



*Tribunale Amministrativo Regionale
per la Lombardia
- Sezione di Brescia -*



Apertura dell'anno giudiziario 2015

*relazione del Presidente
Angelo De Zotti*

BRESCIA 20 febbraio 2015

RELAZIONE DEL PRESIDENTE**Angelo De Zotti****BRESCIA 20 febbraio 2015****INDICE**

| | |
|--|----------------|
| 1) INDIRIZZI DI SALUTO | PAG. 1 |
| 2) PREMESSA | PAG. 3 |
| 3) ANDAMENTO DEL CONTENZIOSO | PAG. 14 |
| 4) QUESTIONI SPECIFICHE EMERSE NELL'ANNO 2014 | PAG. 20 |
| 5) CONCLUSIONE | PAG. 22 |

INDIRIZZI DI SALUTO

Gentili Signori,

anzitutto vi ringrazio di cuore per essere qui presenti. Come disse l'anno scorso il Presidente Petruzzelli, al quale va dato il grande merito di avere portato la Sezione di Brescia a raggiungere risultati di assoluta rilevanza e valore, oltre a quello di aver ottenuto che Brescia avesse questo splendido Tribunale che onora il nome di Lionello Levi Sandri, vi assicuro che per quanto mi riguarda non vi annoierò con il riassunto dell'attività del Tribunale nell'anno precedente, che sarà condensato in poche battute lasciando alle tabelle allegare il dato numerico e riassuntivo della nostra performance, e soprattutto che non

sentirete da me l'usuale cahier de doleance (elenco di lamenti) che di solito caratterizza questa cerimonia.

Non sarà, ve lo anticipo, un elogio funebre della giustizia, in primo luogo perché siamo riusciti, tutti insieme, ad evitare che la Sezione di Brescia fosse soppressa, ma soprattutto perché, nonostante tutte le avversità (tra cui la perdita, negli ultimi anni di due magistrati, più il terzo a breve) il Tar di Brescia ha ottenuto risultati che io considero assolutamente eccezionali.

E posso dirlo senza che questo implichi autocelebrazioni perché il merito di tutto questo non è mio, o comunque, se lo è, è mio solo in piccola parte (ma su questo giudicherete voi alla fine di questa mia relazione di apertura), e io sono ottimista, nonostante tutto che anche l'anno prossimo riusciremo a tenere l'andatura con la speranza che, prima o dopo la conclusione del concorso recentemente bandito, il Consiglio di Presidenza ci restituisca almeno i magistrati che abbiamo perduto e ci metta in condizione di continuare a fornire una risposta dignitosa e decorosa di giustizia (per qualità e soprattutto per tempi) in questo bacino di utenza di oltre tre milioni di abitanti, che affida al giudice amministrativo quella domanda di giustizia che a noi spetta garantire.

Fatta questa premessa che ha una funzione di scarico emotivo, trattandosi della mia prima inaugurazione dell'anno giudiziario e prima ancora di passare alla illustrazione dell'attività del Tribunale, sento il dovere di porgere il saluto a tutti voi signori convenuti per la celebrazione dell'anno giudiziario 2015 della Sezione staccata di Brescia del TAR Lombardia.

Rivolgo innanzitutto un caloroso saluto al Presidente del Consiglio di Stato dott. Giorgio Giovannini ed a tutti i colleghi del Consiglio di Stato e dei TT.AA.RR.

Un saluto e un ringraziamento particolare rivolgo all'Autorità Religiosa, alle Autorità politiche, militari e civili, alle Autorità giudiziarie, agli Amministratori locali, agli Avvocati

del libero Foro, dell'Avvocatura dello Stato, delle Avvocature degli Enti pubblici, ai docenti ed agli studiosi delle scienze amministrative qui presenti. Saluto con cordialità il rappresentante del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa Hadrian Simonetti e tutti i membri che lo compongono. Un affettuoso saluto rivolgo al Presidente del TAR per la Lombardia, dott. Francesco Mariuzzo, al quale dedicherò qualche parola speciale di ringraziamento in seguito, all'ex Presidente del TAR Lombardia, dott. Ezio Maria Barbieri, all'ex presidente del TAR Friuli Venezia Giulia ed ex Presidente di questo Tribunale, dott. Armando Ingrassia, al quale mi lega un rapporto di particolare amicizia che data dall'inizio della mia attività di Giudice Amministrativo, e ovviamente al mio predecessore Giuseppe Petruzzelli i cui grandi meriti ho già ricordato, nell'esordio.

Un particolare saluto rivolgo a tutti gli avvocati componenti della commissione distrettuale del TAR Brescia, ormai giunta al sesto anno di attività. Nei loro confronti, facendo mie le espressioni di grande apprezzamento rivolte loro, l'anno passato, dal Presidente Petruzzelli, non posso che confermare la piena gratitudine per il meritevole lavoro che essi svolgono in collaborazione con il Tribunale per la soluzione dei problemi che riguardano la nostra comune attività e la nostra comune funzione al servizio della giustizia.

Rivolgo un caloroso saluto anche alla Camera Amministrativa del Distretto della Lombardia Orientale (CADLO), la cui associazione si è ormai affermata all'interno della categoria degli avvocati amministrativisti, per la quale valgono, a fortiori, tutte le espressioni di ringraziamento che ho già indirizzato al Foro Bresciano.

PREMESSA

Ho esordito dicendo che quest'anno voi non assistere a un funerale e sarò di parola, anche se un funerale come sapete lo abbiamo effettivamente rischiato e, spero, definitivamente evitato.

