, l'irreparabile pregiudizio per il cliente, che è spesso incapace di valutare le responsabilità: nessuno del resto apprezzerrebbe un ortopedico che si improvvisasse oculista, o un ingegnere elettronico che progettasse un ponte sospeso.

Soggiungo solo che si fa strada il dubbio se una maggiore severità verso simili contegni non possa imporre da un canto di darne segnalazione ai Consigli professionali, affidando alla sensibilità di questi le appropriate valutazioni, e dall'altro di considerare con stringente attenzione i presupposti per l'applicazione delle disposizioni in tema di tema di

responsabilità aggravata, ai sensi dell'art. 26 c.p.a. e dell'art. 96 c.p.a..

§ 6.3. LE SPESE DI GIUSTIZIA.

Le due norme appena citate conducono per un'intuibile concatenazione a svolgere alcune considerazioni sul delicato tema delle spese di giustizia.

Non vi è dubbio che l'esito favorevole di una lite non è veramente tale se chi ha ottenuto ragione, o comunque non è soccombente, ricorrente o meno che sia, deve poi sopportare, in tutto o in parte, le spese affrontate nel giudizio; per cui solo eccezionalmente il giudice dovrebbe disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

Ebbene, quanto alla compensazione, questa regola, certo ineccepibile, non di rado è disapplicata nel processo amministrativo, e me ne dichiaro responsabile io per primo: la scelta di disporla, principalmente per la fase cautelare, ma altresì per il merito, è forse più frequente di quanto necessario, e probabilmente si eccede nell'individuare situazioni processuali che presentino significativi margini d'incertezza o di novità, a prescindere dal loro esito. Si cercherà di emendarsi.

Ma è un'altra la questione che voglio mettere in evidenza, ovvero che le condanne alle spese, quando emesse, possono indurre a rilievi e perplessità per quanto riguarda l'entità delle somme che vengono liquidate, rispetto alle norme generali che regolano la materia, abbastanza lineari nel loro contenuto, tra le quali sono d'immediata applicazione quelle contenute nel regolamento, di cui al d.m. 10 marzo 2014, n. 55, recentemente modificato dal d.m. 13 agosto 2022, n. 147, recante la determinazione dei parametri per la liquidazione

dei compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

La quantificazione dei compensi e delle spese dovuti al difensore è, va riconosciuto, questione ancor oggi poco considerata dal giudice amministrativo, tanto di primo che di secondo grado, sebbene non si possa certamente ritenere marginale.

È certo antica questa scarsa attenzione a tale aspetto dell'attività giurisdizionale: non è questa la sede per approfondirne i motivi, se non per accennare che forse da un canto vanno correlati al rapporto tra giudizio e ricorso amministrativo, di regola solo tassato, e dall'altro alla circostanza che, di norma, una delle parti nel giudizio è una pubblica Amministrazione, e per lungo tempo è sembrato inappropriato che questa tanto percepisce quanto versasse somme al di fuori delle prestazioni imposte per legge.

Come sia, posso affermare che il giudice amministrativo, nel liquidare i compensi, certo si preoccupa d'accertare il valore della controversia (art. 5 d.m. cit.), e tiene presenti i parametri generali descritti dall'art. 4 dello stesso decreto 10 marzo 2014; è però altrettanto vero che raramente vengono rispettate le tabelle dei parametri forensi, per cui gli importi liquidati sono quasi sempre inferiori a quelli stabiliti, anche applicando le riduzioni consentite.

Tuttavia, presentandosi ormai il processo amministrativo come un vero giudizio di parti, in posizione di parità, e che tutte possono sopportare delle spese, anche imponenti, per proporre e resistere alle domande introdotte nel processo, non si può dubitare che *dare unicuique suum* imponga di allinearsi gradualmente alle tariffe stabilite, sia pure con prudenza e sensibilità.

In tal senso, un appropriato rapporto con il Foro può consentire un graduale avvicinamento a tale obiettivo, così come la ragionevole – e non iperbolica, come per esperienza ho potuto constatare - indicazione dei parametri, da parte dei difensori nelle note spese depositate, potrà favorire l'auspicato risultato di un equo compenso per le prestazioni svolte, e potrà anche far meglio riflettere tutte le parti sull'opportunità di mantenere attiva una controversia di esito prevedibile.

