



Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

Sezione staccata di Brescia

***INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2018***

Autorità, Signore e Signori,

desidero porgere, innanzitutto, un cordiale saluto ed un vivo ringraziamento, mio personale e dei Colleghi, alle Autorità civili, militari e religiose, ai Colleghi di ogni giurisdizione, agli esponenti del mondo accademico, agli Avvocati del libero Foro, degli Enti e dell'Avvocatura dello Stato ed a tutti gli intervenuti a questa cerimonia di Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2018.

Un particolare benvenuto al componente del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa.

Ed al rappresentante dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi.

Un caro saluto, poi, al Presidente del T.A.R. della Lombardia.

Sono lusingato di essere, per la prima volta, fra voi.

Lusingato dell'alto prestigio che per me rappresenta lo svolgimento delle funzioni presidenziali presso questa sede giudiziaria.

E lusingato per la possibilità, concessami, di poter collaborare con Magistrati di così alta cultura professionale, che illustrano nel senso più elevato, con il quotidiano impegno e con il qualificato risultato dell'attività dagli stessi profusa, il servizio all'Istituzione che, tutti, siamo chiamati a rendere.

Sono ben consapevole della "sorpresa" che in molti, soprattutto Colleghi (e Colleghe), ha suscitato l'interesse da me manifestato per la nomina nella qualità di Presidente di questa Sezione staccata.

Probabilmente, "speculare" al maggior gradimento che molti avrebbero riposto in una soluzione maggiormente "intranca" alla "storia" di questo Tribunale.

Una sola risposta, mutuata da un celebre discorso di Pasquale Stanislao Mancini: *"ebbene, ch'ei si rassegni"* ...

Ed una corrispondente assicurazione, questa volta mutuata da Gabriele D'Annunzio: *"hic manebimus optime"*.

Credo che oggi, in un quadro di sempre più intense sfide che una realtà sociale, politica ed istituzionale in continuo – e, spesso, impetuoso – divenire ci

propone, la funzione giurisdizionale non possa trovare svolgimento senza la necessaria interlocuzione con tutti gli protagonisti dell'ambiente-Giustizia.

Intendo riferirmi, in primo luogo, agli Avvocati.

Rispetto agli scenari proposti da altre realtà giudiziarie, presso questa Sede è attiva la Commissione Distrettuale, istituita con il determinante concorso della Camera Amministrativa del Distretto della Lombardia Orientale.

Tale organismo, come è noto costituito per iniziativa degli Ordini forensi, dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Brescia e delle Avvocature della Regione Lombardia e degli enti pubblici di questo Distretto, rappresenta la *sedes* elettivamente deputata al congiunto approfondimento delle problematiche organizzative e gestionali della giustizia amministrativa locale.

Ad essa – ed agli incontri temporalmente cadenzati che integrano prezioso momento di confronto fra il personale togato ed amministrativo di questo Tribunale ed i rappresentanti del Foro – è demandata la valutazione dei percorsi elettivamente virtuosi per pervenire ad un miglioramento dell'efficienza della Giustizia amministrativa, nel concorrente interesse dei componenti dell'ufficio giudiziario, dell'utenza professionale, dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni, nonché al fine della individuazione di iniziative preordinate allo studio ed approfondimento di tematiche aventi peculiare – e trasversale – interesse giuridico-culturale.

Credo che tale modello – che ben possiamo definire, attese le peculiarità che ne hanno assistito l'istituzione e che tuttora ne caratterizzano il fecondo cammino, il "*modello-Brescia*" – ben possa ispirare, in ambito nazionale, l'assunzione di omologhe iniziative preordinate a coniugare esigenze di organizzazione, programmazione e coordinamento dell'esercizio della funzione giurisdizionale con – non sottordinate – opportunità di diffusione ed approfondimento della cultura giuridica.

L'organizzazione e la programmazione della funzione giurisdizionale integrano non eludibili coordinate di effettività ed efficienza della risposta che il sistema-Giustizia è chiamato a rendere a fronte dell'intenso flusso in termini di

sollecitazione, qualitativamente sempre più diversificato, proveniente dalla Società civile.

In tal senso, è in corso di definizione, nell'ambito della Commissione Distrettuale e d'intesa con i Consigli dell'Ordine degli Avvocati operanti nel Distretto di competenza, il programma inerente allo svolgimento dell'attività giurisdizionale per il corrente anno, come previsto dal comma 1 dell'art. 37 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98 (convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011 n. 111).

Sono convinto che debba, parimenti, procedere – ed essere, anzi, intensificata – la diffusione di iniziative di aggiornamento ed approfondimento culturale, che mi impegno a promuovere anche con riferimento a platee non esclusivamente composte da “addetti ai lavori”, per “avvicinare” e rendere maggiormente comprensibile ai Cittadini il “farsi” della funzione giurisdizionale, sovente affidato a non sempre corretti – ed a troppo spesso strumentali e disinformati – interventi mediatici.

In tal senso si pone l'iniziativa, in corso di perfezionamento, per la definizione di una Convenzione con l'Università degli Studi di Bergamo, con la quale questo Tribunale si propone di contribuire allo svolgimento di attività di tirocinio e didattico-pratiche integrative della Scuola.

Auspico che questa prima iniziativa possa integrare modello virtuoso e, al tempo stesso, prezioso volano imitativo per realizzare una rete, estesa a tutte le realtà accademiche del Distretto, preordinata all'inserimento formativo post-universitario dei giovani laureati presso questa realtà giudiziaria.

Soprattutto in una dimensione economica così intensa e trainante – quale quella che caratterizza l'intero Distretto – è necessaria, a mio avviso, l'individuazione di forme di interlocuzione e scambio culturale anche con le componenti produttive della Società civile, al fine di pervenire ad un congiunto approfondimento delle più sensibili tematiche che intercettano lo svolgimento dell'azione giudiziaria con riferimento ai molteplici settori della vita economica.

