Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

BRESCIA

Apertura dell'anno Giudiziario 2025

Relazione del Presidente
Angelo Gabbricci

Brescia 6 marzo 2025

SOMMARIO

§ 1. PROLOGO 3
§ 2. PICCOLA OMELIA INTRODUTTIVA. 3
§ 3.1. BRESCIA E LA SUA SEDE. BREVE RAGGUAGLIO DI TEMPO E LUOGO 6
§ 3.2. BRESCIA E LA SUA SEDE. LE PERSONE. 7
§ 4.1. LA DOMANDA DI GIUSTIZIA DEL 2024. ALCUNI NUMERI. 8
§ 4.2. LA PRODUZIONE DEL 2024. 10
§ 5. LA RISPOSTA DI GIUSTIZIA DEL TAR BRESCIA. PREMESSA. 11
§ 6. LA RAGIONEVOLE DURATA DEL GIUDIZIO. ALCUNE RIFLESSIONI GENERALI. 12
§ 7. L'ARRETRATO DEL TAR BRESCIA IN CONCRETO 15
§ 8. LA BREVITÀ COME VALORE PRIMARIO. 18
§ 9. ANCORA LA SINTESI. UNA RIFORMA SBAGLIATA. 20
§ 10. ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL NOSTRO PROCESSO QUOTIDIANO 23
§ 10.1. LA FASE CAUTELARE 23
§ 10.2. I RITI SPECIALI. 27
§ 11. I RAPPORTI CON IL FORO. 30
§ 11.1. GENERALITÀ. 30
§ 11.2. LA COLLABORAZIONE. 32
§ 12. LE SPESE DI GIUSTIZIA. 33
§ 13. PROCESSO TELEMATICO E INTELLIGENZA ARTIFICIALE: ACCENNI. 35
§ 14. CONGEDO E FINIS. 37
APPENDICE I 39
SENTENZE DI RILIEVO EMESSE NEL CORSO DEL 2024 39
APPENDICE II 51
STATISTICHE 51

§ 1. PROLOGO

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

In questa solenne Udienza pubblica mi spetta il compito, impegnativo ma ambito, di presentare la relazione sullo stato della Giustizia amministrativa nell'ambito del Distretto in cui opera il T.A.R. che ho l'onore di dirigere.

Dal 2020 compongo tale resoconto, e accingendomi a farlo per la sesta volta, è inevitabile offrire alla Vostra attenzione bensì una silloge del presente, con qualche riferimento al futuro, ma anche rievocare il tempo trascorso, riprendendo alcune considerazioni già svolte in passato.

Lo farò, nella certezza dei miei numerosi limiti: ma se sono consapevole che nessuno, e dunque tanto meno io, è esente dal dire sciocchezze, cercherò di evitare di dirle in forma solenne, come suggerisce il nostro brillante ex collega, Michel de Montaigne.

Lo scopo è dunque quello di fornire una cronaca commentata dell'attività di questo Ufficio per un periodo che trascende il solo 2024, e questa cerimonia diviene così il momento dei rendiconti, delle riflessioni e degli impegni, per offrire così una sintesi del ruolo svolto dal giudice amministrativo in questo territorio *per varios casus, per tot discrimina rerum*.

§ 2. PICCOLA OMELIA INTRODUTTIVA.

La giurisdizione costituisce, per chi la esercita, un servizio avvincente e impegnativo, talora faticoso, anche se parlare del "peso della toga" sembra retorico e per ciò stesso eccessivo: non siamo qui per cambiare il mondo, ma solo per farlo andare un poco meglio.

Non di meno, ciascun magistrato 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 lo fronteggia.

È, prima ancora che una colpa, un errore supporre che tale funzione renda comunque degna la persona, e le consenta di trarne immotivati privilegi; all'opposto, è il giudice a doversi innalzare, anche con difficoltà, al ruolo che si è scelto, rinunciando tanto a una comoda indulgenza verso sé stesso, quanto a un'ingiustificabile supponenza.

Al giudice s'impone di operare quotidianamente nel costante rispetto della legge, anche di quelle norme processuali che taluni tendono a trascurare, offrendo e pretendendo rispetto, sempre con l'umiltà di saper riconoscere i propri errori e con la volontà di porvi rimedio.

Egli deve trattare ciascuna vicenda su cui si deve pronunciare con imparziale dedizione, con piena conoscenza dei fatti, prima ancora che delle pertinenti

regole giuridiche e, ove possibile, ricercando soluzioni concrete e utili alle questioni che gli sono proposte.

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 sensibilità individuali o ideologie, estri inventivi o stati emotivi.

Talora, applicare la legge non è piacevole, ma nessun lavoro è sempre gradevole, e il giudice che distorce la legge per eludere questa verità rinuncia all'imparzialità e, con essa, all'essenza stessa della sua funzione. Se *omnes servi sumus legum, ut liberi esse possimus* 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.

Solo in tal modo potremo tacitare, anzitutto con la gelida indifferenza di una coscienza tranquilla, chi insinuasse che determinate decisioni siano state influenzate da finalità estranee al rispetto della legge: in particolare, quelle che potrebbero rincrescere 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 talvolta viene prestata un'attenzione superiore alla loro effettiva rappresentatività.

Certo, così i giudici sono più soli e probabilmente ignoti, ma bisogna 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*.

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 – e questo è un costante impegno di questo Tribunale - anche le disposizioni che disciplinano i depositi documentali e le difese scritte, ciascuna delle quali deve esporre i contenuti che le sono assegnati; né va dimenticato che molti termini sono posti anche nell'interesse dei giudici, che devono disporre d'intervalli adeguati per lo

studio delle controversie.

È sbagliato, e non solo approssimativo, ricostruire il processo amministrativo come il luogo in cui costantemente legittime posizioni soggettive conculcate della parte ricorrente (di cui si propongono talora dubbi sinonimi, come "il privato" o "il cittadino") si contrappongono 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 T.A.R. agiscano bensì persone fisiche o giuridiche, enti e associazioni che chiedono rimedio e ristoro per la legalità violata e i pregiudizi subiti. Ma 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 minori dai modesti 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 può altresì verificare che l'Amministrazione, più o meno chiaramente, giunga a confidare nell'impugnazione e forsanche nell'annullamento giurisdizionale dei suoi atti, emessi senza convinzione e in qualche caso per timore, talvolta su pressante suggerimento di altre Autorità, anche giudiziarie.

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 ideologici e moralistici di qualsiasi genere, consapevole che la posizione processuale rivestita non può e non deve preconizzare in alcun modo l'esito del giudizio, il quale deve costituire riaffermazione della legalità, violata o meno che essa sia stata.

Ma realizzare tale obiettivo non è facile, e dunque invigiliamo costantemente su noi stessi, perché *homines sumus*, con tutte le loro manchevolezze, consapevoli che, nel caso concreto, la decisione, interlocutoria o conclusiva che sia, può essere davvero ardua, di fronte alla complessità dei fatti, all'incertezza delle norme e della giurisprudenza, al senso di equità che ci permea, e che talora non si concilia con la decisione obbligata.

Tuttavia, in nessun caso possiamo lanciare i dadi per giungere alla decisione, come quel giudice Bridoye di cui parla Rabelais, e che dichiara di pronunciarsi sempre a favore "*de celui qui est privilégié par le sort qu'indique le hasard du*

dé judiciaire".

Il giudice, con le sue pronunce, deve invece tentare di dare ordine al caos che è generato tanto dai fatti come esposti dalle parti in conflitto, quanto dalle diverse regole che esse invocano, e non assecondarne un altro, anche se ciò potrebbe liberarlo dall'impegno della scelta.

§ 3.1. BRESCIA E LA SUA SEDE. BREVE RAGGUAGLIO DI TEMPO E LUOGO

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

La superficie complessiva del territorio interessato è di circa 11.600 km², con 625 Comuni e 3.147.000 abitanti circa: è una zona dinamica e laboriosa, con settori di eccellenza come l'agricoltura, l'alimentare, il chimico e il farmaceutico, il meccanico e il siderurgico, il tessile e quello turistico, dove risiede una comunità articolata, custode del proprio passato e proiettata verso il futuro, con una significativa presenza di stranieri, per la maggior parte operosi e pienamente 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 al luogo dove l'Oglio, che attraversa ognuna delle quattro province, si getta nel Grande Fiume, quest'anno l'immagine vuole ricordare il luogo in cui lo stesso Oglio nasce, presso i ghiacciai del Gruppo dell'Adamello, luogo di strazi e di eroismi durante la Grande Guerra.

Al centro di questa regione si colloca Brescia, città antica e moderna, che per il suo prestigio ha costituito scelta obbligata per il legislatore, quale Sede per la rinnovata Giustizia amministrativa, dopo che la l. 6 dicembre 1971, n. 1034, istituendo i Tribunali amministrativi regionali, all'art. 1, III comma, dispose che nelle regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio, Abruzzi, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia fossero istituite sezioni staccate, le cui Sedi e le cui circoscrizioni sarebbero state stabilite nelle norme di attuazione della stessa legge.

Il regolamento attuativo, di cui al d.P.R. 21 aprile 1973, n. 214, all'art. 2 si limitò però a rinviare a successivo provvedimento; finalmente, il d.P.R. 18 aprile 1975, n. 277, delineò le Sezioni staccate e tra queste indicò in Brescia la Sede e nelle Province di Brescia, Bergamo, Cremona e Mantova l'ambito di competenza.

Questo Tribunale fu dunque creato cinquant'anni fa, nel momento in cui ne fu definita la dimensione territoriale, 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.

Durante quel biennio di attesa gli furono comunque trasferiti per competenza territoriale 2.523 ricorsi, già a suo tempo presentati innanzi al Consiglio di Stato, quale giudice di unico grado fino al 1974, ovvero al TAR di Milano tra il 1974 e il 1977, prima dell'apertura della nuova Sede.

La prima udienza camerale per la trattazione degli incidenti cautelari si tenne il giorno 15 luglio 1977 (il collegio era composto dal presidente Filippo Longo e dai giudici Francesco Mariuzzo e Luigi Papiano); la prima udienza pubblica si svolse il 13 ottobre dello stesso anno.

Nel mese di settembre 2010, infine, il Tribunale si trasferì 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 giustizia: *hic manebimus optime*.

§ 3.2. BRESCIA E LA SUA SEDE. LE PERSONE.

Si è trattato prima dei luoghi pertinenti la Giustizia amministrativa del nostro Territorio, ed è ora giunto ora il momento di citare le persone che compongono questo Ufficio, e anzitutto della 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 signora Sara Comberiati, cui si deve in buona parte l'organizzazione di questa cerimonia, e alla dottoressa Maria De Marco, che da anni mi assiste e talora sorregge come segretario d'udienza.

Voglio poi citare tutti i magistrati che nel corso del 2024 hanno operato in questa Sede, e così anzitutto il Consigliere Mauro Pedron, che svolge attualmente le funzioni di presidente della seconda Sezione interna, della quale fanno parte anche il Consigliere Ariberto Sabino Limongelli, e i Referendari Costanza Cappelli e Laura Marchiò, che hanno preso servizio a partire dallo scorso mese di settembre; con esse hanno parimenti preso servizio i Referendari Francesca Siccardi e Beatrice Rizzo, assegnati alla Prima Sezione, insieme al Referendario Alessandro Fede già costì in servizio.

I quattro nuovi magistrati si sono avvicendati con i Referendari Marilena

Di Paolo, Pietro Buzano e Luigi Rossetti, passati a domanda ad altra Sede, e con il Consigliere Bernardo Massari, collocato a riposo per limiti di età, e già Presidente della seconda Sezione interna: a lui rivolgo un grato pensiero per il lungo servizio prestato davvero con onore e disciplina, nella consapevolezza che lasciare un lavoro così coinvolgente trova poi ardua compensazione.

§ 4.1. LA DOMANDA DI GIUSTIZIA DEL 2024. ALCUNI NUMERI.

Negli ultimi dodici mesi sono stati presentati 1056 ricorsi, contro i 984 del 2023, con un incremento del 7,32%; nello stesso intervallo, ne sono stati definiti 954, con un saldo negativo di 102 ricorsi.

La domanda di giustizia del 2024 è, come per gli anni trascorsi, assai diversificata, e attiene, tra l'altro, all'ambiente e all'inquinamento (58 ricorsi, contro i 46 del 2023), agli appalti (65 ricorsi contro i 44 dell'anno precedente), al commercio (21 ricorsi contro 12), all'edilizia e urbanistica (178, alcuni riconducibili all'ambito del silenzio, contro 148 dell'anno passato), alla sicurezza pubblica, informative antimafia e armi (86 contro 72), al pubblico impiego non contrattualizzato (60 contro 42 nel 2023).

In materia di agricoltura e specificatamente di diritti di prelievo sul latte vaccino (cd. "quote latte") i ricorsi sono stati 27 contro i 143 del 2023; per le telecomunicazioni sono stati proposti 20 ricorsi contro 7 soltanto nell'anno trascorso; in materia di autorizzazioni e concessioni abbiamo 33 ricorsi contro 15; per gli stranieri 192 ricorsi (ma anche qui alcuni attengono al silenzio), lo stesso numero dell'anno precedente; 20 in materia di opere pubbliche ed espropriazioni, contro i precedenti 25 del 2023.

Un forte incremento si è avuto in materia di ottemperanza, per la quale sono stati proposti ben 155 ricorsi, contro i passati 29.

Quanto ai riti speciali sono stati proposti ben 39 ricorsi in materia di accesso (18 nel 2023), e 27 in materia di silenzio e inerzia (17 nel 2023), questi ultimi variamente rubricati. Difficile comprendere le motivazioni di questi ultimi incrementi, ma va sottolineato che un cospicuo numero di tali giudizi si sono conclusi con pronunce d'improcedibilità, avendo l'Amministrazione dato volontariamente seguito all'istanza contenuta in ricorso, una volta ricevuto gli stessi: a testimoniare che a mancare, talora, è la celerità nelle risposte, piuttosto che il riconoscimento della pretesa fatta valere.