§ 7. CONGEDO.

Sono giunto al termine delle mie considerazioni, che sono una manifestazione di sincero affetto per questo mio lavoro e per l'Ufficio in cui lo svolgo, che spero esca presto dal suo stato di minorità.

Infatti, sebbene abbia ancora la qualifica di Sezione staccata, la Sede di Brescia è nella realtà un Ufficio giudiziario affatto indipendente per effetto delle norme primarie e interne che ne hanno in questi cinquant'anni via via modificato l'assetto: si pensi, da ultimo, all'accennata differenza nell'applicazione delle norme sulle udienze straordinarie del PNRR rispetto a Milano, ingiustificabile se effettivamente si trattasse ancora dello stesso Ufficio.

Tuttavia, nonostante questo ostinato dato di realtà, Brescia non è ancora formalmente il secondo Tribunale amministrativo della Lombardia. Ne manca il sigillo legislativo, anche se è noto che proposte di legge in tal senso sono attualmente pendenti, e potrebbero essere rapidamente approvate, senza alcun costo economico.

Spero di non andarmene prima che ciò accada. Per ogni cosa c'è il suo momento, il suo tempo per ogni faccenda sotto il cielo: speriamo che per questa il giorno sia arrivato.

Di certo, è giunto per me ora il momento di tacere: grazie a tutti voi della pazienza.

APPENDICE I. MASSIME SCELTE

ESTENSORE CONS. PEDRON

Sezione II, 15 settembre 2023, n. 703

L'obiettivo della riduzione del consumo di suolo ai sensi dell'art. 2 comma 1-c della LR 31/2014 non è idoneo a giustificare automaticamente la cancellazione dei diritti edificatori riconosciuti nel previgente PGT a un piano attuativo, quando il suddetto piano attuativo sia finalizzato anche alla rigenerazione di un ambito urbano degradato. Attraverso l'art. 40-bis della LR 12/2005 il legislatore regionale ha infatti espresso il proprio favore verso la rigenerazione urbana, prevedendo misure incentivanti che i Comuni possono disapplicare solo con specifica motivazione. In base a questa norma, le aree dismesse, e particolarmente quelle con criticità, costituiscono la destinazione naturale dei diritti edificatori, creando nei proprietari un'aspettativa tutelabile a conservare anche gli indici stabiliti precedentemente, nella stessa forma o con una composizione equivalente.

Sezione II, 4 dicembre 2023, n. 889.

Dopo che l'Unità di missione del PNRR costituita presso il Ministero dell'Istruzione abbia approvato le graduatorie definitive dei vincitori del concorso di progettazione di nuovi edifici scolastici, rimane comunque in capo al Comune attuatore il potere di validazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica. Si tratta infatti di un potere codificato in via generale per tutti gli investimenti pubblici del PNRR dall'art. 48 comma 2 del DL 77/2021, il quale stabilisce che la validazione è effettuata dal RUP per ogni fase progettuale. Inoltre, il Comune, in quanto soggetto attuatore degli interventi finanziati, diventa anche proprietario dei progetti ai sensi dell'art. 24 comma 2 del DL 152/2021, e ha quindi l'obbligo di verificarne l'effettiva rispondenza alle esigenze locali. Nell'esercizio del potere di validazione il Comune può disporre l'esclusione del progetto risultato vincitore in esito alla procedura ministeriale, e il conseguente subentro del secondo classificato, purché non venga alterata l'impostazione progettuale risultante dalla scheda predisposta al momento della formulazione della candidatura al finanziamento.

Sezione II, 30 dicembre 2023, n. 966.

La sostituzione della sanzione demolitoria con quella pecuniaria è possibile ai sensi dell'art. 33 comma 4 del DPR 380/2001 quando si tratti di interventi su immobili compresi nelle zone omogenee A di cui al DM 2 aprile 1968 n. 1444. Al di fuori di tali zone, invece, la rimessione in pristino può essere evitata solo alla duplice condizione che vi sia il rischio di un pregiudizio per le opere conformi

(secondo lo schema dell'art. 34 comma 2 del DPR 380/2001) e che il volume o la superficie risultanti dall'abuso non siano considerati utili ai sensi dell'art. 167 comma 4 del Dlgs. 42/2004.

