



Tribunale Amministrativo Regionale per la
Lombardia

BRESCIA

Apertura dell'anno Giudiziario 2026

Relazione del Presidente
Angelo Gabbricci

Brescia 5 marzo 2026

SOMMARIO

§ 1.	BRESCIA E LA SUA SEDE. TEMPO, LUOGO E PERSONE.....	3
§ 2.	PARTE PRIMA. ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL SERVIZIO	5
2.1.	BREVE PREDICA SULL'IMMAGINE DEL MAGISTRATO	5
2.2.	SULL'IMPARZIALITÀ.....	6
2.3.	LA RAGIONEVOLE DURATA DEL GIUDIZIO.	8
2.4.	LA BREVITÀ.....	10
§ 3.	PARTE SECONDA. RITORNO A BRESCIA.	12
3.1.	STATISTICHE. LA DOMANDA DI GIUSTIZIA DEL 2025.....	13
3.2.	LA PRODUZIONE DEL 2025.	17
3.3.	ANALISI DELL'ARRETRATO DEL TAR BRESCIA.....	19
§ 4.	PARTE TERZA. IL NOSTRO PROCESSO QUOTIDIANO.....	20
4.1.	LA FASE CAUTELARE	20
4.2.	I RITI SPECIALI E LA FASE DI MERITO	25
§ 5.	PARTE QUARTA. I RAPPORTI CON IL FORO E CON IL MONDO.....	28
5.1.	LA DIALETTICA INELUTTABILE.....	28
5.2.	LE SPESE DI GIUSTIZIA.	31
5.3.	IL PROCESSO TELEMATICO	33
5.4.	L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE.....	34
§ 6.	CONGEDO.....	36
APPENDICE I		38
SENTENZE DI RILIEVO EMESSE NEL CORSO DEL 2025.....		38
APPENDICE II.....		49
STATISTICHE		49
APPENDICE III		55
DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALLA RINUNCIA ALLA PARTECIPAZIONE ALL'UDIENZA.....		55
APPENDICE IV.....		61
INDICAZIONI CADLO SULLE SPESE DI GIUSTIZIA.....		61

PROLOGO

Autorità, Colleghi, Avvocati, Signore e Signori, a tutti buongiorno.

In questa solenne Udienza pubblica mi è affidato il compito di presentare la relazione sullo stato della Giustizia amministrativa per l'anno trascorso nell'ambito del Distretto in cui opera il TAR che ho l'onore di dirigere.

È il momento dei rendiconti, delle riflessioni e degli impegni, che mi accingo a svolgere per la settima volta, un intervallo che mi pare imponente, forse persino inquietante, sicuramente per me, e forse per altri.

Non mi illudo che quel dirò sarà generalmente condiviso, né, in fondo, lo desidero; e se sarà inevitabile qualche sciocchezza, cercherò di non esporla in forma solenne, come appunto suggerisce la prudenza impostami dal fluire del Tempo, che non accresce solitamente l'originalità di pensiero e la limpidezza dell'esposizione.

Per tale ragione, chi raffronterà questa relazione con le precedenti - se sarà tanto spietato, anzitutto con sé stesso, da farlo - ritroverà parte delle considerazioni già in passato espresse, e me ne dichiaro sin d'ora responsabile.

§ 1. BRESCIA E LA SUA SEDE. TEMPO, LUOGO E PERSONE.

La Sede di Brescia del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha competenza sulle quattro province della Lombardia orientale, per tutte le materie rientranti nella giurisdizione amministrativa e territorialmente connesse a quelle stesse province, in diretta applicazione delle previsioni comuni, fissate per tutti i TT.AA.RR. dal codice del processo agli artt. 13 e seguenti.

La superficie complessiva del territorio interessato è di 11.600 km², con 625 Comuni e 3.147.000 abitanti circa: è una zona dinamica e laboriosa, in cui risiede una comunità articolata, salda e orgogliosa custode di un passato millenario e insieme proiettata verso il futuro, con una rilevante presenza di cittadini stranieri, per la maggior parte operosi e integrati.

È, altresì, un'area eterogenea nella sua composizione, compresa tra le Alpi, l'Adda, il Garda e il Po: e se per il 2023 volli dedicare la copertina della relazione ai fiumi, e l'anno seguente alle cime dell'Adamello, quest'anno ho voluto ricordare il lago di Garda, con l'ulteriore riferimento al Vittoriale degli Italiani, luogo ricco di suggestioni artistiche e storiche.

Al centro di questa regione si colloca Brescia, città antica e moderna, *Brixia*

fidelis Fidei et Iustitiae, che, per il suo prestigio, ha costituito a suo tempo scelta obbligata per il legislatore del d.P.R. 18 aprile 1975, n. 277, con cui, tra le Sezioni staccate, fu stabilita costì una delle sedi e nelle Province di Brescia, Bergamo, Cremona e Mantova il suo ambito di competenza.

Questo Tribunale fu dunque definito cinquant'anni fa, ma iniziò ad operare effettivamente solo due anni dopo, il giorno 8 luglio 1977, con l'apertura della segreteria della prima Sede di via Malta 12. Nel mese di settembre 2010, poi, il Tribunale si è trasferito nell'attuale edificio, di proprietà dell'Amministrazione, che interessato da laboriosi interventi di restauro, quasi interamente completati, è un luogo in cui dignitosamente si potrà ancora a lungo rendere e ottenere quella *Iustitia* che è nel *titulus* della Città.

Dopo aver richiamato gli ambienti, è doveroso ora ricordare le persone che compongono questo Ufficio, e anzitutto la dottoressa Marta Mondelli, di cui non posso che lodare lo strenuo, costante e competente impegno come Segretario generale; con lei voglio citare i direttori di Segreteria delle due Sezioni, dottori Cammarata e Trama, il quale ultimo ha redatto le statistiche qui inserite nella seconda appendice.

Estendo il mio ringraziamento a tutto il personale amministrativo: un ringraziamento particolare va alla dottoressa Giulia Stefinlongo, e alla signora Sara Comberiatì, cui si deve in buona parte l'organizzazione di questa cerimonia, e alla dottoressa Maria De Marco, che da anni mi assiste pazientemente come segretario d'udienza.

Voglio poi citare tutti i magistrati che, nel corso del 2025, hanno operato in questa Sede, e così anzitutto il Consigliere Mauro Pedron, quale presidente della seconda Sezione interna, della quale fanno parte anche il Consigliere Ariberto Sabino Limongelli, e i Referendari Costanza Cappelli e Laura Marchiò; sono invece assegnati alla Prima Sezione, da me presieduta, i referendari Alessandro Fede, Francesca Siccardi e Beatrice Rizzo, la cui rigorosa e inesorabile preparazione mi induce - e talvolta mi costringe - a non abbandonarmi del tutto a quella benevola indulgenza verso sé stessi che i magistrati, giunti al termine della carriera, preferiscono definire esperienza.

Così è ai cinque Referendari, vicini all'inizio e lontani dalla fine della loro carriera che rivolgo in particolare le considerazioni che seguono, pur consapevole che, tra le cose comunicabili, la più comunicabile è la propria esperienza.

§ 2. PARTE PRIMA. ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL SERVIZIO.

2.1. BREVE PREDICA SULL'IMMAGINE DEL MAGISTRATO.

Il giudice amministrativo è chiamato a rendere un servizio particolarmente avvincente e impegnativo, spettandogli - e a me pare già molto, talvolta troppo - l'imparziale soluzione di conflitti tra soggetti pubblici e privati, nella più estesa combinazione, mediante la corretta applicazione delle molte leggi, nei mille casi concreti che vengono ora proposti.

Egli deve essere costantemente degno della funzione che svolge, anche osservando forme e decoro, imposti dal ruolo e che, per questo soltanto, ha reciprocamente titolo ad imporre a chi gli sta di fronte.

È, prima ancora che una colpa, un errore supporre che tale funzione renda comunque degna la persona; all'opposto, è il giudice a doversi innalzare, e conservare nel ruolo che si è scelto, rinunciando a una comoda compassione verso sé stesso, senza temere critiche pubbliche o private alle proprie decisioni.

Egli deve trattare ciascun affare con imparziale dedizione, promuovendo, ove possibile, soluzioni concrete e utili alle questioni che gli sono proposte, e tentando comunque, con le sue pronunce, dalla fase della cautela fino a quella dell'esecuzione, di dare ordine al caos che è generato tanto dai fatti sia per tali sia per come esposti dalle parti in conflitto, quanto dalle diverse regole che esse invocano, e che talora sono egualmente sostenibili.

Non di meno, la certezza del diritto impone l'osservanza delle norme scritte, le quali stabiliscono quel che è vietato - e che per fortuna è poco - e così, indirettamente, il prezioso molto che è permesso: quelle stesse norme che il giudice può e talora deve interpretare, ma senza alterarne il senso e lo scopo, spinto da eccessiva sensibilità individuali o da ideologie, estri inventivi o stati emotivi.

L'articolo 101 della Costituzione afferma che i giudici sono soggetti al primato della legge: essi si devono attenere al dato letterale di questa, quale criterio interpretativo primario, senza far prevalere la visione soggettiva del singolo o di un collegio, che trasformerebbe in arbitrio i poteri giudiziari, aumentando le conflittualità.

Talora, applicare la legge non è piacevole, ma nessun lavoro può essere sempre gradevole, e il magistrato che deforma la legge per eludere questa verità, rinuncia all'imparzialità e, con essa, all'essenza stessa della sua funzione.

Omnes servi sumus legum, ut liberi esse possimus, e ciò vale anzitutto per noi giudici, che dovremmo restare sempre estranei alla politica attiva, senza cercarne e anzi temendone il plauso, pur rispettandone il ruolo, legato a

quella rappresentanza popolare che ci manca e di cui, proprio per questo, non dovremmo preoccuparci, nascondendo il nostro buon senso per paura del senso comune.

Solo in tal modo potremo tacitare, anzitutto con una coscienza tranquilla, chi insinuasse che determinate decisioni siano state influenzate da finalità estranee al rispetto della legge: in particolare, quelle che potrebbero rincredere ai governanti, ai loro oppositori, ovvero agli improvvisati esperti dei social media, o ancora a quelle aggregazioni, spesso pulviscolari, che non sempre operano per lo svolgimento di attività di interesse generale, cui si riferisce l'art. 118, IV comma, della Costituzione, e a cui dovrebbe essere prestata un'attenzione pari alla loro effettiva rappresentatività, e agli obiettivi concretamente perseguiti.

Bisogna insomma accettare l'idea che, almeno per i magistrati, come per i filosofi, *tout le malheur vient d'une seule chose, qui est de ne savoir pas demeurer en repos dans une chambre*; e, comunque, una volta che si siano avviati sul sentiero della mondanità e della politica, quegli stessi magistrati, diversamente dai filosofi, non possono poi esigere di ripercorrerlo disinvoltamente *à rebours*.

2.2. SULL'IMPARZIALITÀ.

Per un giudice, rispettare la legge significa anche osservare costantemente il principio di parità delle parti, secondo l'art. 111 della Costituzione, quelle pubbliche e quelle private, che sempre più di frequente nel processo amministrativo si contrappongono e cooperano tra di loro in un intreccio di crescente complessità.

Tale parità si deve realizzare nella forma più completa in ogni fase processuale, e perché ciò si verifichi devono essere puntualmente osservate anche le disposizioni che disciplinano i depositi documentali e le difese scritte, ciascuna delle quali deve esporre i contenuti che le sono assegnati; fermo restando che, secondo il codice del processo amministrativo, i giudici dispongono, secondo la regola del principio dispositivo con metodo acquisitivo, di cospicui poteri istruttori finalizzati a superare i potenziali squilibri tra le parti del giudizio.

È tuttavia inesatto ricostruire il processo amministrativo come il luogo in cui legittime posizioni soggettive conculcate della parte ricorrente (di cui si propongono talora dubbi sinonimi, come “il privato” o “il cittadino”) si contrappongono sempre ad atti illegali se non dispotici, imputabili a un'astratta Amministrazione autoritaria e sopraffattrice, negatrice di diritti e di libertà, o direttamente a suoi funzionari.

Nella realtà accade, invece, che innanzi al giudice amministrativo non agiscano solo persone fisiche o giuridiche, enti e associazioni che chiedono rimedio e ristoro per la legalità violata e i pregiudizi subiti.

Non si tratta cioè soltanto di garantire tutela ai cittadini: avviene anche che il ricorrente sia un'Amministrazione pubblica, che ad altra si contrappone, e che cerca nel giudice amministrativo anche un arbitratore dei diversi interessi pubblici tra loro in conflitto.

Capita parimenti che una parte privata, fornita di ampi mezzi, dispieghi le proprie iniziative processuali - pensiamo ad esempio alla materia urbanistica - contro Enti territoriali dai magri bilanci, magari intimorendoli con vertiginose richieste risarcitorie.

Né mancano fattispecie in cui l'attore tenta di pregiudicare o almeno di procrastinare indebitamente le utilità di soggetti controinteressati, come può avvenire per l'aggiudicazione di un contratto, legittima ma sgradita al gestore uscente.

Si constata, altresì, che non di rado l'Amministrazione giunga, più o meno consapevolmente, a confidare nell'impugnazione - e talvolta persino nell'annullamento giurisdizionale - dei propri atti, adottati senza piena convinzione, in alcuni casi per timore, talvolta su pressante sollecitazione di altre Autorità, anche giudiziarie. Tale ultima situazione può trovare il suo fondamento nell'accresciuta complessità scientifica di talune materie, prime fra tutte quelle ambientali, la quale ha determinato un ruolo via via più incisivo - e talvolta invasivo - degli organi tecnici. Questi ultimi, nati quali ausiliari dell'Amministrazione attiva, finiscono sempre più spesso per assumere un ruolo decisivo centrale, con sfumature ideologiche, ben oltre il perimetro delle loro competenze, relegando l'Amministrazione attiva - cui dovrebbe spettare una decisione informata da una molteplicità di elementi, anche di carattere discrezionale - alla mera formalizzazione di provvedimenti sostanzialmente determinati o approvati altrove.

È superfluo ricordare che il giudice amministrativo non può, in alcun modo, avallare quella che talvolta rischia di configurarsi come una vera e propria "tirannia dei tecnici", e si avvarrà pertanto, quando necessario, di propri ausiliari tecnici, così da ricondurre ciascun soggetto del procedimento al ruolo che l'ordinamento gli assegna, ristabilendo quell'equilibrio funzionale che è condizione imprescindibile per la legittimità e la razionalità dell'azione amministrativa.

Posto di fronte a queste, e a molte altre manifestazioni di realtà, il giudice amministrativo impara con l'esperienza a rifuggire dalla pigra retorica dei luoghi

comuni, prediligendo il prudente apprezzamento del caso concreto, scevro da pregiudizi 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 costituire riaffermazione della legalità, violata o meno che essa sia stata.

2.3. LA RAGIONEVOLE DURATA DEL GIUDIZIO.

Anche per l'influsso degli ordinamenti sovranazionali, trova applicazione al processo amministrativo il principio della ragionevole durata del giudizio, che ha sua fonte positiva nell'art. 1§6 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.

Occorre tuttavia rammentare che l'attuazione della giurisdizione - sia essa resa in forma provvisoria o definitiva - richiede inevitabilmente un intervallo temporale minimo, funzionale al corretto svolgimento delle attività processuali.

Tale intervallo è necessario, da un lato, per consentire alle parti il pieno esercizio del contraddittorio e, dall'altro, per permettere al giudice di acquisire e comprendere appieno i fatti di causa, avvalendosi, ove occorra, di adeguati sussidi tecnici, nonché di individuare e applicare correttamente le norme rilevanti, formulando infine una decisione adeguata e completa.

È dunque ragionevole soltanto quel tempo che, secondo lo *id quod plerumque accidit*, risulti proporzionato e sufficiente al compimento di tali attività, assicurando un equilibrio virtuoso tra celerità ed effettività della tutela giurisdizionale.

Il legislatore ha individuato, per il giudizio amministrativo di primo grado, un obiettivo temporale di definizione della controversia: il termine presuntivamente adeguato di tre anni dal deposito del ricorso introduttivo, cui fa riferimento il comma 2-bis dell'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89.

Questo Tribunale si prefigge da anni questo risultato, arduo ma ineludibile, poiché la prolungata attesa della definizione di una controversia danneggia gravemente la fiducia nell'Istituzione; e ciò non vale soltanto per il ricorrente, ma anche per le altre parti del giudizio, esse pure solitamente in partecipe attesa di ricevere certezze dal giudice.

Il legislatore ha adottato nel tempo due distinte linee di intervento volte a contenere la durata del giudizio amministrativo.

Da un canto ha introdotto o rafforzato regole processuali destinate a

impedire o limitare determinati comportamenti inappropriati o dispersivi delle parti e del giudice, ovvero ad accrescere i riti semplificati nei termini e nelle forme; dall'altro ha incentivato economicamente i magistrati a superare volontariamente i carichi esigibili, stabiliti da una disciplina, forse troppo dettagliata, approvata dal Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa il 18 gennaio 2013, più volte modificata negli anni seguenti, ma ciò nonostante, a parer mio, non pienamente attuale.