Così come – ed è, questo, un aspetto al quale annesso non secondaria rilevanza – è necessario promuovere presso le più giovani generazioni iniziative di diffusione della cultura giuridica, opportunamente coniugate con l'illustrazione della rilevanza assunta dalla funzione giurisdizionale in diversificati ambiti della vita sociale, politica ed economica.

A questo ambizioso programma – al quale, sono certo, potrà concorrere in maniera determinante la Commissione Distrettuale – mi impegno ad attendere nel prosieguo del mio mandato, iniziato presso questa Sede nel mese di settembre dello scorso anno.

Il mio intervento in occasione dell'Inaugurazione dell'Anno Giudiziario non può, peraltro, prescindere da alcune – necessarie – considerazioni di carattere consuntivo sull'attività svolta nel 2017.

Va registrata una flessione dei ricorsi depositati, passati dai 1489 del 2016 ai 1205 del 2017, con una contrazione percentuale pari al 19% circa.

Omogeneamente, si è ridotto il numero delle pronunzie rese dalla Sezione staccata:

- sia con riferimento alle sentenze, pari a 1355, a fronte delle 1652 del 2016

- che con riguardo alle pronunzie cautelari, passate da 647 a 454.

Il dato maggiormente significativo è peraltro rappresentato dalle pendenze dei ricorsi, che:

- se nel 2016 si ragguagliavano a 3845

- nel 2017, si sono ridotte a 3170.

La riduzione dell'arretrato (in valore assoluto, pari a 675 ricorsi; ed in valore percentuale, pari al 17,55%, ben superiore al dato nazionale, pari a circa il 12%) testimonia l'assidua e persistente tendenza decrementativa dei ricorsi tuttora in attesa di definizione.

L'illustrato decremento del numero delle pronunzie rese sconta, essenzialmente, il peso di due convergenti fattori, rappresentati dalla riduzione del numero delle controversie azionate, nonché dalla situazione di sottotenerarietà che, in atto, contraddistingue la dotazione organica di questa Sezione staccata.

Anche per l'anno da poco conclusosi va – peraltro, e con soddisfazione – registrata una contrazione assai significativa dell'arretrato, che si muove nel segno di una progressiva, quanto irrinunciabile, contrazione dei tempi della Giustizia amministrativa.

Un percorso, questo, sul quale è necessario proseguire con intensificata intensità e con accresciuto impegno, anche attraverso l'uso di accorgimenti di carattere organizzativo non ancora compiutamente impiegati.

Fra essi, avrei auspicato manifestazioni di interesse, da parte dei Colleghi, per il programma di smaltimento dell'arretrato, promosso dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa in ambito nazionale.

Pur a fronte delle difficoltà da me incontrate per promuovere la ricomprensione di questa Sede giudiziaria nel predetto programma, inizialmente non richiesta, l'interpello indetto alla fine dell'anno passato non ha ricevuto risposte.

Avrei anche auspicato un maggiore interesse, da parte dei giovani laureati del Distretto, per la selezione – indetta, e, quindi, rinnovata – per lo svolgimento di tirocini formativi, ai sensi dell'art. 73 decreto legge n. 69/2013, convertito dalla legge 98/2013.

Prendo, con rammarico, atto di questi esiti.

Insuscettibili, peraltro, di piegare la volontà – che ritengo non negoziabile – di intensificare gli sforzi verso modelli organizzativi volti ad imprimere all'attività giurisdizionale implementati livelli di efficienza ed alla risposta di Giustizia più incisivi e veloci modalità attuative.

In tal senso, ripongo aspettative (che, auspico non vadano, anch'esse, frustrate) nell'istituzione, avvenuta alla fine dello scorso anno, dell'Ufficio del

Processo, al quale è demandata una complessa attività, fra l'altro, preordinata – secondo quanto stabilito dal D.P.C.S. 25 maggio 2017 n. 69 – oltre che allo svolgimento di funzioni ancillari rispetto al concreto svolgimento dell'attività giurisdizionale, anche all'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze, nonché all'organizzazione delle udienze tematiche e per cause seriali.

Si tratta di uno strumento organizzativo al quale annesso primaria rilevanza nel quadro della programmazione dell'attività giurisdizionale; e che auspico, anche con il concorso dei Magistrati assegnati a questo Tribunale, possa fecondamente costituire virtuoso volano di efficientamento del servizio-Giustizia.

All'interno di una modalità organizzativa che non potrà prescindere da una costante dialettica dell'Ufficio del Processo con la Commissione Distrettuale istituita presso questo T.A.R., anche le attività, ad esso demandate, di approfondimento e ricerca su specifiche tematiche di interesse giuridico-amministrativo, potranno rilevarsi funzionali al già citato intento di promozione e diffusione di iniziative di studio.

Auspico che le ricadute indotte dalla piena operatività dell'Ufficio del Processo possano concorrere ad implementare – nel contesto istituzionale che vede questo Tribunale, nel Distretto di competenza, protagonista – l'efficienza del Sistema-Giustizia, che transita anche attraverso la tempistica della risposta di offerta ai Cittadini, che ad esso si rivolgano al fine di ottenere tutela alle proprie esigenze.

Sono convinto della piena e concreta perseguibilità di tale obiettivo non soltanto in ragione della professionalità e dell'impegno quotidianamente profuso dai Colleghi in servizio presso questa sede giudiziaria, ma anche a fronte dell'indispensabile, qualificato e laborioso apporto fornito dal personale amministrativo.

Ad esso – e, per esso, alla Dirigente responsabile – va il personale ringraziamento mio e dei Colleghi per il costante ed impegnato lavoro profuso; e – non secondariamente – per la squisita cortesia e per la costante disponibilità dimostrata nei rapporti con il personale di Magistratura e con l'utenza.