Delle diverse materie citate, un breve approfondimento merita l'ambiente nelle sue diverse implicazioni, con riguardo sia ai ricorsi proposti dagli imprenditori contro i provvedimenti che, quanto alle autorizzazioni ambientali, ne limitano o ne escludono l'attività; sia, all'opposto, alle controversie in cui si

censurano i provvedimenti che tali attività consentono, e sono introdotte tanto dalle associazioni ambientaliste, quanto, e sempre di più, dagli Enti territoriali, nei cui territori tali provvedimenti sono destinati a trovare applicazione, determinando così un contrasto diretto con le Amministrazioni che li hanno emessi.

L'interesse alla conservazione dei beni ambientali, come di quelli storici e artistici, non di rado deve essere composto, dall'Amministrazione prima e dal giudice poi, con 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.

Per questo Tribunale è di particolare attualità il tema degli impianti fotovoltaici e agrivoltaici, che viene affrontato pressoché ad ogni udienza, dove la soluzione delle controversie richiede di coordinare norme promananti da più fonti e livelli e di risolvere questioni tecniche in una materia dove l'evoluzione tecnologica è particolarmente rapida.

Tenuto conto, tra l'altro, del cospicuo valore economico di queste vertenze, s'impone al giudice una definizione quanto più possibile celere delle liti, ad evitare perduranti incertezze in sé pregiudizievoli, tanto più considerato che i provvedimenti emessi seguono spesso a procedimenti di durata pluriennale.

Altro ambito su cui credo utile un richiamo è quello delle controversie accomunate dal fatto che l'Amministrazione resistente è il Ministero dell'interno, nelle sue diverse articolazioni. Mi riferisco alla sicurezza pubblica, alle misure di prevenzione e agli ammonimenti, ai provvedimenti antimafia, alle armi, agli stranieri, agli status, alla cittadinanza: materie che incidono su diritti essenziali, trattate dalle quattro prefetture e dalle quattro questure del territorio di competenza di questo Giudice.

Ebbene, nessuno come il giudice amministrativo si può rendere conto della indiscutibile qualità complessiva dei provvedimenti emessi, esito dell'enorme impegno che questi Uffici e i loro Dirigenti profondono quotidianamente, e del ruolo essenziale che, anche attraverso tali atti, essi svolgono per garantire sicurezza e ordine alla collettività.

Ma, proprio per questo, questo stesso Giudice si ritiene legittimato a rilevare come molte controversie, in cui quegli stessi Organi sono parte, potrebbero agevolmente essere evitate con una maggiore attenzione a profili solo apparentemente formali.

Purtroppo, in particolare per alcuni provvedimenti negativi, soprattutto in

materia di armi e stranieri, questo giudice deve rilevare talora l'indifferenza per gli apporti procedimentali spettanti alle parti, e, comunque la frequente carenza di motivazione, e, in certi ambiti, la sua palese assenza, prestabilita in ragione dei modelli utilizzati: e ciò, si deve rimarcare, nell'espressa quanto erronea convinzione di alcuni funzionari che l'ampia discrezionalità limiti l'obbligo d'istruttoria e di motivazione per l'Amministrazione, mentre è vero l'esatto contrario.

Il TAR Brescia potrà talora apparire a questi Uffici troppo rigoroso. Ma obiettivamente imponente è, pur in un tempo in cui si vorrebbe dominante la sussidiarietà verticale, l'autorità del Ministero dell'interno: e questa trova un necessario limite nel costante rispetto della legalità, che a questo giudice spetta far osservare a tutti e a ciascuno.

§ 4.2. LA PRODUZIONE DEL 2024.

Si può ora passare a compendiare la produzione della Sede di Brescia nel 2024, resa, ne sono certo, *sine alea judiciorum*.

Durante l'anno trascorso, tra prima e seconda Sezione, sono state depositate complessivamente 866 sentenze, assommando brevi ed ordinarie, e 47 decreti presidenziali decisori, oltre a 183 ordinanze collegiali; sono state altresì emesse 336 ordinanze cautelari e 117 decreti monocratici cautelari.

Per un confronto, nel 2023 erano state pubblicate 785 sentenze, 25 decreti decisori, 170 ordinanze collegiali, 420 ordinanze cautelari e 97 decreti cautelari: siamo lontani dai numeri del 2021 e del 2022 in cui, ad esempio, furono pronunciate rispettivamente 1023 e 1201 sentenze, ma non ciò non è indizio d'una minore laboriosità dell'Ufficio, come si illustrerà più avanti.

Aggiungo che, per i provvedimenti pubblicati tra il 1° gennaio 2024 e il 15 febbraio 2025 risultano appellate 43 ordinanze cautelari; di queste, il gravame è stato respinto per 27, per 3 manca al momento la decisione, e per 13 è stato accolto: di queste ultime, nove sono state pronunciate dalla stessa Sezione d'appello e riformano decisioni reiettive di questo giudice in materia di stranieri.

Quanto alle sentenze, per lo stesso periodo ne risultano finora appellate 118; la variabile durata del giudizio di merito d'appello non permette di avere al momento un quadro significativo di conferme e di riforme, e ciò vale anche per gli anni più recenti.

Tra le decisioni emesse da questa Sede nel 2024, voglio qui ricordare, riportate con altre in massima nella prima appendice, le sentenze in tema di operazioni elettorali, di partecipazione a prove concorsuali, di termini per il deposito del

ricorso per accesso in pendenza di giudizio, e di assoggettabilità a valutazione d'impatto ambientale; e, ancora, le pronunce in materia d'inquadramento retributivo dei docenti universitari, di legittimazione a ricorrere dei consiglieri di minoranza degli Enti territoriali, della legittimazione a presentare opposizione avverso il ricorso straordinario, di accertamento di compatibilità paesaggistica.

È un semplice accenno, che peraltro indica l'ampiezza delle questioni sottoposte al giudice amministrativo e da lui risolte, si crede appropriatamente.

§ 5. LA RISPOSTA DI GIUSTIZIA DEL TAR BRESCIA. PREMESSA.

Potrei fermarmi qui, ma non avrei assolto al mio compito: credo invece di dover aggiungere qualche ulteriore e più ampia considerazione sulla risposta di giustizia.

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.

Quando presi servizio, quasi 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 da parte di ciascuno di coloro; un ricorso in primo grado poteva pendere senza scandalo per dieci anni (e non dico dell'appello), durante i quali il suo fascicolo cartaceo andava ingiallendo e sbiadendo fino al giorno della resurrezione, e giaceva intanto con altre migliaia di faldoni polverosi negli archivi dove governavano – e in qualche Tribunale forse ancora governano - più i funzionari che i presidenti.

Il processo telematico ha posto fine a tutto questo; e ancor prima sono stati gradualmente introdotti i riti speciali, le sentenze brevi, l'ampia tutela cautelare, la piena trasparenza del processo, i cui atti, fino alle decisioni conclusive, nei due gradi di giudizio, sono facilmente accessibili a chiunque ne abbia titolo, ovunque egli si trovi.

Volgendomi a guardare gli anni passati, non ho rimpianti, e preferisco di gran lunga questo tempo, anche se giunge per me *in limine:* va riconosciuto che il nostro processo, negli ultimi venticinque anni, è stato davvero attraversato da un vento costante, che vi ha rimenato l'ondata della vita reale, e ne ha fatto, per chi lo voglia utilizzare, un duttile ed efficiente strumento di tutela delle situazioni soggettive.

La tradizione è la custodia del fuoco, non l'adorazione della cenere, e molte regole del passato sono solo un cattivo ricordo, che si presta a malinconici aneddoti, mentre in molti dei nuovi giudici ritrovo la consapevolezza, che fu

anche dei miei inizi, della responsabilità del delicato ruolo svolto, come del fatto che il loro primo dovere – il fuoco che permane – è di definire celermente le controversie loro affidate mediante provvedimenti legittimi e utili.

Oggi il mio ruolo è quello del presidente di un Ufficio giudiziario, e tra i tanti doveri, in particolare, ho quello che la durata di ciascun giudizio sia adeguata alle domande proposte, in relazione al personale amministrativo e ai giudici assegnati, nel rispetto delle regole vigenti, tanto quelle espresse dall'ordinamento generale quanto quelle recate dalla disciplina interna del plesso di appartenenza.

§ 6. LA RAGIONEVOLE DURATA DEL GIUDIZIO. ALCUNE RIFLESSIONI GENERALI.

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

L'attuazione del diritto attraverso la pronuncia giurisdizionale, provvisoria o definitiva, richiede comunque un periodo di tempo, necessario alle parti per consentire il dispiegarsi del contraddittorio, e al giudice per comprendere il fatto, avvalendosi eventualmente di sussidi tecnici, e per individuare le norme appropriate, per decidere la lite e per dare infine forma adeguata alla sua decisione: e sarà dunque ragionevole quell'intervallo che può dirsi proporzionato e sufficiente, secondo esperienza, al compimento di queste attività.

La ragionevole durata del processo è una componente essenziale della tutela piena ed effettiva di tutte le parti del giudizio, correlata com'è alla certezza delle situazioni giuridiche.

Nell'ambito del processo amministrativo, il legislatore per conseguirla ha nel tempo operato in due diverse direzioni. Da un canto ha introdotto o rafforzato regole processuali destinate a impedire o limitare determinati comportamenti inappropriati e dispersivi delle parti e del giudice, ovvero a accrescere i 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, e più volte modificata negli anni seguenti, ma ciò nonostante, a parer mio, non pienamente attuale.

Per quanto riguarda le norme processuali, ritengo si possano qui trascurare alcune disposizioni speciali più recenti, tutte finalizzate a privilegiare singole categorie di ricorsi, insieme pregiudicando però, com'è ovvio, le altre: si possono citare l'art. 12-bis del d.l. 16 giugno 2022, n. 68, in tema di accelerazione dei giudizi amministrativi in materia di PNRR, le norme processuali in materia di accesso agli atti di gara, ex art. 36 del d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36, e l'art. 120 c.p.a. nel testo parzialmente novellato dallo stesso d.lgs. 36/2023.

Sembra invece opportuno richiamare l'attenzione sulle ultime previsioni d'interesse comune, introdotte dall'art. 17 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, per "evitare la formazione di nuovo arretrato", e che sono state ormai recepite nell'esperienza comune dai giudici e dal Foro, richiamando per ora l'art. 73 comma 1-bis c.p.a., il quale vieta, per le cause assegnate alla pubblica udienza, la cancellazione dal ruolo e ammette il rinvio soltanto in casi eccezionali e giustificati.

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

Competente a concedere – e dunque pure implicitamente a negare – il rinvio è il presidente, tanto se quello sia stato richiesto prima della pubblica udienza, quanto se lo sia nel corso della stessa: per quest'ultima il richiamo al verbale di udienza, dove esprimere la motivazione del rinvio, indica anche in tal caso la competenza del presidente, cui soltanto spetta, dirigendo l'udienza, dettare in tale verbale specifici contenuti.

Si tratta, all'evidenza, di una norma dettata dall'interesse pubblico alla ragionevole durata del processo, poiché il carico assegnato a ciascun giudice è limitato, e tanto il rinvio quanto la cancellazione determinano, com'è ovvio, la vana occupazione di una frazione comunque significativa di tale carico, mentre molti altri ricorsi attendono di essere decisi; ed è una previsione la quale conferma ciò che spesso, in passato, tutti gli attori del processo solevano dimenticare, ovvero che le parti, e anzitutto il ricorrente, dispongono dell'azione, intesa come diritto ad ottenere dal giudice una pronuncia sulla sua pretesa, mentre è quest'ultimo che, al fine di pronunciare sulle domande presentate, solo dispone, ed è doverosamente responsabile, dell'organizzazione dell'Ufficio, e così dei termini e delle forme per lo svolgimento di ciascun giudizio.

Sono insomma le parti tutte che si devono adeguare ai tempi della Giustizia,

e non l'opposto, come un tempo molti ritenevano, e non pochi ancora alcuni ritengono, forse perché ogni rivoluzione copernicana, per quanto modesta, comporta qualche fatica e minimi rischi, e soprattutto accresce quella solitudine del giudice cui ho già accennato.

In generale, l'obiettivo temporale da perseguire per la definizione della controversia è quel termine, presuntivamente adeguato, di tre anni dal deposito del ricorso introduttivo, cui si riferisce il comma 2 bis dell'art. 2 della l. 24 marzo 2001, n. 89, e 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.

Invero, una volta riconosciuto che il rispetto del termine triennale non può essere sempre osservato, spetta al presidente l'onere di individuare i ricorsi da fissare prioritariamente per la decisione di merito, mentre per la fase cautelare i termini di fissazione sono pressoché automatici, e così è, seppure in termini meno rigorosi, anche per i riti speciali: si tratta di un problema costante e di ardua soluzione, dovendosi comunque valutare, in generale, la reale urgenza di decidere ognuna delle controversie pendenti (e in ciò è inevitabile un apprezzamento soggettivo) e insieme rispettare le prescrizioni contenute nel codice di rito e nelle norme approvate dall'Organo di autogoverno.

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

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

Le istanze di prelievo, testé citate, costituiscono uno strumento per accelerare

la fissazione di un determinato ricorso, tuttavia non molto utilizzato, a Brescia e non solo, sebbene le relative istanze siano incluse in un'apposita cartella telematica, e ciascun presidente sia tenuto a esaminarle periodicamente, e quindi a motivare, pur succintamente, l'eventuale rigetto della richiesta.

Ad esse viene spesso preferita la presentazione di istanze cautelari, talora prive dei presupposti di accoglimento, ma ritenute più produttive perché determinano, per quanto qui d'interesse, un contatto immediato con il giudice e le altre parti processuali.

In altri casi, all'istanza di prelievo si preferisce l'appello sui provvedimenti cautelari sfavorevoli, non di rado con il risultato di ottenere soltanto un rinvio al primo giudice per la celere fissazione del merito, ciò che, con minor dispendio, si sarebbe potuto ottenere proprio con un'istanza di prelievo.

Nel corso del 2024 sono state presentate a Brescia 38 istanze di prelievo, relative a ricorsi assegnati alla prima Sezione, e 71 alla Seconda, di cui però 23 riferite a ricorsi connessi e riferibili ad un unico complesso giudizio: nel complesso pari al 6% circa dei ricorsi pendenti nello stesso anno.