Per quanto riguarda le norme processuali, merita particolare attenzione l'art. 73 comma 1-bis c.p.a., introdotto dal d.l. 9 giugno 2021, n. 80, il quale vieta, per le cause assegnate alla pubblica udienza, la cancellazione dal ruolo e ammette il rinvio soltanto in casi eccezionali e adeguatamente giustificati.

Le richieste, anche presentate da più parti congiuntamente, di differimento dell'udienza fissata per l'assegnazione del ricorso a decisione, possono dunque essere accolte quando ciò sia obbligatorio per legge, o sia reso concretamente opportuno da nessi di pregiudizialità tra ricorsi pendenti, o ancora se le parti costituite prospettino, documentandola adeguatamente, una definizione conciliativa stragiudiziale della controversia ragionevolmente certa e prossima.

L'art. 73 comma 1-bis 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 una pronuncia sulla pretesa oggetto di controversia; è però il giudice 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.

Sono insomma le parti che si devono adeguare ai tempi della Giustizia, e non l'opposto, come un tempo molti ritenevano, e non pochi ancora ritengono.

Ciò significa, anzitutto, il puntuale rispetto di tutti i termini stabiliti dal codice di rito per il deposito tanto dei documenti quanto degli atti difensivi, fatti salvi i casi eccezionali contemplati dallo stesso codice di rito: un impegno assai elementare, che taluni sembrano per principio rifiutare, anche per la fase di merito, in cui non si possono invocare a giustificazione tempi processuali ridotti, come per la fase cautelare.

Continuano inoltre ad essere presentate richieste di rinvio dell'udienza pubblica prive di adeguata giustificazione, nella convinzione che il giudice desideri soprattutto alleggerirsi di una parte del proprio contenzioso, disapplicando una norma dettata dall'interesse pubblico alla ragionevole durata del processo la cui importanza è fuori discussione, dato che 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 altri ricorsi attendono di essere decisi.

Per quanto invece concerne il superamento dei carichi esigibili attraverso la fissazione di udienze straordinarie, con partecipazione su base volontaria, nella relazione del 2025 lamentavo come questo Tribunale ne fosse stato escluso; per il 2026, viceversa, il TAR Brescia vi è stato utilmente ammesso, come s'illustrerà nella seconda parte di questa relazione.

2.4. LA BREVITÀ.

Ogni processo che non voglia ridursi a una mera finzione oracolare deve necessariamente prevedere una fase scritta. Nel processo amministrativo, tale dimensione assume un rilievo del tutto prevalente: dalla proposizione del ricorso sino alle pronunce interinali e a quelle definitive, la scrittura - così come la prova documentale - costituisce lo strumento essenziale attraverso il quale si articola e si manifesta il contraddittorio.

L'obiettivo della celerità delle decisioni passa certamente attraverso la chiarezza e la sintesi degli atti processuali, un connubio difficile da realizzare, ma richiesto dal codice del processo amministrativo sin dall'art. 3, II comma, il quale prescrive appunto che tanto il giudice quanto le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica.

Invero, i giudici devono tenere ben presente come una pronuncia giurisdizionale non ha una dimensione minima, al di sotto delle quali essa perde in dignità, poiché ciò che conta è che offra una motivazione sufficiente, che sia uno strumento efficace per la risoluzione di controversie.

Insomma, è sempre preferibile definire nello stesso intervallo di tempo due ricorsi, con poche adeguate parole ciascuno, che uno solo con troppe e superflue: la decisione non deve costituire l'occasione per sfoggiare peculiari competenze tecniche, per proporre tesi stravaganti e probabilmente soccombenti nel grado d'appello, per rassicurare le parti sulla propria totale conoscenza del fascicolo di causa, o degli orientamenti giurisprudenziali prevalenti e recessivi, o addirittura per esporre i propri convincimenti morali sull'umano agire, per cui resta - e vi sono esempi più o meno riusciti - la possibilità di dedicarsi alla letteratura.

Naturalmente, mi ripeto, l'invito alla sintesi è assai facile a proporsi, assai meno a realizzarsi, costituendo l'esito di una lunga esperienza di scrittura, e di una consapevolezza che si acquisisce gradualmente, appunto, con umiltà e

dedizione. *Humilitas occidit superbiam*, come si legge sulla spada di Davide che ha appena decapitato Golia.

A sua volta, il ricorrente che vuole davvero ottenere una celere risposta alla sua domanda deve fissare, in fatto e diritto, il minor numero possibile di questioni, accompagnate da una documentazione essenziale.

Si sbaglierebbe chi credesse d'impressionare il giudice con lunghe esposizioni difensive: un ricorso sintetico ne accelera la definizione, ma ancor prima la comprensione, poiché certo l'attenzione del giudice non cresce con l'infittirsi delle pagine.

Ancora, non di rado il giudice incontra produzioni documentali di mediocre qualità grafica, fino all'illeggibilità, tali da far ipotizzare un'indifferenza per l'esito della lite (e talora è proprio così). A queste si possono contrapporre produzioni smisurate - si far dubitare che siano state opportunamente selezionate - che di certo non intimoriscono il giudice, ma rischiano tuttavia di subire la sanzione impalpabile dell'oblio, anche nello stesso giudizio. Non si dovrebbe dimenticare che -rifiutato da tempo il deposito di copie cartacee di cortesia- atti e documenti che sono inseriti nel processo in formato digitale, e sono perciò conosciuti e studiati quasi esclusivamente su 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 delle produzioni cartacee.

Sul tema della dimensione degli atti processuali, il ricordato art. 3, II comma, del c.p.a., contiene un rinvio a "quanto disposto dalle norme di attuazione", locuzione introdotta dall'art. 7 bis del d.l. 168 del 2016, lo stesso cui si devono le norme sul processo amministrativo telematico e sui criteri di redazione degli atti processuali, agli artt. 13 e seguenti delle norme tecniche di attuazione del c.p.a., e, tra queste l'art. 13 ter, intitolato ai criteri per la sinteticità e la chiarezza degli atti di parte, il quale, richiamato lo stesso art. 3, II comma, prescrive al I comma che le parti redigono il ricorso e gli altri atti difensivi secondo i criteri e limiti dimensionali, poi fissati con il decreto 22 dicembre 2016 del Presidente del Consiglio di Stato, integrato dal d.P.C.S. 16 ottobre 2017, n. 127.

Il V comma dell'art. 13 ter fino a due anni fa stabiliva, per il caso di superamento non autorizzato dei limiti dimensionali degli atti di parte, che il giudice era tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei prescritti limiti, mentre l'omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive non era motivo di impugnazione.

Nelle precedenti relazioni avevo annotato come fosse stata così introdotta una delle più utili tra le recenti riforme del processo amministrativo, e vi

avesse apportato un effettivo beneficio, e bastava raffrontare le dimensioni medie dei ricorsi successivi al 2016 con quelli anche di poco precedenti, talora decisamente eccessivi rispetto alle reali necessità difensive.

La disciplina è stata tuttavia stravolta dall'art. 1, comma 813, della l. 30 dicembre 2025, n. 207, che testualmente al fine "di consentire lo spedito svolgimento del giudizio", ha sostituito il citato V comma, il quale ora dispone che "Indipendentemente dall'esito del giudizio, la parte che in qualsiasi atto del processo superi, senza avere ottenuto una preventiva autorizzazione, i limiti dimensionali" stabiliti con il ricordato d.P.C.M. "può essere tenuta al pagamento di una somma complessiva per l'intero grado del giudizio fino al doppio del contributo unificato previsto in relazione all'oggetto del giudizio medesimo e, ove occorra, in aggiunta al contributo già versato"; a sua volta in nuovo comma 5 bis dispone poi che «Il giudice, con la decisione che definisce il giudizio, determina l'importo di cui al comma 5 tenendo conto dell'entità del superamento dei limiti dimensionali stabiliti ai sensi del presente articolo nonché della complessità ovvero della dimensione degli atti impugnati o della sentenza impugnata».

Insomma, attualmente il giudice deve esaminare tutte le questioni proposte, quale che sia la dimensione dell'atto; invece, la condanna al versamento della somma - non si parla, si noti, di sanzione pecuniaria - è facoltativa (la parte "può essere tenuta al pagamento") e deve essere motivata ex comma 5 bis, sicché il capo della decisione è impugnabile.

Va detto che, nel corso del 2025, innanzi a questo Giudice il Foro ben di rado ha superato le dimensioni stabilite per gli atti processuali, richiedendo o meno la preventiva autorizzazione, e ciò fa ben sperare per il futuro, anche considerato che la nuova disciplina non fa venir meno il principio generale della sintesi stabilito dall'art. 3, II comma, consentendo al giudice, sia pure eccezionalmente, di prescrivere alla parte di compendiare atti smisurati; e ferma, come vedremo, la rilevanza dello stesso art. 3, II comma, in materia di spese di giustizia, tema in esame più avanti.

§ 3. PARTE SECONDA. RITORNO A BRESCIA.

3.1. STATISTICHE. LA DOMANDA DI GIUSTIZIA DEL 2025.

Nel 2025 sono stati depositati presso questo Tribunale amministrativo esattamente 1.600 ricorsi - cui se ne aggiungono altri 25 annullati per duplicazione - contro i 1.056 ricorsi del 2024 con l'incremento del 56,82% -

tanto più significativo se si considera che tra il 2023 (984 ricorsi) e il 2024 l'incremento era stato pari soltanto al 7,32% nello stesso 2025 sono stati definiti 1.096 ricorsi, con un saldo negativo di 504 ricorsi: numeri rimarchevoli, ma non particolarmente preoccupanti per le ragioni che verranno di seguito fornite.

La domanda di giustizia del 2025 è, come per gli anni trascorsi, assai diversificata, e attiene, tra l'altro, all'ambiente e all'inquinamento (56 ricorsi, contro i 58 del 2024), agli appalti (45 ricorsi contro i 65 dell'anno precedente), al commercio (17 ricorsi come per il 2024), all'edilizia e urbanistica (157 ricorsi come per l'anno scorso), alla sicurezza pubblica, informative antimafia e armi (49 ricorsi contro 86), al pubblico impiego non contrattualizzato (57 contro 60 nel 2024).

In materia di agricoltura e specificatamente di diritti di prelievo sul latte vaccino (cd. "quote latte") i ricorsi sono stati 45 contro i 27 del 2024 (ma siamo lontani dai 200 ricorsi del 2022 e dai 140 del 2023); per le telecomunicazioni sono stati proposti 15 ricorsi contro i 20 dell'anno precedente; in materia di autorizzazioni e concessioni abbiamo 28 ricorsi contro 33; per gli stranieri 281 ricorsi, contro i 192 dell'anno passato; 17 in materia di opere pubbliche ed espropriazioni, contro i precedenti 20 del 2024.

La materia dell'ottemperanza, con i suoi 668 ricorsi - che fanno seguito ai 155 ricorsi del 2024 - è del tutto abnorme, se si considera che nel 2023 ne erano stati proposti solo 29: si tratta di una questione, diffusa in tutto il territorio nazionale, e affrontata quest'anno in molte altre inaugurazioni, sulla quale si tornerà più avanti.

Quanto ai riti speciali sono stati proposti 17 ricorsi in materia di accesso (39 nel 2024, ma 18 nel 2023), e 31 in materia di silenzio e inerzia (27 nel 2024), questi ultimi variamente rubricati: va sottolineato che un cospicuo numero di tali giudizi si è concluso con pronunce d'improcedibilità, avendo l'Amministrazione dato volontariamente seguito all'istanza contenuta in ricorso, prima dell'udienza: a testimoniare che a mancare, talora, è la celerità nelle risposte, piuttosto che il riconoscimento della pretesa fatta valere.

Delle diverse materie citate, qualche approfondimento meritano anzitutto le tematiche ambientali nelle loro diverse implicazioni.

Vanno in particolare considerati i provvedimenti autorizzativi di rilievo ambientale, i quali consentono lo svolgimento di attività d'impresa, impugnati tanto dalle associazioni ambientaliste, quanto, e sempre di più, dagli Enti pubblici, nei cui territori tali provvedimenti sono destinati a trovare applicazione, determinando così un contrasto diretto con le Amministrazioni che li hanno emessi; e, all'opposto, i ricorsi proposti contro i provvedimenti che

limitano o escludono l'attività d'impresa per ragioni presuntivamente inerenti alla tutela ambientale.

Sono note le crescenti esigenze di risparmio energetico e di produzione di energie da fonti rinnovabili, materie che hanno trovato la loro più recente disciplina nel d. lgs. 25 novembre 2024, n. 190, il quale, all'art. 3, definisce appunto come d'interesse pubblico prevalente, pur con varie limitazioni, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Di particolare attualità è la materia degli impianti fotovoltaici e agrivoltaici, per la quale, a partire dal mese di gennaio 2024 e fino alla fine del 2025 sono stati presentati complessivamente 16 ricorsi, quasi tutti già definiti; crescono anche i ricorsi in materia di impianti per la produzione di biogas.

Un ulteriore ambito di costante rilievo è rappresentato dalle controversie nelle quali l'Amministrazione resistente è il Ministero dell'interno, nelle sue diverse articolazioni.

Il riferimento è, in particolare, alla sicurezza pubblica, inclusa quella connessa alle manifestazioni sportive, alle misure di prevenzione e agli ammonimenti, alle informative antimafia, alle armi, della condizione giuridica degli stranieri, degli status personali e della cittadinanza: ambiti che possono anche incidere su diritti essenziali della persona e che vedono coinvolte, nel territorio di competenza di questo Giudice, le quattro Prefetture e le quattro Questure.

In questo settore si registra una significativa riduzione del numero complessivo dei ricorsi, verosimilmente riconducibile all'accresciuta qualità dei provvedimenti adottati, anche sotto il profilo procedimentale e formale.

Fa eccezione la materia dei provvedimenti relativi agli stranieri, cresciuti fino a 281 ricorsi, contro i 192 dell'anno precedente, con un incremento del 46% circa, pur essendo ormai definito il contenzioso relativo all'ultima sanatoria, risalente al 2020: tale incremento dipende, in particolare, da una recente, e poco felice riforma della disciplina del nulla osta all'ingresso dello straniero per lavoro dipendente, richiesto dal sedicente datore di lavoro, che ha inciso sensibilmente sui flussi di ricorsi introdotti dinanzi a questo Tribunale.

Invero, secondo la normativa in vigore dalla metà del 2022 tale nulla osta viene automaticamente rilasciato, secondo la regola del silenzio assenso, qualora, in un termine assai breve - tra i trenta e i sessanta giorni - e dunque raramente rispettato, considerato l'elevato impegno richiesto al personale amministrativo, non siano state acquisite le informazioni relative agli elementi ostativi al rilascio.

Ebbene, poiché al nulla osta segue senz'altro il visto, consegnato dall'autorità

consolare italiana del Paese in cui risiede lo straniero, questi può entrare in Italia senza che sia stato ancora svolto un effettivo controllo sulla legalità della posizione sua, e del suo dichiarato datore di lavoro: verifica che interviene in seguito, conducendo in un nutrito numero di casi alla revoca del nulla osta, la quale forma oggetto di ricorso innanzi a questo giudice, proposto dal lavoratore straniero o dal suo datore di lavoro.

A questi si aggiungono i ricorsi proposti dai lavoratori stranieri, i quali, giunti in Italia dopo il rilascio del nulla osta, si sono visti legittimamente rifiutare il permesso di soggiorno per non aver costituito il rapporto di lavoro con il datore di lavoro che li aveva formalmente richiesti, ma che non ha poi dato seguito ai suoi impegni. È significativo che, appena introdotta la regola del silenzio assenso, su tutto il territorio nazionale siano state costituite o potenziate svariate imprese, che hanno richiesto, anche presso diverse Prefetture, un numero, spesso sproporzionato alle loro dimensioni, di nulla osta per lavoratori stranieri, i quali, giunti in Italia non sono stati assunti, o sono stati presto licenziati, e hanno allora richiesto un permesso di soggiorno per attesa occupazione, che questo TAR non ritiene spettare loro, secondo la disciplina vigente, e il cui rilascio equivarrebbe ad avallare una diffusa elusione della disciplina sull'ingresso dei lavoratori stranieri in Italia.

È così insorto un contenzioso che era praticamente assente fino al 2023, e che anche in quell'anno ebbe un limitato impatto, con soli 18 ricorsi, e che nel 2025 ha già raggiunto il numero di almeno 150 ricorsi, aggiungendosi al contenzioso ordinario sugli stranieri, relativo alle revoche e ai dinieghi di rinnovo dei permessi di soggiorno, ordinari o per lungosoggiornanti, nonché ai dinieghi di conversione dei permessi rilasciati ai minori, entrati non accompagnati in Italia pochi mesi prima della maggiore età, spesso affidandosi a organizzazioni illegali.