Per noi tutti (magistrati e personale amministrativo) che abbiamo vissuto questa esperienza inedita e sconcertante (non mi ero ancora seduto sulla sedia del presidente che già ricevevo il benservito) il salvataggio di Brescia è stato un piccolo miracolo che una volta tanto non è attribuibile al divino ma all'impegno umano: a noi e soprattutto a voi.

Ai politici che hanno difeso (con mozioni all'unanimità) la sede Bresciana (e mi riferisco alla mozione del Consiglio Regionale della Lombardia) ai rappresentati politici del distretto bresciano, ai quattro sindaci di Brescia, Bergamo, Cremona e Mantova, all'Amministrazione provinciale, agli avvocati del Distretto e alle loro associazioni che si sono battute in tutte le sedi perché questa decisione incomprensibile e irragionevole fosse ripensata.

Grazie a tutti voi per aver salvato non noi ma la vostra sezione di Brescia, che non è solo una sede giudiziaria ma un'azienda che fornisce (io credo assai bene) il servizio della giustizia a tre milioni di cittadini lombardi e che sostiene un'economia, non solo cittadina (non è solo Brescia che ne trae il maggior vantaggio) ma di un intero distretto e di un'area che è tra le più moderne e produttive del paese.

Non è certamente questa la sede per dire per quante e quali ragioni la soppressione di Brescia sarebbe stata un errore, se non un atto di puro autolesionismo.

Dirò solo che il c.d. risparmio di spesa sarebbe stato in realtà un aggravio perché Brescia ha una sede propria e un budget di spesa che consente di ammortizzare anno dopo anno l'investimento iniziale, e quindi la vendita dell'immobile, che presumibilmente avrebbe seguito la soppressione del plesso, avrebbe aggiunto danno a danno.

Una cosa voglio dire e lo dico in serena coscienza (e il perché lo capirete in seguito) e cioè che il TAR di Brescia è un Tribunale che funziona come meglio non si potrebbe sia in ambito nazionale che, come ho avuto modo di sperimentare, a livello europeo.

Posso dire questo non per autogrificazione, perché io sono presidente da 10 mesi (e quindi se merito c'è, questo non è sicuramente mio) ma perché io ho girato l'Europa, sia con la nostra associazione AGATIF, che ha tra i soci fondatori il Presidente Mariuzzo, sia con i programmi europei di scambio EJTN che mi hanno portato in Germania, Francia, Spagna, Olanda e Romania, nonché come Tutor per i colleghi che vengono in Italia nell'ambito del programma di scambio EJTN, che quest'anno si è svolto a Brescia e Milano e di cui vi dirò brevemente in seguito.

Dicevo che Brescia è – come l'ho definita in passato- un gioiellino, e io così l'ho trovata.

Non ho quindi alcun merito se non quello di essere salito anch'io sul tandem e di aver pedalato con i colleghi, perché quando si pedala insieme lo sforzo è minore e maggiore la strada che si percorre.

Ho scelto di vivere a Brescia, almeno quattro giorni per settimana e ho scoperto che Brescia è una città splendida con una amministrazione efficiente, una qualità di vita che la colloca tra le prime cinque città italiane, un patrimonio culturale di livello mondiale, e non ultimo in un ambiente di lavoro che non saprei comparare ad altri.

A Brescia e qui mi riferisco ovviamente al TAR, si addice l'aria della Turandot, “Nessun dorma” ricordata recentemente dal Presidente del Consiglio, ma non in versione ottativa sibbene assertiva, perché in realtà a Brescia non dorme nessuno (durante l'orario di lavoro s'intende) ma soprattutto non dormono i fascicoli.

Se vi recate nell'archivio delle due sezioni vi assicuro che non ci troverete polvere e se questi sono mediamente in sovrappeso non è per eccesso di sedentarietà ma perché (e su questo tornerò brevemente in seguito) il nostro paese è uno di quelli che, purtroppo, anche se siamo sulla via della digitalizzazione, continua a fornire, tra tutti, il più grosso contributo al disboscamento dell'Amazzonia, per abuso e spreco della risorsa cartacea.

Consapevoli che la giustizia lenta è una giustizia negata e sfruttando quella straordinaria risorsa che è rappresentata sinergicamente dalle norme del nostro codice di procedura amministrativa e dal processo informatico, noi (e intendo il TAR di Brescia) garantiamo al ricorrente il primo contatto con il giudice il giorno stesso del deposito del ricorso, ove si avvalga del rimedio del provvedimento presidenziale inaudita altera parte; entro 20 giorni quando viene presentata la domanda cautelare che è presente nel 66 % dei ricorsi (cui va aggiunto un ulteriore 5% per i ricorsi che vengono trattati immediatamente in udienza istruttoria; inoltre con il rito semplificato siamo in grado di decidere, a tambur battente, che tradotto in termini di tempo significa entro trenta giorni dal deposito, quasi un quarto dei ricorsi: ben 485 su 1721 (e qui la parte del leone l'ha fatta la seconda sezione con 415 sentenze brevi contro le 72 della prima sezione: dato però al quale devo contrapporre il peso e lo spessore della nostra giustizia cautelare (della 1^a Sezione), che come ben sanno gli avvocati rilascia spesso ordinanze che sono vere sentenze, e nemmeno brevi.

Inoltre noi garantiamo mediamente entro l'anno la sentenza di merito a tutte le cause che transitano dal rito cautelare al merito (sospensiva accolta) e di tutte le cause la cui definizione, a giudizio dei presidenti delle due sezioni, riveste una particolare urgenza, vuoi perché inerisce ai riti accelerati vuoi perché dell'urgenza è data una motivata giustificazione e segnalazione con le c.d. istanze di prelievo.