Nel complesso solo 14 istanze di prelievo non sono state accolte, ma è stata comunque fornita una motivazione del rigetto, evidentemente utile in caso di reiterazione della richiesta: motivazione che, non di rado, si riferisce al contenuto troppo sommario dell'istanza, che pur sempre ha lo scopo di sopravanzare altri ricorsi depositati anteriormente, e che avrebbero dunque titolo ad essere decisi con precedenza; 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..

§ 7. L'ARRETRATO DEL TAR BRESCIA IN CONCRETO

È giusto ora trasferire le precedenti riflessioni nella realtà dell'arretrato di questo Tribunale.

Orbene, volendo tracciare una breve cronistorie dell'arretrato presso questa Sede, si può partire da quel patrimonio di 2523 ricorsi che, come già accennato, Brescia si trovò a dover amministrare sin dal suo primo giorno di attività effettiva; si può ancora proseguire con un documento, senza dubbio risalente, ovvero un atto del 18 dicembre 1984 del Presidente della Sede di Milano, da cui si desume come all'epoca fossero giacenti a Brescia oltre 6.000 ricorsi e vi fossero assegnati solo quattro giudici, oltre al presidente, di cui tre appena nominati, cui si aggiungeva un altro magistrato in missione permanente: e giacchè *old sins have long shadows*, è ora più comprensibile perché, ancora alla fine del 2017, fossero pendenti presso la Sede di Brescia 3170 ricorsi, e, negli

anni seguenti, 2628 (2018) e 2237 (2019).

Al 31 dicembre 2020 i ricorsi pendenti erano 1.857, scesi a 1620 al 31 dicembre 2021, e fino a 1443 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 1581 ricorsi, e a 1684 al 31 dicembre 2024; anche se vale la pena di chiarire che i ricorsi effettivamente in attesa di fissazione d'udienza sono in numero inferiore a quello dei ricorsi genericamente pendenti, i quali includono anche quelli già fissati per una determinata prossima udienza pubblica, e talora già assegnati al relatore, nonché quelli decisi, per cui è in corso di redazione ovvero di pubblicazione il provvedimento assunto, che naturalmente può anche non essere definitivo.

Solo 18 dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2024 sono anteriori al 2021 – e saranno certamente definiti nel corso del 2025, anche con l'applicazione dell'istituto della perenzione quinquennale.

Più significative sono le pendenze afferenti agli anni 2021 e 2022, costituite peraltro in misura preponderante da ricorsi sfavorevolmente decisi nella fase cautelare e per i quali non è stato manifestato nel tempo alcun interesse alla decisione di merito: per cui, in mancanza di istanze di prelievo, è presumibile una verifica della persistenza dell'interesse, anche qui con l'impiego dell'istituto della perenzione quinquennale, su cui si tornerà.

La quantità delle pendenze è puntualmente desumibile dalla documentazione allegata nella parte conclusiva della relazione; pure si possono introdurre alcuni dati rilevanti per la riflessione, tenuto conto che il numero dei fascicoli pendenti non dice molto sulla reale dimensione dell'arretrato, e così sui tempi teorici del suo smaltimento: assumono in tal senso intuitivo rilievo – almeno per chi abbia peculiare esperienza nel settore – pur con ovvia approssimazione, le materie su cui vertono i ricorsi pendenti, cui spesso si connettono la complessità delle questioni controverse in quelli trattate, nonché la qualità e le dimensioni medie degli atti, e il numero di documenti che vi sono acclusi.

Così, al 31 dicembre 2024 erano così pendenti 364 ricorsi in materia di cd. "quote latte", prevalentemente proposti (343) tra la seconda metà del 2021 e il 2023, e si tratta di materia su cui si va consolidando la giurisprudenza sulle diverse questioni controverse, facilitando cospicuamente la futura definizione delle liti.

Sono invece 370 i ricorsi in materia di edilizia e urbanistica, di cui peraltro 341 riferiti agli anni successivi al 2021; 229 ricorsi riguardano stranieri, ma 201 di essi sono riferiti al triennio 2022-2024; quanto alle altre materie di particolare rilievo, come ambiente, appalti, autorizzazioni e concessioni, sicurezza pubblica e commercio, la quasi totalità dei ricorsi non è precedente

al 2023: sicché il termine triennale, sopra accennato, con una responsabile attività di fissazione nel 2025 potrà comunque essere rispettato per una gran parte dei ricorsi proposti.

Comunque, il graduale incremento dei ricorsi pendenti dal 2023 ha concomitanti ragioni, che vanno ben oltre il numero dei ricorsi annualmente depositati (1096 nel 2021, 1177 nel 2022 e solo 984 nel 2023).

Anzitutto, va ricordato che dal 2021 il legislatore ha incentivato economicamente l'impegno volontario dei giudici amministrativi, ciò che mi pare pienamente condivisibile; così, al V comma del citato art. 17 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, si era stabilito che il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa programmasse udienze straordinarie, in un numero necessario e sufficiente al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, per la Giustizia amministrativa, dal (PNRR).

Invero, il piano prevede tuttora, per il 31 dicembre 2026, un "Final backlog reduction target (compared to 2019 values) by 70% for Administrative Regional Courts (first instance) and by 70% for Council of State (second instance)" [e cioè un "obiettivo finale di riduzione dell'arretrato (rispetto ai valori 2019) del 70% per i Tribunali Amministrativi Regionali ... e del 70% per il Consiglio di Stato"]: per questo Tribunale, entro il 31 dicembre 2026, deve essere definito il 70% delle cause pendenti alla fine del 2019, e poiché ad oggi un solo ricorso di quel periodo è tuttora pendente, e per questo è fissata l'udienza pubblica nel corso di quest'anno, l'obiettivo è raggiunto.

Tuttavia, credo doveroso evidenziare che l'utilità delle udienze straordinarie va ben oltre il limite del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Purtroppo, le stesse si sono potute svolgere a Brescia solo fino alla metà del 2023, mentre da allora sono consentite con assoluta priorità solo presso sette sedi di Tribunale amministrativo, ovvero Catania, Milano, Napoli, Roma, Palermo, Salerno e Venezia; solo residualmente, e a condizioni pressoché irrealizzabili, può esserne consentito lo svolgimento presso Sedi come Brescia.

Vale sottolineare, a prima dimostrazione che il TAR di Brescia e quello di Milano sono due sedi affatto indipendenti, questione che verrà da ultimo ripresa, come solo Milano beneficia delle udienze straordinarie che a Brescia sono di fatto negate, laddove ne sarebbe sufficiente un numero assai contenuto durante l'anno per garantire, se non il pieno rispetto delle norme in materia di arretrato e di ragionevole durata del processo, almeno un risultato assai prossimo a tale obiettivo.

Devo rimarcare che l'adeguato smaltimento dell'arretrato si è reso ulteriormente difficoltoso per questa Sede durante il 2024, perché per cinque mesi essa ha potuto contare sull'esile organico di sette magistrati, di cui cinque

a latere, e anche attualmente ne conta solo uno in più, tre in meno di quanto previsto dalla pianta organica.

Si aggiunga che i quattro giudici di prima nomina che, nell'ultimo trimestre dell'anno 2024, hanno preso servizio a Brescia, sostituendone altrettanti, hanno apportato a questa Sede l'indubbio valore della loro aggiornata preparazione, ma, insieme, hanno imposto l'applicazione delle norme interne all'organizzazione della Giustizia amministrativa, le quali limitano cospicuamente il numero di ricorsi che possono essere assegnati ai magistrati T.A.R. di prima nomina nei mesi iniziali dalla loro presa di servizio; un'analoga situazione si era già verificata nel corso del 2023.

Nel 2025 – e probabilmente anche nel 2026 – presso questo Tribunale non potranno dunque tenersi udienze straordinarie, per cui vi troverà necessaria applicazione, dopo alcuni anni, l'istituto della perenzione quinquennale, regolata dall'art. 82 c.p.a.

Come noto, sono destinati ad essere dichiarati perenti, ex art. 82 c.p.a., al termine del quinquennio dal deposito, i ricorsi per i quali il difensore non presenta una nuova istanza di fissazione d'udienza, sottoscritta anche personalmente dalla parte, entro un intervallo che è attualmente di 120 giorni dal relativo avviso trasmesso dalla Segreteria.

Per vero, in passato vi era chi rilevava come quell'intervallo quinquennale attestasse l'inefficienza della Giustizia amministrativa, di primo e di secondo grado, e qualcuno lo afferma tuttora.

Credo invece che si tratti di un istituto particolarmente utile, poiché impone al difensore di prendere diretto contatto con la parte, il cui assenso alla prosecuzione del giudizio è necessario, e al giudice, una volta confermato l'interesse alla decisione, di fissare la relativa udienza di merito con la massima celerità senza possibili ulteriori dilazioni.

§ 8. LA BREVITÀ COME VALORE PRIMARIO.

Il contrasto tra *concinnitas* e *brevitas* è antico quanto la scrittura, e la seconda dovrebbe sempre prevalere in quel particolare modello di scrittura che è il processo. Vale sottolineare come abbia una fase scritta ogni processo, il quale non sia mera finzione oracolare, e dunque ogni processo che appartenga alla civiltà in cui ci riconosciamo: tale è quello amministrativo, in cui la scrittura è assolutamente prevalente, dalla fase della sua introduzione, agli elementi probatori su cui si fondano le domande, sino alle pronunce interinali e conclusive.

L'impegno alla celerità delle decisioni quale strumento per la riduzione

dell'arretrato, e per limitare che esso si riformi, passa certamente attraverso la chiarezza e la sintesi degli atti processuali, un connubio difficile da realizzare, ma largamente richiesto dal codice del processo amministrativo, sin dall'art. 3, II comma, il quale prescrive appunto che tanto il giudice quanto e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica: questo deve essere il fine del giurista e non la *maraviglia*, da confinare in un pesante barocchismo secentista, che pure ha ancora i suoi convinti epigoni.

Quel difensore, il quale davvero volesse ottenere una decisione rapida - e in particolare una decisione in forma semplificata ex art. 74 c.p.a., per cui è sufficiente che la motivazione consista in un sintetico riferimento al punto risolutivo - dovrebbe fissare, in fatto e diritto, il minor numero possibile di questioni, accompagnate da una documentazione essenziale: eppure capita che, dopo una decina di censure, si propugni nell'istanza cautelare una definizione in forma breve.

Comunque, anche se l'intento non è di pervenire ad una sentenza breve, non v'è dubbio che 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; e va aggiunto come alcuni difensori sembrano più interessati ad aprire con i loro atti nuove frontiere all'arte tipografica, piuttosto che a renderli prima leggibili e poi letti, quasi a dimenticare che le difese hanno il loro ultimo definitivo lettore nel giudice e non nel loro assistito.

Non di rado il giudice incontra produzioni documentali di mediocre qualità grafica, fino all'illeggibilità, ovvero smisurate, tali da far dubitare che il difensore le abbia preliminarmente sottoposte a un'adeguata selezione. Produzioni che non intimoriscono il giudice che vi si imbatte, ma al più lo possono infastidire, e che sono destinate all'eternità gratuita della digitalizzazione, ma, insieme, alla sanzione impalpabile dell'oblio nello stesso giudizio, ovvero ad altra più tangibile, quella delle spese e sanzioni del giudizio, giusta art. 26 c.p.a..

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

A loro volta, i giudici devono tenere ben presente come per una pronuncia giurisdizionale non vi è un numero minimo di pagine, al di sotto delle quali essa perde in dignità, poiché ciò che conta è che offra una motivazione sufficiente e sia uno strumento efficace per la risoluzione di controversie.

Invero, fermo che è sempre preferibile definire due ricorsi con poche 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, o degli orientamenti giurisprudenziali prevalenti e recessivi, o addirittura per esporre i propri convincimenti etici 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.*

§ 9. ANCORA LA SINTESI. UNA RIFORMA SBAGLIATA.

Il ricordato art. 3, II comma, del c.p.a., dopo aver stabilito l'obbligo di redigere gli atti in forma chiara e sintetica, aggiunge la locuzione "secondo quanto disposto dalle norme di attuazione", 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, stabilisce poi al primo 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, poi integrato dal d.P.C.S. 16 ottobre 2017, n. 127.

Scrivevo nelle precedenti relazioni come tale disciplina costituisse 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.

Del resto, aggiungevo, i limiti dimensionali posti agli atti di parte, e contenuti nel d.P.C.S. 22 dicembre 2016, non si presentano come particolarmente restrittivi, con oltre settantamila caratteri in media per atto, che possono essere incrementati a giustificata richiesta.

Osservavo quindi come la massima parte del Foro che frequenta con continuità questo T.A.R. ponesse ormai costante attenzione a rispettare tale disciplina, e come decisamente pochi fossero i casi di superamento ingiustificato, o quelli di rituale richiesta di superamento in deroga, anche perché si era forse ormai presa coscienza che un atto difensivo pletorico è visto dal giudice non certo con reverenza, ma con sospetto, e con il dubbio che si cerchi di ottenere ragione con

la quantità delle parole, anziché con la qualità degli argomenti.

Ebbene, quella piccola utile riforma oggi non esiste più.

L'art. 13 ter al V comma aveva stabilito, 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.

Ebbene, l'art. 1, comma 813, della l. 30 dicembre 2024, n. 207, ovvero la legge di bilancio, dispone che «Al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio", il citato V comma è così sostituito: "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».

Il seguente 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.

La sanzione – chiamiamola per un attimo con il suo nome - non può comunque superare determinati importi per l'intero grado di giudizio, per cui i limiti dimensionali, che formalmente restano, possono essere di fatto disattesi *ad libitum*. Misterioso si presenta l'inciso "ove occorra", poiché non si vede quale sia la relazione tra tale somma e il contributo unificato per tale, che è un tributo: ma mi attendo che ci si proponga di colorare la somma di una valenza fiscale, con ulteriori vantaggi.

Si tratta di una disposizione che è stata scritta non certo per i giudici ma dal Foro e per il Foro, e non resta dunque che complimentarsi con esso, anche per il sottile sarcasmo che traspare dal comma 813, dove si afferma che la disposizione ha il fine "di consentire lo spedito svolgimento del giudizio", quando è evidente che l'eliminazione dei limiti dimensionali non potrà che aggravare e dunque rallentare il giudizio.