ESTENSORE CONS. LIMONGELLI

Sezione I, 28 marzo 2023, n. 276.

L'ordinanza ex art. 244 comma 2 d. lgs. n. 152/2006 è legittimamente adottata dall'amministrazione competente in presenza di una situazione di "potenziale contaminazione" di un sito, al fine di attivare, a carico del soggetto ritenuto responsabile dell'inquinamento, gli interventi di cui al titolo V dello stesso Codice dell'Ambiente finalizzati a verificare lo stato di "effettiva" contaminazione attraverso le operazioni di caratterizzazione e definizione del modello concettuale del sito e di analisi del rischio, a loro volta prodromiche alla eventuale bonifica e messa in sicurezza del sito. Pertanto, l'ordinanza in parola non presuppone l'approfondimento geologico del sito, ma lo dispone in presenza di una situazione di potenziale inquinamento, al fine di accertarne l'effettiva sussistenza e, in caso affermativo, di definire gli interventi necessari a porvi rimedio.

Sezione I, 2 maggio 2023, n. 389

In base al Codice della Navigazione (artt. 874 e ss.) la "esercenza" è la condizione giuridica del soggetto che "assume l'esercizio di un aeromobile" e che, in quanto tale, assume su di sé tutte le responsabilità legate all'esercizio dell'attività e tutti gli obblighi connessi, consistenti nel munirsi delle abilitazioni e delle certificazioni previste dalla legge per lo svolgimento della specifica attività.

E' illegittima l'aggiudicazione di un appalto di servizi avente ad oggetto il servizio di nolo a caldo di un elicottero, ove sia risultata vittoriosa una società che, essendo priva, in proprio, al momento della presentazione della domanda, dei requisiti di partecipazione, ha fatto riferimento, al fine di dimostrare il possesso di tali requisiti, al rapporto di "esercenza" in atto con altra società, pacificamente in possesso dei requisiti di capacità tecnica e professionale richiesti dalla legge di gara, ma rimasta estranea alla procedura.

Il contratto di esercenza di cui agli artt. 874 e segg. del Codice della navigazione, non può, infatti, essere parificato ad un avvalimento, mancando degli imprescindibili requisiti di cui all'art. 89 comma 1 d.lgs. 50/2016, ossia la dichiarazione dell'impresa ausiliata circa il possesso da parte dell'ausiliaria dei requisiti generali di cui all'art. 80, e la dichiarazione di impegno dell'impresa ausiliaria di mettere a disposizione dell'impresa ausiliata e della stazione appaltante le risorse necessarie all'espletamento del servizio oggetto di gara per l'intera durata del contratto.

Sezione I, 29 maggio 2023, n. 477

Il c.d. “Fondo salva opere” di cui all’art. 47 del D.L. 30 aprile 2019 n. 34 è stato istituito al fine di garantire il rapido completamento delle opere pubbliche e di tutelare i lavoratori delle imprese sub-appaltatrici in tutte le ipotesi in cui l’appaltatore, in corso d’opera, si renda insolvente alle proprie obbligazioni e sia sottoposto a procedura concorsuale; in tal caso, il Fondo interviene a soddisfare i crediti insoddisfatti del sub-appaltatore nella misura massima del 70%, per poi surrogarsi ex lege nei diritti del beneficiario nei confronti dell’appaltatore.

Per l’operatività di tale meccanismo è necessario che, alla data di apertura della procedura concorsuale, sussista un credito dell’impresa sub-appaltatrice nei confronti dell’appaltatore, maturato prima della data di apertura della procedura concorsuale e che tale credito sia ancora “insoddisfatto” al momento dell’intervento del Fondo salva opere, in modo tale da consentire la surroga ex lege del Ministero nei diritti del beneficiario verso l’appaltatore.