Il senso di dovere istituzionale, unitamente allo spirito di servizio che deve costantemente illuminare l'attività magistratuale, impongono un ulteriore accrescimento dell'impegno da parte di ognuno di noi, al fine di corrispondere, con laboriosità, onore, lealtà e rettitudine, all'alto privilegio che l'Ordinamento ha ritenuto di attribuirci.

In disparte gli interventi che potranno essere attuati presso questa Sede giudiziaria, ritengo che non sia ulteriormente dilazionabile una profonda rimediazione, di carattere sistemico, in ordine alle modalità attraverso le quali è strutturato lo svolgimento della funzione giurisdizionale amministrativa, onde individuare gli strumenti più opportuni al fine di imprimere a quest'ultima più intenso carattere di accresciuta efficienza.

L'avvento, a far tempo dal 1° gennaio del 2017, del Processo Amministrativo Telematico, ha prodotto incisive e profonde modificazioni nel "farsi" dell'attività giudiziaria.

Lo svolgimento delle funzioni rimesse al personale di Magistratura, nello scenario profondamento evolutivo realizzato dall'introduzione "a regime" del P.A.T., ha determinato un sensibile scostamento rispetto agli scenari che hanno caratterizzato un, ancorché recente, passato.

Non è, quindi, ulteriormente eludibile l'individuazione e l'introduzione di linee di complessivo riassetto delle modalità di esercizio della funzione giurisdizionale, volte a coniugare con più intenso carattere di attualità l'evoluzione informatica di cui siamo protagonisti, con strumenti processuali di rinnovata ispirazione: preordinati a delineare, con generalizzato ambito di operatività, una più certa e contratta tempistica intercorrente fra la proposizione della domanda giudiziale e la risposta definitiva che ad essa il Sistema-Giustizia è chiamato a rendere.

Va, in tal senso, sottolineata l'esigenza di una profonda rimediazione in ordine ai criteri di determinazione dei carichi di lavoro dei Magistrati.

Essi dovrebbero non più dimostrarsi attributari di una logica meramente aritmetica; né mantenersi, come in atto, all'interno di modalità di ragionieristico

computo, che sviliscono il *proprium* dello svolgimento della funzione in mortificanti elaborazioni contabilistiche, volte alla verifica del peso numerico assunto dalle diverse tipologie di pronunzie.

L'esperienza di questo Tribunale, che vede la definizione a mezzo di "*sentenza in forma semplificata*" di un imponente numero di controversie – nel corso del 2017, ragguagliatesi a 599 (oltre il 44% del totale delle sentenze) – si pone, a mio avviso, quale "modello virtuoso" nel quadro della rappresentata esigenza di tendenziale "avvicinamento" del momento della decisione della controversia rispetto alla sollecitazione della tutela giurisdizionale.

Non è quindi, più, pensabile che – come nell'attuale sistema – le "*sentenze in forma semplificata*" siano suscettibili di valutazione, all'interno del complessivo "*carico di lavoro*" del Magistrato, secondo quanto stabilito dall'art. 3 della delibera del C.P.G.A. 18 gennaio 2013.

Piuttosto, si potrebbe pervenire ad una complessiva e profonda rimeditazione del sistema, che pervenga all'individuazione di linee-guida di carattere generale, suscettibili peraltro di trovare attuazione in ambito locale in relazione alle specificità che connotano – sotto il profilo qualitativo e quantitativo – il contenzioso ed il carico di lavoro di ciascuna Sede giudiziaria.

Una rimeditazione degli attuali criteri di assegnazione del carico di ricorsi andrebbe, poi, opportunamente coniugata con una rinnovata articolazione delle udienze mensili, anch'essa suscettibile di trovare attuazione – previa, eventualmente, definizione programmatica su base annuale in sede di definizione dello strumento programmatico previsto dal già citato art. 37 del decreto legge 98 del 2011 – in una meno rigida configurazione rispetto alla disciplina esistente.

Se gli strumenti di carattere programmatico ed organizzativo ben possono condurre ad una auspicabile implementazione dell'efficienza del sistema, non sono peraltro eludibili riflessioni sulla individuazione ed introduzione di rimodellati strumenti processuali.

Va, in primo luogo, sottolineato come, per intere classi di controversie, l'esigenza di una immediata definizione nel merito presti lo strumento cautelare ad una inevitabile valutazione in termini di tendenziale obsolescenza.

Si pensi alle controversie riguardanti le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture; per le quali – in disparte l'introduzione di un rito “*super-accelerato*”, che propone una tempistica di definizione del giudizio affatto adeguata – comunque, l'istituto dello *stand-still* esclude, nella gran parte dei casi, l'emersione di un pregiudizio irreparabile anteriormente alla trattazione collegiale.

Si pensi ancora – ed è, questa, una realtà che nel nostro Distretto rivela profili di accentuata sensibilità – ai ricorsi proposti da cittadini extracomunitari in materia di permessi di soggiorno ed emersione del lavoro sommerso.

Lo snodo cautelare e la conseguente complessiva articolazione del giudizio (al netto di ipotesi di revocazione) in quattro gradi, ben potrebbero essere superati:

- a regime, attraverso opportuni interventi modificativi della vigente disciplina processuale, volti ad irradiare riti “*accelerati*” e “*super-accelerati*” anche ad altre classi di controversie, diverse ed ulteriori rispetto a quelle in atto disciplinate dal codice del processo amministrativo;

- nelle more, attraverso la sempre più intensa adduzione ad un'immediata definizione del merito della controversia, anche alla Camera di Consiglio (in atto prevista) per la trattazione dell'incidente cautelare.

In questo contesto, seppure con ricadute non particolarmente significative sotto il profilo quantitativo –ma, a mio avviso, assolutamente esemplari – dovrebbe poi, determinarsi un deciso superamento dell'anacronistica esenzione dal carico di merito per i Magistrati investiti di funzioni direttive e semi-direttive, che integra la presenza di un perdurante “privilegio” privo di comprensibile giustificazione.