Di una cosa sono inoltre fiero ed è la sola di cui mi attribuisco il merito, che divido a metà con il mio validissimo collega presidente Giorgio Calderoni, ed è che ad oggi mentre vi parlo non ci sono istanze di prelievo (una sorta di supplica rivolta al presidente perché anticipi la decisione del ricorso) pendenti che non siano state viste e esitate con fissazione, in parte entro il primo semestre 2015, in parte prenotate per il secondo.

Questo non significa, sia chiaro, che noi decidiamo tutti i ricorsi entro l'anno, che sarebbe quello che si potrebbe fare se non avessimo un arretrato di 4000 ricorsi, che purtroppo

abbiamo ereditato sin dalle origini per ragioni che non posso qui spiegare, ma che nel corso degli ultimi anni abbiamo progressivamente ridotto e stiamo continuando a ridurre anche grazie alle udienze straordinarie, che speriamo di poter programmare anche l'anno prossimo, se saremo messi in condizioni di disporre dell'organico sufficiente.

Una parola vorrei dedicare a questo punto al vero fiore all'occhiello del nostro sistema processuale che è la sentenza breve o semplificata (non senza ricordare che 547 sentenze brevi in un anno sono un record difficilmente eguagliabile per qualsiasi tribunale).

Oggi tra gli invitati c'è (spero che ci sia, perché me l'ha promesso) l'avv. Ivone Cacciavillani di Venezia, che è stato il decano degli avvocati amministrativi veneti e che è stato, a mio giudizio, uno degli avvocati più creativi e più geniali, una genialità talvolta esagerata e provocatoria, tra quelli che ho incrociato sin dai miei primi anni di carriera e, in seguito, per tutti gli altri trascorsi al TAR Veneto.

L'avv. Cacciavillani è stato, proprio per questa sua capacità di vedere oltre le cose, il primo a immaginare e suggerire che in certe situazioni (eravamo a tre anni dall'entrata in vigore della legge 241 che aveva rivoluzionato il procedimento) piuttosto che una sospensiva che lasciava le parti in attesa di un giudizio che si sarebbe concluso in un modo scontato dopo due o tre anni, si sarebbe potuto provare a definire il giudizio subito, nella stessa camera di consiglio, con una sentenza breve o anche semplificata, a condizione che il ricorso fosse di semplice definizione in senso positivo o negativo.

Era l'anno 1993. L'idea era certamente originale ma la cosa era apparsa rischiosa perché il codice non prevedeva questo rito (il processo è un rito, anzi è fatto di più riti, che si celebrano come una funzione sacra) e il pericolo era quello non solo di vedersi annullare la sentenza dal Consiglio di Stato ma di esporsi alle critiche se non alla derisione della dottrina.

Ma la storia è spesso fatta di idee, di intuizioni e di scoperte casuali (dicono dalle mie parti “testa che non parla è cucuzza”) e così nacque a Venezia quello che venne subito denominato “il rito veneziano”.

E volete sapere come andò a finire? Finì che il Consiglio di Stato con una lungimiranza che l'avv. Cacciavillani definì sorprendente, confermò la sentenza con lo stesso rito veneziano.

Dopo un anno il “rito veneziano” era stato adottato da tutti i tribunali e dopo quattro anni, nel 1998, il legislatore lo recepiva e lo inseriva nel sistema normativo.

Mi piace ricordare qui tutto questo perchè questo fa parte della storia di cui anche noi siamo stati protagonisti: la prima sentenza breve venne, infatti, scritta da Giorgio Calderoni, e del collegio che la emise, faceva parte il Presidente Trotta e il sottoscritto.

Se oggi abbiamo la fortuna di aver un codice che ci permette di gestire il processo in tempi rapidi se non rapidissimi lo dobbiamo anche al fatto che nel nostro sistema la codificazione ha recepito la prassi e non viceversa e quindi oggi quel codice che ci consegna un processo amministrativo virtualmente semplice e rapido, pronto quindi alle sfide dei tempi che stiamo vivendo e di quelli che verranno.

Ed ecco perché io sono fondamentalmente ottimista sulla possibilità, per noi giudici amministrativi, di superare anche questi momenti di crisi e di sfiducia generalizzata sul funzionamento della giustizia e questo conto di dimostrare, tra poco, con i dati che riguardano l'attività del Tribunale di Brescia.

Ma prima di passare brevemente a darvi conto dei numeri e delle sentenze più interessanti che sono state emesse dal Tar Bresciano vorrei dirvi due parole su un tema che mi sta molto a cuore e che spesso è oggetto di agguerriti dibattiti nei c.d talk show, un genere televisivo dove uno o più ospiti, spesso assolutamente incompetenti, discutono con il conduttore di se stessi e di vari argomenti di attualità, tra cui la burocrazia, argomento del quale parlano prevalentemente male, e nella quale burocrazia inseriscono anche i TAR, che evidentemente

tutti peccati del mondo possono commettere, ma certamente non quello di far parte di quella non propriamente apprezzata famiglia.

Ora, io vorrei spezzare una lancia in favore della c.d. burocrazia, perché è certamente vero che nella cattiva gestione amministrativa, si annidano, si concentrano e si materializzano i maggiori fattori di malfunzionamento e talvolta di diffusa corruzione che caratterizza l'immagine della P.A. e dove la lentezza dell'azione amministrativa rappresenta uno dei fattori di maggiore impatto economico negativo sulla vita del paese.

Un bradipo che sonnecchia come se il tempo fosse quello interminabile dei cent'anni di solitudine di Garcia Màrquez e la realtà ferma come in un fotogramma e governata dal principio del "si è fatto sempre così" che implica che qualsiasi prassi, anche la più irragionevole e anacronistica, quando si consolida, nel nostro paese diventa regola sacra e immutabile.