I giudici, devo onestamente aggiungere, non sembrano in media accorarsi per tale riforma: l'unico segnale di rilievo a me noto viene dall'ordinanza 17 gennaio 2025, n. 352, della III Sezione del Consiglio di Stato che ha rimesso all'Adunanza plenaria, tra l'altro, di stabilire se la nuova disciplina si applichi anche ai giudizi in corso alla data della sua entrata in vigore, ovvero soltanto ai ricorsi proposti dopo tale data: e dubito vi sarà una risposta meno che indulgente sul punto.

Per il resto, da alcuni si è ritenuto che la precedente disposizione, ponendo precisi e rigorosi limiti alla dimensione degli atti processuali, attentasse al diritto di difesa, garantito dall'art. 24 della Costituzione. Ebbene, a costoro faccio notare che ogni disposizione, la quale introduca decadenze processuali connesse a un termine, limita il diritto di difesa, e nessuno ha mai pensato di rilevarvi un contrasto con la norma costituzionale; il precedente V comma introduceva esso pure delle decadenze, solo legate ad un criterio quantitativo e non cronologico, e che, con adeguata diligenza, era possibile evitare.

Vi è poi chi evidenzia come la nuova disciplina non faccia venir meno il principio generale della sintesi stabilito dall'art. 3, II comma. Ritengo, tuttavia, che questo presenti un valore d'indirizzo e, per di più, contenendo il rinvio alle norme di attuazione – e dunque al novellato art. 13 ter, V comma – ben difficilmente potrà validamente fondare contenuti prescrittivi che vadano oltre l'ordine di compendiare, del tutto occasionalmente, atti smisurati; ferma, come vedremo, la rilevanza dello stesso art. 3, II comma, in materia di spese di giustizia.

A parte ciò, ipotizzo che molti giudici non si rammarichino della novella perché, almeno in determinati contesti, la disciplina ora abrogata era già scarsamente rispettata; non voglio invece immaginare che si prefiggano, come forma di autodifesa, di leggere degli atti troppo corposi solo alcune pagine, scegliendole con i dadi del giudice Bridoye.

Battute a parte, è certo però che l'accresciuta complessità del giudizio, quando si realizzerà, dovrà riflettersi sull'entità delle spese di lite, tema su cui si tornerà più avanti.

§ 10. ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL NOSTRO PROCESSO QUOTIDIANO

§ 10.1. LA FASE CAUTELARE

Quando, oltre trent'anni fa, iniziai a svolgere il mio servizio esisteva un solo strumento di tutela cautelare, l'ordinanza collegiale, e ancora si discuteva se potesse essere utilizzata per la tutela d'interessi pretensivi.

Attualmente, nel giudizio amministrativo di primo grado esistono 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", e 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 nel 2024 (peraltro respinta), mentre sia nel 2023, sia nel 2022 non ne era stata presentata alcuna; una anteriore richiesta di decreto risale all'ottobre 2021, e il precedente all'ottobre 2020.

L'unica conclusione possibile è quella della marginalità di tale mezzo di tutela, che non ha in effetti pressoché nessuna utilità in un processo dai tempi e dai termini ordinari già molto contenuti, sicché non si vede perché presentare un preliminare compendio di ricorso, quando, con poco tempo in più, si può notificare un ricorso completo.

Quanto agli ulteriori mezzi cautelari, come già esposto, nel corso del 2024 sono state emesse 336 ordinanze cautelari e 117 decreti monocratici cautelari contro le 420 ordinanze cautelari e i 97 decreti monocratici del 2023, con una riduzione del 20% delle prime e un incremento del 20,5% dei secondi.

Per raffronto, nel corso del 2022 erano state emesse 696 ordinanze cautelari e 167 decreti monocratici in causa; nel corso del 2021 352 ordinanze cautelari e 182 decreti monocratici in causa; nel 2020 le ordinanze cautelari erano state 287 e 130 i decreti cautelari; inf ine nel 2019 le ordinanze furono 356 e i decreti 122.

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, se questo potere di revoca, pur provocato, è per il giudice decisamente rassicurante, quegli dovrebbe cercare di farne un uso limitato, ché può indicare un utilizzo imprudente del potere cautelare originariamente esercitato.

Ancora, chiunque svolga funzioni giudicanti, sa quanto l'esposizione dei fatti svolta dalle parti contrapposte si possa differenziare: sicché, soprattutto in presenza di situazioni particolarmente complesse e difficilmente ritrattabili nel seguito del giudizio, prima di assumere un provvedimento monocratico, il giudice dovrebbe procedere con prudente apprezzamento ad una pur sintetica istruttoria, compatibilmente con l'urgenza lamentata, per acquisire un quadro più completo possibile della vicenda, sicuramente utile anche per la successiva fase cautelare collegiale.

In ogni caso, proprio per l'incompletezza degli elementi disponibili, il giudice della cautela monocratica, per quanto si ritenga autorevole, dovrebbe avere l'umiltà di ricordare che la sua è, per il legislatore, una decisione del tutto transitoria, 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.

L'altro profilo del rito monocratico che merita di essere evidenziato è la frequente richiesta di emissione di un provvedimento cautelare fornendo giustificazioni esili o addirittura inconsistenti. Anche nel 2024, non è stata infrequente la richiesta 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 condanna d'ufficio la parte soccombente al pagamento di una sanzione pecuniaria, d'imposto 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.

Infine, qualche considerazione sulla fase collegiale cautelare.

Invero, rammentando le esperienze più recenti, si sarebbe tentati di affermare che stia diventando sempre meno frequente l'istanza cautelare canonica, tipizzata dal codice di rito all'art. 55, proposta cioè allo 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.

Sempre più di frequente le istanze proposte trascurano l'uno o l'altro dei due presupposti fondanti e, cioè, la probabile fondatezza del ricorso da una parte e il danno dall'altra, benché si possa affermare che quanto più è palese e significativo l'uno dei due elementi, tanto meno è rilevante l'altro, pur senza mai perdere del tutto la propria importanza.

Si deve invece constatare che, sempre più spesso, la fase cautelare rappresenta il momento istruttorio, latamente inteso, del processo amministrativo.

Invero, accade al giudice di percepire come l'istanza cautelare sia spesso presentata per sollecitare l'Amministrazione resistente a esaminare, con precedenza, nel breve intervallo corrente tra la notificazione del ricorso, e la successiva udienza, i contenuti di quello, e, comunque, per conoscere, sia pure sommariamente, le difese delle altre parti.

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 omessa solo nei casi in cui si voglia procrastinare la decisione di merito, altrimenti senz'altro dovuta in tempi ristretti, non è poi raro, e già vi si è fatto cenno, che tale istanza sia precipuamente finalizzata ad ottenere una celere fissazione della pubblica udienza di merito Ma il presidente accorto deve, a parer mio, rifiutare tale impostazione, che pregiudica il rispetto delle regole sulla fissazione, indicate dal citato art. 8 disp. att., mentre gli strumenti per il rapido passaggio dalla fase cautelare a quella di merito già esistono: si pensi, in particolare, all'ordinanza collegiale che, ex art. 55, X comma c.p.a, consente la fissazione dell'udienza pubblica come rimedio cautelare a sé.

Ancora, presentando l'istanza cautelare la parte ricorrente vuole spesso

giungere ad una sentenza abbreviata al termine della stessa udienza camerale, e ciò non è certo riprovevole, ma si deve tuttavia rimarcare che la sentenza in forma semplificata trova il suo fondamento, almeno di regola, in un numero limitato di questioni, processuali o di merito, da decidere: sicché, come prima osservato, paradossali sono 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.

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

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, se occorra a distanza di settimane o mesi, per 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 tale nuova udienza, a cui potrà seguire, se l'interesse sostanziale restasse insoddisfatto, la presentazione di un nuovo ricorso, anche per motivi aggiunti, o l'abbandono della lite; ovvero una pronuncia di rito satisfattiva, se la nuova fase si fosse conclusa utilmente per la parte ricorrente.

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

Tuttavia, poiché questo Tribunale ne ha fatto ampio uso anche nel 2024, 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 le ordinanze propulsive.

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 tentano di sottrarvisi.

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

In conclusione, va ribadito come la fase cautelare – generalmente immanente all'intero sistema della giustizia - 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 limitato 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: a ben vedere, come si ricordava prima, l'essenza di una pronuncia giurisdizionale è spesso contenuta in poche frasi, precedute e seguite da molte altre solo per ragioni di decoro, spesso del tutto inutili.

§ 10.2. I RITI SPECIALI.

Trascurando la fase di merito e la sentenza in forma semplificata, cui peraltro si è già accennato, meritano alcuni accenni i riti speciali.

Alcuni di essi, invero, costituiscono l'esito di un'importante evoluzione della giustizia amministrativa: mediante gli stessi si perviene, per le relative materie, a pronunce in tempi estremamente contenuti, a garanzia d'interessi essenzialmente strumentali, da cui si possono sviluppare successive azioni a tutela di posizioni sostanziali.

Va segnalato, in particolare, un accresciuto interesse presso il TAR di Brescia per l'accesso civico generalizzato, di cui all'art. 5, II comma, del d. lgs. 33/2013, avente lo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico; esso può essere esercitato da chiunque, sebbene, non di rado utilizzato con scopi sostanzialmente coincidenti con quello del comune accesso documentale, inutilizzabile in concreto per le più varie ragioni.

Ancora, si è affacciata a Brescia qualche isolata applicazione dell'art. 71-bis c.p.a., per cui, a fronte della presentazione di un'istanza di prelievo, il giudice, anziché fissare la pubblica udienza, può definire, in camera di consiglio, il giudizio con sentenza in forma semplificata; ed egualmente del rito di cui al successivo art. 72-bis, che consente una definizione particolarmente celere dei ricorsi suscettibili d'immediata definizione, ma per i quali non sia stata presentata istanza cautelare: disposizioni introdotte dall'art. 17 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, già citato, per "evitare la formazione di nuovo arretrato", ma non sempre utilizzate, probabilmente anche per la loro difficile collocazione nell'economia dei carichi di lavoro assegnati ai giudici.

Qualche considerazione in più merita il giudizio d'ottemperanza.

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 consegua o meno il bene della vita per cui agisce.

Infatti, il numero dei giudizi di ottemperanza sulle sentenze del giudice amministrativo è un indice significativo della qualità delle sentenze emesse costì, del rispetto che ne hanno le Amministrazioni, e, voglio aggiungere, della volontà dei difensori di operare per realizzare l'interesse dei propri assistiti, in relazione alle condizioni date.

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

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

L'abnorme numero di ricorsi per ottemperanza depositati nel corso del 2024, pari a 155, contro i 29 del 2023, conferma, nonostante le apparenze, le precedenti osservazioni.

Infatti, delle sentenze oggetto di esecuzione solo 19 sono state emesse dal giudice amministrativo, mentre tutte le altre riguardano l'esecuzione, di contenuto sostanzialmente pecuniario, di puntuali decisioni del giudice ordinario del lavoro, relative al riconoscimento a determinate categorie di insegnanti della cosiddetta "carta docente" ovvero, in alcuni casi, di retribuzioni integrative.

Si tratta, per vero, di un contenzioso affatto marginale sia per contenuti - gli atti introduttivi seguono sostanzialmente tutti lo stesso modello - che per importi (il valore di ogni ricorso va da poche centinaia a qualche migliaio di euro) ma che, con un sapiente coordinamento difensivo, si è sviluppato sull'intero territorio nazionale, con migliaia di ricorsi, rallentando così dapprima l'attività dei giudici del lavoro, e riversandosi ora sulla Giustizia amministrativa di primo grado per l'esecuzione delle sentenze divenute inoppugnabili.

Gli originari modesti importi, inizialmente richiesti, si sono così andati più che triplicando, a rilevante beneficio dei difensori, senza contare il danno complessivamente arrecato all'efficienza, già incerta, della Giustizia, e ciò perché l'Amministrazione statale non è stata sin qui in grado di affrontare adeguatamente l'impegno connesso, almeno con riferimento alle decisioni passate in giudicato, che ne costituiscono la maggior parte.

Va solo aggiunto che finalmente l'ultima legge di bilancio, di cui alla l. 30 dicembre 2024, n. 207, all'art. 1, comma 572, ha introdotto, almeno per la carta docente, una serie di disposizioni, le quali potrebbero favorire l'esecuzione volontaria delle sentenze passate in giudicato del giudice del lavoro: si deve peraltro registrare che, dall'inizio del 2025, sono state già proposti, solo innanzi a questo TAR, oltre sessanta nuovi ricorsi per ottemperanza proprio in questa materia, quasi si temesse un celere pagamento spontaneo che privasse di un ulteriore ritorno economico.

§ 11. I RAPPORTI CON IL FORO.

§ 11.1. GENERALITÀ.

L'ultima osservazione ci riporta al tema della relazione tra i giudici amministrativi e il Foro.

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 esclude particolari familiarità, le quali potrebbero far dubitare i molti dell'esistenza di influenze e privilegi per pochi, di cui neppure il sospetto deve cadere sul giudice.

Il processo, in un significato costituzionalmente accettabile, non potrebbe esistere se le parti non si avvalessero di difensori tecnici, privati o pubblici, come l'Avvocatura dello Stato, nel cui peculiare ruolo di *amicus curiae* questo Tribunale sempre confida: senza di loro mancherebbe l'imprescindibile contributo teorico e pratico che essi apportano al quotidiano esercizio della funzione giurisdizionale, sin dall'atto introduttivo del giudizio, pur nell'inevitabile parzialità connessa al loro ruolo.

I difensori operano intanto da snodo, talora molto impegnativo, tra i clienti da un canto e il giudice dall'altro; inoltre, realizzano quel contraddittorio tra le parti, di valore inestimabile per la decisione, giacché permette al giudice di esaminare tutte le prospettive della lite e va dunque dal giudice 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.

È dunque una conclusione ovvia che un processo senza difensori tecnici sarebbe la parodia di un processo, e il giudice se ne avvede soprattutto nelle occasionali situazioni in cui la parte si difende da sola, come in materia elettorale e di accesso.