Mi sia consentito, riprendendo uno spunto al quale ho fatto precedentemente cenno, di soffermare brevemente l'attenzione sul contenzioso in materia di immigrazione.

È noto come in Lombardia – e, in special modo, all'interno di questo Distretto – sia insediata, o comunque gravi, una percentuale di immigrati largamente superiore al dato nazionale.

Questo fenomeno determina evidenti e gravi disagi per le Amministrazioni locali e per le popolazioni, non soltanto in termini di compatibilità socio-economica, ma anche, e soprattutto, con riferimento a delicate problematiche di ordine e di sicurezza pubblici.

È un fenomeno che non può trovare adeguate risposte:

- in un quadro legislativo che, finanche sotto il profilo del riparto della cognizione giurisdizionale, presenta all'interprete malcerte e sovente balbettanti indicazioni;

- e, nemmeno, in approdi giurisprudenziali troppo spesso malamente improntati a “buoniste” ed indulgenti soluzioni, troppo preoccupati di assecondare l’“onda lunga” del *politicamente corretto*, socialmente dominante in quanto imposto da una comunicazione ideologicamente orientata.

La risposta, è mio convincimento, non può non risiedere nell'affermazione di una Legalità in grado di offrire prioritaria, quanto necessaria, tutela alla tradizione socio-culturale ed all'appartenenza identitaria del nostro Popolo.

Nell'auspicio che possa, finalmente, delinearci una decisa inversione di rotta rispetto ad una deriva che, con sempre crescente preoccupazione, denota carattere di perdurante ingovernabilità del fenomeno migratorio, l'attualità propone, per quanto di interesse nella presente sede, una sempre intensa densità del relativo contenzioso.

Quest'ultimo – con punte talora di assoluto rilievo (si pensi ai ricorsi introitati nel 2015, complessivamente superiori a 2500, con un incremento di oltre il 50% rispetto al precedente anno; l'80% dei quali accompagnato da domanda cautelare; ed i due terzi dei quali in materia di diritto dell'immigrazione) – tuttora rappresenta un'elevata aliquota dell'attività nella quale è impegnato il Tribunale.

Nel decorso 2017, i ricorsi proposti in materia si sono ragguagliati a 455, rispetto al numero complessivo di 1.205 controversie innanzi al T.A.R. Brescia attivate (quasi il 38%).

Sminuire la portata ed il rilievo di tale contenzioso – con operazione intellettualmente disonesta, oltre che giuridicamente inaccettabile – dimostra una conoscenza affatto approssimativa di tale complessa problematica; ed una intelligenza inadeguata delle ricadute economiche, sociali, politiche e di civile ed ordinata convivenza indotte da una così significativa presenza sul territorio, sovente connotata da carattere di emergenzialità.

Questo Tribunale, sovente con un approccio giuridicamente innovativo, per quanto non sempre condivisibile, ha affrontato l'imponente mole di controversie in materia; scontando peraltro, sia pure nel quadro di un altissimo e costantemente qualificato impegno profuso dai Magistrati qui in servizio, un inevitabile accrescimento dell'arretrato relativo alle controversie della specie.

Dovuto, mi preme sottolinearlo, alla costante situazione di sottorganicità che ne affligge la composizione.

Con recente deliberazione, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ha deciso di accrescere la consistenza numerica della pianta organica di questa Sezione – risalente al 2002 – di due unità.

Nel rivolgere all'Organo di autogoverno un rinnovato ringraziamento per l'alta sensibilità e per l'attenta considerazione riposta nelle problematiche che caratterizzano questo Tribunale, auspico che all'atto dell'immissione in ruolo dei Magistrati vincitori della selezione concorsuale in corso di svolgimento, possa determinarsi un significativo aumento delle unità di personale presso questa Sede in servizio, al fine di poter meglio adeguare la tempistica di risposta alla sollecitazione dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Già alta, peraltro.

Dai dati relativi al 2015, estrapolati dalla recente pubblicazione dell'Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa "Giustizia Amministrativa ed Economia.

Efficienza del sistema e soddisfazione dei cittadini” – emerge che *“il T.A.R. più virtuoso risulta essere quello di Brescia, con un residuo pari a 596 giorni rispetto alla durata osservata che è di 693 giorni, a significare che in quel tribunale, dato il carico di lavoro per magistrato che lo caratterizza, si sarebbe dovuto rilevare un tempo medio di definizione dei procedimenti pari a 1.289 giorni”*.

Questo significa che, in termini di tempi di risposta del sistema-Giustizia, e quindi di efficienza nello svolgimento della funzione giurisdizionale, questo Tribunale si colloca al vertice dell'intero quadro nazionale.

Non si può, tuttavia, pretendere che l'impegno ed il sacrificio di ciascun Magistrato – che, in questa Sede, raggiungono livelli di assoluta eccellenza; e testimoniano di un altissimo senso di appartenenza istituzionale e, al contempo, di un'intensa sensibilità per il *proprium* della funzione che, tutti, siamo chiamati a svolgere – possano colmare carenze di carattere strutturale non altrimenti tollerabili.

Se la rammentata implementazione dell'organico di questa Sezione staccata è destinata – nel tempo; e non con carattere di pura auspicabile immediatezza – a sovvenire le criticità oggi rilevabili con riferimento al rapporto Magistrati/contenzioso, permane, al momento, una situazione di grave disagio, icasticamente raffigurata dal numero minimo di magistrati – tre – che compongono ciascuna Sezione interna.

La richiesta di implementazione del numero di magistrati in servizio presso questa Sede – formulata in occasione della recente immissione in servizio dei vincitori dell'ultimo concorso per Referendario – non ha trovato condivisione da parte del Consiglio di Presidenza.

La distribuzione numerica dei neo-assunti fra i vari Uffici giudiziari ha evidenziato, senza peraltro che ce ne fosse bisogno, il ruolo schiacciante assunto, a livello sistemico, dal T.A.R. del Lazio.