E' tuttavia se questo è vero per una parte della P.A., è altrettanto vero anche che l'Italia è il paese che, tra tutti quelli che io ho sperimentato, e non sono pochi, ha creato il sistema normativo più mostruosamente elefantico che si conosca, tanto che quando anni fa un ministro volenteroso si prese la briga di sopprimere almeno centomila leggi superate, ne scoprì altrettante e poi, per quanto ne so io, abbandonò il progetto considerandolo inattuabile.

Leggi nazionali, regionali, direttive europee, regolamenti regionali, provinciali comunali, atti amministrativi generali e così via: un reticolo di norme spesso inestricabile, che nella fatica del decidere sottraggono al giudice metà del suo tempo per la sola ricerca.

Leggi spesso di orribile fattura, scritte non si sa da quante mani e ...piedi, interpretabili come i vaticini della Sibilla "ibis redibis non morieris in bello" e soprattutto non rispettate perché come diceva Sciascia "gli italiani hanno un milione di leggi perché non riescono a farne rispettare neanche una".

E tutto questo lo affermo perché spesso se non quotidianamente anche il giudice amministrativo, che non a caso è stato definito il giudice della complessità, si trova a fare i conti con quel vero ginepraio che è il sistema normativo italiano nel quale, come in un labirinto, si perde proprio quello che dovrebbe essere il vero ed essenziale presupposto della giustizia che è rappresentato dalla certezza del diritto.

Molte di queste leggi dobbiamo ammetterlo sono la causa e al tempo stesso la conseguenza del rapporto atavico e generalizzato di sfiducia che esiste tra il cittadino e lo Stato (rappresentato dalla Pubblica amministrazione) per cui il primo non si fida del secondo e viceversa.

E beninteso ambedue hanno le loro buone ragioni, perché è indubitabile che l'Italia è un paese di furbi, cui non è stato spiegato chiaramente (e forse bisognava partire dalle classi elementari dove una volta si studiava una materia l'educazione civica poi ritenuta superflua) che quando tutti sono furbi, tutti in realtà sono sciocchi.

E se non sono furbi, sono comunque in larga misura afflitti da un difetto oculare congenito che rende la loro vista asimmetrica, corta e chiara per inquadrare i diritti, lunga e sfocata per incrociare i doveri (tra cui quello primario di non sottrarsi al dovere di onesto contribuente). Questo spiega, forse, senza dare la colpa alla burocrazia, perché in Germania, dove ho verificato di persona la proverbiale efficienza teutonica, un permesso di costruire viene normalmente recapitato al domicilio dopo due settimane (poche norme e rari abusi) e in Italia, altrettanto spesso dopo anni di attesa (il che non giustifica certamente l'abusivismo ma certamente solleva la coscienza e autoassolve quanti lo praticano).

E questo spiega anche perché abbiamo un numero spropositato di leggi, annuali, sulla semplificazione che spesso non solo non aiutano a semplificare alcunché ma, al contrario, a rendere più incerte e aleatorie le procedure amministrative che in precedenza funzionavano,

e dunque a far dire che se si sopprimesse la burocrazia (compresi i TAR) il Pil nazionale se ne gioverebbe.

Nessuno però ha mai fatto, nel mondo, questo esperimento e qualcosa mi suggerisce che si tratta di affermazioni stravaganti fatte da buontemponi che non sanno né com'è fatto il Pil né ancor meno com'è fatta la Pubblica Amministrazione.

Un'ultima cosa voglio dire prima di chiudere questa premessa e questa riguarda gli avvocati che sono come ho detto in apertura i nostri datori e al tempo stesso i nostri colleghi di lavoro, perchè sono loro che concorrono con noi a rendere effettivo quel servizio fondamentale che è la funzione di difesa e di tutela del diritto e dei diritti di quanti al Tribunale si rivolgono.

Gli avvocati amministrativi italiani sono, ne sono convinto, tra i migliori d'Europa, per tradizione e perché il sistema di giustizia amministrativa italiano è certamente uno tra i sistemi più raffinati complessi ed eleganti d'Europa.

Essi hanno un grande responsabilità, certamente maggiore di molti dei loro colleghi europei, perché diversamente da altri sistemi in cui è il giudice che individua i vizi del provvedimento, nel nostro ordinamento il giudice può solo decidere sui motivi dedotti nel ricorso.

Gli avvocati perciò scrivono, scrivono e estraggono motivi da motivi (ne ricordo uno, insuperabile, che contava 127 motivi) realizzando costruzioni che richiedono una fantasia e un estro difficilmente eguagliabile ma che non tengono conto del fatto che, superata la soglia personale di stoccaggio dei due neuroni di chi legge, l'ultimo motivo rimuove dalla memoria tutti i precedenti.

Accade anche che si impugnino quaranta atti (di cui trentanove endoprocedimentali) o che li si impugni con la formula tralaticia "ove occorre", quasi che quella di impugnare sia una

esigenza del giudice o che sia lui a dover suggerire al ricorrente quanti e quali atti impugnare.

E questo, paradossalmente, anche per cause già vinte con il primo motivo, dove sarebbe il caso di riportare, nel dispositivo sulle spese, quel “vile tu uccidi un uomo morto” che Francesco Ferrucci rivolse a Fabrizio Maramaldo, prima di spirare.

E scrivono quindi (non tutti sia chiaro e per fortuna) ricorsi e memorie e contro memorie spesso equivalenti a un libro di media pesantezza, nonostante l’art. 3 del nuovo codice di procedura amministrativa, tra i principi del nuovo processo richiamati, tra gli altri, il dovere di sinteticità, che evidentemente è un concetto relativo, sul cui contenuto dobbiamo fare probabilmente da qui in poi, tutti insieme, un profondo esame di coscienza.