Non sussistono pertanto i presupposti per l’intervento del Fondo nel caso in cui, al momento della erogazione del finanziamento ministeriale, la procedura concorsuale (nel caso di specie, un concordato preventivo) si sia già conclusa con il provvedimento di omologazione del Tribunale e l’assegnazione all’impresa sub-appaltatrice di somme o titoli a tacitazione del proprio credito, sia pure in “moneta fallimentare”, e quindi in misura inferiore (30%, nel caso di specie) all’importo del finanziamento ipoteticamente derivante dall’intervento del Fondo (70%).

ESTENSORE CONS. TAGLIASACCHI

Sezione II, 26 giugno 2023, n. 545

L’Unione Europea nella materia agricola si prefigge lo scopo di incentivare, attraverso un sistema articolato di misure di sostegno, l’effettivo svolgimento e l’incremento dell’attività agricola: non si tratta cioè di un sistema di benefici con finalità puramente assistenziali, bensì di un complesso di strumenti volti a migliorare la produzione.

I parametri prefissati a livello sovranazionale o nazionale servono a individuare i livelli minimi di attività che devono essere in concreto raggiunti perché l’imprenditore agricolo sia meritevole dell’aiuto pubblico, e questo risulti efficace rispetto agli obiettivi che l’Unione Europea intende perseguire e dunque possa essere elargito: non spetta pertanto il contributo di politica agricola comune (PAC) per l’attività di mantenimento delle superfici a pascolo all’agricoltore che non abbia svolto l’attività di monticazione per la durata di tempo minima e con la densità di bestiame minima fissate dalla disciplina statale.

ESTENSORE REF. PAVIA

Sezione I, 17 febbraio 2023, n. 143

Nelle procedure di aggiudicazione, poiché l'annullamento degli atti di gara deve risultare idoneo ad apportare al ricorrente un'effettiva utilità, è necessario che questi fornisca la c.d. prova di resistenza (dimostrazione a priori che, se le operazioni si fossero svolte correttamente, la ricorrente sarebbe risultata con certezza aggiudicataria) anche nel caso in cui il ricorso abbia a oggetto la contestazione dell'esclusione dalla procedura disposta a seguito della valutazione della sola offerta tecnica e che il punteggio attribuibile all'offerta economica, non valutata, sia facilmente ricostruibile dal Collegio mediante una semplice operazione aritmetica all'esito della quale sia possibile dimostrare che, anche qualora la censura venisse accolta, la ricorrente non potrebbe comunque conseguire l'aggiudicazione.

Sezione I, 6 marzo 2023, n. 204

Il termine di sessanta giorni, previsto dall'art. 48, comma 1, cod. proc. amm., per la costituzione nel giudizio trasposto in sede giurisdizionale in caso di opposizione al ricorso straordinario al Capo dello Stato deve ritenersi a tutti gli effetti un termine del giudizio, equiparabile al deposito del ricorso giurisdizionale e, pertanto, laddove la controversia sia soggetta al rito abbreviato di cui all'art. 119 cod. proc. amm., è soggetto a dimidiazione.

Sezione I, 28 marzo 2023, n. 278

I servizi e le forniture per cui gli enti locali sono tenuti ad approvvigionarsi mediante le Convenzioni e gli Accordi Quadro messi a disposizione da C.O.N.S.I.P., ai sensi dell'art. 1, comma 7, della legge n. 135 del 2012 sono caratterizzati da un'elevata serialità, in tutti gli altri casi la decisione di aderire o meno alla convenzione C.O.N.S.I.P. rappresenta una mera facoltà per l'amministrazione precedente che, però, non la esime dall'indicare compiutamente le ragioni della propria decisione, che potranno essere sindacate dal giudice amministrativo qualora illogiche, arbitrarie o irragionevoli.