Esso è attributivo, oltre che di un retaggio “storico”, anche della – a mio avviso, senz'altro modificabile – disciplina della *“competenza funzionale inderogabile”* prevista per il Tribunale di Roma dall'art. 135 c.p.a.

Tale contesto attributivo di competenza ben potrebbe formare, nel quadro di un necessario riequilibrio territoriale dello svolgimento della funzione giurisdizionale amministrativa, oggetto di approfondita rimediazione.

Non credo che fenomeni di “gigantismo” possano giovare ad un equilibrato – e territorialmente articolato, secondo una “vocazione” che ha diretto fondamento costituzionale – esercizio della giurisdizione.

Lo schiacciante disequilibrio esistente tra T.A.R. Lazio ed “altri” T.A.R., in un recentissimo passato, ha condotto ad un “approvvigionamento” di risorse presso il Giudice romano, le cui ricadute in ambito locale si sono sostanziate nel corrispondente “depauperamento” professionale dei T.A.R. “periferici”, al quale ha fatto seguito l'emersione di non sottovalutabili criticità funzionali ed organizzative.

Proprio una diversa configurazione della competenza funzionale inderogabile – che necessita, a mio avviso, di una incisiva, quanto coraggiosa, opera di “svuotamento” – potrà dimostrarsi adeguata a propiziare una maggiormente corretta e più omogeneamente articolata distribuzione del contenzioso fra i T.A.R.

Altrimenti, il mantenimento dell'attuale assetto continuerà a perpetuare, con ricadute che abbiamo già “assaggiato” solo in piccola parte, un complessivo sistema-Giustizia bidimensionale, caratterizzato da una ingombrante e colossale “presenza”.

Codesti “colossi” non servono alla Giustizia.

Soprattutto laddove – ed il mito del “Veglio di Creta” lo insegna – tutto il peso finisca per poggiare su un piede di argilla.

Auspico che la nuova Consiliatura sappia dimostrare sensibile attenzione per le problematiche ora rappresentate.

Per quanto concerne questa specifica realtà, mi propongo di svolgere il mio mandato a Brescia con costante ed assidua attenzione per le problematiche dell'intero Distretto.

Che intendo, già dalle prossime settimane e con l'auspicata collaborazione dei competenti Consigli dell'Ordine, iniziare a conoscere direttamente ed approfonditamente.

La naturale ed intrinseca vocazione territoriale del T.A.R. – che, anche alla stregua di quanto ho precedentemente esposto, va ribadita e rivendicata – impone lo svolgimento di un'attività che, al tempo stesso, e senza chiusure, coniughi una orgogliosa vocazione identitaria con la necessaria apertura culturale ai contributi esterni; così come impone di sintetizzare, fuori da sterili suggestioni autoreferenziali, l'originale apporto creativo della creazione giurisprudenziale con l'indispensabile attenzione agli orientamenti ermeneutici nazionali.

Mi riferisco, soprattutto, al costante ed alto apporto fornito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato: rispetto alla quale auspico che l'atteggiamento dei colleghi dei Tribunali Amministrativi regionali possa finalmente affrancarsi da sterili, quanto perduranti, atteggiamenti di contrapposizione; o, ancora, da puerili, quanto inutili, rivendicazionismi sovente ammantati di improbabili matrici "ideologiche".

La – pur ribadita – vocazione territoriale del T.A.R. non si presta, infatti, ad essere accompagnata da provincialismo culturale e giuridico.

Piuttosto, al fine di scongiurare il perpetuarsi di dissonanti orientamenti interpretativi emergenti dalla decisione di prime cure, rispetto a quelli consolidati presso il Giudice d'appello, è mio auspicio possa pervenirsi ad una complessiva riconfigurazione della funzione nomofilattica dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, attraverso una rimeditazione dell'effetto espansivo proprio della pronuncia da quest'ultimo resa; e, quindi, del principio di diritto con essa affermato.

L'unitarietà sistemica del servizio-Giustizia, così come il necessario adeguamento di esso ad una realtà sociale connotata da accelerati processi evolutivi, impongono di superare, con coraggio e determinazione, "steccati" e "trincee" che hanno troppo spesso accompagnato – con esiti non sempre

lusinghieri – il periodo ultraquarantennale intercorso dalla concreta operatività dei Tribunali Amministrativi regionali.

All'interno di questa *“unitarietà sistemica”*, mi preme – da ultimo – sottolineare l’*“indispensabilità sistemica”* della Giustizia amministrativa.

Intendo farlo con le parole di Vittorio Emanuele Orlando, secondo il quale è al diritto amministrativo che *“spetta tutta l’attività giuridica dello Stato ..., comprendendovi l’organizzazione dell’amministrazione e la teoria dei mezzi generali di cui l’amministrazione dispone. Quanto all’ingerenza sociale, bisogna distinguere: tutto ciò che costituisce il contenuto economico o sociale dell’amministrazione, che resterà quindi una scienza eminentemente sociale e non giuridica. Ma in quanto l’ingerenza sociale assume poi, sia pure derivatamente, forme giuridiche, è naturale ed è conforme ad una buona logica sistematica che essa rientri nel campo di una scienza giuridica la quale non può esser che il diritto amministrativo”*.

Tale *“indispensabilità sistemica”* della Giustizia amministrativa va, necessariamente, coniugata con la sempre necessaria sensibilità e con la sempre accresciuta attenzione verso l’evoluzione delle dinamiche economiche e sociali che caratterizzano il nostro tempo.

Sensibilità ed attenzione che, al fine di scongiurare una sterile – quanto, inevitabilmente, affannosa – rincorsa dell’*“esistente”*, non possono prescindere da una altrettanto doverosa preservazione della memoria.