Siamo ormai, questa è la verità, spesso e tutti, vittime del “taglia e incolla” che permette di riportare un tomo di enciclopedia nel file di lavoro e lo siamo tuttavia in una maniera insuperabile, che non ha pari in nessuno dei sistemi di giustizia che ho conosciuto in questi anni.

Mi basta dirvi che in Francia (dove il numero degli avvocati di tutto il paese è inferiore al solo foro di Roma e Milano) un avvocato che scriva più di quattro facciate di foglio è considerato abusif (eccessivo) e messo al bando.

In Germania i fascicoli processuali hanno mediamente lo spessore di un wurstel, mentre un medio fascicolo nostrano, come quello che ho portato qui oggi e vedete sul banco, misurato a occhio è alto non meno di 15 centimetri.

Io mi appello quindi al Foro perché tenga conto del fatto che ognuno di noi giudici mediamente tratta dodici fascicoli al mese di merito e un numero imprecisato e imprecisabile di ricorsi in sede cautelare e, ricordando questo, di applicare la regola personale che il Prof. Virga mi rivelò agli esordi del mio servizio a Palermo “guardi, mi

disse, mi trattengo perché quando arrivo al terzo motivo il primo ad annoiarmi sono io...pensi gli altri”.

Ve ne saranno grati non solo i pochi giudici ma anche i vostri stessi colleghi che spesso di fronte a questo tsunami di carta non provano ne anche a replicare e si rimettono fiduciosi alla giustizia.

Devo a questo punto passare al breve riassunto, che in larga parte affido anche alla lettura dei grafici allegati a questa relazione, ma prima di farlo, poiché quest’anno il CPGA ha invitato i presidenti a dare conto anche dell’attività formativa perché tale giustamente va considerata, dei giudici amministrativi, in ambito europeo (che implica lo studio della lingua inglese e più specificamente dell’inglese giuridico), e tutta l’attività di formazione condotta attraverso gli stage di due settimane ovvero semestrali e annuali presso i Tribunali amministrativi di altri paesi europei, tra cui gli stage EJTN la partecipazione ai Seminari EIPA e ad ogni altra attività svolta sotto l’egida delle istituzioni europee Parlamento UE , Consiglio d’Europa, CEDU etc) io vorrei ricordare che oltre alla partecipazione a tali attività (io personalmente ho svolto uno stage in Olanda in settembre) per la prima volta abbiamo scelto Brescia come sede dello stage dei colleghi europei (cinque colleghi provenienti da Germania, Romania, Bulgaria e Slovenia) e la mia intenzione, se mi riuscirà, è quella di fare di Brescia insieme a Milano una sede stabile di formazione europea.

Non dobbiamo dimenticare che noi siamo giudici europei chiamati ad applicare le norme dell’U.E. giudicati dalle Corti Europee e rappresentati in tutte le Istituzioni giudiziarie europee e nelle organizzazioni associative e di rappresentanza.

Debbo quindi un particolare ringraziamento alla mia amica Graziana Campanato, presidente della Corte d’Appello e alla presidente del Tribunale dei Minori Maria Carla Gatto per avermi dato la possibilità di far assistere i colleghi alle udienze civili, al sindaco di Brescia

per la visita agli uffici comunali, alla Cadlo e a tutti coloro i quali mi hanno aiutato in questa prima esperienza bresciana.

Un ringraziamento particolare io lo devo rivolgere al Comandante dei Vigili del Fuoco e in particolare ai vigili prontamente intervenuti, per averci estratti dall'ascensore, (e mi riferisco alle sette persona me compreso e compresi i cinque colleghi stranieri dello stage) , dopo più di un'ora di prigionia, bloccati da un guasto che neppure il tecnico della società che cura la manutenzione e l'assistenza era riuscito a risolvere.

Sono queste le situazioni e i momenti, ai quali non pensiamo quando le cose accadono agli altri, in cui ci rendiamo conto veramente che se non ci fossero i Pompieri neanche i santi del Paradiso potrebbero rispondere a tutte le chiamate di soccorso che in un paese come il nostro, dove l'emergenza è la condizione normale dell'esistenza, arrivano quotidianamente ai centralini del Corpo dei Vigili del Fuoco.

E quindi dico grazie al Comandante anche a nome dei cinque colleghi europei che questo ringraziamento mi hanno sollecitato. Da ultimo voglio ancora rivolgere un ringraziamento particolare a quattro persone qui presenti: al presidente Francesco Mariuzzo che la settimana prossima chiuderà con l'ultima inaugurazione a Milano la sua prestigiosa carriera di Giudice amministrativo.

Io debbo molto al presidente Mariuzzo, non solo come modello di stile di magistrato cui ho sempre cercato di ispirarmi, per la sua cultura giuridica e per la sua capacità di gestire nel modo migliore e sempre brillante le sue funzioni di presidente dei tanti tribunali che ha diretto, ma anche perché grazie a lui e all'associazione italo franco tedesca AGATIF che egli ha creato nel 1993 a Venezia, cui ho subito e sempre aderito ho potuto cogliere quella eccezionale opportunità che mi ha offerto il contatto con i colleghi europei, lo stimolo a studiare le lingue straniere, le amicizie e le straordinarie esperienze anche professionali che questa nuova dimensione personale e professionale mi ha regalato.