ESTENSORE REF. FEDE

Sezione I, 9 ottobre 2023, n. 731

In caso di convenzione tra azienda ospedaliero-universitaria e università per l'istituzione di un posto di professore straordinario di medicina, ai sensi dell'art. 1, comma 12, della legge n. 230 del 2005, è consentito attribuire al professore

straordinario così nominato l'incarico di direzione di un'unità operativa complessa dell'azienda, senza ricorrere per il conferimento di tale incarico a un concorso o una valutazione comparativa di più candidature aperti ai medici ospedalieri, perché la suddetta disposizione normativa attribuisce ai professori straordinari, per il limitato periodo di durata del rapporto, il trattamento giuridico ed economico dei professori ordinari, e questi ultimi sono di regola posti a capo di strutture ospedaliere, salvo che ciò non sia possibile, come si desume dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 517 del 1999; inoltre il 5° comma di quest'ultimo articolo prevede che l'attribuzione dell'incarico in questione a un professore universitario sia effettuata senza esperimento delle procedure di cui all'art. 15-ter, comma 2, del decreto legislativo n. 502 del 1992, ora regolate dall'art. 15, comma 7-bis, del medesimo decreto.

Sezione I, 14 dicembre 2023, n. 914

In caso di rigetto della domanda di emersione ex art. 103 d.l. 34/2020 per mancata produzione di documenti, che vengano presentati all'Amministrazione dopo l'emissione del provvedimento ma prima della sua notificazione, il rigetto è legittimo, in quanto la legittimità di un provvedimento deve essere valutata con riferimento al tempo in cui esso è stato emanato, perché è in quel momento che esso si perfeziona e viene ad esistenza, e non al tempo della sua notificazione, la quale rileva ad altri fini (cioè per l'efficacia del provvedimento stesso, peraltro unicamente per i provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati ex art. 21 bis legge 241/1990, e per la decorrenza del termine per impugnare); la produzione documentale successiva all'emissione del provvedimento non può ex post rendere illegittimo un provvedimento che non lo era, né fa sorgere un obbligo per l'Amministrazione di revocare il provvedimento in precedenza legittimamente emesso e di sostituirlo con uno diverso che tenga conto della predetta documentazione.

ESTENSORE REF. DI PAOLO

Sezione I, 23 ottobre 2023, n. 776

L'art. 94 bis (Misure amministrative di prevenzione collaborativa applicabili in caso di agevolazione occasionale) del D. Lgs. n. 159 del 2011 ha introdotto la possibilità, per l'impresa sospettata di agevolazione mafiosa solo occasionale, di evitare l'informazione antimafia e i suoi effetti interdittivi, e di continuare ad operare, sia pur risultando sottoposta a vigilanza e assumendo l'impegno di adoperarsi per una bonifica, sì da superare gli elementi di "compromissione" riscontrati. Queste misure di prevenzione, da adottarsi in via amministrativa dal Prefetto, risultano per certi profili simili a quelle che l'Autorità Giudiziaria può disporre con il controllo giudiziario di cui all'art. 34 bis codice antimafia. La

significativa innovazione recata dalla riforma, con tale nuovo strumento, consiste proprio nella possibilità di anticipare alla fase amministrativa quelle misure di bonifica dell'impresa (cosiddette di self cleaning) ricomprese nell'ambito dell'istituto del controllo giudiziario, e disposte, appunto, in sede giurisdizionale.

Sezione I, 6 novembre 2023, n. 818

È illegittima l'ordinanza sindacale adottata ai sensi dell'art. 192 del D. Lgs. 152/2006 che impone la rimozione dei rifiuti presenti su aree scoperte private non ad uso pubblico ai proprietari, pure se i rifiuti fossero stati abbandonati da terzi, introducendo una inammissibile responsabilità oggettiva o di posizione in capo ai proprietari, sui quali ricadrebbe un obbligo di rimozione dei rifiuti a prescindere dall'accertamento della responsabilità dell'abbandono o del deposito dei rifiuti da parte degli stessi e anche ove la responsabilità venisse accertata in capo a terzi. Tutto ciò in palese contrasto con il principio "chi inquina paga" e in violazione con l'art. 192, comma 3, del D. Lgs. 152/2006, che subordina la responsabilità del proprietario e dei titolari di diritti reali o personali di godimento all'accertamento di una corresponsabilità per la violazione, a titolo di dolo o di colpa.

Sezione I, 18 dicembre 2023, n. 918

Il consorzio di cooperative si può giovare, per assumere il ruolo di concorrente senza necessità di ricorrere all'avvalimento, dei requisiti di idoneità tecnica e finanziaria delle consorziate stesse, secondo il criterio del c.d. cumulo alla rinfusa. Tale criterio non trova applicazione in relazione ai requisiti soggettivi, che devono necessariamente riferirsi al concorrente (consorzio) e per i quali vige il divieto di avvalimento.