Così, la partecipazione al giudizio di difensori capaci e preparati, maturati attraverso anni di esperienza nel settore - cui vanno aggiunti quanti, pur disponendo di una limitata esperienza, affrontano il processo amministrativo documentandosi convenientemente, con modestia e cautela - è essenziale perché il giudice possa emettere la migliore decisione possibile, ben informata e giusta, che è sempre, in qualche misura l'esito del loro apporto, anche quando le loro argomentazioni non vengono condivise.

Purtroppo, si deve riscontrare il crescente ingresso nelle nostre aule di patrocinanti occasionali, presumibilmente competenti in altri settori dell'ordinamento, ma affatto inadeguati nel contesto del diritto amministrativo: professionisti talvolta privi anche di essenziali nozioni processuali, i quali credono possibile non solo proporre, ma talora imporre in queste aule norme, regole e comportamenti appresi altrove, così finendo per danneggiare anche irreparabilmente i propri clienti, forse confidando che la loro impreparazione per indulgenza possa essere tralasciata.

Ebbene, si tratta di una speranza del tutto infondata, ferma l'applicazione delle norme in tema di regolarizzazione e di errore scusabile: il giudice è terzo e imparziale, sicché non può favorire alcuna delle parti in causa, per nessuna ragione, essendo suo preciso onere accertare se siano omessi o fraintesi atti processuali essenziali, come l'istanza di fissazione d'udienza, carenza cui segue l'estinzione per perenzione annuale; se termini perentori siano trattati come ordinatori o semplicemente ignorati; se s'impronti il ricorso introduttivo facendo richiamo ad una legislazione processuale, quella della l. 1034 del 1971, abrogata dal codice del 2010 (accade ancora), o se si riduca quel ricorso a semplice enumerazioni di fatti, dimenticando poi l'essenziale esposizione dei motivi specifici che devono costituire il nerbo dell'atto processuale.

Non insisto nell'elencare i contenuti di questa *Wunderkammer*: mi limiterò solo a evidenziare come il difensore occasionale spesso conosca male le disposizioni che regolano il processo telematico amministrativo, che corrispondono solo parzialmente a quelle del giudizio civile, e ciò impone di avviare un incidente di regolarizzazione, con aggravi e ritardi del giudizio.

Non mi illudo che sia possibile mutare radicalmente lo stato delle cose, tuttavia non posso esimermi, neppure quest'anno, dall'esortazione conclusiva di non improvvisarsi mai difensori in questo settore della Giustizia, che ha le sue peculiarità come ciascun altro, e non ammette se non minime approssimazioni.

Nessuno, del resto, giustificherebbe un ortopedico che si improvvisasse oculista, o un ingegnere elettronico che progettasse un ponte sospeso: e dunque rappresento la precisa intenzione, quale Presidente di questa Sede, di segnalare in futuro i casi più gravi di negligenza professionale ai Consigli professionali, affidando alla loro sensibilità le decisioni più adeguate.

§ 11.2. LA COLLABORAZIONE.

Naturalmente, come ho già accennato, esiste, e deve esistere anche una parte felicemente costruttiva dei rapporti con il Foro.

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

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

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

Lo stesso giudice, comunque, deve essere consapevole che all'Avvocatura privata si chiede una sempre maggiore specializzazione e s'impongono oneri crescenti, spesso non giustificati dai compensi effettivamente percepiti, i quali presuppongono comunque l'elevato rischio di chi opera fidando sulle proprie capacità e anche, non poco, sulla propria salute.

Ebbene, a quegli avvocati che, nonostante le difficoltà della loro professione, ogni settimana ci attendono con ricambiata puntualità; che si presentano davanti a noi, anche dopo ore di attesa, impeccabili nell'abbigliamento, controllati e composti, magari dopo aver riesaminato, fino ad un attimo prima del loro ingresso in aula, il proprio fascicolo, cartaceo o digitale; che sanno replicare esaurientemente anche alle domande meno gradite, e se del caso correggerci, garbatamente ma decisamente; a tutti loro vanno il ringraziamento mio e di tutti i magistrati di questa Sede.

§ 12. LE SPESE DI GIUSTIZIA.

Non si può omettere a questo punto di svolgere alcune considerazioni sul tema delle spese di giustizia.

Non vi è dubbio che l'esito favorevole di una lite non è completamente tale se chi ha ottenuto ragione, o comunque non è soccombente, ricorrente o meno che sia, ciò nonostante deve sopportare definitivamente, in tutto o in parte, le spese anticipate nel giudizio, per cui solo 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, non si può negare che la compensazione nel processo amministrativo sia tutt'altro che rara, e me ne dichiaro responsabile io per primo: la scelta di disporla, principalmente per la fase cautelare, ma altresì per il merito, è forse più frequente di quanto necessario, e probabilmente si eccede nell'individuare situazioni processuali che presentino significativi margini d'incertezza o di novità, a prescindere dal loro esito.

Un più attento rispetto della disciplina codicistica, nella realistica consapevolezza dei costi effettivi di un giudizio, a partire dal contributo unificato, è da proporre per il futuro, in ciò allineandosi al comportamento dei giudici ordinari; del resto, una puntuale e costante applicazione della regola della soccombenza può apparire severa, ma è nel complesso efficace, sia per scoraggiare le cause pretestuose, sia per dare piena soddisfazione a chi abbia dovuto agire o resistere in giudizio, abbia vinto la causa e si trovi comunque a dover sopportare un gravoso onere economico, che viene avvertito come particolarmente iniquo: e anche di questo il giudice deve farsi carico.

È da aggiungere che lo stesso art. 26 richiama altresì 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 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, non posso negare che queste disposizioni trovano di rado applicazione

nelle nostre decisioni, e sempre più mi convinco che tale scelta non è affatto opportuna.

Invero, non v'è dubbio che, all'atto dell'avvio di un giudizio amministrativo, con il suo severo 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; sebbene, in altri casi, la pretestuosità della lite, o, all'opposto, la sua fondatezza possono essere evidenti, ponendo anche la base per una sentenza semplificata.

Tuttavia, l'incertezza iniziale non ha spesso più valore nel momento in cui nella fase ordinaria di merito la lite perviene a decisione: ed è in quel momento, in particolare, che il giudice può - ma vorrei dire deve – verificare se sussistano i presupposti per l'applicazione delle diverse previsioni di cui all'art. 26.

Agire o resistere ingiustificatamente in giudizio, quando si potrebbe rinunciarvi, impone una sanzione, poiché determina un pregiudizio che trascende la singola fattispecie e si ripercuote, in misura variabile, sul servizio nel suo complesso, giacché è intuitivo che la Giustizia è bensì un bene comune, ma è anche un bene – o, meglio un servizio – all'evidenza scarso, disponibile cioè in quantità limitata, e deve essere goduto da ciascuno solo nei limiti della necessità e secondo il fine suo proprio.

È opportuno poi riflettere su di un secondo tema, ovvero sulla misura delle condanne alle spese, quando emesse: non di rado, sorgono nel giudice perplessità per quanto riguarda l'entità delle somme che da liquidare, rispetto alle norme generali che regolano la materia, abbastanza lineari nel loro contenuto, tra le quali sono d'immediata applicazione quelle contenute nel regolamento, di cui al d.m. 10 marzo 2014, n. 55, recentemente modificato dal d.m. 13 agosto 2022, n. 147, recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

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

Questa scarsa attenzione a tale aspetto dell'attività giurisdizionale ha radici antiche, e non è questa la sede per approfondirne le cause, se non per accennare che forse da un canto queste vanno correlati al rapporto tra giudizio e ricorso amministrativo, di regola solo tassato, e dall'altro alla circostanza che, di norma, una delle parti nel giudizio è una pubblica Amministrazione, e per lungo tempo è sembrato inappropriato che questa tanto percepisse quanto versasse somme

al di fuori delle prestazioni imposte per legge.

Tuttavia, il processo amministrativo è ormai un vero giudizio di parti, dove tutte possono essere costrette a sopportare delle spese, anche imponenti, per proporre e resistere alle domande introdotte nel processo, né ve ne sono che possono essere esentate dall'applicazione del principio di soccombenza solo per l'eventuale significato politico o simbolico della decisione di promuovere o resistere in un giudizio.

Il giudice amministrativo, nel liquidare i compensi, certo si preoccupa d'accertare il valore della controversia (art. 5 d.m. cit.), e tiene presenti i parametri generali descritti dall'art. 4 dello stesso decreto 10 marzo 2014.

È però altrettanto vero che raramente vengono rispettate le tabelle dei parametri forensi, per cui gli importi liquidati sono quasi sempre inferiori a quelli stabiliti, anche applicando le riduzioni consentite, mentre non si può dubitare che *unicuique suum tribuere* imponga di 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 di mantenere attiva una controversia di esito prevedibile, o di disinteressarsi alla questione delle spese quando si decida di abbandonare una lite pendente.

Un appropriato rapporto con il Foro potrà consentire al TAR di Brescia il raggiungimento di tale risultato: confido, in particolare, nelle indicazioni di CADLO e della rappresentanza degli avvocati degli Enti pubblici; e sarà sempre di grande utilità la ragionevole e realistica indicazione di parametri, nelle note spese depositate dai difensori.

§ 13. PROCESSO TELEMATICO E INTELLIGENZA ARTIFICIALE: ACCENNI.

È ormai dal 2018 che atti e documenti del processo amministrativo devono essere di norma composti o convertiti, e asseverati, in formato digitale, e poi depositati con modalità telematiche, così come i provvedimenti giurisdizionali e le comunicazioni di segreteria: e poiché un solo ricorso precedente, risalente al 2017, pende ancora – ma ne è stata da ultimo fissata l'udienza pubblica al 2 aprile 2025 che si crede conclusiva - posso dire che in questo Tribunale a tutti i giudizi pendenti trova applicazione il solo processo telematico.

Il nuovo modello processuale, la cui utilità è indiscutibile, è ormai assimilato dal Foro, anche se, come già accennato, talvolta ancora accade che nei giudizi non vengano puntualmente osservate le relative regole tecniche-operative,

ciò che impone al giudice di disporre attività di regolarizzazione mediante ordinanze collegiali, sin dalla fase cautelare, con intuibili ritardi: altro non v'è da aggiungere sul punto.

Al processo telematico può essere accostato il tema attualissimo dell'intelligenza artificiale (IA) la quale, ridotta all'essenziale, è l'abilità di una macchina di mostrare capacità umane quali il ragionamento, l'apprendimento, la pianificazione e la creatività: da poco si è iniziato ad affrontare il tema del suo impiego nell'ambito della Giustizia, e di quella amministrativa in particolare, che, proprio per il consolidato impiego del processo telematico, fornisce informazioni digitalizzate direttamente processabili o comunque traducibili in modelli di semplice apprendimento.

È probabile che la recente approvazione dello smisurato (180 considerando; 113 articoli e 13 allegati) regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e troverà piena applicazione dal 2 agosto 2026, darà un cospicuo impulso alle applicazioni del settore, anche in quello della Giustizia.

In particolare, il sessantunesimo considerando di tale regolamento 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 non dovrebbe 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; 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.

Attualmente, la Giustizia amministrativa si trova in una fase affatto iniziale di applicazione della IA, e dunque sarebbe del tutto fuori luogo soffermarsi a lungo su questo tema, che per ora non tocca l'attività quotidiana di questo Tribunale.

Le più recenti direttive del Servizio per l'informatica della Giustizia amministrativa escludono l'utilizzo dell'AI per la generazione di testi, e prevedono d'impiegarla invece per l'anonimizzazione, ovvero per attività di ricerca come l'identificazione di ricorsi pendenti correlati o simili, i precedenti giurisprudenziali e le norme pertinenti, con chiavi selettive assai più raffinate

delle attuali.

Personalmente ritengo che, con l'evoluzione tecnologica, il ruolo dell'IA supererà tali restrizioni. Se inizialmente si limiterà, ad esempio, alla segnalazione di violazioni di regole processuali, come il tardivo deposito di un ricorso o l'omissione di altra attività processuale obbligatoria per una delle parti, il suo ruolo andrà sicuramente crescendo, tenendo conto che il processo amministrativo è prevalentemente cartolare, con un numero limitato di Organi giurisdizionali da cui ritrarre i precedenti, e in cui di regola almeno una delle parti è una pubblica Amministrazione, la quale agisce secondo procedure prestabilite e formalizzate, seguendo prassi consolidate e documentando in forma scritta la propria attività.

Con tali premesse, sarà sempre più facile per la IA processare dati pertinenti alla fattispecie da decidere, e sempre più difficile per l'operatore umano sottrarsi ad un accresciuto impiego di tale strumento; come sempre è avvenuto per le rivoluzioni tecnologiche, anche la diffidenza verso la AI è destinata a ridursi gradualmente; difficile, e in fondo inutile, immaginarne ora gli esiti conclusivi.

Se può in qualche modo consolare, la IA nel settore della Giustizia ha in fondo il suo antico predecessore 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: insomma, ciò che si rivela essenziale è che *homo sapiens* non rinunci mai a detenere il potere di firma, e che tenga comunque sempre a portata di mano un interruttore, non solo metaforico.

§ 14. CONGEDO E FINIS.

Sono giunto al termine delle considerazioni sull'Ufficio in cui da anni svolgo il mio servizio e che spero un giorno esca dal suo ingiusto stato, pur solo formale, di minorità.

Invero, ho sempre parlato per l'intera relazione della Sede di Brescia, ma questa locuzione è, almeno per ora, un'imprecisione, essendole formalmente ancora attribuita la minore 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, al punto che l'attribuzione della qualità di Sede a Brescia non comporterebbe alcun onere aggiuntivo, né effetti sull'organizzazione amministrativa o sulla stessa inamovibilità dei magistrati che appunto non sono assegnati al TAR di Milano ma al TAR di Brescia.

Tuttavia, nonostante questi dati di realtà, Brescia non è ancora formalmente il secondo Tribunale amministrativo della Lombardia, e, finché non lo sarà, potrebbe essere cancellata, come si rischiò accadesse un decennio fa, per l'intervento di un Governo poco consapevole: eppure, è da credere che la molteplicità di sedi indipendenti non sia in contrasto con l'art. 125 della Costituzione, il quale lascia al legislatore ordinario la scelta, per ciascuna Regione, tra più Tribunali amministrativi e un Tribunale con sezioni staccate.