Un contenzioso, si noti, destinato a perpetuarsi essendo ormai invalsa la prassi da parte degli stranieri, anche dopo il definitivo rigetto del ricorso, e pur se presenti in Italia da anni, di presentare domanda per il riconoscimento della protezione internazionale, ottenendo così un permesso di soggiorno per richiesta asilo, valido nel territorio nazionale, rinnovabile fino alla decisione della domanda, che può giungere anche a distanza di anni.

Il contenzioso apparentemente più voluminoso, cui si è accennato, è costituito dall'abnorme numero di ricorsi per ottemperanza, depositati nel corso del 2025, pari, come detto a 668, con un incremento del 330% rispetto ai 155 ricorsi del 2024, cresciuti del 435% rispetto ai 29 ricorsi del 2023; è da aggiungere che dal 1° gennaio 2026 sono stati ancora proposti in media tre

ricorsi per ottemperanza al giorno.

Invero, di questi 668 ricorsi solo 18 si riferiscono agli ambiti più diversi e non riguardano l'esecuzione di sentenze emesse dal giudice del lavoro: tutti gli altri attengono soltanto all'esecuzione di puntuali decisioni di quel giudice, di contenuto pecuniario, conseguenti al riconoscimento a determinate categorie di insegnanti, con rapporto annuale o comunque precario, della cosiddetta "carta docente" ovvero, in pochi casi, di retribuzioni integrative spettanti al dipendente.

Si tratta, per vero, di un contenzioso standardizzato, i cui atti introduttivi, utilizzando con limitati adattamenti un unico modello, richiedono al giudice amministrativo di assumere i provvedimenti necessari affinché l'Amministrazione assegni al docente, caricandole sull'apposita carta elettronica, le somme di denaro (tra 500 e 2.500 euro) cui questa è stata condannata dal giudice del lavoro, destinate allo loro crescita professionale; un contenzioso che, con un sapiente coordinamento difensivo, si è sviluppato, come osservato, sull'intero territorio nazionale, con migliaia di ricorsi riversati ora sulla Giustizia amministrativa di primo grado per l'esecuzione delle sentenze divenute inoppugnabili.

In particolare, per quanto riguarda la carta docente - la quale costituisce il vero *core business* di questa ponderosa operazione di giustizia sostanziale - la stessa venne introdotta dall'articolo 1, comma 121, della legge n. 107/2015 e prevede appunto un beneficio economico annuale di € 500,00 per il lodevole scopo dell'aggiornamento e della formazione professionale del personale docente.

Tuttavia, nella versione originale, il beneficio era attribuito ai soli docenti di ruolo, trascurando con sconcertante negligenza che la Corte di Giustizia dell'Unione, con costante giurisprudenza, ha affermato (e l'ha poi confermato anche *in subiecta materia*: CGUE, VI Sezione, ordinanza 18 maggio 2022, causa C-450/21) che la mera natura temporanea di un rapporto di lavoro non è sufficiente a giustificare una differenza di trattamento tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato.

Ne è perciò seguito l'imponente contenzioso cui si è accennato, che ha coinvolto praticamente tutti i Tribunali del lavoro, introdotto dai docenti non di ruolo per ottenere il giusto riconoscimento della carta docente, attraverso le organizzazioni sindacali di categoria, e un limitato numero di difensori rigorosamente antistatati e distrattari, con esito favorevole scontato.

L'Amministrazione statale resistente - con ingiustificabile leggerezza - a lungo non è sembrata preoccuparsi di affrontare adeguatamente l'impegno connesso alle condanne emesse dal giudice del lavoro: e gli stessi difensori, nuovamente distrattari, hanno avviato i ricorsi per ottemperanza delle sentenze così emesse

a partire dal 2023, con sempre crescente sollecitudine.

Il legislatore, a sua volta, è rimasto per anni inerte, di fronte a un'operazione che, per spese legali liquidate dai due plessi giudiziari successivamente aditi, tende a raddoppiare il costo di ciascuna annualità della carta docente, e dunque con diretto vantaggio del difensore, e della sua organizzazione, oltre che del lavoratore; soltanto con le modifiche apportate al citato art. 1, comma 121, a partire dal comma 572, della Legge 30 dicembre 2024, n. 207, è stato finalmente esteso il beneficio della carta docente ai docenti precari, pur senza intervenire direttamente sul contenzioso pendente.

Va aggiunto che negli ultimi mesi è intervenuto un significativo mutamento nella condotta dell'Amministrazione, la quale ha finalmente stabilito nuove procedure stragiudiziali per la richiesta di esecuzione delle sentenze del giudice del lavoro, e ha affidato a Sogei - Società Generale d'Informatica S.p.A., controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, le operazioni materiali di accreditamento delle annualità dovute sul borsellino elettronico del personale interessato.

Il giudice dell'ottemperanza ha potuto constatare che, in effetti, è in costante crescita il numero di ricorsi per ottemperanza pur pendenti, in cui è comprovato l'avvenuto accreditamento del dovuto, e per i quali resta da valutare la sola corresponsione delle spese di giustizia in favore del legale antistatario.

Si sta dunque giungendo a una graduale definizione del contenzioso qui considerato, né troppo preoccupa che, contemporaneamente all'attivazione del nuovo procedimento stragiudiziale di pagamento, si sia constatata non una sospensione, come si potrebbe immaginare, ma un incremento dei ricorsi per ottemperanza proposti: e di ciò si dovrà tener conto nella decisione sulle spese di giudizio richieste dall'antistatario.

3.2. LA PRODUZIONE DEL 2025.

Si può ora esaminare la produzione della Sede di Brescia nel 2025.

Durante l'anno trascorso, tra prima e seconda Sezione, sono state depositate complessivamente 1.006 sentenze, assommando brevi ed ordinarie, e 28 decreti presidenziali decisori, oltre a 205 ordinanze collegiali; sono state altresì emessi 389 ordinanze cautelari e 127 decreti monocratici cautelari: la prima Sezione ha definito 598 ricorsi, la seconda 498, per un totale di 1.096.

Per raffronto, nel 2024 erano state depositate 866 sentenze, assommando brevi ed ordinarie, e 47 decreti presidenziali decisori, oltre a 183 ordinanze

collegiali; erano state inoltre emesse 336 ordinanze cautelari e 117 decreti monocratici cautelari, definendo complessivamente 954 ricorsi.

La produzione complessiva è dunque cospicuamente aumentata (ancora di più rispetto al 2023 quando erano state pubblicate 785 sentenze) anche se il saldo tra ricorsi definiti e depositati nel 2025 è cospicuamente negativo, e pari a 504 ricorsi: tuttavia, considerato quanto prima esposto sui ricorsi per esecuzione delle sentenze del giudice del lavoro, non vi è motivo di temere, per questa parte rilevante, un futuro crescente aggravio dell'arretrato, essendo lo stesso destinato a dissolversi.

Solo per fornire qualche ulteriore elemento di riflessione, delle ordinanze cautelari della Sede, pubblicate tra il 30 gennaio 2025 e il 15 gennaio 2026, ne risultano appellate 55; di queste, il gravame è stato respinto per 34, per 4 manca al momento la decisione, e per 17 è stato accolto, per 8 ai soli fini della fissazione nel merito in primo grado.

Quanto alle sentenze, per lo stesso periodo ne risultano finora appellate 109, ma la variabile durata del giudizio di merito d'appello non permette di avere al momento un quadro significativo di conferme e di riforme.

Nel corso del 2025 sono state presentate a Brescia 43 istanze di prelievo, relative a ricorsi assegnati alla prima Sezione, e 52 alla Seconda; non ne sono state accolte 2 per la prima Sezione e cinque per la seconda, ma è stata comunque di norma 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, secondo il prevalente criterio cronologico; tutte le altre istanze di prelievo sono state seguite dalla fissazione dell'udienza pubblica di merito ovvero dalla definizione in camera di consiglio con sentenza in forma breve, giusta art. 71 bis c.p.a..

Tra le decisioni emesse da questa Sede nel 2025, voglio qui ricordare, riportate con altre in massima nella prima appendice, quelle in materia d'interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente; sui limiti ai divieti dell'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in sede di pianificazione territoriale; in tema di requisiti per la partecipazione a procedure selettive; sul principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale ex art. 9, d.lgs. n. 36/2023; del termine d'impugnazione dell'aggiudicazione di una gara in presenza di un'istanza d'accesso; sul significato della locuzione "disponibilità del suolo", come condizione per l'autorizzazione unica per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili.

3.3. ANALISI DELL'ARRETRATO DEL TAR BRESCIA.

È ora da svolgere qualche considerazione conclusiva, dopo le precedenti anticipazioni, sull'arretrato di questo Tribunale, partendo da un dato grezzo, ovvero che al 31 dicembre 2026 pendevano davanti al TAR Brescia 2.232 ricorsi.

Non è intanto inutile ricordare che, quando cinquant'anni fa, questa Sede iniziò a operare le furono senz'altro assegnati 2.523 ricorsi già pendenti presso la Sede di Milano, e che alla fine del 1984 erano giacenti a Brescia, presso cui prestavano servizio solo quattro giudici oltre al presidente, oltre 6.000 ricorsi.

All'epoca un arretrato decennale era generalmente considerato - per qualsiasi giurisdizione e Ufficio giudiziario - la terza cosa sicura al mondo, insieme alla morte e alle tasse, e si riteneva irrealizzabile qualsiasi inversione di tendenza: ma, all'epoca, la digitalizzazione era un'illusione e si doveva contare soltanto sull'impegno delle persone.

Non è allora da stupirsi che, ancora alla fine del 2017, fossero pendenti presso la Sede di Brescia 3.170 ricorsi, e, negli anni seguenti, 2.628 (2018) e 2.237 (2019). Al 31 dicembre 2020 i ricorsi pendenti erano 1.857, scesi a 1.620 al 31 dicembre 2021, e fino a 1.443 alla fine del 2022. È questo, credo, il risultato più brillante degli ultimi cinquant'anni, poiché già alla fine del 2023 si è risaliti a 1.581 ricorsi, e a 1.684 al 31 dicembre 2024, e, appunto, a 2.232 alla fine del 2025.

L'incremento registrato negli ultimi anni non esclude tuttavia margini di ottimismo, se analizzato più attentamente: sebbene poche cose al mondo siano più manipolabili delle statistiche.

Anzitutto, va evidenziato che il TAR Brescia ha raggiunto l'obiettivo assegnatogli dal Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR, consistente nella definizione del 70% delle cause pendenti alla fine del 2019, e poiché nessun ricorso anteriore al 2020 è attualmente pendente, l'obiettivo è stato appunto conseguito.

Per quanto riguarda gli undici ricorsi presentati nel 2020, e che risultano ancora pendenti, per almeno dieci degli stessi è già stato emesso decreto di perenzione, o si è prossimi a farlo; quanto ai ricorsi del 2021 gli stessi sono stati tutti inseriti nel programma di smaltimento dell'anno 2026 del TAR Brescia, come la massima parte dei ricorsi ancora pendenti per gli anni 2022 e 2023: e su ciò è opportuno svolgere qualche precisazione.

Va invero ricordato che, a partire dal 2021, il legislatore ha incentivato con compensi integrativi l'impegno volontario aggiuntivo dei giudici amministrativi, ciò che trovo del tutto condivisibile: diffido di chi sostiene che un giudice

virtuoso deve trascurare il trattamento economico corrispostogli dallo Stato, e non operare perché lo stesso sia realmente adeguato alla quantità e qualità del suo impegno e delle sue responsabilità, tale da assicurargli un'esistenza "libera e dignitosa", e anche più di questo, perché è, il nostro, un lavoro pressoché totalizzante per tempo e energie.

Nella scorsa relazione avevo segnalato con rammarico come il TAR di Brescia fosse stato escluso dal Programma nazionale di smaltimento dell'arretrato, approvato dal nostro Organo di autogoverno; quest'anno devo invece con sollievo evidenziare che questa Sede vi è stata reinserita per l'anno 2026. Poiché me ne sto occupando personalmente per entrambe le Sezioni, ed avendo ricevuto un adeguato numero di disponibilità da parte di colleghi, ritengo che alla fine di quest'anno l'arretrato, fino all'anno 2023 compreso, sarà stato pressoché interamente eliminato, con una complessiva riduzione pari ad almeno seicento fascicoli.

Nel frattempo, si continueranno a decidere pure i ricorsi pendenti per gli anni a partire dal 2024, per cui - tenuto anche conto della probabile segnalata evoluzione dei ricorsi per esecuzione delle sentenze del giudice del lavoro - è ragionevole concludere che la relazione dell'anno 2027, a chiunque spetterà redigerla, potrà descrivere un Ufficio giudiziario in grado di fornire una risposta di giustizia adeguata, con un arretrato governabile da chi voglia operare con il richiesto impegno, soprattutto se e quando verranno assegnati i due ulteriori magistrati previsti dalla pianta organica per questa Sede.

§ 4. PARTE TERZA. IL NOSTRO PROCESSO QUOTIDIANO.

4.1. LA FASE CAUTELARE.

Se dunque si può guardare con ragionevole speranza al futuro, è doveroso esprimere alcune considerazioni sulle quotidiane vicende processuali: e quella fra tutte che s'impone con maggiore frequenza e richiede la massima celerità della risposta è la fase cautelare.

Nel giudizio amministrativo di primo grado sono previsti 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". Per ciascuno di questi è assegnato ormai da molti anni al giudice amministrativo - per la precisione dalla l. 21 luglio 2000, n. 205 - un potere ben più ampio della mera sospensione degli effetti di un provvedimento

a tutela degli interessi oppositivi, riferendosi le diverse disposizioni alle misure cautelari “che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso”.

Quanto al decreto monocratico *ante causam*, è da evidenziare come ne sia stata presentata al TAR di Brescia una sola richiesta nell’agosto 2025 (peraltro respinta), come nel 2024, mentre sia nel 2023, sia nel 2022 non ne era stata presentata alcuna; una anteriore richiesta di decreto risale all’ottobre 2021, e la precedente all’ottobre 2020: e non occorre altro per dimostrare l’assoluta marginalità di tale mezzo di tutela, che non ha pressoché alcuno spazio proprio in un processo dalle forme e dai termini ordinari già molto contenuti.

Quanto agli ulteriori mezzi cautelari, come già esposto, nel corso del 2025 sono state emesse complessivamente 389 ordinanze cautelari e 127 decreti monocratici cautelari contro le 336 ordinanze cautelari e i 117 decreti monocratici del 2024; per raffronto, nel corso del 2023 erano state emesse 420 ordinanze cautelari e 97 decreti monocratici in causa; nel 2022 696 ordinanze cautelari e 167 decreti monocratici in causa; nel 2021 le ordinanze cautelari erano state 352 e 182 i decreti cautelari.

Sulla tutela monocratica, la cui utilità è astrattamente indiscutibile, mi soffermo per segnalare due specifiche tematiche.

Anzitutto, il legislatore non impone al giudice monocratico d’instaurare un contraddittorio prima di pronunciarsi, ma soltanto gli consente, ove ritenuto necessario, “fuori udienza e senza formalità”, di sentire le parti che si siano rese disponibili prima dell’emanazione del decreto; inoltre, il decreto emesso, di accoglimento ovvero di rigetto, è sempre revocabile o modificabile su istanza di parte.

Ebbene, chiunque svolga funzioni giudicanti, sa quali e quante omissioni in un atto difensivo possano emergere nel seguito del giudizio: inestimabile è infatti il ruolo del contraddittorio per la migliore decisione.

Pertanto, soprattutto in presenza di situazioni particolarmente complesse, prima di assumere un provvedimento monocratico, anche ad evitare il rischio di sviluppi ignoti e imprevedibili, magari recentissimi, il giudice deve procedere con prudente apprezzamento ad una pur sintetica istruttoria, compatibilmente con l’urgenza lamentata, per acquisire della fattispecie il quadro più completo possibile, sicuramente utile anche per la successiva fase cautelare collegiale. È vero che la norma gli assegna un potere di revoca, pur provocato, ma credo che all’atto della decisione sull’istanza egli dovrebbe decidere senza questa riserva mentale: *etsi non daretur*, insomma.

Il giudice della cautela monocratica, per quanto si ritenga autorevole, deve

ricordare che la sua è, per il legislatore, una decisione del tutto transitoria, tanto che non è neppure appellabile innanzi al Consiglio di Stato, giustificata da un'indilazionabile estrema gravità ed urgenza, mentre il giudice principale della cautela resta quello collegiale: proporzionata a ciò dovrebbe essere allora l'ampiezza delle questioni trattate e delle argomentazioni svolte in questa prima fase, limitando dunque la motivazione a poche, stringate e prudenti considerazioni, ad evitare anche l'ombra del sospetto che si tenti, andando oltre tale limite, di vincolare preventivamente lo stesso Collegio, il quale, peraltro, ha sempre il modo di affermare la sua centralità.