È un requisito di natura soggettiva l'iscrizione all'Albo dei Gestori Ambientali di cui all'art. 83, comma 1, lett. a), D. Lgs. n. 50 del 2016 (oggi art. 100, lett. a) D. Lgs. 36/2023) che deve essere posseduto dal consorzio e non solo dalle cooperative esecutrici partecipanti al consorzio, e il relativo possesso rientra nell'ambito dei requisiti di partecipazione e non di esecuzione.

Tale indirizzo interpretativo è stato recepito anche dal legislatore, che ha eliminato ogni ulteriore possibilità di equivoco in ordine alla natura del requisito di iscrizione all'Albo gestori ambientali e alla possibilità per i concorrenti alle procedure ad evidenza pubblica di eterointegrare tale requisito: l'art. 89, comma 10, del d.lgs. n. 50 del 2016 (oggi art. 104, comma 10, D. Lgs. 36/2023), specifica infatti che l'istituto dell'avvalimento «non è ammesso per soddisfare il requisito dell'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali di cui all'articolo 212 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152.

ESTENSORE REF. BUZANO

Sezione II, 25 agosto 2023, n. 681

Nei giudizi relativi a procedimenti ad istanza di parte, l'amministrazione resistente non può fare valere in sede processuale un motivo di rigetto dell'istanza che non è stato posto a fondamento del provvedimento impugnato in quanto superato in sede procedimentale a fronte delle controdeduzioni del privato alla comunicazione dei motivi ostativi di cui all'art. 10 bis l. n. 241/1990, pena la violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. e dei principi del procedimento amministrativo (Nella specie, nell'ambito del procedimento di emersione dal lavoro irregolare di cui all'art. 103 d.l. n. 34/2020, la carenza del requisito reddituale era stata contestata nel preavviso di rigetto di cui all'art. 10 bis l. n. 241/1990, era stata poi superata, a seguito delle controdeduzioni presentate dal privato, dal nuovo parere dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro, come indicato nella motivazione del provvedimento impugnato, e da ultimo era stata fatta nuovamente valere nelle difese svolte in sede processuale).

Sezione I, 22 dicembre 2023, n. 929

Nelle procedure di gara ad evidenza pubblica l'art. 95, comma 10, d.lgs. n. 50/2016, al fine di tutelare il diritto dei lavoratori alla giusta ed equa retribuzione di cui all'art. 36 Cost., impone alle stazioni appaltanti di verificare, prima dell'aggiudicazione, l'effettivo rispetto dei minimi salariali retributivi, anche laddove non si verta in ipotesi di offerta da sottoporre al giudizio di anomalia ai sensi dell'art. 97 d.lgs. n. 50/2016. Ai fini del rispetto di tale obbligo, non può ritenersi sufficiente un atto emesso successivamente all'aggiudicazione con il quale il responsabile del procedimento, senza effettuare alcuna valutazione dei costi della manodopera e senza indicare i parametri utilizzati nella verifica e gli esiti della stessa, dia semplicemente atto ex post che, a seguito della trasmissione della proposta di aggiudicazione, non ha avuto nulla da rilevare in ordine al costo della manodopera.

ESTENSORE REF. ROSSETTI

Sezione II, 10 ottobre 2023, n. 735

La statuizione del giudice ordinario di mero accertamento, contenuta nella sentenza posta a base dell'ottemperanza, non consente di ritenere quest'ultima valido titolo esecutivo ai sensi dell'art. 474 cod. proc. civ.

Sezione II, 29 novembre 2023, n. 877

In materia di impiego pubblico privatizzato, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia, instaurata dopo l'approvazione della graduatoria, avente ad oggetto l'illegittima applicazione all'art. 33 comma 5

legge 104/1992 e il riconoscimento del conseguente diritto all'assegnazione della sede prescelta sulla base della posizione più elevata in graduatoria.