Non so se giungerò a vedere, almeno da questo scranno, il risultato che auspico, e in fondo è poco importante, poiché gli uomini piantano alberi perché altri uomini si siedano un giorno alla loro ombra.

Un esito minore, ma non privo di valore per dare piena dignità a questa Sede, si realizzerebbe se fosse affidato al Consiglio di Stato di dirimere i conflitti di competenza territoriale tra le Sedi e le Sezioni staccate, come già avviene per gli altri conflitti di competenza tra giudici amministrativi, tenuto conto che a stabilire la competenza dell'Ufficio, e dunque anche della Sede o della Sezione staccata, già sono esclusivamente le norme comuni di cui all'art. 13 c.p.a.

Tale risultato si realizzerebbe senz'altro con la mera abrogazione, senza ulteriori interventi, dell'art. 47 c.p.a., il quale attualmente attribuisce la soluzione dei conflitti di competenza, tra Sede e Sezione staccata, al Presidente della prima. Una norma, il ripetuto art. 47, che sembra determinare un'ingiustificata e irragionevole diversità di trattamento rispetto ad ogni altro conflitto, tenuto conto che nessun corrispondente potere regolatorio spetta al Presidente della Sede nelle ripartizioni tra Sede e Sezione delle controversie e dei magistrati, disciplinate invece, come già accennato, dalla legge o dall'Organo di autogoverno.

Mentre rileggevo questa mia relazione, piena di numeri, parole, proposte, allusioni, giustificazioni, speranze, illusioni, mi è sorto il dubbio che possa apparire come "*a tale told by an idiot, full of sound and fury, signifying nothing*".

Mi ha però infine illuminato

un breve apologo di Jorge Luis Borges: "*Un uomo si propone di disegnare il mondo. Nel corso degli anni popola uno spazio con immagini di province, di regni, di montagne, di isole, di pesci, di strumenti, di astri, di cavalli e di persone. Poco prima di morire, scopre che quel paziente labirinto di linee traccia l'immagine del suo volto*".

Grazie della pazienza e dell'attenzione.

APPENDICE I
SENTENZE DI RILIEVO EMESSE NEL CORSO DEL 2024

ESTENSORE LIMONGELLI

In materia di gare di appalto, l'utilizzazione di coefficienti intermedi da parte della commissione è legittima anche nel caso in cui tale facoltà non sia stata prevista in modo espresso dalla legge di gara (salvo il caso di un espresso divieto), rispondendo tale utilizzazione all'esigenza dell'organo straordinario dell'Amministrazione di effettuare una valutazione più puntuale, utilizzando una scala di valori più articolata; modalità da ritenersi consentita nell'esercizio della discrezionalità tecnica".
L'utilizzo di un coefficiente intermedio rispetto a quelli predeterminati dalla legge di gara non rende meno comprensibile la valutazione della commissione; infatti i descrittori relativi al coefficiente immediatamente superiore e a quello immediatamente inferiore consentono di dedurre in maniera sufficientemente chiara e trasparente il giudizio della commissione: a valutazione intermedia corrisponde un coefficiente intermedio, risultando l'offerta, nella valutazione, superiore al giudizio del coefficiente inferiore e inferiore al giudizio del coefficiente inferiore; così, ad esempio, l'attribuzione di un coefficiente di 0,60 sta ad indicare che l'offerta è stata ritenuta più che adeguata (0,50) ma inferiore a buona (0,75); e parimenti l'attribuzione di un coefficiente di 0.90 sta ad indicare che l'offerta è stata giudicata più che buona (0,75) e di poco inferiore a ottima (1,00).

Sezione II, 17 maggio 2024, n. 421

In presenza di una Scia che preveda la demolizione, totale o parziale, dell'edificio preesistente ai fini della sua ristrutturazione, non può dirsi esercitato "entro un termine ragionevole", come previsto dall'art. 21 nonies comma 1 della legge n. 241/90, un intervento in autotutela dell'amministrazione che intervenga ad inibire l'ulteriore corso dei lavori e ad imporre il ripristino dello stato dei luoghi a distanza di sette mesi dalla presentazione della Scia, allorché i lavori di demolizione siano già stati ultimati dall'interessato, dopo aver atteso, prima di avviarli, il consolidarsi degli effetti della propria segnalazione, e quindi confidando legittimamente nella regolarità dell'intervento. È vero che la legge pone, attualmente, un limite temporale massimo di 12 mesi per l'esercizio del potere di autotutela dell'amministrazione, ciò non toglie, tuttavia, che l'intervento interdittivo dell'amministrazione, oltre che esercitato nel rispetto di tale termine massimo, debba comunque intervenire entro un termine ragionevole in relazione alla specificità del caso concreto; e se dunque l'intervento edilizio indicato nella Scia contemplava la demolizione, totale o parziale, del fabbricato preesistente ai fini della sua ricostruzione, un intervento interdittivo (o addirittura ripristinatorio, come nel caso di specie) dell'amministrazione che

intervenga a distanza di diversi mesi dalla presentazione della Scia, allorché la demolizione sia stata già ultimata dall'interessato confidando nell'avvenuto consolidamento degli effetti della propria segnalazione, appare di per sé poco ragionevole; salvo – va aggiunto – che la ragionevolezza dell'intervento in autotutela non debba essere individuata nella sussistenza di specifici e rilevanti interessi pubblici, ulteriori rispetto alla mera esigenza di ripristinare la legalità asseritamente violata: i quali, peraltro, devono essere adeguatamente evidenziati nella motivazione dell'atto di autotutela".

Sezione II, 30 maggio 2024, n. 484

Nel procedimento elettorale vige il principio di strumentalità delle forme, che, in correlazione con la regola di conservazione delle operazioni elettorali, mira finalisticamente alla stabilità del risultato elettorale nonché al rispetto della volontà espressa dagli elettori. In ragione dell'operatività dell'istituto della illegittimità non invalidante, sono rilevanti soltanto le irregolarità sostanziali, influenti, cioè, sulla libera espressione del voto e sulla complessiva attendibilità del risultato finale. Sono invece irrilevanti le irregolarità non sostanziali, ovvero i vizi nella compilazione dei verbali delle sezioni elettorali, inerenti alla corrispondenza tra il numero degli iscritti e i votanti, il numero delle schede autenticate, il riepilogo dei voti relativi allo scrutinio, la congruenza tra i voti di preferenza e i voti di lista. È, in ogni caso, sempre onere di chi agisce in giudizio avverso gli atti elettorali dimostrare in che modo le presunte irregolarità, alterando la manifestazione del voto, comportino l'illegittimità del risultato proclamato e l'ottenimento di quello auspicato.
Sezione II, 20 dicembre 2024, n. 1023

ESTENSORE FEDE

La valutazione di compatibilità paesaggistica della sostituzione di una linea elettrica preesistente, per la quale a suo tempo era stata rilasciata l'autorizzazione paesaggistica, deve essere compiuta chiedendosi se tale sostituzione determini un miglioramento o un peggioramento dell'impatto sul paesaggio rispetto all'opera esistente, e non può invece essere compiuta come se si trattasse di un intervento ex novo su un'area integra.
Nel caso in cui la Soprintendenza emetta il parere negativo di compatibilità paesaggistica (conforme alla proposta dell'amministrazione procedente) dopo il termine previsto dall'art. 146, comma 8, d.lgs. 42/2004, il preavviso di rigetto ex art. 10 bis legge 241/1990 deve essere inviato dall'amministrazione procedente, e non dalla Soprintendenza, e questo sia qualora si ritenga che il parere tardivo sia valido ma non vincolante, sia qualora si ritenga invece che col decorso del termine per l'espressione del parere si formi il silenzio-assenso ai sensi dell'art. 17 bis legge 241/1990, e che conseguentemente il parere tardivo sia inefficace ai sensi dell'art. 2, comma 8 bis, della medesima legge: in entrambe

le ipotesi, infatti, la determinazione del contenuto negativo del provvedimento finale è assunta dall'amministrazione procedente, ed è pertanto corretto che il contradditorio procedimentale di cui all'art. 10 bis legge 241/1990 si svolga con quest'amministrazione.

Sezione I, 26 aprile 2024, n. 338

I prezzi del servizio integrato di gestione dei rifiuti, risultanti dall'applicazione del metodo tariffario adottato con delibere di ARERA ai sensi dell'art. 1, comma 527, lett. f, legge n. 205/2017, non si sostituiscono ai prezzi pattuiti nel contratto d'appalto stipulato tra il gestore del servizio e l'ente territorialmente competente, con il meccanismo di cui agli artt. 1339 e 1419, 2° comma, c.c., se questi ultimi prezzi risultano inferiori.

Sezione I, 28 giugno 2024, n. 580

In un giudizio in materia di appalto pubblico, il ricorso per accesso ex art. 116, comma 2, c.p.a., proposto da parte controinteressata un giorno libero prima dell'udienza pubblica, al dichiarato fine di acquisire documenti che le potrebbero essere utili per sollevare eccezioni o svolgere mere difese rispetto al ricorso, è irricevibile perché tardiva, in quanto avrebbe dovuto essere formulata in tempo utile per formulare quelle eccezioni e difese nei termini perentori fissati dall'art. 73, 1° comma, c.p.a. (dimidiati ex art. 119, comma 2, c.p.a.), e cioè il termine di quindici giorni liberi prima dell'udienza per il deposito di memorie, o tutt'al più il termine di dieci giorni liberi prima dell'udienza per il deposito di repliche.

Sezione I, 15 ottobre 2024, n. 811

ESTENSORE DI PAOLO

Il c.d. screening di cui all'art. 19 D. Lgs. 152/2006 svolge una funzione preliminare, in quanto volto a sondare l'incidenza del progetto sull'ambiente e sulla salute pubblica e l'amministrazione, solo ove ravvisi effettivamente una significatività della stessa in termini negativi, impone il passaggio alla fase successiva della relativa procedura di VIA.
In materia di valutazione d'impatto ambientale, le categorie di progetti che possono essere sottoposte alla verifica di assoggettabilità coincidono con quelle rispetto alle quali la V.I.A. è solo eventuale, tra i quali i progetti elencati nell'Allegato IV (screening di competenza regionale): la verifica non può dunque essere considerata una fase costitutiva ed imprescindibile della V.I.A., perché essa non deve essere esperita sempre, ma solo rispetto ai progetti appena elencati, e rispetto ai quali alla valutazione vera e propria si arriva in via eventuale, in base cioè proprio all'esito in tal senso della verifica di assoggettabilità.
Nella fase della verifica di assoggettabilità a VIA di un progetto (c.d. screening), non è dovuto l'invio del preavviso di rigetto ex art. 10 bis, l. n. 241 del 1990 in ragione dell'assoluta specialità del procedimento de quo, che resta un - eventuale - passaggio intermedio verso la

VIA completa, al cui interno verranno recuperate tutte le necessarie istanze partecipative, e gli apporti contributivi che la parte vorrà addurre, in quanto essa sì risolvibile in un atto di diniego.
A sua volta, l'assoggettamento a VIA non è un rigetto di un'istanza presentata dalla ricorrente quanto, piuttosto, un provvedimento interlocutorio, che non si esprime in senso positivo né negativo sul progetto presentato, ma è solo una decisione di sottoporre il progetto stesso alla successiva fase di VIA, qualora il medesimo possa avere "possibili effetti negativi apprezzabili sull'ambiente" e, pertanto, allo stesso non è applicabile l'art. 10 bis, L. n. 241/90.

Sezione I, 28 marzo 2024, n. 258

La responsabilità per i danni all'ambiente rientra nel paradigma della responsabilità extracontrattuale soggettiva (c.d. responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c.), con esclusione di una qualsivoglia forma di responsabilità oggettiva.
Sulla scorta delle indicazioni della Corte di Giustizia UE, è da escludere l'applicabilità di una impostazione "penalistica" (incentrata sul "superamento del ragionevole dubbio"), trovando invece applicazione, ai fini della sussistenza del nesso di causalità tra attività svolta sull'area ed inquinamento dell'area medesima, il canone civilistico del "più probabile che non»; pertanto l'individuazione del responsabile può basarsi anche su elementi indiziari, e la prova può dunque essere data anche in via indiretta o indiretta, potendo in tal caso l'amministrazione avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 c.c.
Il D. Lgs. n. 152 del 2006 riconosce alla P.A. il potere di ordinare al privato di eseguire la bonifica attraverso l'emanazione dell'ordinanza ex art. 244, comma 2, che, tuttavia, può essere emanata solo nei confronti del responsabile della contaminazione; pertanto, ai sensi dell'art. 242 D. Lgs. n. 152 del 2006, gravano sul solo responsabile dell'inquinamento gli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale a seguito della constatazione di uno stato di contaminazione, non essendo configurabile una responsabilità in via automatica, in maniera oggettiva, per posizione o per fatto altrui, e, quindi, l'obbligo di bonificare per il solo fatto di rivestire una data qualità, ove non si dimostri l'apporto causale colpevole del soggetto al danno ambientale riscontrato

Sezione I, 29 aprile 2024, n. 354

L'avviso orale emesso dal questore è un provvedimento monitorio, col quale si invita il soggetto intimato a modificare il proprio comportamento, per non incorrere in ulteriori e più gravi condotte pericolose ovvero commettere reati. Tale provvedimento ha finalità preventiva, sicché l'esercizio del potere di cui è titolare l'Autorità di pubblica sicurezza non presuppone che sia accertata la responsabilità penale dell'interessato o comunque l'esistenza di fatti configurabili come reati, potendo basarsi il giudizio di pericolosità su elementi circostanziati anche di valenza indiziaria apprezzati con ampia discrezionalità,

Nell'accertamento e nella valutazione dei presupposti richiesti dalla legge per l'emissione dell'avviso orale, il sindacato del giudice amministrativo si limita a verificare la sussistenza di profili d'irragionevolezza od arbitrarietà dell'iter logico seguito dall'amministrazione o della motivazione adottata, mentre non trova applicazione il principio della presunzione di innocenza, applicabile in sede penale, poiché tale misura di prevenzione assolve a una funzione anticipatoria rispetto all'azione antigiuridica temuta da parte del soggetto avvisato, sul quale grava, in via meramente indiziaria, una ragionevole probabilità di reiterazione di propositi criminosi, per cui è legittimo procedere all›avviso orale anche in assenza di contestazioni sottoposte all›esame della Autorità Giudiziaria, purché emerga una situazione nel suo complesso rivelatrice di personalità incline a comportamenti antisociali, che ne fanno ragionevolmente ascrivere l'appartenenza ad una delle categorie di cui all'art. 1 del d.lgs. 159/2011.