L'altro profilo del rito monocratico che merita di essere evidenziato è la frequente richiesta di un provvedimento cautelare fornendo giustificazioni esili o addirittura inconsistenti: così, è frequente la richiesta sbrigativa e congiunta di provvedimenti cautelari collegiali e monocratici, senza però offrire, per questi ultimi, 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.

C'è anche da chiedersi se nell'ipotesi di una richiesta affatto temeraria non possa trovare applicazione la sanzione di cui all'art. 26, II comma, c.p.a., il quale prevede che il giudice condanni d'ufficio la parte soccombente al pagamento di una sanzione pecuniaria, d'importo prestabilito, quando la parte soccombente ha agito o resistito temerariamente in giudizio: e soccombente è anche la parte le cui domande non sono state accolte, ciò non richiede che altre parti siano già costituite in giudizio.

Per quanto riguarda la fase cautelare collegiale, è utile mettere in evidenza come, almeno per l'esperienza di chi sta parlando, con sempre minore frequenza la relativa istanza, secondo il disposto dell'art. 55, I comma, c.p.a., è davvero proposta al solo scopo di ottenere l'emanazione delle misure cautelari più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso, allegando di subire un pregiudizio grave e irreparabile durante il tempo necessario a giungere alla decisione di merito.

Non di rado la fase cautelare collegiale viene attivata dalla parte ricorrente per pervenire ad una sorta di *discovery*, ovvero per conoscere, per quanto parzialmente, le argomentazioni difensive dell'Amministrazione resistente e delle altre parti processuali, con la documentazione che le sorregge, in relazione ai motivi di ricorso presentati, e, altresì, le prime valutazioni del

giudice sull'oggetto della controversia.

A ciò si può aggiungere l'intento di avviare, aprendo un confronto con le altre parti processuali, una soluzione stragiudiziale della lite, ciò che talora impone - nel consenso delle parti stesse - un prolungamento della fase cautelare: il quale, entro certi limiti, anche temporali, è ammesso dal giudice, che non ha motivo di contrastare una soluzione esterna al processo.

Talvolta, ancora, attraverso l'istanza cautelare si vuole sollecitare il giudice a stabilire se vi siano particolari esigenze istruttorie, in particolare verificazioni e consulenze tecniche, che solo il Collegio può disporre, da svolgere prima di giungere all'udienza di merito.

Se poi in determinate materie, come tipicamente per gli appalti, la richiesta cautelare è ormai mancante solo nei casi in cui si voglia procrastinare la decisione di merito (altrimenti senz'altro dovuta in tempi ristretti, secondo l'art. 120 c.p.a.) non è poi raro che tale istanza sia precipuamente finalizzata ad ottenere una celere fissazione della pubblica udienza di merito: ma il presidente accorto deve rifiutare tale impostazione, che pregiudica il rispetto delle regole sulla fissazione, indicate dall'art. 8 disp. att. del c.p.a., tanto più che gli strumenti per il rapido passaggio dalla fase cautelare a quella di merito già esistono, come la sentenza in forma semplificata o l'ordinanza collegiale che, ex art. 55, X comma c.p.a, consente la fissazione dell'udienza pubblica come rimedio cautelare a sé.

In effetti, presentando l'istanza cautelare, la parte ricorrente può proporsi di ottenere la fissazione ex art. 55, X comma, ma, ancora più spesso, di giungere ad una sentenza abbreviata al termine della stessa udienza camerale: 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, per cui sono 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.

L'esame dell'ampiezza del ruolo attualmente svolto dalla fase cautelare non sarebbe completo se non si facesse riferimento ad 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 condotto alla decisione assunta con il provvedimento impugnato, come nel caso di violazioni del procedimento, travisamenti di fatto o difetti di motivazione.

Gli esiti sono molteplici, ma in ogni caso si perviene in tempi decisamente contenuti ad un rilevante chiarimento della fattispecie e, non di rado, ad un risultato positivo e definitivo per l'interessato; peraltro, per essere realmente efficace, il *remand* deve fissare una nuova udienza camerale, a distanza di settimane o mesi, perché il giudice possa valutare l'esito del proprio ordine, e non un'udienza pubblica, la quale potrebbe rivelarsi pressoché inutile, in presenza di un nuovo provvedimento.

Dopo il riesame - cui si può accompagnare o meno la sospensione interinale del provvedimento impugnato - si svolgerà dunque tale nuova udienza, 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 soddisfattiva, 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 2025, segnatamente con riguardo ai provvedimenti emessi dall'Amministrazione dell'interno, 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, e dunque non v'è nella legge nulla che vieti il *remand*.

Ma, soprattutto, osservo - e ciò vale assai più di molte riflessioni dottrinarie - che nella prassi quotidiana lo strumento è proficuo e spesso ne viene espressamente richiesto l'impiego dai difensori, né le Amministrazioni, salvo casi isolati, tentano di sottrarvisi.

Naturalmente, perché il *remand* sia utile, è necessario sia che il giudice individui puntualmente il profilo di illegittimità da cui l'Amministrazione deve muovere, sia che questa disponga di funzionari lealmente disposti a riconsiderare le loro precedenti scelte, e, infine, che i difensori a loro volta collaborino per giungere alla nuova determinazione amministrativa. Ebbene, credo di poter affermare, pur con le debite eccezioni, che tutto ciò a Brescia si realizza.

In conclusione, va ribadito come la fase cautelare - generalmente immanente all'intero sistema della giustizia amministrativa - possa essere comunque decisiva nel processo amministrativo, anche perché, come già accennato, 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 ne esplorano fino in fondo le possibilità - sia da parte degli avvocati che non di rado si limitano a richieste cautelari del tutto generiche, le quali possono trovare la loro sanzione nella reiezione e nella condanna alle spese per la relativa fase.

Da ultimo, è da ribadire come i provvedimenti cautelari siano strutturalmente provvisori e interinali, destinati cioè a fornire - o a negare - una tutela contingente e a essere sostituiti dalla sentenza: e poiché non ne hanno la stabilità degli effetti, si dovrebbe evitare, come invece talvolta accade, di emettere ordinanze le 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: l'essenza di una pronuncia giurisdizionale è spesso contenuta in poche frasi, precedute e seguite da molte altre solo per ragioni di decoro, e per il resto superflue.

4.2. I RITI SPECIALI E LA FASE DI MERITO.

La fase cautelare assume, come si è detto, un ruolo sempre più significativo nell'ambito del giudizio amministrativo, e pure di ampio rilievo è il ruolo dei riti speciali e, tra questi, del rito sull'accesso e sul silenzio dell'Amministrazione: quasi inesistente è invece a Brescia, diversamente che per altri Tribunali, il procedimento d'ingiunzione, segno di un'Amministrazione che sa valutare il rapporto tra risorse e impegni di spesa, e di creditori che sanno moderare le proprie pretese.

In concreto, ha un rilievo contenuto anche il rito elettorale, presente sin dall'istituzione dei Tribunali amministrativi: nessun ricorso elettorale è stato proposto nel 2025, anche per il ridotto numero di enti territoriali interessati; ma anche nell'anno precedente, in cui pure si svolsero le elezioni amministrative in 432 Comuni inclusi nel nostro distretto, furono proposti solo quattro ricorsi.

Qualche considerazione in più, sempre tra i riti speciali, merita il giudizio di ottemperanza, che non può ridursi ai ricorsi pulviscolari di esecuzione, su cui già ci si è soffermati, e che ne sono quasi una parodia.

Sin dalla prima remota disciplina del processo amministrativo, l'ordinamento ha apprestato un rito speciale, destinato ad attuare sia le sentenze di merito del suo giudice, sia quelle emesse da altre giurisdizioni: ci si riferisce appunto 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.

Tale giudizio 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 il bene della vita per cui agisce.

Non vi è 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 amministrativo, 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, senza meglio definirla, 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 definisce anche nel rispetto per le decisioni emesse in ciascuna fase del processo: l'Amministrazione - ma, dovremmo dire, 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 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.

Come si è già detto, a Brescia gli autentici ricorsi per ottemperanza, quelli cioè che non sono semplici succedanei del giudizio civile di esecuzione, non sono molti, e spesso si concludono con una sentenza d'improcedibilità, poiché l'Amministrazione si rassegna, infine, a rispettare il comando recato dalla decisione di merito, magari dopo che tale comando è stato chiarito e precisato dallo stesso giudice che ha emesso la sentenza; quella stessa rassegna cui, nell'ormai remoto 1864, dai seggi della Camera s'invitava all'opposto il privato, negandogli tutela giurisdizionale per gli atti dell'Amministrazione.

Qualche osservazione è poi opportuna per la fase di merito.

Invero, è fuori questione che nel tempo questa fase da un canto ha perso parte della sua centralità con l'introduzione dei riti speciali diversi dal giudizio di ottemperanza, e dall'altra si è differenziata al suo interno con la previsione di alcuni riti abbreviati: tra questi, il più rilevante per il nostro territorio è certamente quello disciplinato dall'art. 120 c.p.a., in materia di appalti, e quello in materia di opere pubbliche, ex art. 119 c.p.a.; a questi si è aggiunto ex art. 12-bis del d.l. 16 giugno 2022, n. 68, convertito con l. 2022/108, un rito particolarmente accelerato in caso di accoglimento dell'istanza cautelare quando il ricorso abbia ad oggetto qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR.

In effetti, la storia del processo amministrativo, almeno di quello di primo grado, potrebbe essere propota anche come una storia della relazione tra la fase cautelare e quella di merito.

Per un tempo estremamente lungo, le sue regole non hanno stabilito una relazione definita tra la fase cautelare in cui l'istanza era stata accolta, e quella successiva di merito, e questo ha condotto in passato ad esiti paradossali, con situazioni sostanziali evolute per lunghi intervalli di tempo, fondandosi su pronunce cautelari opinabili, se non errate, per giungere infine ad una fase di merito, quando il giudice si trovava di fronte all'alternativa di far prevalere la situazione di fatto, nel frattempo intervenuta in base alla cautela, o la regola di diritto che avrebbe condotto ad uno sconvolgimento di assetti ormai definiti.

Il legislatore ha nel tempo cercato di ovviare a tale potenziale anomalia, ponendo in determinate materie - e così per gli appalti - limitazioni ai provvedimenti cautelari di accoglimento e termini brevi tra la fase cautelare e quella di merito; ha introdotto, come noto, la possibilità che, in sede di decisione della domanda cautelare, sia invece pronunciata una sentenza in forma semplificata; ha previsto che, anziché assumere un provvedimento

cautelare, possa essere fissata l'udienza pubblica, giusta art. 55, X comma c.p.a. Ha soprattutto disposto, all'art. 55, XI comma, c.p.a. che l'ordinanza cautelare favorevole alla parte ricorrente pronunciata dal giudice di primo grado debba fissare la data di discussione del ricorso nel merito; non vi è invece una previsione altrettanto esplicita per le misure cautelari emesse dal giudice d'appello il quale abbia sospeso l'esecutività della sentenza di primo grado impugnata (art. 98, II comma c.p.a.).

Comunque, si può serenamente affermare che il processo amministrativo continua a tendere verso la decisione di merito assunta in udienza pubblica, come al suo esito naturale, e ciò è ulteriormente confermato dal fatto che, in caso d'istruttoria collegiale, l'ordinanza con la quale è disposta deve fissare "la data della successiva udienza di trattazione del ricorso" (art. 65 c.p.a.).

Ciò posto, è da evidenziare come, in concreto, solo per una parte delle liti è possibile pervenire alla decisione conclusiva nel noto termine triennale che il legislatore ritiene ragionevole, per cui spetta al presidente l'onere di individuare i ricorsi da fissare prioritariamente per la decisione di merito: si tratta di un impegno per il cui adempimento egli deve comunque appurare, in generale, la reale urgenza di ciascuna controversia - 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 sui carichi di lavoro esigibili da ciascun magistrato, fondamentale è, tra le prime, il citato 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, potendo comunque derogare al criterio cronologico per ragioni d'urgenza, anche tenendo conto delle istanze di prelievo, le quali costituirebbero come già detto un importante strumento per orientare il giudice, tuttavia non abbastanza utilizzato dai difensori, anche se ciascun presidente è tenuto a esaminarle periodicamente, e quindi a motivare, pur succintamente, l'eventuale rigetto della richiesta.

§ 5. PARTE QUARTA. I RAPPORTI CON IL FORO E CON IL MONDO

5.1. LA DIALETTICA INELUTTABILE.

Alcune considerazioni sulla relazione con il Foro territoriale mi sembrano a questo punto doverose.

In generale, il rapporto tra l'avvocato e il giudice è sempre impegnativo per

entrambi, in una costante dialettica tra richieste e decisioni, che, almeno a Brescia, quasi mai deborda dai limiti della reciproca considerazione, nell'attenta distinzione dei ruoli, che rende inopportune particolari familiarità.

Il processo, in un significato costituzionalmente accettabile, non potrebbe esistere se le parti non si avvalsero di difensori tecnici, privati o pubblici: senza di loro mancherebbe l'imprescindibile contributo che essi apportano al quotidiano esercizio della funzione giurisdizionale, sin dall'atto introduttivo del giudizio, attraverso quel contraddittorio tra le parti, e tra queste e il giudice; contraddittorio che deve essere da quest'ultimo imparzialmente rispettato e tutelato, e se del caso suscitato, indicando, nelle sedi preposte, e con i mezzi prescritti, i profili della controversia che egli ritiene necessitino di approfondimento. Un processo senza difensori tecnici ne sarebbe la parodia, e il giudice ne ha la conferma nelle occasionali situazioni in cui la parte, priva di competenze specifiche, si difende da sola, come in materia elettorale e di accesso.

Mi pare che ben esprima questo complesso rapporto l'antico aforisma per cui «la volpe conosce molte cose, ma il riccio ne conosce una grande». La volpe incarna l'astuzia, la duttilità, la capacità di adattarsi a contesti molteplici; il riccio, stabile nelle proprie convinzioni, si affida a principi e regole definite. Questo tende a ricondurre gli eventi particolari entro una visione coerente e unitaria, nutre fiducia nelle proprie previsioni ed è restio ad ammettere l'errore. Quella, invece, diffida delle visioni onnicomprensive, riconosce che la realtà è il prodotto dell'interazione di molteplici fattori, inclusa l'aleatorietà. Il riccio procede secondo una direttrice costante; la volpe esplora prospettive diverse, sondando possibilità alternative.

Non è arbitrario ravvisare nel giudice tratti propri del riccio e nell'avvocato - soprattutto a quelli migliori - quelli della volpe: a questo si richiede, infatti, di prospettare soluzioni alternative e innovative; a quello di fornire una risposta chiara e definitiva alle questioni sottoposte al suo esame. Tuttavia, tale risposta interviene al termine del giudizio, o di una sua fase: prima di quel momento, il giudice - segnatamente il giudice amministrativo - ha il diritto, e forse il dovere, di farsi egli stesso volpe, pur nei limiti posti dalla legge, anche processuale, evitando schemi preconcepiuti, anche di natura ideologica, e non esitando a riconsiderare precedenti decisioni; in ciò, il contributo innovativo dei magistrati più giovani, che non devono troppo temere le contraddizioni, riveste un essenziale ruolo di stimolo.

Quanto agli avvocati, alle volpi, è purtroppo da rimarcare che il numero dei difensori realmente competenti nell'ambito amministrativo cresce lentamente,

mentre aumenta in misura preoccupante quello di professionisti che si affacciano al TAR pur essendo privi di elementari cognizioni qui richieste di diritto, tanto processuale quanto, talora, sostanziale. Costoro, con disarmante sicurezza, prospettano - e talvolta pretenderebbero di imporre - norme, regole e prassi estranee al rito amministrativo, arrecando così grave pregiudizio ai propri assistiti, forse confidando che la natura delle posizioni sostanziali fatte valere possa indurre il giudice a indulgere verso la loro impreparazione, ma è una speranza infondata.

Ferma restando l'applicazione delle disposizioni in materia di regolarizzazione e di errore scusabile, il giudice, terzo e imparziale, non può favorire alcuna parte, per nessuna ragione. È suo preciso compito verificare se si siano confusi riti processuali; se siano stati omessi o fraintesi atti processuali essenziali; se termini perentori siano stati trattati come ordinatori o addirittura ignorati; se l'atto introduttivo difetti dell'indispensabile esposizione dei motivi specifici che ne devono costituire l'ossatura.

In tale allarmante situazione diventa inevitabile segnalare ai competenti Consigli professionali i casi più gravi di negligenza, rimettendo alla loro valutazione le conseguenti decisioni.

È giusto, nondimeno, concludere ricordando la presenza costante dei tanti difensori che, nonostante le difficoltà della professione, ogni settimana si presentano con puntualità; che compaiono dinanzi a noi, con compostezza e rigore; che conoscono la lite che sono venuti a trattare e sanno dunque rispondere con competenza anche alle domande più impegnative e, se necessario, correggere il giudice con fermezza e misura. A loro va il mio personale ringraziamento, insieme a quello di tutti i magistrati di questa Sede.