D'altra parte il Presidente Mariuzzo è troppo modesto per dirlo ma io non lo sono e vi dico che, se non unico, Francesco Mariuzzo è uno dei pochi italiani ad aver ricevuto dal presidente della Repubblica Francese e della Repubblica Tedesca una delle massime onorificenze di quei paesi (la Rosetta e la Verdienstkreuz Erster Klasse) proprio per l'attività svolta in favore delle relazioni tra i giudici dei tre paesi dall'associazione della quale io mi onoro di far parte rivestendo per questo triennio la funzione di vicepresidente.

La seconda persona che voglio ringraziare è il Questore di Brescia, Carmine Esposito, anche lui arrivato più o meno nello stesso periodo in cui mi sono insediato, per avermi dato la possibilità di esprimere ai familiari del compianto collega Antonio Manganelli, facendo pervenire loro una foto che ci ritrae insieme al Corso della Scuola Superiore di Polizia a Roma, in quella che è stata la mia prima esperienza di lavoro, la mia affettuosa partecipazione per la perdita prematura di un collega e amico, di cui ricordo a tutti le straordinarie qualità professionali e umane.

La terza persona che voglio ringraziare è il sindaco di Bergamo, al quale anticipo che l'associazione AGATIF VERDIF AJAFIA ha scelto la città di Bergamo come sede del prossimo convegno che si svolgerà dal 4 al 6 giugno 2015 con un tema di confronto tra i tre paesi che ha come titolo " Le ordinanze contingibili e urgenti in materia ambientale, di salute pubblica e di sicurezza. Confronto tra i tre Paesi ".

La quarta persona che voglio ringraziare è il Sindaco di San Pietro di Feletto, piccola splendida gemma incastonata nelle colline che sovrastano Conegliano, che ha ospitato una giornata dell'ultimo convegno svolto a Venezia l'anno scorso e che, tra parentesi, ha voluto offrire i vini che berrete e che sono sicuro apprezzerete, nel corso del rinfresco.

Ho invitato infine anche il battagliero sindaco di Monzambano (una sindachessa che ha lo stesso piglio e anche qualche tratto di Susanna Camusso) in rappresentanza di tutti i sindaci

che stanno in prima fila e svolgono a tempo pieno la loro funzione al servizio della loro collettività.

L'ultima persona che voglio ringraziare è il dott. Sergio Castelletti, giornalista e opinionista che io considero, di fatto, il nostro addetto stampa, e al quale dobbiamo un'informazione sempre puntuale, competente e equilibrata sulle decisioni del Tribunale che rivestono interesse per la carta stampata e per le reti televisive locali.

Grazie veramente di tutto.

ANDAMENTO DEL CONTENZIOSO

Per illustrare l'andamento dell'attività giudiziaria svolta nel 2014 appare sufficiente esporre il quadro riassuntivo sotto descritto ponendo in comparazione i dati afferenti gli ultimi due anni, lasciando alle tabelle allegate di seguito alla relazione di entrare nei dettagli per tutti gli altri anni presi in considerazione.

Come si vede dalle tabelle allegate l'afflusso dei ricorsi nel 2014 (1720 contro 1211) ha subito un incremento assai rilevante rispetto all'anno 2013, quantificabile in 509 ricorsi, pari al + 42% .

Nello stesso periodo, nonostante tale incremento in entrata, siamo riusciti, non so come, a ridimensionare l'arretrato (di 88 ricorsi): il che significa che non solo abbiamo fronteggiato l'impatto del nuovo contenzioso ma siamo riusciti a ridurre anche se di poco (grazie alle udienze straordinarie) quel fardello di ricorsi pendenti (4024) che giace nei nostri archivi.

E badate che questi numeri non sono riferiti a sentenze scritte con il ciclostile, ma sentenze vere, alle quali, pur tenendo conto delle decisioni di rito (improcedibilità, interruzioni e rinunce) meno impegnative, vanno aggiunti i provvedimenti cautelari (1133) che in metà dei casi sono sentenze vestite da ordinanze (cento su cento quelle del Collega Mauro Pedron).

Questi numeri ci dicono che nonostante il ridotto numero di magistrati (ormai siamo arrivati al numero minimo oltre il quale non si può oggettivamente andare senza dover ricorrere

all'impiego in udienza di qualche sagoma di cartone) abbiamo fronteggiato l'incremento del numero dei ricorsi riducendo (pur se di poco) l'arretrato. Non siamo riusciti a ridurlo del 10% come l'anno scorso perché non siamo ancora attrezzati per i miracoli, ma se di prodigi vogliamo parlare allora il miracolo di Brescia è rappresentato dalla possibilità, che qui mi è stata offerta, di organizzare il lavoro nel modo più efficace e produttivo e dal fatto di poter contare su un gruppo di giudici di grande preparazione e di assoluto valore.

E' cresciuto, peraltro, anche il numero dei ricorsi con richiesta di provvedimento monocratico e dunque dei decreti inaudita altera parte, che in questo ha accompagnato l'incremento dei ricorsi di cittadini stranieri.

E a questo proposito io mi sento in dovere di ringraziare il Prefetto e il Questore di Brescia, ed è un ringraziamento da estendere anche alle altre strutture provinciali, per la collaborazione che gli uffici preposti alla trattazione delle pratiche dei cittadini stranieri hanno dato al Tribunale.

Il contenzioso degli extracomunitari non è, come si potrebbe credere, un contenzioso facile e neppure banale, perché la Corte Costituzionale ci ha ammonito che non possiamo applicare ai cittadini stranieri che non conoscono né la lingua né le leggi del nostro paese le stesse regole rigide (proprie del giudizio di annullamento) che valgono per i cittadini italiani.