In un 2018 che, anche attraverso l’evocazione in numerose e prestigiose occasioni pubbliche (non ultima, l’inaugurazione dell’Anno Giudiziario presso il Consiglio di Stato), viene a realizzare significative ricorrenze di importanti eventi storici, mi sia consentito rammentare tre anniversari, a mio avviso particolarmente significativi per illuminare il nostro presente ed il nostro futuro.

Intendo riferirmi, in particolare, al quarantesimo anniversario della orrenda strage di Acca Larentia; e, al contempo, al quarantennale della drammatica vicenda che ha condotto all’uccisione dell’On.le Aldo Moro.

Tali eventi, inquadrabili in un'epoca contraddistinta, nel nostro Paese, dalla devastante presenza terroristica, appaiono consegnati alla Storia: ma la memoria di essi è, a mio avviso, più che mai necessaria per pervenire ad un deciso superamento di quelle divisioni – ancor oggi vive nel dibattito politico e nella comunicazione pubblica – che affidano la loro persistente attualità alla non più comprensibile demonizzazione ideologica.

L'Unità del Paese impone la promozione e la crescita di una rinnovata stagione di concordia che, finalmente, “sappia fare i conti” con la Storia: ad essa soltanto, ed al dibattito di essa proprio, consegnando il giudizio su epoche, fatti e persone.

Un'Unità che – ed è questo il terzo anniversario che mi piace ricordare – è stata con il sangue conquistata, proprio in questa parte settentrionale d'Italia, dal sacrificio di centinaia di migliaia di giovani Italiani, che ha consentito, nel 1918, di dare al nostro Paese l'attuale configurazione.

Ad essi il mio grato e commosso ricordo, al quale auspico vogliano associarsi i presenti.

Nella incessante e necessaria dialettica che coniuga la memoria con il presente ed il futuro della nostra Società, viene appunto a collocarsi l'alto ruolo che tutti gli operatori della Giustizia sono chiamati a svolgere.

Di tanto consapevoli, ci apprestiamo ad inaugurare l'Anno Giudiziario 2018; con l'impegno, autenticamente inflessibile, di continuare ad operare con accresciuto spirito di servizio e con inalterato senso di appartenenza istituzionale.

In Brescia, 20 febbraio 2018

Roberto Politi

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA

ANNO 2017

Sezione II, nn. 339, 340, 341 e 342 dell'8 marzo 2017 (*Presidente Farina, Estensore Bertagnolli*), 1235 del 14 ottobre 2017 (*Presidente ed Estensore Farina*)

Lotta alla ludopatia

Regolamentazione comunale degli orari di funzionamento degli apparecchi per il gioco lecito all'interno delle sale a ciò dedicate.

Potere del Sindaco di stabilire, con apposite prescrizioni, gli orari di apertura delle sale giochi, riconducibile all'art. 50, comma 7, T.U.E.L. e fondato sull'esigenza di tutelare interessi particolari rispetto a quelli attribuiti alla competenza dell'autorità di Pubblica Sicurezza.

Legittimità della previsione di misure sanzionatorie in caso di inosservanza delle prescrizioni regolamentari suindicate.

Sezione II, 22 marzo 2017, n. 400 (*Presidente Farina, Estensore Bertagnolli*)

Distinzione tra rifiuti e non rifiuti (categoria, quest'ultima, all'interno della quale rientrano i sottoprodotti, le materie prime secondarie MPS e gli *End of waste*, ovvero i rifiuti recuperati secondo quanto previsto dall'art. 183-ter del D.Lgs. 152/2006).

Estraneità alla disciplina dettata in materia di rifiuti del materiale qualificato come sottoprodotto.

Individuazione della corretta qualificazione e, conseguentemente, della disciplina applicabile ai fanghi e ai limi derivanti dall'esercizio delle cave di ghiaia e sabbie alluvionali, in cui si eseguono, tramite impianti di lavorazione, le operazioni di selezione, trattamento e lavaggio degli inerti estratti.

Sezione II, 4 maggio 2017, n. 599 (*Presidente Farina, Estensore Bertagnolli*)

Illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione nel disporre l'aggiudicazione e la consegna dei lavori.

Risarcimento del danno. Spettanza. Commisurazione del pregiudizio risarcibile in misura pari alla differenza di prezzo tra il costo totale dell'opera determinato applicando al computo metrico estimativo i prezzi dell'elenco prezzi di ANAS per l'anno 2017 (pubblicazione dell'avviso di intervenuta aggiudicazione) e il costo medesimo riveniente dall'applicazione dell'elenco prezzi per l'anno 2014 (consolidamento del contegno omissivo)

Sezione II, 10 giugno 2017 n. 769 (*Presidente Farina, Estensore Falferi*)

Gara telematica per l'affidamento in appalto integrato complesso della progettazione esecutiva, previa acquisizione della progettazione definitiva in sede di offerta e dei lavori afferenti all'intervento di ristrutturazione del presidio ospedaliero degli "Spedali civili" di Brescia.

Presentazione delle offerte e le domande di partecipazione tramite piattaforma "Sintel" della Regione Lombardia, con obbligo di presentazione di una busta telematica contenente la documentazione amministrativa, una busta telematica contenente l'offerta tecnica, una busta cartacea contenente l'offerta tecnica e una busta telematica contenente l'offerta relativa agli elementi quantitativi.

Problematiche relative alla possibilità di un blocco del sistema, tempestività dell'offerta, possibilità di presentazione in forma cartacea.

Sezione II, 11 agosto 2017, n. 1024 (*Presidente Farina, Estensore Bertagnolli*)

Procedura selettiva riguardante l'affidamento del "servizio di Vigilanza e Portierato/Reception presso i siti del Gruppo A2A".

Rispetto dei principi di evidenza pubblica di cui al D.Lgs. 50/2016 relativamente al contenuto della lettera di invito e del disciplinare di gara.