Oltre alla decisione delle singole controversie, al presidente della Sede spetta in principalità, per legge e secondo le disposizioni fissate dall'Organo di autogoverno, di dare soluzione alle quotidiane esigenze organizzative, correlate all'esercizio della giurisdizione.

Non di meno, in questo non deve mancare l'apporto, attraverso tavoli tecnici, 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.

Voglio qui ricordare due utili strumenti attualmente forniti agli avvocati, che ne riducono l'impegno non essenziale in udienza, ovvero la previsione di fasce orarie per la trattazione dei ricorsi, segnatamente per la fase cautelare, nonché la facoltà - stabilita per il 2026 con il decreto presidenziale del calendario delle

udienze, in conformità punto 2) del Protocollo d'intesa di data 10 gennaio 2023, entrambi qui allegati - per i difensori delle parti di comunicare alla Segreteria della Sezione la rinuncia alla discussione orale e la richiesta del passaggio in decisione della causa, mediante dichiarazione telematica depositata prima dell'udienza, nel cui verbale viene dato atto della dichiarazione stessa.

Naturalmente, si tratta solo di due esempi: le proposte, i consigli, le richieste e le critiche del Foro troveranno sempre attento esame e potranno formare occasione d'incontro, di confronto e di soluzione.

5.2. LE SPESE DI GIUSTIZIA.

Strettamente connesso al rapporto tra giudice e difensore è il tema delle spese di giustizia.

Non vi è dubbio che l'esito favorevole di una lite non è sentito come tale se chi ha ottenuto ragione, o comunque non è soccombente, deve comunque sopportare definitivamente, in tutto o in parte, le spese anticipate nel giudizio: così, la compensazione delle spese di giudizio disposta dal giudice, e non concordata tra le parti, dovrebbe costituire un esito infrequente, se non eccezionale, secondo il disposto dell'art. 91 c.p.c. cui rinvia l'art. 26 del c.p.a.

Tuttavia, si deve riconoscere che la compensazione nel processo amministrativo è un'eventualità tutt'altro che rara: la scelta di disporla, principalmente per la fase cautelare, ma altresì per il merito, è forse più frequente di quanto necessario; del resto, una puntuale e costante applicazione della regola della soccombenza è efficace sia per dare piena soddisfazione a chi abbia dovuto agire o resistere in giudizio, sia per scoraggiare le cause pretestuose.

È da aggiungere che lo stesso art. 26 richiama le ulteriori norme del codice di procedura civile che regolano la materia, aggiungendo anzitutto la previsione per cui, provvedendo sulle spese, il giudice amministrativo tiene "anche conto del rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità, di cui all'art. 3, comma 2": sicché, se, come già visto, ormai il giudice non può più limitare in corso di giudizio l'eventuale ridondante prolissità degli atti, può poi farne gravare le conseguenze sulle parti, ancora una volta con riguardo al profilo economico.

Sempre l'art. 26, I comma, prevede la possibilità di condannare la parte soccombente ad una somma equitativamente determinata, in presenza di motivi manifestamente infondati; inoltre, al II comma, cui si è già accennato, si prevedono ulteriori sanzioni, per chi abbia temerariamente agito o resistito in giudizio.

Ebbene, queste disposizioni trovano ancora di rado applicazione nelle nostre decisioni, ma ritengo che tale abitudine sia da riconsiderare.

Invero, non v'è dubbio che, all'atto dell'avvio di un giudizio amministrativo, con il suo esiguo termine decadenziale di sessanta, se non di trenta giorni, dalla piena conoscenza dei provvedimenti lesivi, non è talvolta possibile un'adeguata analisi dei diversi profili della controversia, e ciò vale egualmente per le parti convenute nell'immediatezza delle prime attività difensive.

Tuttavia, l'incertezza iniziale è spesso cessata quando la lite perviene alla decisione definitiva, ed è in quella fase che persistere tenacemente in un giudizio, quando se ne può facilmente prevedere l'esito, e sarebbe possibile rinunciare all'azione, ovvero ritirare in autotutela i provvedimenti illegittimi, può giustificare, oltre alla condanna alle spese, anche una sanzione ulteriore, debitamente valutata: la Giustizia è un bene – o, meglio un servizio – all'evidenza disponibile in quantità limitata, e che deve essere goduto da ciascuno solo nei limiti della necessità e secondo il fine suo proprio, che non deve essere emulativo, sicché nessuna indulgenza vi deve essere per i casi di ricorsi meramente strumentali.

Non di rado sorgono nel giudice amministrativo perplessità per quanto riguarda l'entità dei compensi da liquidare ai difensori. Bisogna ammettere che le somme assegnate raramente si uniformano 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, una questione ancor oggi poco considerata dal giudice amministrativo, tanto di primo che di secondo grado, sebbene non si possa certamente ritenerla marginale.

Il processo amministrativo è ormai un vero giudizio di parti, dove tutte possono essere costrette a anticipare delle spese, anche imponenti – partendo dal contributo unificato - per proporre e resistere alle domande introdotte nel processo; pertanto, non ve ne possono essere che siano esentate dall'applicazione del principio di soccombenza solo per l'eventuale significato politico o simbolico della decisione di promuovere o resistere in un giudizio.

È perciò da concludere che sia doveroso allinearsi gradualmente alle tariffe stabilite, sia pure con prudenza e sensibilità, come già da tempo ha fatto la giustizia ordinaria, e ciò favorirà l'auspicato risultato di un equo compenso per

le prestazioni svolte, e facendo meglio riflettere tutte le parti sull'opportunità, cui si accennava, di mantenere attiva una controversia di esito prevedibile, o di disinteressarsi alla questione delle spese quando si decida di abbandonare una lite pendente.

A tale scopo può essere di particolare utilità, come positivo strumento d'indirizzo per i magistrati di questa Sede, la proposta recentemente pervenuta da CADLO in rappresentanza degli avvocati pubblicisti, che si allega a questa relazione.

5.3. IL PROCESSO TELEMATICO.

Le relazioni da me presentate dal 2019 in avanti hanno gradualmente posto in evidenza il superamento del processo cartaceo, rammentando che ormai atti e documenti del processo amministrativo devono essere – salvo casi affatto eccezionali - composti o convertiti, e asseverati, in formato digitale e poi depositati con modalità telematiche, che le notifiche vanno effettuate – salvo che a privati - ad indirizzi di posta elettronica certificata e comprovate con la copia completa del messaggio consegnato; in forma telematica vengono redatti e pubblicati i provvedimenti giurisdizionali e le comunicazioni di segreteria.

Nessun ricorso in fascicolo cartaceo permane al TAR di Brescia: ma, occasionalmente, il giudice si trova improvvisamente inserito in un flusso temporale retrogrado, come se il processo telematico non fosse una realtà quotidiana e irrevocabile ma un'ipotesi futuribile, o nemmeno un'ipotesi: e ciò impone, quando ammissibile, un ritorno al presente mediante ordinanze collegiali di regolarizzazione, sin dalla fase cautelare, con intuibili ritardi.

Comunque, a parte tali singolarità, chi ha operato per molti anni avvalendosi del precedente modello, non può che apprezzare l'attuale: la conoscenza immediata e completa degli atti e dei documenti, la celerità nella redazione e pubblicazione dei provvedimenti sono ragioni sufficienti a preferirlo.

Quando presi servizio, trentacinque anni fa, le copie degli atti erano talora depositate nelle segreterie ancora su carta velina, e gli originali erano in carta bollata; le comunicazioni tra le parti, le segreterie e i giudici si dipanavano lungo giorni di attesa, e richiedevano molta flessibilità e pazienza da parte di ciascuno.

Il processo telematico ha posto fine a tutto questo. Esso è leggerezza, confrontato con il peso, anche fisico, che fu il mezzo di un tempo: un grande dono, che spetta a noi non trasformare in superficialità.

5.4. L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE.

È inevitabile un accenno al tema dell'intelligenza artificiale (IA), e del suo impiego nell'ambito giudiziario, e in particolare nel processo amministrativo che, proprio per il consolidato impiego del processo telematico, fornisce informazioni digitalizzate direttamente processabili o comunque traducibili in modelli di semplice apprendimento.

Il recente regolamento (UE) 2025/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2025, ha stabilito regole armonizzate sull'intelligenza artificiale, e troverà piena applicazione dal 2 agosto 2026.

In particolare, il suo sessantunesimo considerando afferma il principio che l'utilizzo di strumenti di IA può fornire sostegno al potere decisionale dei giudici o all'indipendenza del potere giudiziario, ma senza sostituirlo: il processo decisionale finale deve rimanere un'attività a guida umana.

Pertanto, vanno considerati ad alto rischio alcuni sistemi di IA destinati all'amministrazione della giustizia, e tali sono quelli realizzati per essere utilizzati da un'autorità giudiziaria nelle attività di ricerca e interpretazione dei fatti e del diritto e nell'applicazione della legge a una serie concreta di fatti, riconducibili insomma ad una intelligenza artificiale di tipo predittivo. Non sono invece ad alto rischio i sistemi di IA destinati ad attività amministrative puramente accessorie, che non incidono sull'effettiva amministrazione della giustizia nei singoli casi, quali l'anonimizzazione o la pseudonimizzazione di decisioni, documenti o dati giudiziari, la comunicazione tra il personale e i compiti amministrativi.

Più recente, strettamente connessa al predetto regolamento, è la l. 23 settembre 2025, n. 132, in vigore dal 10 ottobre 2025, la quale ha l'intento di individuare criteri regolatori in grado di disciplinare il rapporto tra le opportunità offerte dalle nuove tecnologie con i rischi legati ad un loro uso improprio, nei diversi ambiti applicativi della ricerca, sperimentazione, sviluppo, adozione e applicazione di sistemi e di modelli di intelligenza artificiale.

Non è questa la sede appropriata per un esame dettagliato della nuova disciplina, ma si può però osservare che l'art. 13 stabilisce il principio per cui l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale nelle professioni intellettuali è finalizzato al solo esercizio delle attività strumentali e di supporto all'attività professionale e con prevalenza del lavoro intellettuale oggetto della prestazione d'opera: e si deve prendere atto che in questi mesi sta crescendo il numero delle piattaforme di intelligenza artificiale per avvocati, e va confermata l'impressione che stia conseguentemente aumentando il numero di atti processuali generati

con l'impiego di tali strumenti.

Ancora, l'art. 14 della stessa l. 132 fissa i principi dell'impiego dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione, ponendo per la prima volta in termini non occasionali il tema del sindacato del giudice sui provvedimenti generati con l'utilizzo dell'intelligenza artificiale: sebbene ciò deve avvenire in funzione strumentale e di supporto all'attività provvedimentale, nel rispetto dell'autonomia e del potere decisionale della persona che resta l'unica responsabile dei provvedimenti e dei procedimenti in cui sia stata utilizzata l'intelligenza artificiale, non è difficile immaginare che si potranno aprire nuovi ambiti contenziosi, soprattutto in caso di utilizzo di modelli e strumenti di intelligenza artificiale protetti da copyright o brevetti, tali da non consentire un accesso pubblico al codice sorgente, e così ai modelli di apprendimento e di formazione delle risposte.

Infine, l'art. 15 fissa principi sull'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale nell'attività giudiziaria, stabilendo il principio, certamente applicabile ad ogni Magistratura, per cui "è sempre riservata al magistrato ogni decisione sull'interpretazione e sull'applicazione della legge, sulla valutazione dei fatti e delle prove e sull'adozione dei provvedimenti".

Le altre previsioni dello stesso art. 15 si riferiscono alla Magistratura ordinaria, stante il letterale richiamo al Ministero della giustizia, sicché se ne deve concludere che la Giustizia amministrativa conserva un margine di autonomia, ciò che può anche essere conveniente.

Per ora, nella Magistratura amministrativa si sta avviando una prima fase di applicazione della IA, per l'anonimizzazione dei provvedimenti, ovvero per attività di ricerca come l'identificazione di ricorsi pendenti correlati o simili, i precedenti giurisprudenziali e le norme pertinenti, con chiavi selettive sempre più raffinate.

Per il resto, posso con tranquillità affermare che, attualmente, i giudici amministrativi rispettano puntualmente le previsioni che escludono l'impiego di una IA predittiva, mentre non posso escludere qualche occasionale attenzione individuale per una IA di tipo cognitivo. Per il futuro è difficile fare previsioni, ma, come ho già osservato nella precedente relazione, come sempre è avvenuto per le rivoluzioni tecnologiche, anche la diffidenza verso la IA è destinata a ridursi gradualmente.

Certo non deve troppo impressionare che nella sua attività di apprendimento da dati e generazione di contenuti originali, la AI - che non è un semplice motore di ricerca, ma ha come scopo quello di generare risposte plausibili in base all'apprendimento ricevuto - possa inventare norme e decisioni: del resto,

nei trascorsi trentacinque anni di lavoro sono certo di essermi imbattuto più volte in atti recanti citazioni fantasiose provenienti da intelligenze naturali.

Se poi andiamo indietro nel tempo, la IA nel settore della Giustizia potrebbe avere un suo predecessore nel parere predisposto - all'epoca anonimamente - dal Consiglio di Stato per la decisione dei ricorsi straordinari, quando la decisione finale ancora davvero apparteneva al Capo dello Stato; e, ancora prima, si potrebbe rintracciarle un antenato nello scabino medievale, esperto di diritto che predisponeva una decisione, poi fatta propria dall'Autorità che gliela aveva richiesta e che procedeva alla sua formale emanazione avendone il potere: e mi chiedo se ci sia da fidarsi più di uno scabino o di un evoluto - e presumibilmente imparziale - programma di IA generativa, o anche predittiva.

§ 6 CONGEDO.

Il processo amministrativo di primo grado, nei cinquant'anni intercorsi dal suo avvio, è gradualmente diventato più agile e celere, ma non più semplice, come taluni, sprovveduti o presuntuosi, sembrano credere.

Il 2025 ha comunque costituito per il TAR di Brescia un anno produttivo, in cui sono stati emessi provvedimenti importanti e utili, e di quanto si è fatto non può che rendere orgoglioso chi dirige questa Sede.

Invero, ho sempre parlato per l'intera relazione della Sede di Brescia, ma questa locuzione potrebbe apparire imprecisa, essendole formalmente ancora attribuita la qualifica di Sezione staccata del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sebbene essa sia nella realtà fattuale un Ufficio giudiziario affatto indipendente per effetto delle norme primarie e interne che ne hanno in questi cinquant'anni via via modificato l'assetto.

La speranza, determinata anzitutto dall'importanza del territorio che le compete, e alla complessità delle controversie trattate, che Brescia diventi anche formalmente il secondo Tribunale amministrativo della Lombardia non è perduta, ma so che difficilmente giungerò a vedere tale risultato; e forse nemmeno quello - che avrebbe un notevole valore per dare piena dignità a questa Sede - di affidare al Consiglio di Stato di dirimere i conflitti di competenza territoriale tra Milano e Brescia, come per gli altri conflitti di competenza tra giudici amministrativi ex art. 13 c.p.a.

E ora davvero è tempo di concludere.

Brevity is the soul of wit, ed io oggi non ho osservato questa massima, rivelando così tutti i miei limiti.

Rivolgo un fervido ringraziamento alle Autorità presenti, ai Colleghi, all'Avvocatura, al personale amministrativo e a tutti coloro che, con la loro opera, concorrono quotidianamente al buon funzionamento della Giustizia amministrativa.

Grazie per la pazienza e per l'attenzione.

APPENDICE I

SENTENZE DI RILIEVO EMESSE NEL CORSO DEL 2025

ESTENSORE LIMONGELLI

T.A.R. PER LA LOMBARDIA BRESCIA, SEZ. II - sentenza 22 settembre 2025, n. 831

Rientra nella giurisdizione del G.O. una controversia avente ad oggetto la impugnazione in sede giurisdizionale del silenzio osservato dal Comune in ordine ad una istanza tendente ad ottenere la esecuzione, da parte dell'ente locale, degli opportuni interventi di manutenzione straordinaria necessari per il ripristino e la stabilizzazione delle sponde di un lago, nelle immediate vicinanze della proprietà del ricorrente; in tal caso, infatti, la domanda non è diretta a sollecitare l'esercizio da parte della p.a. di poteri autoritativi mediante l'adozione di provvedimenti amministrativi, ma esclusivamente la realizzazione da parte della p.a. di un'attività materiale concernente la realizzazione degli interventi di manutenzione straordinaria, necessari per il ripristino e la stabilizzazione delle sponde del fiume. La posizione soggettiva azionata in giudizio dal ricorrente non è, pertanto, di interesse legittimo ma di diritto soggettivo, dal momento che il suo soddisfacimento non richiede l'intermediazione dell'esercizio di poteri pubblicistici da parte della P.A. attraverso l'adozione di provvedimenti amministrativi, ma unicamente l'esecuzione di un'attività materiale da parte della medesima, dalla cui omissione il ricorrente lamenta di aver subito dei danni in passato, e soprattutto paventa il pericolo del prodursi di danni ulteriori, più o meno imminenti, al bene della vita.