Noi, nel rispetto delle norme nazionali e dei trattati, gestiamo quindi il contenzioso in maniera tale da tutelare i diritti dei cittadini stranieri che ormai sono residenti in Italia da molti anni e spesso in possesso del permesso di lunga durata, così come quello dei cittadini stranieri che emergono dal sommerso, con una tecnica (che antepone al rito la sostanza) che prevede in moltissimi casi il rinvio in sede cautelare alla P.A. per il riesame di tutti quei casi in cui noi riteniamo che gli uffici competenti possano valutare o rivalutare anche la documentazione che gli stranieri producono solo in Tribunale.

E gli uffici lo fanno sempre in maniera encomiabile, cosa di cui il Tribunale è particolarmente grato, conoscendo la situazione di grande difficoltà in cui operano queste amministrazioni, e desidero darne atto a coloro che di tali uffici sono i Dirigenti responsabili.

L'Italia è un paese civile e ospitale e abbiamo la cultura e la sensibilità per comprendere che salvo chi in questo paese viene per delinquere, gli altri che come i nostri emigrati hanno attraversato confini e mari per cercare lavoro all'estero per crescere, mantenere e fare studiare i loro figli, hanno diritto di poter vivere e lavorare nel nostro paese, e noi, nel rispetto delle leggi, questa opportunità dobbiamo garantirla.

Non mi dilungo oltre per illustrare i dati riassuntivi dell'attività del TAR nell'anno 2014 sia perché chi vuole può dedurli dalle tabelle allegate, sia perché quei dati non hanno un significato importante ai fini di quella che è l'illustrazione sintetica della produttività del TAR e perché sono certo che vi annoiereste moltissimo.

Di questi risultati ho il dovere di ringraziare non soltanto i magistrati, il cui carico di lavoro è deducibile dalle tabelle, ma tutti gli impiegati, i quali, pur se in numero inferiore di ben cinque unità rispetto al personale previsto in organico, hanno dato con il proprio impegno prova di grande operosità nello svolgimento degli incarichi a ciascuno affidati e di abnegazione nei confronti dell'istituzione. Da questo punto di vista, il nostro Tribunale non solo non ha nulla da invidiare, come disse l'anno scorso il Presidente Petruzzelli, ma, a mio giudizio, ha molto da farsi invidiare dagli tutti gli altri Tribunali Regionali.

Un ringraziamento particolare devo alla bravissima dott.ssa Marta Mondelli che, in qualità di reggente presso questo Tribunale mi ha fornito tutta la sua preziosa esperienza nella gestione del personale e delle (sempre più ridotte) risorse con cui fronteggiare le spese del plesso giudiziario.

Ringrazio poi, anch'io, il dott. Aurelio Trama, coordinatore e facente funzione di dirigente presso la segreteria generale del Tribunale per il senso del dovere e la spiccata competenza che lo contraddistingue, nonché le signore Mariangela Codenotti e Anna Lucchese, direttori di segreteria, rispettivamente, della prima e della seconda sezione interna, unitamente alle impiegate addette, signore Maria De Marco e Maria Grazia Colombo, tutte preparate e animate da spirito di collaborazione sia con i magistrati che con il foro amministrativo. Ringrazio ancora il mio fidato segretario Stefano Montalbano, factotum indispensabile sia per la cura tecnica di questo edificio in cui ha sede il Tribunale che per tutte le mansioni che disimpegna a parte quella di segretario del presidente. Infine ringrazio la valente ed esperta conduttrice dei servizi di contabilità e di ragioneria del Tribunale, signora Rosaria Comberiatì, i signori, Alessandro Celona, Francesca Comberiatì, addetti all'ufficio accettazioni ricorsi e, fino ad ottobre scorso, il sig. Franco Romano. Infine ringrazio le signore Matilde Bonassi e Loredana Minelli anche loro impegnate con grande spirito di servizio nelle funzioni di supporto del Tribunale.

Ancora una volta mi sia consentito di ringraziare la preziosa collaborazione offerta al Tribunale dai componenti della Commissione Distrettuale. L'anno scorso il Presidente Petruzzelli si diceva sicuro che il nuovo presidente del Tribunale avrebbe tenuto in gran conto i suggerimenti, le proposte, le osservazioni e le iniziative che la commissione avrà modo di proporre per l'attività stessa della Sezione e del foro giudiziario che rappresenta.

Ebbene io vi confermo che il supporto della CADLO (Camera A) è stato per me prezioso e che questo rapporto di collaborazione si è svolto nella maniera più cordiale e più efficace essendo tutti noi animati da un identico spirito di servizio e di collaborazione

QUESTIONI SPECIFICHE EMERSE NELL'ANNO 2013

Com'è noto l'attività di questo Tribunale si riflette nell'attività economico-sociale del territorio che compete alla sua giurisdizione.

La sostanziale parità di ricorsi presentati in questi due ultimi anni nelle materie più importanti degli appalti di opere pubbliche, dell'edilizia e urbanistica, dell'ambiente, della sanità, del commercio, dell'agricoltura, etc. purtroppo attestano chiaramente le difficoltà in cui ancora si dibatte l'economia di tutto il territorio.

In dirittura di arrivo di questa relazione mi preme richiamare l'attenzione su alcune sentenze stese dai magistrati di questo Tribunale, dei quali non posso che riconoscere le alte qualità e che esprimono per capacità e competenza nelle materie che di volta in volta sono chiamati a trattare, per cultura, per dedizione al lavoro ed originalità di giudizio.

Merita una prima segnalazione la sentenza n. 1470 del 31 dicembre 2014 del Presidente Calderoni in materia di contratti della P.A. .