Sezione I, 6 settembre 2024, n. 731

ESTENSORE BUZANO

All'esito di una procedura comparativa per la chiamata, ai sensi dell'art. 18, commi 1 e 4, l. n. 240/2010, dei professori universitari di prima e di seconda fascia, si pone in contrasto con la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea di cui all'art. 45, § 1, T.F.U.E il mancato riconoscimento, ai fini dell'inquadramento retributivo, dell'attività svolta dal candidato quale studioso stabilmente impegnato all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario "...in posizione di livello pari a quella oggetto del bando..." (art. 18, comma 1, lett. b) l. n. 240/2010), poiché può ostacolare l'esercizio del diritto alla libera circolazione da parte del lavoratore, che verrebbe dissuaso ad abbandonare il proprio Stato di origine per svolgere la medesima attività lavorativa in un diverso Stato membro, qualora al suo rientro riceva un trattamento meno favorevole rispetto a chi abbia svolto tutta la sua carriera nel proprio Stato di origine. Il ravvisato contrasto può essere evitato mediante un'interpretazione conforme della normativa nazionale, valorizzando tanto la disciplina contenuta nell'art. 79 del r.d. n. 1592/1933, tuttora vigente, a norma del quale "Qualora le nomine, in seguito al risultato dei concorsi di cui ai precedenti articoli, cadano su chi già ricopra il posto di professore di ruolo, questi conserva la propria anzianità e il grado che occupava al momento della nuova nomina", quanto, in via analogica, la previsione di cui all'art. 1, IX comma, ultimo periodo, della l. 230/2005, in forza del quale, in caso di chiamata diretta, "Il rettore, con proprio decreto, dispone la nomina determinando la relativa classe di stipendio sulla base della eventuale anzianità di servizio e di valutazioni di merito".

Sezione I, 23 febbraio 2024, n. 150

La legittimazione ad agire o a resistere nel giudizio civile a tutela di un diritto di servitù di uso pubblico, riconosciuta sia all'ente rappresentativo della collettività che ne beneficia, sia a ciascun cittadino appartenente a tale collettività, non fa venire meno la titolarità sostanziale del diritto in questione in capo al Comune a favore del quale tale diritto è stato accertato da una sentenza civile passata in giudicato. Deve pertanto essere riconosciuto all'Amministrazione comunale, quale titolare del diritto di uso pubblico accertato dal giudice civile, il potere di compiere atti dispositivi dello stesso (come il trasferimento della servitù di uso pubblico in un luogo diverso da quello nel quale è stata stabilita originariamente), purché tale potere venga esercitato nel rispetto dei principi dell'azione amministrativa e della tutela dei beni pubblici e sia funzionalizzato al perseguimento dell'interesse pubblico, non potendo la modifica di un diritto di uso pubblico, accertato giudizialmente nell'interesse della collettività, avvenire sulla base di un mero accordo iure privatorum tra la pubblica amministrazione e il privato.

Sezione I, 17 maggio 2024, n. 429.

La disciplina del T.U.L.P.S. e quella delle sanzioni amministrative in materia di caccia (con particolare riferimento alla sanzione della sospensione e della revoca della licenza di porto di fucile per uso caccia di cui all'art. 32 l. n. 157/1992) non si trovano in un rapporto di genere a specie ma in un rapporto di autonomia, tale per cui la previsione di specifiche sanzioni per le violazioni in materia di caccia non preclude l'emanazione dei provvedimenti, di natura preventiva e cautelare, previsti dalle leggi di pubblica sicurezza, quali il divieto di detenzione di armi ai sensi dell'art. 39 T.U.L.P.S. L'esercizio di tale potere, tuttavia, deve essere sorretto da un'autonoma motivazione che dia conto della sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 39 T.U.L.P.S., non potendosi fondare su un mero automatismo derivante dall'accertamento della violazione commessa nell'attività di caccia, in assenza di una valutazione in concreto del fatto addebitato e delle connesse esigenze cautelari con riferimento al giudizio di inaffidabilità del soggetto nell'uso delle armi.

Sezione I, 5 luglio 2024, n. 610

ESTENSORE ROSSETTI

In caso di sinistro stradale, le immagini registrate e conservate in sistemi di videosorveglianza urbana rientrano nella nozione di documento amministrativo, e poiché tali immagini consentono di ricostruire la dinamica del sinistro, incidendo, per tale via, nel giudizio azionabile per l'accertamento della relativa responsabilità, sussiste il nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta dall'interessato alla verità dei fatti e la situazione finale che l'istante intende tutelare.
L'acquisizione delle immagini pubbliche di videosorveglianza è legittima e possibile

deve tuttavia avviene coordinando le esigenze difensive, poste a base di chi ne invochi l'ostensione, con la necessità di salvaguardare il vincolo di temporaneità che deve connotare la conservazione dei dati personali, poiché dalle registrazioni tramite il sistema di videosorveglianza possono venire in rilievo anche dati sensibili e comunque dati di soggetti "terzi" estranei alla vicenda.

Sezione II, 29 luglio 2024, n. 671

È legittima l'ordinanza con la quale il Comune, in forza delle risultanze degli accertamenti effettuati dal responsabile dell'area tecnica dell'Ente, ha ordinato al proprietario di un terreno con destinazione urbanistica ad "ambito di trasformazione residenziale esogena ecosostenibile, area urbana edificabile", la rimozione ed il ripristino dello stato dei luoghi, in relazione alla realizzazione, senza titolo, in un'area di oltre 16.000 mq., di lavori consistenti in imponenti interventi di rimozione vegetazione, movimento terra e livellamento del terreno preesistente, con stesura a secco di materiale inerte con funzione drenante per sottofondo Deve infatti escludersi che tale intervento sia classificabile come di edilizia libera, atteso che emerge immediatamente l'alterazione massiva di un' intera zona non marginale o limitata del territorio, che va qualifica come nuova costruzione, secondo una visione complessiva e non atomistica delle opere realizzate, considerando la complessiva portata dell'operazione di livellamento, aggravata dalla fragilità di un contesto territoriale sottoposto a vincolo paesaggistico.
Sezione II, 6 settembre 2024, n. 730
La legittimazione ad agire dei consiglieri di minoranza ha carattere eccezionale e va ricondotta a quelle ipotesi in cui costoro, agendo in giudizio, lamentano la lesione di quelle che sono le prerogative riconducibili al loro munus: in particolare essi possono impugnare gli atti ritenuti pregiudizievoli, quando ravvisino e censurino: a) le erronee modalità di convocazione dell'organo consiliare; b) la violazione dell'ordine del giorno; c) l'inosservanza del termine di deposito della documentazione necessaria per poter liberamente e consapevolmente deliberare; d) la preclusione, in tutto o in parte, dell'esercizio delle funzioni relative all'incarico rivestito.

Sezione II, 23 settembre 2024, n. 752

ESTENSORE CAPPELLI

L'art. 114, V comma, del D.lgs. n. 297/1994 demandando all'Amministrazione la valutazione in ordine alla permanenza degli alunni con particolari esigenze di salute nella scuola dell'infanzia, anche oltre il limite anagrafico stabilito e per il tempo strettamente necessario all'acquisizione dei prerequisiti per la scuola primaria, postula una sovraordinazione del diritto alla salute rispetto a quello all'istruzione, non in un'ottica di alternativa ma di necessaria complementarità che deve orientare l'Amministrazione nella concretizzazione

dei presupposti e dei limiti della deroga all'obbligo scolastico, sulla base di un giudizio, da effettuarsi caso per caso, in ordine alla condizione effettiva del minore. Ne deriva che il periodo di ulteriore permanenza "non superiore ad un anno scolastico", fissato dalla Circolare del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 547 del 21 febbraio 2014, quale limite all'operatività di detta deroga, va dunque ricostruita attraverso una doverosa interpretazione secundum legem e non costituisce un limite temporale assoluto al diritto di trattenimento nella scuola dell'infanzia, ma come limite temporale della deroga, scaduto il quale sarà onere dell'Amministrazione procedere ad una nuova valutazione prognostica sulla base di documentata certificazione e su istanza della famiglia.

Sezione II, 16 ottobre 2024, n. 815

In tema di ottemperanza, la quantificazione della somma spettante a titolo di maggior trattamento retributivo, individuata quale danno da perdita di chance per l'attribuzione di un incarico dirigenziale, deve necessariamente ancorarsi ad un parametro concreto e non può operarsi riguardo a componenti variabili di retribuzione la cui previsione, rimessa alla contrattazione collettiva aziendale nella concreta determinazione tra un minimo ed un massimo, risulti ratione temporis inesistente.
La mancata attuazione, a livello di contrattazione aziendale, delle disposizioni negoziali collettive – anch'essa esplicazione di libertà negoziale sub specie del diritto delle parti di non concludere alcun contratto - impedisce al giudice di sostituirsi in tale prerogativa anche ai soli fini di determinarne un criterio probabilistico di quantificazione: pertanto, il rinvio operato dal giudice del lavoro al maggior trattamento retributivo connesso all'incarico, deve essere inteso quale rinvio mobile alla norma del contratto collettivo che può variare con la fonte esterna che ne costituisce integrazione.

Sezione II, 25 novembre 2024, n. 943

Non può essere considerata valida la scheda in cui l'elettore ha votato con un crocesegno il simbolo di una lista, attribuendo poi la preferenza ad un candidato della stessa lista e quasi omonimo del candidato sindaco, ma segnandola nel riquadro destinato ad altra lista, giacché la scheda reca una contraddittoria espressione di voto che non appare ragionevolmente giustificabile, e da cui non può desumersi in modo inequivocabile la volontà dell'elettore. Tale comportamento interrompe la direzione del voto dal candidato consigliere alla lista e poi al candidato sindaco, e non è spiegabile come frutto di un errore di cui si possa individuare la causa, sicché non trova applicazione la regola della nullità del solo voto di preferenza come previsto dall'art. 57 comma 7 del DPR 570/1960, che regola la diversa ipotesi dell'inserimento nel riquadro della lista votata di un candidato non appartenente alla stessa lista.

Sezione II, 16 dicembre 2024, n. 1002

ESTENSORE MARCHIÒ

Con riferimento alle prove orali concorsuali, le norme dei bandi di concorso e le altre disposizioni della procedura che pongano interamente a carico dei candidati il rischio del caso fortuito devono essere disapplicate, quando risultino in concreto sproporzionate ed irragionevoli: dovrà essere in particolare accertato se la tutela della posizione individuale comprometta il buon esito della procedura, o ne dilati eccessivamente la durata e i costi, oppure si traduca in un vantaggio comparativo per il candidato stesso, o in una rimessione in termini a fronte di situazioni dove la negligenza o l'imprudenza abbiano avuto un qualche peso.
Sezione II, 23 ottobre 2024, n. 829

Nel caso della litispendenza fra giudici appartenenti a distinte giurisdizioni, l'istituto della litispendenza resta assorbito dal difetto di giurisdizione: tuttavia, se presso una giurisdizione si sia formato un giudicato, il giudice appartenente all'altra può prenderne atto ai fini della dichiarazione di inammissibilità del ricorso proposto per secondo.

Sezione II, 15 novembre 2024. n. 917.

Al giudice spetta il controllo di ragionevolezza, logicità, coerenza ed attendibilità sulle valutazioni tecniche espresse nel provvedimento impugnato, la cui motivazione deve essere tanto più esaustiva quanto più ampia è la discrezionalità che caratterizza il potere esercitato. L'operato della Soprintendenza va valutato tenendo conto del preesistente degrado dell'immobile, pur se sottoposto a vincolo già prima del suo recupero: se la continuità materiale è venuta meno per il degrado delle strutture oggetto di intervento, la replica dei caratteri tipologici originari non può essere che tendenziale, lasciando spazio, nei limiti dello stretto necessario, a quanto richiesto dalle condizioni di agibilità, e consentendo dunque in tali limiti d'introdurre innovazioni che lo rendano in concreto utilizzabile secondo la sua destinazione.

Sezione II, 16 dicembre 2024, n. 1000

ESTENSORE SICCARDI

Se è astrattamente vero che l'iscrizione alla cd. white list è disciplinata dagli stessi principi che regolano l'interdittiva antimafia, con conseguente applicazione dell'art. 91, V comma, del D.lgs. 159/2011, il quale prevede l'obbligo per la Prefettura di aggiornare l'informativa a seguito di motivata istanza, tale disposizione va interpretato secondo il canone della buona fede e considerando la norma nel suo complesso.
Il legislatore, infatti, ha fatto riferimento ad una richiesta "documentata", perimetrando

la sussistenza del potere/dovere di aggiornamento nel caso in cui siano venute meno "circostanze rilevanti" della sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, sicché l'obbligo di provvedere sull'istanza sussiste solamente quando la stessa sia bensì documentata, ma adduca inoltre concreti elementi di novità, per tali facilmente percepibili, non ancora vagliati dall'Amministrazione e suscettibili di modificare il quadro indiziario posto alla base dell'interdittiva o del diniego di iscrizione alla cd. white list.
Al lume di un giudizio di prognosi postuma ex ante, in definitiva, il novum deve, effettivamente, essere suscettibile di mutare il complesso degli indizi di rischio di permeabilità mafiosa dell'impresa: tenuto presente che lo scopo dell'istituto revisionale è consentire all'impresa di non restare assoggettata sine die a misure non più giustificate, sottoponendo all'Amministrazione elementi di rilevante novità, quella non ha l'obbligo di esaminare una richiesta di palesemente pretestuosa ed emulativa, in contrasto con il canone di buona fede, giacché non concretamente finalizzata ad una reale rappresentazione di elementi nuovi e potenzialmente incisivi sul piano indiziario del rischio infiltrativo (nel caso di specie, l'impresa aveva presentato quattro successive richieste in un breve intervallo di tempo, senza addurre significativi cambiamenti).