Esclusione, da parte della Stazione Appaltante, dell'obbligo di rispetto delle disposizioni nazionali e comunitarie sull'evidenza pubblica, in quanto il servizio oggetto dell'affidamento non potrebbe essere qualificato come strumentale alle attività svolte dal gruppo.

Inoperatività del criterio di "prevalenza" di cui all'art. 28, comma 12, lett. c), del Codice dei Contratti, in quanto, nel caso di specie, non si controverte in ordine alla compresenza, all'interno di un contratto unitario, di (parti di) prestazioni di lavori, servizi o forniture, atteso che oggetto dell'appalto è esclusivamente la prestazione di servizi di portierato e vigilanza (servizi non aventi natura strumentale rispetto alla limitata attività propria dei settori esclusi esercitata nei siti in cui verrà svolto il servizio di portierato e guardiania).

Sezione II, 15 settembre 2017 n. 1109 (*Presidente Farina, Estensore Falferi*)

Svolgimento di attività di dispensazione dei farmaci al dettaglio e di distribuzione all'ingrosso dei medicinali in capo al medesimo titolare, autorizzato sia alla farmacia di dettaglio che all'attività di magazzino.

Esclusione di incompatibilità tra l'esercizio della distribuzione all'ingrosso e la vendita al dettaglio in capo al medesimo soggetto giuridico, sulla base della disciplina di cui al D.Lgs 219 del 2006: inidonea, peraltro, a determinare ipotesi di commistione tra le due attività, che restano differenziate e diversamente regolate dal punto di vista strutturale e gestionale (ad esempio sotto il profilo della gestione separata dei rispettivi magazzini e della conseguente inammissibilità di un deposito indifferenziato di farmaci nei magazzini destinati alle due attività).

Sezione II, 3 ottobre 2017 n. 1195 (*Presidente Farina, Estensore Falferi*)

Pagamento canone patrimoniale non ricognitorio dovuto per la concessione e l'utilizzo mediante occupazione di spazi ed aree pubbliche.

Carenza di giurisdizione del giudice amministrativo nel caso in cui il regolamento comunale faccia discendere in modo vincolante la determinazione dell'onere

finanziario in presenza di determinati presupposti di fatto, senza che residui in capo agli uffici accertatori un qualunque margine di apprezzamento in ordine a tali presupposti e condizioni.

Sezione I, 13 ottobre 2017 n. 1224 (*Presidente Calderoni, Estensore Pedron*)

Servizio idrico integrato.

Subingresso del gestore dell'A.T.O. della Provincia di Bergamo negli impianti detenuti dal precedente gestore del Servizio idrico integrato presso taluni Comuni.

Assegnazione in uso gratuito delle reti comunali del servizio idrico integrato.

Accertamento dell'obbligo del nuovo gestore di corrispondere al precedente un indennizzo per il subentro nelle reti comunali, relativamente agli investimenti sostenuti da quest'ultimo.

Sezione I, 13 ottobre 2017 n. 1225 (*Presidente Politi, Estensore Tenca*)

Istanza di autorizzazione integrata ambientale per la realizzazione di un impianto per lo smaltimento e il recupero di rifiuti pericolosi.

Mancato raggiungimento di una soluzione concordata in sede di Conferenza di Servizi.

Devoluzione della questione al Consiglio dei Ministri.

Natura di atto di alta amministrazione della deliberazione conclusiva del Consiglio dei Ministri. Sindacato giurisdizionale di tipo "debole" sotto il profilo dell'osservanza delle disposizioni che attribuiscono, disciplinano e conformano il relativo potere discrezionale.

Superamento del dissenso quale finalità sottesa alla rinnovata comparazione degli interessi pubblici da parte del Consiglio dei Ministri. Configurazione di un "obbligo di risultato", nel senso che le soluzioni ivi definite incontrano il limite della "possibilità", con riferimento alla compatibilità con i valori espressi nel dissenso.

Sezione II, 17 ottobre 2017, n. 1246 (*Presidente Farina, Estensore Bertagnolli*)

Art. 120, comma 2-bis, Codice del processo amministrativo.

Esclusione dalla procedura ad evidenza pubblica espletata dal Comune di Brescia per l'affidamento del servizio di manutenzione ordinaria del verde pubblico comunale.

Esclusione dalla partecipazione a gara per le imprese non idonee a garantire la corretta esecuzione del contratto ai sensi delle lettere a) e c) del comma 5 dell'art. 80 del D.Lgs. 50/2016.

Rilevanza della risoluzione di precedente contratto.

Valorizzazione della gravità delle infrazioni in materia di sicurezza, lavoro e ambiente contestate nell'esecuzione di precedente contratto.

Sezione II, 19 ottobre 2017, n. 1256 (*Presidente Farina, Estensore Bertagnolli*)

Individuazione del promotore per l'affidamento, mediante finanza di progetto (*project financing*), ex art. 183, comma 15, del D.Lgs. 50/2016, della concessione dei servizi di gestione del calore degli edifici comunali, delle opere di manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti termici, dello svolgimento delle funzioni di terzo responsabile e di efficientamento energetico degli immobili stessi.

Finanza di progetto, ex art. 183 del D.Lgs. 50/2016. Esclusa previsione della "doppia fase" della selezione del promotore e, quindi, dell'affidamento. Predisposizione, base di gara, di un progetto di fattibilità, preferibilmente redatto dall'Amministrazione. Selezione del promotore sulla base delle proposte di progetto definitivo presentate. Possibilità, per la P.A., di approvare direttamente il progetto e stipulare la convenzione, ovvero di richiedere modifiche. Esclusa previsione di una nuova fase di selezione volta ad individuare il concessionario.

Ricorso al dialogo competitivo in una fase preliminare alla presentazione di una vera e propria proposta da parte dell'aspirante promotore. Fase connotata da amplissima discrezionalità amministrativa, in quanto preordinata intesa non già alla scelta della migliore fra una pluralità di offerte sulla base di criteri tecnici ed economici predeterminati, ma alla valutazione dell'esistenza stessa di un interesse pubblico che giustifichi, alla stregua della programmazione delle opere pubbliche, l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore.