In questa sentenza si affrontano, tra le altre, due questioni che riguardano la disciplina delle offerte c.d. anomale in materia di determinazione del costo del personale e sulla derogabilità dei dati contenuti nelle tabelle predisposte dal Ministero del Lavoro.

Di particolare rilievo possono risultare le sentenze n. 170 e 171 del 2014 redatte dal neo presidente della 2^a sezione interna di Milano Mario Mosconi, con le quali questo Tribunale ha riaffermato la necessità che, per l'assegnazione in concessione dell'area demaniale aeroportuale dello scalo di Montichiari – avente un bacino di utenze potenziale che va oltre i confini regionali ed anche nazionali -, si debba dar corso a una gara pubblica di profilo comunitario in quanto precipuamente collegata all'espletamento di vari e molteplici servizi generali ricollegabili al detto scalo.

Altra sentenza interessante è quella redatta dal Consigliere Mauro Pedron (n. 1024 del 1 ottobre 2014) nella quale si tratta di un caso di demolizione e ricostruzione in un'area

agricola sottoposta a vincolo paesistico. Nella sentenza si esamina in particolare il rapporto tra la disciplina urbanistica e la tutela paesistica sotto due profili che vengono frequentemente in rilievo nelle controversie in questa materia, ossia (a) in quali limiti il nuovo edificio possa essere maggiormente impattante rispetto a quello preesistente; (b) fino a che punto le prescrizioni di natura paesistica possano ridurre il contenuto dei diritti edificatori.

Degna di attenzione è, ancora, la sentenza 26 marzo 2014 n. 306 del Cons. Stefano Tenca.

In una selezione indetta per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas metano, con una precedente sentenza questo T.A.R. aveva annullato il provvedimento di nomina della Commissione di gara (e, a cascata, tutti gli atti susseguenti compresa l'aggiudicazione), per l'incompatibilità di un soggetto che era intervenuto in tutte le fasi della procedura competitiva (sia quale consulente sia quale membro della Commissione). L'amministrazione ha riattivato il procedimento e rinominato la nuova Commissione aggiudicatrice, con la conferma di tutti i componenti in precedenza prescelti, ad eccezione di quello dichiarato incompatibile dal Tribunale.

Nella sentenza il Tribunale ha svolto interessanti osservazioni sui principi che regolano le gare pubbliche e in particolare sulla disciplina di cui all'art. 84 comma 4 del Codice dei contratti.

Aggiungo solo che la sentenza è stata appellata ma il Consiglio di Stato, con sentenza della sez. V 21/11/2014 n. 5732, ha respinto l'appello.

La sentenza n. 890/2014 del 30/7/2014, della Dott.ssa Mara Bertagnolli ha invece ad oggetto un'interessante questione "border line" tra diritto amministrativo (ed in particolare la disciplina che, data la delicatezza del servizio farmaceutico, vieta il trasferimento della titolarità della farmacia senza la contestuale cessione dell'azienda commerciale sottostante) e diritto civile (e cioè la possibilità di tutelare gli eredi di un farmacista facendo ricorso ad un istituto del tutto peculiare, quale il "trust").

L'istituto del trust, nel caso deciso, non è stato ritenuto uno strumento elusivo della normativa in materia, bensì un legittimo mezzo per garantire la possibilità (riconosciuta dalla stessa legislazione in materia) del subentro generazionale nell'attività di famiglia in presenza di eredi ancora privi, a causa della loro età, dei requisiti richiesti dalla legge per subentrare nella gestione.

Interessante è poi la sentenza n.1418 del 17.12.2014 redatta dal consigliere Francesco Gambato Spisani, sentenza che riguarda la borsa di studio di dottorato di ricerca, che, stabilisce la sentenza, dopo aver scrutinato la norma, “è attribuita unicamente in base al merito scientifico del candidato, il quale quindi non deve dimostrare di rientrare nei parametri ISEE, quale studente privo di mezzi”..

Molte altre sarebbero le sentenze da segnalare ma credo che questo non sia possibile né opportuno perché le lancette dell'orologio mi dicono che è tempo di concludere questa relazione di apertura e che sto abusando troppo della vostra pazienza.

CONCLUSIONE

Chiedo, a questo punto, scusa per essermi dilungato nella esposizione e se, come si dice in questi casi, ho sfiorato dai tempi, ma non so se questa occasione si ripeterà e, se questo fosse un esordio ma anche un commiato, io non volevo restare in debito di riconoscenza con tutti voi.

Con la città di Brescia, con i colleghi del Tribunale, con i miei collaboratori tutti e con gli avvocati che sono stati i nostri datori di lavoro così come le vittime delle nostre sentenze.

Io credo sinceramente che, nell'anno che si è appena concluso, tutti noi abbiamo servito l'istituzione nel modo più leale, efficace e operoso di cui siamo stati capaci.

Non voglio peccare di vanità, siamo uomini pieni di dubbi, ma questo posso affermarlo con coscienza serena.

I tedeschi dicono (spero di passare con questo l'esame di tedesco davanti al Presidente Mariuzzo) “Der Apfel fällt nicht weit vom Baum” ossia “La mela non cade lontano

dall'albero" per significare che ogni cosa segue le leggi della natura e dunque che se si lavora bene la mela cade diritta nel cesto della raccolta e ne rappresenta il frutto meritato.

E ho pensato di concludere con la mela perché in fondo, se ci riflettete, tutto con una mela è cominciato.

Ringrazio tutti i presenti, vi chiedo di alzarvi in piedi e dichiaro aperto l'anno giudiziario 2015.

Il Presidente

Angelo De Zotti

Palazzo "Lionello Levi Sandri"
Sede del Tribunale Amministrativo di Brescia



Brescia via Carlo Zima, 3