T.A.R. PER LA LOMBARDIA BRESCIA, SEZ. II - sentenza 10 novembre 2025, n. 1014

In materia di edilizia e urbanistica, deve ritenersi che l'istituto della Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (CILA) non può essere completamente equiparato alla Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) in quanto la normativa vigente non prevede per la CILA poteri inibitori o di autotutela spettanti all'amministrazione comunale, ma solo poteri di vigilanza e sanzionatori per il caso di mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori, ai sensi dell'art. 6-bis del D.P.R. n. 380/2001. La diversa formulazione normativa prevista per la CILA non appare il frutto di una dimenticanza del legislatore e non consente, dunque, il ricorso all'interpretazione analogica; la previsione di poteri solo sanzionatori, infatti, corrisponde ad una precisa ratio, consistente nel limitare l'ingerenza dei poteri pubblici in presenza di un'attività privata a limitato impatto sul territorio e, come tale, passibile di essere oggetto di sola comunicazione di inizio lavori. La CILA, infatti, ha solo una funzione informativa nei riguardi della pubblica amministrazione circa l'avvio dei lavori (pur sulla scorta di un progetto asseverato) da parte del soggetto privato, con la

conseguenza che le successive verifiche dell'Amministrazione saranno limitate al riscontro della conformità dell'intervento al paradigma legale. Ciò non esclude che anche in relazione alla CILA la P.A. possa pur sempre esercitare i propri poteri di vigilanza di cui agli artt. 27 ss., d.P.R. n. 380/2001 "al ricorrere di ipotesi di abuso", ed in particolare nel caso in cui la comunicazione sia utilizzata al di fuori della fattispecie legale, ossia per eseguire opere che richiedano il permesso di costruire o la SCIA o comunque in violazione della normativa in materia. In questi casi, e solo in questi casi, l'Amministrazione continua a disporre degli ordinari poteri repressivi e sanzionatori dell'abuso, laddove fa salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, nonché delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

T.A.R. PER LA LOMBARDIA BRESCIA, SEZ. II - sentenza 25 novembre 2025 n. 1076

In materia di edilizia e urbanistica, l'art. 11, commi 5 e 5 ter, e l'art. 40 ter della L.R. n. 12 del 2025 (legge urbanistica regionale della Lombardia) disciplinano entrambi interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente in deroga alle previsioni del vigente strumento urbanistico comunale e del regolamento edilizio, con questa differenza: la prima norma attiene agli interventi sul "patrimonio edilizio esistente" (c.d. di rigenerazione urbana), per i quali è previsto un regime premiale consistente nell'incremento dell'indice di edificabilità massima previsto dal PGT fino al 20 per cento, in presenza del perseguimento di finalità tassativamente indicate; la seconda norma attiene, più specificamente, agli interventi di recupero degli "edifici rurali dismessi o abbandonati", i quali possono essere oggetto di recupero e di uso anche diverso da quello agricolo, nel rispetto dei caratteri dell'architettura e del paesaggio rurale, purché non siano stati realizzati in assenza di titolo abilitativo o in totale difformità rispetto al titolo abilitativo, e con il limite, per gli ampliamenti, del 20 per cento della superficie lorda esistente. In relazione ad entrambe le tipologie di intervento, peraltro, il consiglio comunale, chiamato ad autorizzare o meno la deroga alle previsioni dello strumento urbanistico generale, esercita un potere ampiamente discrezionale, e non vincolato, fatta salva l'osservanza dei limiti legali alla deroga stabiliti dalle stesse norme sopra richiamate.

ESTENSORE FEDE

T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZ. I, 27 OTTOBRE 2025, N. 950

I comuni, in sede di pianificazione territoriale, non possono vietare in modo generale e astratto l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, né in aree che, ai sensi dell'art. 20 d.lgs. 199/2021, sono idonee all'installazione di tali impianti, giacché

un tale divieto viene a costituire una deroga, introdotta mediante un piano urbanistico comunale, ad una disposizione di legge; sia in aree che sono dichiarate inidonee dalla legge (nella specie è stato dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 20 cit., l'art. 63 delle norme di attuazione del piano delle regole del piano di governo del territorio del Comune di Bergamo, il quale vieta, nelle aree del territorio comunale che fanno parte del Parco dei Colli di Bergamo, la realizzazione di "campi fotovoltaici a terra" e di "campi agrivoltaici"). La lettera c-quater dell'art. 20, comma 8, d.lgs. 199/2021 non può essere intesa nel senso che essa preveda requisiti ulteriori (assenza di vincoli culturali o paesaggistici e distanza da beni vincolati) che devono sussistere in tutte le ipotesi previste dalle lettere precedenti, in aggiunta agli specifici requisiti contemplati in ciascuna di esse, affinché le aree siano idonee; va invece intesa come un'ipotesi distinta da quelle elencate nelle lettere precedenti, che prevede requisiti propri valevoli solo per essa, e che ha la funzione di ampliare il novero delle aree idonee, aggiungendovi una fattispecie ulteriore a quelle già contemplate nelle lettere precedenti.

T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZ. I, 2 AGOSTO 2025, N. 731

In materia di avvalimento, la sostituzione dell'impresa ausiliaria può essere disposta solo se non vi è colpa, da parte dell'ausiliata, sull'assenza di un requisito di ordine speciale o sull'esistenza di una causa di esclusione in capo all'ausiliaria.

T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZ I, 3 MARZO 2025, N. 166

La sentenza irrevocabile di patteggiamento per uno dei reati di cui all'art. 94, comma 1, del d.lgs. 36/2023 non è causa di esclusione automatica, a differenza di quanto accadeva nel vigore del precedente codice dei contratti pubblici (art. 80, comma 1, d.lgs. 50/2016), ma costituisce grave illecito professionale, che deve essere valutato quale causa di esclusione non automatica dalla stazione appaltante, ai sensi dell'art. 95, comma 1, lett. e), in combinato disposto con l'art. 98, comma 3, lett. g), e comma 6, lett. g), d.lgs. 36/2023.

ESTENSORE CAPPELLI

T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZ II, 4 luglio 2025 n. 640

L'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001 delinea un procedimento amministrativo volto ad eliminare le situazioni di incertezza determinate da un'occupazione sine titolo ed a dare veste giuridica agli atti materiali dell'amministrazione, riconducendoli nel contesto del principio di legalità (1).

Nel caso di terreni illegittimamente occupati dalla P.A. per scopi di interesse pubblico

(nella specie per la realizzazione di viabilità pubblica e/o opere stradali, realizzata dalla P.A. in assenza di procedimento e/o atto espropriativo), è illegittimo il silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza presentata dal proprietario dei medesimi terreni, ex artt. 2 legge n. 241/1990 e 42-bis del d.P.R. n. 327/2001, volta all'adozione di un provvedimento di restituzione o di acquisizione sanante. In tal caso, infatti, la domanda rivolta alla P.A., e sulla quale si è registrato il silenzio dell'Amministrazione, è configurabile quale azione di accertamento della sussistenza, in capo all'Ente pubblico interessato, dell'obbligo di provvedere.

T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZ II –sentenza 13 maggio 2025 n. 413

Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale è oggi previsto dall'art. 9 del d.lgs. 36/2023 (nuovo Codice dei contratti pubblici), tra i principi generali riguardanti l'intera materia dei contratti pubblici. Al comma 1, l'art. 9, nel prevedere un generale rimedio manutentivo per le ipotesi di sopravvenuto difetto funzionale del sinallagma contrattuale, reca testualmente: "Se sopravvengono circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale alea, all'ordinaria fluttuazione economica e al rischio di mercato e tali da alterare in maniera rilevante l'equilibrio originario del contratto, la parte svantaggiata, che non abbia volontariamente assunto il relativo rischio, ha diritto alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali. Gli oneri per la rinegoziazione sono riconosciuti all'esecutore a valere sulle somme a disposizione indicate nel quadro economico dell'intervento, alle voci imprevisti e accantonamenti e, se necessario, anche utilizzando le economie da ribasso d'asta". Il principio trova attuazione negli artt. 60 e 120, che regolano la revisione dei prezzi e la modifica dei contratti in caso di eventi che incidano significativamente sull'equilibrio economico originario. Questi strumenti previsti dalla legge per la gestione delle sopravvenienze si affiancano ai meccanismi demandati all'autonomia negoziale di adeguamento del contratto in chiave manutentiva, tra i quali rientrano, in via generale, le cd. clausole di rinegoziazione, e come species del genus le cd. clausole di indicizzazione o di revisione prezzo.

La ratio dell'istituto della revisione dei prezzi è quella di garantire l'interesse pubblico alla perdurante qualità delle prestazioni contrattuali evitando che il corrispettivo subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo, tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la stipulazione del contratto. Allo stesso tempo, peraltro, l'istituto tutela anche l'interesse dell'impresa a non subire alterazioni dell'equilibrio contrattuale per l'incremento dei costi sopravvenuto durante l'arco del rapporto, che potrebbe indurla ad una surrettizia riduzione degli standards qualitativi delle prestazioni.

Il meccanismo revisionale disciplinato dal nuovo Codice dei contratti pubblici non assume la funzione di eliminare completamente l'alea tipica (rectius normale arg. ex art. 1467 c.c.) di un contratto di durata, la quale costituisce oggetto di specifico apprezzamento

da parte dei concorrenti al momento della formulazione dell'offerta economica. Invero, se indubbiamente il meccanismo in esame deve prevedere la correzione dell'importo previsto ab origine in esito al confronto comparativo – per prevenire il pericolo della compromissione del sinallagma contrattuale – il riequilibrio non può risolversi in un automatismo perfettamente ancorato ad ogni variazione dei costi delle materie prime o della componentistica. Una simile estensione ne snaturerebbe le finalità, trasformandolo in una clausola di indicizzazione.

T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZ II, sentenza 14 aprile 2025 n. 324

In materia di contratti della P.A. e di gare di appalto, deve ritenersi che, alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici, nella partecipazione alle gare, è il consorzio stabile (e non già ciascuna delle singole imprese consorziate) ad assumere la qualifica di concorrente e contraente. Il modulo associativo del «consorzio stabile», dà infatti vita ad un soggetto giuridico autonomo, costituito in forma collettiva e con causa mutualistica, che opera in base ad uno stabile rapporto organico con le imprese consorziate, in forza del quale, anche nell'attuale quadro normativo, è previsto che detto consorzio possa giovarsi, senza dover ricorrere all'avvalimento, degli stessi requisiti di idoneità tecnica e finanziaria delle consorziate stesse, secondo il criterio del c.d. «cumulo alla rinfusa», cosicché il medesimo può scegliere di provare il possesso dei requisiti medesimi con attribuzioni proprie e dirette oppure con quelle dei consorziati. Il consorzio stabile stipula il contratto in nome proprio, anche se per conto delle consorziate alle quali affida i lavori, sicché l'attività compiuta dall'impresa consorziata si imputa al consorzio. Nel caso in cui il consorzio designi una consorziata quale impresa esecutrice, tale designazione è un atto meramente interno al Consorzio, che non vale ad instaurare un rapporto contrattuale tra la consorziata esecutrice e la stazione appaltante. Insomma, il consorzio, incentrato sullo stabile apporto di capacità e mezzi aziendali in una «comune struttura di impresa», destinata a operare nel settore dei contratti pubblici, è l'unica controparte contrattuale delle stazioni appaltanti.

L'art. 67 comma 4 del D.lgs. n. 36/2023, ripercorrendo la previgente disposizione dell'art. 47 del D.Lgs. n. 50/2016, reca testualmente va interpretato nel senso di attribuire – pur a fronte della qualifica di parte contrattuale in senso formale unicamente al consorzio stabile – una responsabilità solidale ex lege della consorziata esecutrice rispondente alla logica del rafforzamento della posizione contrattuale della stazione appaltante. Inserendosi nella dinamica della fase esecutiva del contratto, e rispondendo ex lege in via solidale con il consorzio stabile dell'adempimento delle prestazioni oggetto del contratto, la consorziata esecutrice non può dirsi estranea alle vicende contrattuali, pur non rivestendo la qualità di contraente in senso formale. In realtà, può ritenersi sussistente in capo alla stessa un interesse al contratto che va oltre la sua posizione di mero esecutore, e produce effetti quantomeno riflessi in caso di contestato inadempimento in capo al consorzio stabile. Di conseguenza, se

la consorziata esecutrice non può dirsi legittimata all'esperimento delle azioni ex contractu – le quali spettano unicamente alla parte del contratto in senso formale – del pari non può negarsi un autonomo interesse, concreto ed attuale, ed una sua legittimazione, ad avanzare istanza di accesso con riguardo ai contratti di appalto di sua diretta esecuzione.

ESTENSORE MARCHIÓ

T.A.R. PER LA LOMBARDIA – BRESCIA, SEZ. II - sentenza 27 ottobre 2025 n. 937

In una procedura selettiva per l'assegnazione di una autorizzazione per l'esercizio del servizio di trasporto pubblico di noleggio da rimessa con conducente mediante autovettura, i requisiti di assegnazione dell'autorizzazione e i requisiti premiali devono essere necessariamente pertinenti al servizio e preordinati al relativo potenziamento, basandosi solo su elementi che privilegino l'esperienza o abbiano comunque lo scopo di migliorare il servizio cui l'autorizzazione attiene.

L'amministrazione nell'esercizio del proprio potere discrezionale non solo trova il proprio limite nell'esigenza di non restringere a monte la platea dei partecipanti, ma non può neppure creare irragionevoli privilegi a favore di questo o quel partecipante.

Irragionevole deve quindi essere considerato il requisito della residenza, che non costituisce in alcun modo la condizione necessaria per assicurare una maggiore efficienza o celerità delle prestazioni, considerato che un'adeguata conoscenza del territorio può essere ottenuta in breve tempo e senza costi aggiuntivi grazie all'attuale tecnologia.

T.A.R. PER LA LOMBARDIA – BRESCIA, SEZ. II - sentenza 10 febbraio 2025 n. 98

Una disposizione restrittiva inserita in uno strumento urbanistico non acquista automaticamente carattere prevalente ai sensi dell'art. 8 comma 1-g del Dlgs. 59/2010 rispetto al principio di liberalizzazione delle attività economiche.

Le disposizioni contenute in uno strumento urbanistico, ma che hanno in realtà una finalità regolatoria essenzialmente economica, per essere considerate legittime ai sensi del diritto europeo, devono corrispondere ad un motivo imperativo di interesse generale ai sensi dell'art. 12 del Dlgs. 59/2010. In caso contrario, devono essere disapplicate.

La discrezionalità degli enti locali incontra quindi una serie di barriere, tra queste il divieto di adottare limitazioni anticoncorrenziali, ossia finalizzate o comunque destinate a discriminare alcuni operatori economici a beneficio di altre categorie di esercizi commerciali.

Non corrisponde ad alcun motivo imperativo di interesse generale l'esclusione di un'attività economica da un contesto edificato idoneo sia materialmente sia funzionalmente a

ospitarla, dove non vi siano esigenze di recupero del patrimonio edilizio, né problemi connessi alla viabilità o prospettive di localizzazione di opere pubbliche

Non può costituire motivo imperativo di interesse generale neppure la decisione dell'ente locale di favorire le attività tradizionali, non potendo il Comune sostituirsi al mercato ed impedire l'arrivo di attività concorrenti prive di collegamenti storici.

T.A.R. PER LA LOMBARDIA – BRESCIA, SEZ. II - sentenza 5 maggio 2025 n. 381

La ratio dell'art. 26 del D.L. 50/2022 deve essere rinvenuta nella volontà del legislatore di tenere indenni le imprese dagli incrementi dei prezzi intervenuti nel corso dell'esecuzione del contratto di appalto in relazione ad un particolare ambito storico, inserendosi nel più ampio quadro di misure dirette a fronteggiare il problema dell'incremento eccezionale del prezzo dei materiali da costruzione durante e dopo il periodo di diffusione del virus SARS-CoV-2.

Come tutte le norme in tema di revisione prezzi introdotte dalla legislazione emergenziale, anche l'art. 26 del D.L. 50/2022 ha carattere eccezionale e non può essere esteso in via analogica a fattispecie diverse da quelle espressamente contemplate anche al fine di evitare effetti distorsivi, quale ad esempio l'incentivo a presentare offerte antieconomiche contando sulla possibilità di adeguare successivamente i prezzi contrattuali all'inflazione sopravvenuta.

Pertanto, la norma non può essere interpretata nel senso di garantire all'operatore economico un complessivo riequilibrio del sinallagma contrattuale¹.