APPENDICE II. STATISTICHE

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI DAL 01/01/ 2023 AL 31/12/2023

SEZIONE	TIPO PROVVEDIMENTI	DEFINISCONO	NON DEFINISCONO	TOTALE	RICORSI DEFINITI	RICORSI NON DEFINITI
1	SENTENZA	297	3	300	313	3
1	DECRETO COLLEGIALE	0	1	1	0	1
1	ORDINANZA PRESIDENZIALE	0	19	19	0	21
1	ORDINANZA CAUTELARE	0	228	228	0	202
1	DECRETO CAUTELARE	0	49	49	0	37
1	DECRETO DECISORIO	2	0	2	2	0
1	ORDINANZA COLLEGIALE	1	108	109	1	100
1	DECRETO INGIUNTIVO	0	0	0	0	0
1	SENTENZA BREVE	140	0	140	149	0
1	DECRETO PRESIDENZIALE	33	14	47	33	14
1	GRATUITO PATROCINIO	0	29	29	0	27
TOTALE		473	451	924	498	405

SEZIONE	TIPO PROVVEDIMENTI	DEFINISCONO	NON DEFINISCONO	TOTALE	RICORSI DEFINITI	RICORSI NON DEFINITI
2	SENTENZA	253	4	257	256	4
2	DISPOSITIVO DI SENTENZA	2	0	2	2	0
2	ORDINANZA CAUTELARE	0	192	192	0	175
2	DECRETO CAUTELARE	0	48	48	0	42
2	DECRETO DECISORIO	23	0	23	23	0
2	ORDINANZA COLLEGIALE	1	60	61	1	54
2	DECRETO INGIUNTIVO	0	0	0	0	0
2	SENTENZA BREVE	88	0	88	88	0
2	DECRETO PRESIDENZIALE	13	11	24	13	11
2	DECRETO COLLEGIALE	5	5	10	5	5
2	GRATUITO PATROCINIO	0	30	30	0	30
TOTALE		385	350	735	388	321

RICORSI DEFINITI NELL'ULTIMO QUINQUENNIO				
2019	2020	2021	2022	2023
1.335	1.114	1.313	1.390	886

RICORSI DEFINITI PER SEZIONE NEL 2023	
I SEZIONE	II SEZIONE
498	388

RICORSI PENDENTI NELL'ULTIMO QUINQUENNIO				
2019	2020	2021	2022	2023
2.237	1.857	1.620	1.443	1.581

RICORSI DEPOSITATI NELL'ULTIMO QUINQUENNIO				
2019	2020	2021	2022	2023
946	769	1.096	1.177	984

RICORSI DEPOSITATI PER SEZIONE		
I SEZIONE	II SEZIONE	RICORSI ANNULLATI PER DUPLICAZIONE
469	506	9

RICORSI PENDENTI AL 31.12.2023 PER SEZIONE E PER ANNO DI DEPOSITO

ANNO	I SEZIONE	II SEZIONE
2017	0	1
2018	0	0
2019	1	2
2020	19	40
2021	75	167
2022	226	293
2023	360	397
TOTALE SEZIONE	681	900
TOTALE GENERALE	1.581	

RICORSI DEPOSITATI NEL 2023 PER CLASSIFICAZIONE			
OGGETTO	I SEZIONE	II SEZIONE	TOTALE
ACCESSO AI DOCUMENTI	7	10	17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	1	0	1
ACQUE PUBBLICHE	1	0	1
AGENZIA DELLE ENTRATE	1	0	1
AGRICOLTURA (ALTRO)	0	7	7
AGRICOLTURA (QUOTE LATTE)	60	83	143
AMBIENTE	36	1	37
APPALTI FORNITURA	6	0	6
APPALTI LAVORI	0	12	12
APPALTI OPERE	0	1	1
APPALTI SERVIZI	25	0	25
ASSISTENZA PUBBLICA	4	0	4
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	2	13	15
BENI CULTURALI	2	0	2
BENI PAESAGGISTICI	1	0	1
CACCIA	5	0	5
CIMITERI	1	0	1
CIRCOLAZIONE STRADALE	0	18	18
COMMERCIO	0	12	12
COMUNE	4	6	10
CONCESSIONE DI SERVIZI	2	0	2
CONTABILITA' PUBBLICA	2	20	22
DEMANIO E PATRIMONIO COMUNALE	2	0	2
EDILIZIA ED URBANISTICA	0	148	148
EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA	0	1	1
ENTI PUBBLICI	1	0	1
ESECUZIONE ED OTTEMPERANZA	9	17	26
FARMACIA	2	0	2
FORNITURA AUTOVEICOLI	1	0	1
IGIENE E SANITA'	1	0	1
INQUINAMENTO	9	0	9
ISTRUZIONE	0	14	14
OPERE PUBBLICHE ED ESPROPRIAZIONE	0	25	25
ORDINANZA CONTINGIBILE ED URGENTE	31	0	31
ORDINANZA SINDACALE	1	0	1
PATRIMONIO COMUNALE	1	0	1