Pubblicizzazione dei criteri di valutazione dell'offerta al momento della richiesta degli elementi integrativi delle manifestazioni di interesse; e, dunque, prima della reale presentazione delle offerte poi comparate.

Esclusione di situazioni di potenziale lesione della *par condicio*.

Sez. I, 23 ottobre 2017 n. 1269 (*Presidente-Estensore Politi*)

Indennità di miglioramento fondiario.

Controversia avente ad oggetto il provvedimento della Provincia recante determinazione del quantum della suddetta indennità.

Individuazione del *petitum* sostanziale dedotto in giudizio (diritto soggettivo).

Carenza di giurisdizione del Giudice amministrativo.

Sezione II, 6 novembre 2017, n. 1310 (*Presidente Farina, Estensore Bertagnolli*)

Affidamento dell'intervento di ristrutturazione e recupero funzionale di una Chiesa.

Ricorso incidentale avente natura in parte escludente, in parte volto a contestare la legittimità dell'attribuzione di punteggio nei confronti della ricorrente principale.

Esclusione della fondatezza di tale mezzo di tutela con riferimento alla sua portata escludente ed accoglimento dello stesso con riguardo alla contestata attribuzione di punteggio.

Parziale accoglimento del ricorso principale.

Obbligo di rinnovazione della gara relativamente all'attività istruttoria da parte della Stazione Appaltante, con particolare riferimento alla valutazione del requisito delle precedenti esperienze in relazione a entrambi i raggruppamenti parti del giudizio.

Sez. I, 13 novembre 2017 n. 1315 (*Presidente – Estensore Politi*)

Diniego rilascio di licenza di porto d'armi per difesa personale.

Art. 42 T.U.L.P.S.

Affermata situazione di rischio per l'incolumità del richiedente, con conseguente bisogno di circolare armato.

Esclusione, ai fini del rilascio del titolo di polizia, dell'appartenenza a particolare categoria professionale o produttiva.

Esigenza di prova in ordine alla presenza di concrete circostanze, discrezionalmente apprezzabili da parte della Pubblica Autorità, integranti il "dimostrato bisogno" di circolare armati.

Sez. I, 11 dicembre 2017 n. 1416 (*Presidente – Estensore Politi*)

Diniego di rilascio di patente di guida.

Mancanza dei requisiti morali. Art. 120, comma 1, C.d.S.

Condanna per violazione delle prescrizioni in materia di stupefacenti. Art. 73 del D.P.R. 309/1990.

Esclusione del carattere di automatismo della revoca o del diniego di rilascio della patente di guida in relazione a fattispecie di lieve entità ed a condanna per "droghe leggere", in caso di pena non eccedente il massimo edittale della fattispecie di lieve entità.

Obbligo per la Prefettura, a seguito del venire meno del suddetto automatismo, di valutare in concreto la posizione del richiedente, alla luce non solo delle condanne penali ma anche della condotta successiva e delle prospettive di reinserimento sociale.

Sez. I, 18 dicembre 2017 n. 1449 (*Presidente – Estensore Politi*)

Gara per l'affidamento del servizio di manutenzione automezzi.

Immediata impugnazione bando di gara. Limiti (posizione legittimante, lesione, interesse a ricorrere).

Individuazione del criterio del prezzo più basso ai fini dell'aggiudicazione della procedura selettiva in luogo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Art. 95, commi 3 e 4, del D.Lgs. 50/2016. Linee-Guida ANAC n. 2 del 2016.

Obbligo di motivazione.

Individuazione delle caratteristiche tipologiche delle prestazioni ripetitive e/o standardizzate.

Sezione I, 22 dicembre 2017 n. 1478 (*Pres. Politi, Estensore Tenca*)

Procedura Abilitativa Semplificata (PAS) per la costruzione e l'esercizio di un impianto di generazione di energia elettrica alimentato a biogas.

Obbligo di assoggettamento del progetto a valutazione di impatto ambientale (VIA), in relazione alle Linee guida regionali *ratione temporis* vigenti ed alle disposizioni del D. Lgs. 152/2006, ritenendole in conflitto con la vincolante normativa comunitaria.

Sentenza della Corte costituzionale n. 93/2013. Necessità di disapplicazione della normativa nazionale che statuisce esenzioni "automatiche" per gli impianti di potenza inferiore ad una data soglia, sussistendo l'obbligo di tenere conto di tutti gli altri criteri di cui alla direttiva 2011/92/UE (dimensioni, cumulo con altri

progetti, utilizzazione di risorse naturali, produzione di rifiuti, inquinamento e disturbi ambientali, localizzazione – che tenga conto dell'utilizzazione attuale del territorio e delle capacità di carico dell'ambiente naturale – caratteristiche dell'impatto potenziale con riferimento, tra l'altro, all'area geografica e alla densità della popolazione interessata).

Sentenza della Corte di Giustizia UE, Prima Sezione, 26 luglio 2017. Omissione di una valutazione di impatto ambientale di un progetto prescritta dalla direttiva 85/337/CEE del Consiglio (concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009). Obbligo per gli Stati membri di rimuovere le conseguenze illecite di tale omissione. Valutazione dell'impatto anche a titolo di regolarizzazione, dopo la costruzione e la messa in servizio dell'impianto interessato, a condizione che le norme nazionali che consentono tale regolarizzazione non offrano agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto dell'Unione o di disapplicarle e la valutazione effettuata a titolo di regolarizzazione non si limiti alle ripercussioni future di tale impianto sull'ambiente, ma prenda in considerazione altresì l'impatto ambientale intervenuto a partire dalla sua realizzazione.

VIA postuma. Limiti e condizioni di ammissibilità.

STATISTICHE 2017

a cura del dott. Aurelio Trama