ESTENSORE SICCARDI

T.A.R. PER LA LOMBARDIA – BRESCIA, SEZ. I – sentenza 21 novembre 2025, n. 1061

Il termine decadenziale di trenta giorni, valevole per le procedure di affidamento e di concessione disciplinate dal codice dei contratti pubblici di cui all'art. 120, comma 2, c.p.a., trova applicazione anche nel caso di impugnazione del diniego di un'istanza di riapertura dei termini per la presentazione dell'offerta, trattandosi di una richiesta funzionale alla partecipazione ad una procedura disciplinata dal d.Lgs. 36/2023.

L'operatore economico del settore che non abbia effettivamente preso parte alla gara non è legittimato a contestarne gli esiti, difettando in suo capo una posizione giuridica differenziata dal *quisque de populo*, che è concetto distinto ed autonomo dall'interesse strumentale alla riedizione della gara stessa. Né la legittimazione può ricavarsi dall'affermata volontà di partecipare unitamente al gestore uscente, sia per carenza di prova di tale volontà, sia perché la titolarità di una posizione differenziata e qualificata non può discendere

¹ cfr. C. Stato, Sez. III, 8 ottobre 2024 n.8088

dall'essere stata la precedente affidataria del servizio, estinguendosi tale posizione con la scadenza del relativo contratto, cui esclusivamente accede e che non si perpetua anche in futuro come qualità immanente al soggetto.

In considerazione della mancata presentazione dell'offerta e della intangibilità/legittimità del diniego dell'istanza di riapertura dei termini, non sussistono le condizioni per sottoporre alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ex art. 267 TFUE il denunciato contrasto tra il concetto di legittimazione al ricorso ricavato dal D.Lgs. 36/2023 e l'art. 1, paragrafo 3, della Direttiva 89/665: tale direttiva, infatti, si rivolge a chiunque abbia o abbia avuto interesse a ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e sia stato o rischi di essere leso a causa di una presunta violazione, purché non sia stato definitivamente escluso, e gli stessi principi desumibili dalla giurisprudenza comunitaria confermano che la partecipazione alla gara rappresenta un elemento di differenziazione per l'impresa che intenda agire in giudizio avverso presunte illegittimità nello svolgimento della procedura". Colui che non ha preso parte alla gara non può vantare alcun interesse concreto, diretto ed attuale ad accedere alla documentazione amministrativa, tecnica ed economica prodotta in gara dalla aggiudicataria, non potendone ricavare alcuna utilità, difettando altresì una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso. L'ostensione concessa ad un non concorrente potrebbe incrinare il rapporto fiduciario riposto nell'amministrazione ed esorbiterebbe dal rischio assunto con la partecipazione, in posizione di parità con gli altri operatori economici, in vista dell'obiettivo dell'aggiudicazione.

T.A.R. PER LA LOMBARDIA – BRESCIA, SEZ. I – sentenza 10 maggio 2025, n. 400

La Soprintendenza, prima dell'emissione del parere di cui all'art. 146, comma 8, D.Lgs. 42/2024, laddove questo sia di contenuto anche solo parzialmente negativo rispetto alla richiesta del privato, è tenuto all'inoltro della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento integrale dell'istanza, laddove il profilo del diniego si riferisca ad aspetti non marginali del progetto complessivamente considerato, in modo tale da sollecitare il contraddittorio procedimentale sui riscontrati profili di criticità.

Tale soluzione è conforme alla ratio sottesa all'istituto del preavviso di rigetto, ovvero sia consentire all'istante di interloquire a seguito delle ragioni che, secondo l'Amministrazione, osterebbero all'accoglimento delle pretese: limitare l'operatività della norma alla sola ipotesi di diniego integrale delle istanze oblitererebbe la portata sostanziale della norma e finirebbe per frustrare lo scopo stesso avuto di mira dal legislatore, ovvero sia, per il tramite della partecipazione procedimentale, consentire all'Amministrazione di determinarsi in modo compiuto e pienamente informato – ciò che si reputa possa garantito solo dal pieno contraddittorio con il privato.

Tale violazione procedimentale neppure può essere superata dalla sanatoria di cui all'art. 21

octies, comma 2, L. 241/1990, per come riformato nel 2020, atteso che nel procedimento di cui trattasi vengono in rilievo valutazioni tecnico - discrezionali dell'Amministrazione, che precludono l'applicazione della norma.

T.A.R. PER LA LOMBARDIA – BRESCIA, SEZ. I – sentenza 27 marzo 2025, n. 247

Il D.Lgs. 36/2023 stabilisce l'obbligo per la stazione appaltante di mettere a disposizione dei primi cinque classificati nella procedura i verbali di gara e gli atti, i dati e le informazioni presupposti all'aggiudicazione, nonché le offerte degli altri quattro concorrenti, senza tuttavia regolamentare l'ipotesi di mancata ottemperanza a quanto sopra.

La giurisprudenza formatasi sul previgente art. 120 e sul suo coordinamento con l'art. 41 c.p.a. aveva affermato che l'operatore economico che riceva notizia dell'esito della gara cui ha partecipato, ma che non abbia ricevuto la trasmissione di tutta la documentazione rilevante per proporre impugnativa, dispone del termine di quindici giorni per proporre istanza di accesso e che solo una tempestiva presentazione di tale richiesta gli consente di beneficiare di un termine di impugnazione complessivo di quarantacinque giorni, derivante dalla sommatoria dell'ordinario termine di giorni trenta a quello aggiuntivo di giorni quindici: tuttavia, tale maggior termine non opera in caso di presentazione della richiesta ostensiva oltre il limite di quindici giorni, dovendo in tal caso il ricorso giudiziale essere notificato nel termine decadenziale "base" di trenta giorni.

Tale soluzione ermeneutica resta valida anche alla luce del novellato art. 120 c.p.a., essendo coerente con l'intento sotteso alla novella, ossia fare coincidere - per quanto possibile - la conoscenza del provvedimento con la conoscibilità dei vizi e, quindi, con la trasmissione degli atti: tanto è, infatti, funzionale al contemperamento di due esigenze in conflitto, ossia, da un lato, evitare il fenomeno dei cd. ricorsi "al buio" e, dall'altro, contenere rigorosamente i termini per la proposizione del gravame entro i limiti di legge, con individuazione di un "termine certo", a soddisfazione dell'esigenza di stabilità dell'atto amministrativo e di certezza dei rapporti giuridici.

Pertanto, ancora oggi la regola è quella dell'impugnazione entro il termine di trenta giorni dalla conoscenza dell'aggiudicazione; la possibilità di sommare a detto termine quello ulteriore di quindici giorni presuppone, quale condizione imprescindibile, la tempestività dell'istanza ostensiva (entro quindici giorni dalla conoscenza dell'esito della gara: opinare diversamente significherebbe obliterare il principio di auto-responsabilità dell'operatore economico che concorre a gare pubbliche e la correlata necessità di evitare che il termine di impugnazione possa rimanere aperto o modulato ad libitum.

Peraltro, il termine di quindici giorni per la presentazione della richiesta di accesso agli atti di gara non è soggetto alla sospensione feriale dei termini, riservata esclusivamente a quelli processuali e non già a quelli procedurali.

ESTENSORE RIZZO

T.A.R. PER LA LOMBARDIA – BRESCIA, SEZ. I – sentenza 30 aprile 2025, n. 1036

In materia di ordinanze contingibili e urgenti ex art. 54 d.lgs. 267/2000, l'Amministrazione può imporre al proprietario del fondo l'esecuzione di interventi necessari alla messa in sicurezza di un versante dal quale origina un pericolo per la pubblica incolumità, prescindendo dall'accertamento della responsabilità nella causazione dell'evento dannoso e facendo legittimo riferimento alle risultanze catastali ai fini dell'individuazione del destinatario; ai sensi degli artt. 30 e 31 d.lgs. 285/1992, grava infatti sui proprietari dei fondi laterali alle strade l'obbligo di manutenzione delle ripe e delle opere di sostegno strutturalmente destinate alla stabilità del fondo privato, anche quando tali opere producano effetti indiretti di protezione della sede stradale.

In presenza di una situazione di pericolo imminente per l'incolumità pubblica, l'ordinanza contingibile e urgente è adeguatamente motivata quando individui la situazione di rischio, l'area di intervento e l'obiettivo da raggiungere in base alla situazione di fatto che si presenta nell'immediato, non essendo necessaria una dettagliata specificazione tecnica delle opere da eseguire, le cui modalità rientrano nell'autonomia del soggetto obbligato.

Non è costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 42 Cost., la disciplina di cui agli artt. 30 e 31 d.lgs. 285/1992 che pone gli obblighi di manutenzione delle ripe e delle opere di sostegno a carico del proprietario dei fondi laterali alle strade, anche quando il bene sia di scarsa o nulla utilità economica, atteso che gli oneri derivanti dalla proprietà costituiscono espressione della sua funzione sociale e permangono per tutto il tempo in cui perdura la titolarità del diritto.

T.A.R. PER LA LOMBARDIA – BRESCIA, SEZ. I – sentenza 25 giugno 2025 n. 1078

In materia di autorizzazione unica per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, la "disponibilità del suolo" richiesta dall'art. 12, comma 4 bis, del d.lgs. n. 387/2003 non implica necessariamente la titolarità di un diritto reale, ma ricomprende anche situazioni giuridiche di natura obbligatoria. Il contratto preliminare di compravendita costituisce titolo astrattamente idoneo a comprovare la disponibilità dell'area di impianto, senza che siano necessari il trasferimento del possesso né la stipula di un preliminare ad effetti anticipati.

T.A.R. PER LA LOMBARDIA – BRESCIA, SEZ. I, sentenza 16 luglio 2025, n. 764

Il contratto, di breve periodo, mediante il quale la pubblica amministrazione affida la gestione di un comprensorio sciistico ad un operatore economico che sostiene integralmente i costi e ricava direttamente dall'utenza i proventi della gestione, producendo un'entrata

per l'ente e senza alcun onere a suo carico, non costituisce una concessione di servizi ma rientra nella categoria dei contratti attivi, disciplinati dagli artt. 2 e 13 co. 2 del D. Lgs. n. 36/2023, soggetti al rispetto del principio di accesso al mercato. concorrenza, imparzialità, non discriminazione, pubblicità, trasparenza. L'affidamento di un contratto attivo che offra all'affidatario un'opportunità di guadagno, deve garantire l'interpello del mercato e il confronto concorrenziale, nel rispetto della disciplina di cui alla legge di contabilità generale dello Stato (r.d. 18 novembre 1923, n. 2440) e del relativo regolamento di attuazione (r.d. 23 maggio 1924, n. 827).

APPENDICE II

STATISTICHE

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI DAL 01/01/ 2025 AL 31/12/2025						
SEZ.	TIPO PROVVEDIMENTI	DEFINISCONO	NON DEFINISCONO	TOTALE	RICORSI DEFINITI	RICORSI NON DEFINITI
1	SENTENZA	346	1	347	364	1
1	DISPOSITIVO DI SENTENZA	3	0	3	3	0
1	ORDINANZA PRESIDENZIALE	2	10	12	2	10
1	ORDINANZA CAUTELARE	0	270	270	0	248
1	DECRETO CAUTELARE	0	88	88	0	73
1	DECRETO DECISORIO	6	0	6	6	0
1	ORDINANZA COLLEGALE	3	134	137	3	131
1	SENTENZA BREVE	204	0	204	205	0
1	DECRETO PRESIDENZIALE	15	7	22	15	7
1	GRATUITO PATROCINIO	0	53	53	0	39
TOTALE		579	563	1.142	598	509

SEZ.	TIPO PROVVEDIMENTI	DEFINISCONO	NON DEFINISCONO	TOTALE	RICORSI DEFINITI	RICORSI NON DEFINITI
2	SENTENZA	397	3	400	411	5
2	DISPOSITIVO DI SENTENZA	4	0	4	6	0
2	ORDINANZA CAUTELARE	0	119	119	0	112
2	DECRETO CAUTELARE	0	39	39	0	36
2	DECRETO DECISORIO	7	0	7	7	0
2	ORDINANZA COLLEGALE	15	53	68	15	52
2	SENTENZA BREVE	59	0	59	59	0
2	DECRETO PRESIDENZIALE	0	7	7	0	7
TOTALE		482	221	703	498	212

RICORSI DEFINITI NELL'ULTIMO QUINQUENNIO				
2021	2022	2023	2024	2025
1.313	1.390	886	954	1.096

RICORSI DEFINITI PER SEZIONE NEL 2025		
I SEZIONE		II SEZIONE
598		498

RICORSI PENDENTI NELL'ULTIMO QUINQUENNIO				
2021	2022	2023	2024	2025
1.620	1.443	1.581	1.684	2.232

RICORSI DEPOSITATI NELL'ULTIMO QUINQUENNIO				
2021	2022	2023	2024	2025
1.096	1.177	984	1.078	1.625

RICORSI DEPOSITATI PER SEZIONE NEL 2025		
I SEZIONE	II SEZIONE	RICORSI ANNULLATI PER DUPLICAZIONE
840	760	25

RICORSI PENDENTI AL 31.12.2025 PER SEZIONE E PER ANNO DI DEPOSITO		
ANNO	I SEZIONE	II SEZIONE
2020	10	1
2021	17	17
2022	160	44
2023	326	36
2024	98	249
2025	637	637
TOTALE SEZIONE	1.248	984
TOTALE GENERALE	2.232	

RICORSI DEPOSITATI NEL 2025			
OGGETTO	I SEZIONE	II SEZIONE	TOTALE
ACCESSO AI DOCUMENTI	5	12	17
AGRICOLTURA (ALTRO)	0	1	1
AGRICOLTURA (QUOTE LATTE)	2	43	45
AMBIENTE	43	2	45
APPALTI MISTI	2	2	4
APPALTI PUBBLICI DI FORNITURA	3	0	3
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI	0	12	12
APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	26	0	26
ASSISTENZA PUBBLICA	7	0	7
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	0	28	28
BENI CULTURALI	4	0	4
BENI PATRIMONIALI E DEMANIO	0	4	4
CIRCOLAZIONE STRADALE	0	9	9
COMMERCIO	0	17	17
COMUNE	1	2	3
CONCESSIONE DI SERVIZI	12	0	12
CONSERVATORIO	1	0	1
CONTABILITA' PUBBLICA	0	19	19
DEMANIO E PATRIMONIO	0	6	6
EDILIZIA ED URBANISTICA	1	156	157
ESECUZIONE ED OTTEMPERANZA	345	323	668
FARMACIA	1	0	1
INQUINAMENTO	11	0	11
ISTRUZIONE	0	3	3
OPERE PUBBLICHE ED ESPROPRIAZIONI	0	17	17
ORDINANZE CONTINGIBILI ED URGENTI	10	0	10
PROFESSIONI E MESTIERI	0	6	6
PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI STATUS	7	0	7
PUBBLICA ISTRUZIONE	0	17	17
PUBBLICO IMPIEGO (CARABINIERI)	0	12	12
PUBBLICO IMPIEGO (COMUNE)	0	2	2
PUBBLICO IMPIEGO (DIRIGENTE CHIMICO	0	1	1

PUBBLICAZIONI DELL'ULTIMO QUINQUENNIO

ANNO	2021	2022	2023	2024	2025
SENTENZE	1.023	1.201	785	866	1.010
ORDINANZE COLLEGIALI	111	181	170	183	205
DECRETI DECISORI	196	74	25	27	13

PUBBLICAZIONI 2025 PER SEZIONE

	I SEZIONE	II SEZIONE	TOTALE
SENTENZE	551	459	1.010
ORDINANZE COLLEGIALI	137	68	205
DECRETI DECISORI	6	7	13

PROVVEDIMENTI CAUTELARI DELL'ULTIMO QUINQUENNIO

ANNO	2021	2022	2023	2024	2025
ORDINANZE CAUTELARI	352	696	420	336	389
DECRETI CAUTELARI	182	167	97	117	127
TOTALE	534	863	517	453	516

PROVVEDIMENTI CAUTELARI 2025 PER SEZIONE

	I SEZIONE	II SEZIONE	TOTALE
ORDINANZE CAUTELARI	270	119	389
DECRETI CAUTELARI	88	39	127
TOTALE	358	158	516

RICORSI PENDENTI AL 31.12.2025 RIPARTITI PER MATERIA E PER ANNO DI DEPOSITO

MATERIE	TOTALE	2020	2021	2022	2023	2024	2025
ACCESSO AI DOCUMENTI	8				1		7
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	1			1			
AGRICOLTURA - VARIE	10			1	4	4	1
AGRICOLTURA - QUOTE LATTE	310		1	115	132	18	44
AMBIENTE	48				2	14	32
APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	9						9
APPALTI PUBBLICI DI FORNITURA	3						3
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI	9					1	8
ASSISTENZA PUBBLICA	5					2	3
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	52				8	20	24
BENI CULTURALI	4						4
BENI PATRIMONIALI E DEMANIO	4						4
CIRCOLAZIONE STRADALE	26			1	13	4	8
COMMERCIO	24				3	7	14
COMUNE	9				2	4	3
CONCESSIONE DI SERVIZI	10					1	9
CONSERVATORIO	3					2	1
CONTABILITA' PUBBLICA	42				14	10	18
DEMANIO E PATRIMONIO	9					4	5
EDILIZIA ED URBANISTICA	414	1	3	40	107	110	153
EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA	2			2			
ESECUZIONE ED OTTEMPERANZA	582			2	1	7	572
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	2				2		
FARMACIA	1						1
GIOCHI E SCOMMESSE	2					2	

APPENDICE III

DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALLA RINUNCIA ALLA PARTECIPAZIONE ALL'UDIENZA



*Il Presidente
della Sezione staccata di Brescia
del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia*

- Visto l'art. 9 delle norme di attuazione del c.p.a.;
- Visto l'art. 54, II comma, c.p.a., come modificato dall'art. 20, comma 1 ter, del d.l. 27 giugno 2015, n. 83;
- Visto l'art. 4 della deliberazione 18 dicembre 2013 del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e successive modifiche;
- sentito il Presidente della seconda Sezione;

DECRETA

le udienze pubbliche e camerali per l'anno **2026**, ad esclusione di quelle feriali, sono così stabilite:

Per ciascun fascicolo l'orario presunto di trattazione, la quale non sarà comunque anticipata, sarà comunicato in data prossima all'udienza, e sarà inoltre riportato nei ruoli dell'udienza camerale e dell'udienza pubblica: quest'ultima si terrà comunque al termine dell'udienza camerale la quale avrà di regola inizio alle ore 9.30.