PROFESSIONI E MESTIERI	0	3	3
PROVV. IN MATERIA DI STATO CIVILE ED ANAGRAFE	11	0	11
PUBBLICA ISTRUZIONE	0	12	12
PUBBLICO IMPIEGO (GDF)	5	0	5
PUBBLICO IMPIEGO (CARABINIERI)	14	0	14
PUBBLICO IMPIEGO (DOCENTI)	1	2	3
PUBBLICO IMPIEGO (FF.AA.)	12	0	12
PUBBLICO IMPIEGO (VV.FF.)	2	0	2
PUBBLICO IMPIEGO (POLIZIA DI STATO)	4	0	4
PUBBLICO IMPIEGO (POLIZIA PENITENZIARIA)	2	0	2
PUBBLICO IMPIEGO (SANITA')	4	0	4
PUBBLICO IMPIEGO (UNIVERSITA')	3	0	3
RIFIUTI	1	0	1
SANITA' PUBBLICA	5	0	5
SERVIZI PUBBLICI	9	1	10
SERVIZIO DI PULIZIA	1	0	1
SICUREZZA PUBBLICA (MISURE PREVENZIONE)	8	0	8
SICUREZZA PUBBLICA (ARMI)	32	0	32
SICUREZZA PUBBLICA (DASPO IMPIANTI SPORTIVI)	14	0	14
SICUREZZA PUBBLICA (DASPO URBANO)	1	0	1
SICUREZZA PUBBLICA (INFILTRAZIONI MAFIOSE)	1	0	1
SICUREZZA PUBBLICA (INFORMATIVA ANTIMAFIA)	13	0	13
SICUREZZA PUBBLICA (ISTITUTO DI VIGILANZA)	1	0	1
SICUREZZA PUBBLICA (PUBBLICO ESERCIZIO)	1	0	1
SICUREZZA PUBBLICA (FORNITURA MATERIALI DA ARMAMENTO)	1	0	1
SICUREZZA SUL LAVORO	1	1	2
STRANIERI	100	92	192
TELECOMUNICAZIONI	0	7	7
UNIVERSITA'	4	0	4
TOTALE	469	506	975
ANNULLATI			9
TOTALE DEPOSITATI		984	

PUBBLICAZIONI DELL'ULTIMO QUINQUENNIO					
ANNO	2019	2020	2021	2022	2023
SENTENZE	1.021	822	1.023	1.201	785
ORDINANZE COLLEGIALI	83	95	111	181	170
DECRETI DECISORI	316	192	196	74	25

PUBBLICAZIONI 2023 PER SEZIONE			
	I SEZIONE	II SEZIONE	TOTALE
SENTENZE	440	345	785
ORDINANZE COLLEGIALI	109	61	170
DECRETI DECISORI	2	23	25

PROVVEDIMENTI CAUTELARI DELL'ULTIMO QUINQUENNIO					
ANNO	2019	2020	2021	2022	2023
ORDINANZE CAUTELARI	356	287	352	696	420
DECRETI CAUTELARI	121	130	182	167	97
TOTALE	477	417	534	863	517

PROVVEDIMENTI CAUTELARI 2023 PER SEZIONE			
	I SEZIONE	II SEZIONE	TOTALE
ORDINANZE CAUTELARI	228	192	420
DECRETI CAUTELARI	49	48	97
TOTALE	277	240	517