Ciascuno dei difensori delle parti costituite potrà autonomamente comunicare alla Segreteria della Sezione la rinuncia alla discussione orale e la richiesta del passaggio in decisione della causa, mediante dichiarazione telematica depositata prima dell'udienza, nel cui verbale verrà dato atto della dichiarazione stessa.

La dichiarazione resa nella fase cautelare non preclude al Collegio di definire immediatamente la controversia con sentenza in forma semplificata, quando ne sussistano i presupposti di legge.

Brescia, data della firma digitale.

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of the letters 'A.' and 'G.' intertwined.

IL PRESIDENTE
Cons. Angelo Gabbricci

ANGELO GABBRICCI
09.12.2024 18:36:52
GMT+02:00

**PROTOCOLLO D'INTESA
SULLO SVOLGIMENTO DELLE UDIENZE E DELLE CAMERE DI
CONSIGLIO “IN PRESENZA” PRESSO IL CONSIGLIO DI STATO E IL
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA NELLA FASE DI SUPERAMENTO DELLO STATO DI
EMERGENZA PER L'EPIDEMIA DA COVID-19**

Il presente Protocollo - adottato di intesa tra la Giustizia amministrativa, nella persona del Presidente del Consiglio di Stato, l'Avvocatura dello Stato, il Consiglio Nazionale Forense, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma e le Associazioni specialistiche degli avvocati amministrativisti (d'ora innanzi anche «Parti») - fa seguito ai precedenti Protocolli sottoscritti nel periodo di emergenza Covid-19 e, nello stesso spirito di collaborazione tra tutte le componenti della Giustizia amministrativa, si conforma ai principi di cooperazione e lealtà processuale, nell'ambito di un percorso teso a stimolare le migliori pratiche e a ricercare soluzioni organizzative di buon senso, in uno sforzo comune che consenta, terminato lo stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, di continuare ad affrontare al meglio le udienze “in presenza”, a decorrere dal 1° gennaio 2023, presso le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e presso il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

Ciò premesso, sorge la necessità di aggiornare alcune regole di svolgimento delle stesse udienze, camerali e pubbliche, meno stringenti rispetto alle precedenti, che garantiscano comunque le più opportune condizioni di salubrità e sicurezza.

A questi fini le Parti, in relazione alle udienze, camerali o pubbliche, al fine di mantenere alcune misure atte a contenere il riacutizzarsi del contagio, sono d'intesa che:

- 1) sono soppresse le chiamate preliminari;
- 2) al fine di limitare le presenze dei signori avvocati nelle sale di attesa e nelle aule di udienza, con richiesta sottoscritta *dalle parti costituite interessate*, anche con atti distinti, è possibile richiedere il passaggio in decisione della causa, senza la

pag. 1

preventiva discussione; le parti che intendano avvalersi di tale facoltà depositano la richiesta fino alle ore 12:00 antimeridiane di un giorno libero antecedente a quello dell'udienza (es: ore 12:00 del martedì per l'udienza del giovedì; ore 12:00 di sabato per l'udienza di martedì); se la richiesta è depositata solo da alcune delle parti costituite, l'udienza di discussione si tiene e della partecipazione all'udienza stessa si dà atto a verbale e nel provvedimento con la formula: «viste le conclusioni delle parti come da verbale»;

3) le cause, per le quali anche una sola delle parti abbia chiesto la discussione, sono chiamate in fasce orarie differenziate; in relazione a ogni fascia, ciascuna della durata di un'ora, può essere fissato e, quindi, può essere trattato un numero di affari che il Presidente stima in relazione alla tipologia e alla complessità delle questioni, nonché al numero delle parti coinvolte.

Resta ferma la direzione dell'udienza da parte del Presidente ai sensi dell'articolo 11 dell'allegato 2 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. L'elenco delle cause da trattare, distinte per fasce orarie, è pubblicato sul sito istituzionale della Giustizia amministrativa sulla *home* e nella Sezione del relativo Ufficio giudiziario entro le ore 12.00 del giorno prima dell'udienza; la pubblicazione dell'elenco sul sito sostituisce ogni altra comunicazione. I signori avvocati avranno cura di attenersi scrupolosamente alla fascia oraria per scongiurare la compresenza di persone convocate in fasce orarie differenti;

4) le cause per le quali vi sia stata da tutte le parti costituite richiesta di passaggio in decisione senza discussione sono comunque chiamate in coda alle altre, ossia dopo l'ultima discussione, e ne è dato atto a verbale;

5) il presidente del collegio, quando ricorrano particolari esigenze oppure in previsione di un significativo afflusso di persone, può disporre, al momento della pubblicazione dell'elenco delle cause di cui al punto precedente, il rinvio in prosecuzione, al giorno successivo, della trattazione di parte degli affari già fissati. In tal caso le segreterie, in aggiunta alla pubblicazione sul sito istituzionale degli elenchi delle cause, avvisano i signori avvocati, le cui cause risultino rinviate al giorno

successivo, con una *e-mail* o un'altra forma di comunicazione entro le ore 11:00 del giorno prima dell'udienza (qui intendendosi come giorno dell'udienza quello originariamente fissato e non quello della udienza in prosecuzione);

6) nelle sale d'attesa e nelle aule di udienza delle Sezioni i signori avvocati e il pubblico, se presente, sono invitati a rispettare l'orario di convocazione pianificato con il decreto del presidente del collegio e le regole sul distanziamento sociale, evitando sovraffollamento;

7) fatte salve le prerogative dei presidenti dei collegi nell'esercizio del potere di polizia dell'udienza laddove si rendesse necessario limitare l'accesso del pubblico alle aule di udienza si riconoscerà priorità d'ingresso a chi sia personalmente interessato alla specifica discussione;

8) quanto all'accesso al Palazzo di giustizia, le parti firmatarie del presente Protocollo convengono che:

a) è raccomandato di indossare la mascherina dal momento in cui si accede al Palazzo di giustizia e per tutto il periodo di permanenza all'interno del Palazzo.

Il DPI FFP2 rimane prescritto ed obbligatorio solo nei casi di contatto diretto con soggetti positivi COVID-19 per tutto il periodo di auto sorveglianza. L'uso della mascherina è fortemente raccomandato negli ascensori. In tutti i luoghi è sempre necessario rispettare il distanziamento fisico di un metro da altre persone;

b) è inibito l'accesso a chi ha una temperatura superiore a 37,5 gradi. Di tale circostanza è data immediata notizia al Presidente del collegio ai fini del rinvio della stessa;

9) è consentita la partecipazione dei praticanti avvocati alle udienze pubbliche e alle camere di consiglio, fermo restando il potere del presidente del collegio di impedirne l'accesso all'aula o di disporre l'allontanamento, là dove ricorrano esigenze di garanzia del distanziamento sociale tra i presenti.

Si è altresì d'intesa che il presente Protocollo, benché relativo alle sole udienze, pubbliche o cautelari, da celebrare presso il Consiglio di Stato e presso il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, per esigenze di uniformità possa

costituire un riferimento anche per i Presidenti dei Tribunali amministrativi regionali, nell'ambito della loro autonomia decisionale.

Le Parti, inoltre, si impegnano a monitorare, aggiornare, integrare o modificare il presente Protocollo, anche in funzione dell'effettivo andamento epidemiologico sul territorio nazionale e delle consequenziali determinazioni che si dovessero rendere necessarie.


Luigi
Maruotti
10.01.2023
17:02:00
GMT+02:00

Consiglio di Stato

Avvocatura Generale dello Stato


PALMIERI
GABRIELLA

Firmato digitalmente da PALMIERI
GABRIELLA
Data: 2023.01.09 11:04:41 +01'00'

Firmato digitalmente da: Maria Masi
Data: 10/01/2023 13:59:15

Consiglio Nazionale Forense

Organismo Congressuale Forense

(Firma CADES)

Ordine degli Avvocati di Roma

Firmato digitalmente da: NESTA PAOLO
Ruolo: 4.6 Avvocato
Organizzazione: ORDINE AVVOCATI ROMA
Data: 09/01/2023 12:24:48

Camera Amministrativa Romana

Firmato digitalmente da: Patrizio Leozappa
Data: 09/01/2023 12:44:57

Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti

Mario Sanino Firmato digitalmente da Mario
Sanino
Data: 2023.01.09 13:55:36 +01'00'

Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti

**LUBRANO
FILIPPO** Firmato digitalmente da
LUBRANO FILIPPO
Data: 2023.01.09 15:04:12 +01'00'

Unione Nazionale Avvocati Enti Pubblici


ANTONELLA
TRENTINI
COMUNE DI
BOLOGNA
09.01.2023
14:15:38 UTC

Associazione Giovani Amministrativisti


Clarizia Paolo
09.01.2023
15:43:13
GMT+00:00

APPENDICE IV

INDICAZIONI CADLO SULLE SPESE DI GIUSTIZIA

STUDIO LEGALE Avv. Prof. CLAUDIO ARRIA & ASSOCIATI

† *Avv. Giacomo Cases*

Avv. Claudio Arria
Patrocinante in Cassazione

Mantova, li 16.04.2025

Avv. Giulio Arria
Patrocinante in Cassazione



Avv. Lucilla Giungi

Avv. Eleonora Arria
Dott.ssa in Giurisprudenza e in Economia e Commercio

Ill.mo signor
Presidente
TRIBUNALE AMMINISTRATIVO
REGIONALE – SEZ. BRESCIA-

TAR - IPOTESI COMPENSI LIQUIDABILI

Alleghiamo la tariffa professionale derivante dal DM in materia che abbiamo adattato alla particolarità del Tar ove i ricorsi sono normalmente indeterminati per valore. Può seguirsi una colonna o l'altra come rielaborate poiché i ricorsi possono essere variegati nella loro complessità. Per quanto concerne le cifre indicate devono rispettare la regola dell'equo compenso. Gli avvocati anche sotto il profilo deontologico devono attenersi ad un equo compenso e non possono di fatto derogare i minimi. In effetti quelli indicati sono i minimi. Resta poi, laddove vi siano incertezze, a prescindere dalla compensazione delle spese, che può esserci la quantificazione forfettaria: anch'essa, riteniamo sommessamente, che dovrebbe essere resa congrua dovendo ritenersi il forfait di 2.000 € un'ipotesi marginale per ritenersi più adeguata una valutazione di almeno 3.000 €.

Nel ringraziare per l'attenzione, cordialmente

Avv. Claudio Arria
Presidente
CADLO

Egregio Presidente,

rendendo seguito al Tavolo tecnico dello scorso 16 gennaio, Le si sottopongono, nelle tabelle che seguono, delle ipotesi di liquidazione dei compensi nel contesto di cause che il Tribunale Amministrativo Regionale - Sezione di Brescia sia chiamato a decidere e che determinino l'applicazione del criterio della soccombenza.

Le ipotesi elaborate si fondano sull'applicazione del D.M. n. 55/2014 (Regolamento 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), in combinato disposto con le previsioni di cui alla Legge 21 aprile 2023 n. 49 che, come noto, disciplina la determinazione dell'equo compenso.

Segnatamente, ai parametri di liquidazione di cui alla Tabella 2.1. allegata al D.M. n. 55/2014 si è applicata la riduzione massima consentita dal combinato disposto di cui all'art. 4, comma 1 del D.M. n. 55/2014 e all'art. 4 della Legge n. 49/2023, pari al 50%.

IPOTESI DI COMPENSI LIQUIDABILI per i giudizi innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia - Sezione di Brescia
TABELLA 2.1. allegata al D.M. N. 55/2014 - VALORI MINIMI (RIDUZIONE MASSIMA CONSENTITA - 50% ex art. 4, comma 1 D.M. 55/2014 in combinato disposto con le previsioni di cui alla Legge n. 49/2023)

Valore	da € 0,01 a € 1.100,00	da € 1.100,01 a € 5.200,00	da € 5.200,01 a € 26.000,00	da € 26.000,01 a € 52.000,00	da € 52.000,01 a € 260.000,00	da € 260.000,01 a € 520.000,00	Indeterminabile di complessità bassa	Indeterminabile di complessità media	Indeterminabile di complessità alta	Indeterminabile di particolare importanza
1 Fase di studio della controversia	90,00 €	318,00 €	567,00 €	1023,00 €	1701,00 €	2197,00 €	1027,00 €	1364,00 €	1701,00 €	2.197,00 €
2 Fase introduttiva del giudizio	107,00 €	340,00 €	552,00 €	851,00 €	1147,00 €	1531,00 €	851,00 €	999,00 €	1147,00 €	1531,00 €
3 Fase istruttoria e/o di trattazione	53,00 €	318,00 €	496,00 €	815,00 €	1134,00 €	1560,00 €	814,00 €	974,00 €	1134,00 €	1560,00 €
4 Fase decisionale	142,00 €	531,00 €	956,00 €	1735,00 €	2515,00 €	3649,00 €	1735,00 €	2125,00 €	2515,00 €	3649,00 €
5 TOTALE FASI	392,00 €	1507,00 €	2571,00 €	4424,00 €	6497,00 €	8937,00 €	4427,00 €	5462,00 €	6497,00 €	8937,00 €
6 Fase cautelare collegiale	105,00 €	284,00 €	531,00 €	956,00 €	1381,00 €	1985,00 €	956,00 €	1169,00 €	1381,00 €	1985,00 €
7 Fase cautelare monocratica	53,00 €	142,00 €	215,00 €	478,00 €	691,00 €	993,00 €	458,00 €	585,00 €	691,00 €	993,00 €

IPOTESI DI COMPENSI LIQUIDABILI PER SCAGLIONI DI IMPORTO SUPERIORE A € 520.000,00

Tabella 2.1.e ART. 6 D.M. N. 55/2014 - VALORI MINIMI (RIDUZIONE MASSIMA CONSENTITA - 50% ex art. 4, comma 1 D.M. 55/2014 in combinato disposto con le previsioni di cui alla Legge n. 49/2023)

Valore	da € 520.000 a € 1.000.000,00	da € 1.000.000,00 a € 2.000.000,00	da € 2.000.000,00 a € 4.000.000,00	da € 4.000.000,00 a € 8.000.000,00	da € 8.000.000,00 a € 16.000.000,00	da € 16.000.000,00 a € 32.000.000,00
1 Fase di studio della controversia	2856,00 €	3713 €	4827,00 €	6275,00 €	8158,00 €	10605,00 €
2 Fase introduttiva del giudizio	1991,00 €	2588,00 €	3364,00 €	4373,00 €	5685,00 €	7391,00 €
3 Fase istruttoria e/o di trattazione	2028,00 €	2636,00 €	3427,00 €	4455,00 €	5792,00 €	7529,00 €
4 Fase decisionale	4744,00 €	6167,00 €	8017,00 €	10422,00 €	13548,00 €	17613,00 €
5 TOTALE FASI	11619,00 €	15104,00 €	19635,00 €	25525,00 €	33183,00 €	43138,00 €
6 Fase cautelare collegiale	2580,00 €	3354,00 €	4360,00 €	5668,00 €	7369,00 €	9579,00 €
7 Fase cautelare monocratica	1291,00 €	1678,00 €	2181,00 €	2836,00 €	3686,00 €	4792,00 €

Grazi per la sua sempre cortese attenzione e rimanendo a disposizione per qualsiasi necessità, Le si porgono cordiali saluti.

Il lago di Garda con il Vittorile degli Italiani.

Finito di stampare nel mese di Marzo 2026
TECO - Tipolitografia Editrice COmmerciale - Brescia