Sezione I, 24 dicembre 2024, n. 1046

Nelle gare per la fornitura di beni, il principio di equivalenza è stato introdotto a sistema dal legislatore europeo per evitare il restringimento della concorrenza a causa della richiesta di particolari "specifiche tecniche" dei prodotti da parte delle stazioni appaltanti e permea l'intera disciplina dell'evidenza pubblica: ammettere alla comparazione prodotti aventi specifiche tecniche equivalenti a quelle richieste, infatti, realizza il principio del risultato e risponde ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, implementando la massima partecipazione alle pubbliche gare, rendendo l'esercizio della discrezionalità tecnica da parte dell'Amministrazione rispondente ai canoni della ragionevolezza e proporzionalità.
Circa la compatibilità dello stesso principio con i "requisiti minimi obbligatori" richiesti a pena di esclusione dell'offerente, occorre analizzare la loro natura funzionale o strutturale, sulla scorta di un esame concreto della lex specialis di gara.
Vanno qualificati come "requisiti funzionali" quelle specifiche caratteristiche richieste dall'Amministrazione per il perseguimento di determinate finalità: in tale ipotesi queste possono essere realizzate anche attraverso prodotti o servizi aventi caratteristiche diverse, ma medesima efficacia finalistica; in via residuale, invece, vanno qualificati come "requisiti strutturali" quelle specifiche richieste non collegate, nella lex specialis di gara, al soddisfacimento di bisogni o alla realizzazione di particolari finalità.

Sezione I, 13 dicembre 2024, n. 994

Per giurisprudenza consolidata, al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica sono

legittimati a proporre opposizione tanto i controinteressati, quanto le amministrazioni resistenti, anche statali: trattandosi di parti necessarie del processo amministrativo che hanno subito l'iniziativa del ricorrente ed hanno interesse a conservare l'atto impugnato, va garantita la loro facoltà di scelta che la controversia sia decisa nella sede giurisdizionale, assistita da maggiori garanzie rispetto a quella del ricorso al Capo dello Stato.
La legittimazione a proporre l'opposizione spetta peraltro a coloro che rivestano effettivamente la qualità di resistente e controinteressato rispetto all'oggetto del ricorso straordinario, quale titolare di una posizione sostanziale dalle caratteristiche di concretezza, personalità ed attualità. È dunque insufficiente essere stato individuato come parte dal ricorrente nel ricorso straordinario: l'opposta conclusione equivarrebbe a consegnare all'arbitrio del ricorrente il potere di attribuire posizioni giuridiche in capo ai soggetti cui scelga di notificare il ricorso straordinario, in pieno contrasto con l'immanente principio ordinamentale che attribuisce al solo legislatore la qualificazione di posizioni soggettive e l'attribuzione dei relativi strumenti di tutela.

Sezione I, 25 ottobre 2024, n. 848

ESTENSORE RIZZO

La decadenza della concessione per mancato esercizio non costituisce un effetto che si verifica ex lege al ricorrere del presupposto normativo, richiedendo, viceversa, l'intermediazione del potere pubblico attraverso l'emanazione di un provvedimento motivato, all'esito di un procedimento necessariamente preceduto dalla contestazione al concessionario delle circostanze che giustificano la decadenza. La posizione soggettiva che si fa valere in giudizio riveste la consistenza di interesse legittimo e non di diritto soggettivo; per cui la domanda giudiziale ha ad oggetto l'esercizio di un potere autoritativo di accertamento dell'intervenuta decadenza del rapporto di concessione, spettante all'amministrazione ed avente natura costitutiva. (Nella fattispecie in esame, il giudice ha dichiarato inammissibile la domanda di accertamento della decadenza dalla concessione, sia per omessa sollecitazione della Provincia a dichiarare la stessa sia per violazione del divieto, ex art. 34, comma 2, c.p.a., di pronuncia giudiziale con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati).

Sezione I, 6 novembre 2024, n. 916

All'accertamento di compatibilità paesaggistica sono estensibili i princìpi, formulati dalla giurisprudenza con riferimento al permesso di costruire, per cui il rilascio del permesso di costruire per lavori edilizi, da eseguirsi su parti indicate come comuni del fabbricato e comportanti opere non connesse all'uso normale della cosa comune, presuppone che l'ente comunale, qualora uno o più condomini si attivino per denunciare il proprio dissenso rispetto al rilascio del titolo edilizio o sia evidente la compromissione del

compendio condominiale, si attivi per verificare se, a base dell'istanza edificatoria, sia riconducibile l'effettiva sussistenza della disponibilità del bene oggetto dell'intervento edilizio, circoscrivendo invero l'art. 11 del d.P.R. n. 380/2001 la legittimazione attiva all'ottenimento del titolo abilitativo "al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo". Nel senso dell'estensione depone il tenore delle disposizioni normative di cui agli artt. 146 e 167 d.lgs. 42/2004 dettate in relazione ai beni vincolati, le quali, laddove attribuiscono al proprietario e ai soggetti che vantino una relazione qualificata col bene, la legittimazione a presentare l'istanza di autorizzazione paesaggistica, riproducono sostanzialmente il contenuto delle disposizioni dettate in materia edilizia dagli artt. 11 e 36 del d.P.R. 380/2001, individuando tra i destinatari dei rispettivi titoli i medesimi soggetti. Secondo un'argomentazione a contrario, sarebbe irragionevole ritenere che il consenso dei condomini sia necessario solo in relazione alla richiesta di permesso di costruire e non anche rispetto all'autorizzazione paesaggistica, e ciò perché il rilascio di tale titolo in assenza di consenso si rivelerebbe inutile, atteso che l'assentibilità edilizia dell'intervento sarebbe poi concretamente preclusa dall'impossibilità di rilascio del permesso di costruire per il mancato assenso degli altri comproprietari.

Sezione I, 6 novembre 2024 n. 919

Sussiste in capo alla P.A. l'obbligo di provvedere sulla istanza avanzata da un operatore economico, tendente ad ottenere il riconoscimento del compenso revisionale relativo ad un contratto di appalto di servizi, con conseguente illegittimità del silenzio osservato dalla stazione appaltante sulla medesima istanza.
Alla luce della formulazione dell'art. 106, comma 1, lettera c, del d.lgs. n. 50/2016 sussiste l'obbligo dell'Amministrazione di provvedere sull'istanza di adeguamento dei prezzi, nell'esercizio del potere previsto dalla medesima disposizione. Non vi è dubbio che la posizione del soggetto, il quale presenta un'istanza volta ad ottenere la modifica del prezzo del contratto abbia consistenza di interesse legittimo pretensivo, atteso che il potere di revisione dei prezzi, allorché, come nella specie, venga in rilievo l'an della pretesa, si configura come un potere autoritativo di tipo tecnico discrezionale.

Sezione I, 20 novembre 2024, n. 949

APPENDICE II
STATISTICHE

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI DAL 01/01/ 2024 AL 31/12/2024						
SEZ.	TIPO PROVVEDIMENTI	DEFINISCONO	NON DEFINISCONO	TOTALE	RICORSI DEFINITI	RICORSI NON DEFINITI
1	SENTENZA	315	3	318	345	3
1	DECRETO COLLEGIALE	0	0	0	0	0
1	ORDINANZA PRESIDENZIALE	0	9	9	0	7
1	ORDINANZA CAUTELARE	0	223	223	0	204
1	DECERETO CAUTELARE	0	67	67	0	57
1	DECRETO DECISORIO	6	0	6	6	0
1	ORDINANZA COLLEGIALE	5	113	118	5	115
1	DECERTO INGIUNTIVO	0	0	0	0	0
1	SENTENZA BREVE	202	0	202	209	0
1	DECRETO PRESIDENZIALE	20	8	28	20	7
1	GRATUITO PATROCINIO	0	45	45	0	37
TOTALE		**548**	**468**	**1016**	**585**	**430**
SEZ.	TIPO PROVVEDIMENTI					
2	SENTENZA	286	3	289	294	3
2	DISPOSITIVO SENTENZA	6	0	6	6	0
2	ORDINANZA CAUTELARE	0	113	113	0	105
2	DECERETO CAUTELARE	0	50	50	0	42
2	DECRETO DECISORIO	20	1	21	20	1
2	ORDINANZA COLLEGIALE	2	63	65	2	58
2	DECERTO INGIUNTIVO	0	0	0	0	0
2	SENTENZA BREVE	57	0	57	57	0
2	DECRETO PRESIDENZIALE	1	8	9	1	8
2	DECRETO COLLEGIALE	0	0	0	0	0
2	GRATUITO PATROCINIO	0	4	4	0	4
TOTALE		**372**	**242**	**614**	**380**	**221**

RICORSI DEPOSITATI DAL 1 GENNAIO AL 31 DICEMBRE 2024			
OGGETTO	I SEZIONE	II SEZIONE	TOTALE
ACCESSO AI DOCUMENTI	10	19	29
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	10	0	10
AGRICOLTURA (ALTRO)	0	6	6
AGRICOLTURA (QUOTE LATTE)	5	16	21
AMBIENTE	54	0	54
APPALTI PUBBLICI DI FORNITURA	11	0	11
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI	0	11	11
APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	30	1	31
AREA PUBBLICA	1	0	1
ASSISTENZA PUBBLICA	5	0	5
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	11	22	33
CACCIA	4	0	4
CIRCOLAZIONE STRADALE	0	12	12
COMMERCIO	0	21	21
COMUNE	4	3	7
CONCESSIONE DI SERVIZI	3	0	3
CONTABILITA' PUBBLICA	0	11	11
DEMANIO E PATRIMONIO	0	7	7
EDILIZIA ED URBANISTICA	3	175	178
ELEZIONI AMM.VE	0	4	4
ESECUZIONE ED OTTEMPERANZA	78	77	155
FARMACIA	1	0	1
GIOCHI E SCOMMESSE	0	2	2
INQUINAMENTO	4	0	4
OCCUPAZIONE SINE TITULO	0	1	1
OPERE PUBBLICHE ED ESPROPRIAZIONI	0	20	20
ORDINANZE CONTINGIBILI ED URGENTI	6	0	6
PROFESSIONI E MESTIERI	1	2	3
PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI STATUS	15	0	15
PUBBLICA ISTRUZIONE	0	21	21
PUBBLICO IMPIEGO (BENI CULTURALI)	0	1	1

RICORSI DEPOSITATI DAL 1 GENNAIO AL 31 DICEMBRE 2024			
OGGETTO	I SEZIONE	II SEZIONE	TOTALE
PUBBLICO IMPIEGO (CARABINIERI)	0	16	16
PUBBLICO IMPIEGO (DOCENTI)	2	4	6
PUBBLICO IMPIEGO (FORZE ARMATE)	0	9	9
PUBBLICO IMPIEGO (GUARDIA DI FINANZA)	0	6	6
PUBBLICO IMPIEGO (POLIZIA DI STATO)	0	13	13
PUBBLICO IMPIEGO (POLIZIA PENITENZIARIA)	0	7	7
PUBBLICO IMPIEGO (SANITA')	1	2	3
PUBBLICO IMPIEGO (UNIVERSITA')	3	0	3
PUBBLICO IMPIEGO (VIGLILI DEL FUOCO)	0	1	1
SANITA' PUBBLICA	3	0	3
SICUREZZA PUBBLICA (MISURE DI PREVENZIONE)	9	0	9
SICUREZZA PUBBLICA (ARMI)	55	0	55
SICUREZZA PUBBLICA (DASPO IMPIANTI SPORTIVI)	11	0	11
SICUREZZA PUBBLICA (INFORMATIVA ANTIMAFIA)	5	0	5
SICUREZZA PUBBLICA (PUBBLICO ESERCIZIO)	2	0	2
SICUREZZA PUBBLICA 8 FORNITURA MATERIALE ESPLOSIVO)	1	0	1
SICUREZZA PUBBLICA (VOLO DA DIPORTO SPORTIVO)	1	0	1
SICUREZZA PUBBLICA 8 ATTIVITÁ DI INTRATTENIMENTO)	1	0	1
SICUREZZA PUBBLICA (WHITE LIST)	1	0	1
SILENZIO DELLA P.A.	2	0	2
STRANIERI	192	0	192
TELECOMUNICAZIONI	0	20	20
UNIVERSITÁ	1	0	1
TOTALE	**546**	**510**	**1056**
ANNULLATI			**22**
TOTALE DEPOSITATI	**1078**		

RICORSI DEPOSITATI NELL'ULTIMO QUINQUENNIO				
2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
769	**1096**	**1177**	**984**	**1078**

RICORSI PENDENTI AL 31.12.2024 RIPARTITI PER ANNO DI DEPOSITO

MATERIE	TOTALE	2017	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ACCESSO AI DOCUMENTI	18						1	17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	9					1		8
AGRICOLTIURA - VARIE	11				1	2	4	4
AGRICOLTURA - QUOTE LATTE	364			1	65	143	135	20
AMBIENTE	53				1		6	46
APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	15							15
APPALTI PUBBLICI DI FORNITURA	1							1
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI	4							4
AREA PUBBLICA	1							1
ASSISTENZA PUBBLICA	6						1	5
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	40				1		8	31
BENI PAESAGGISTICI	1						1	
CACCIA	5						1	4
CIRCOLAZIONE STRADALE	22					2	14	6
COMMERCIO	22				3	1	5	13
COMUNE	9						3	6
CONCESSIONE DI SERVIZI	4						1	3
CONSERVATORIO	2							2
CONTABILITA' PUBBLICA	30				2	2	16	10
DEMANIO E PATRIMONIO	8						1	7
EDILIZIA ED URBANISTICA	370		1	4	24	69	111	161
EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA	2					2		
ESECUZIONE ED OTTEMPERANZA	112					2	1	109
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	5						5	
FARMACIA	2						1	1
GIOCHI E SCOMMESSE	2							2
INQUINAMENTO	9						5	4
ISTRUZIONE	7					1	2	4
MAGISTRATI	1					1		

RICORSI PENDENTI AL 31.12.2024 RIPARTITI PER ANNO DI DEPOSITO								
MATERIE	TOTALE	2017	2019	2020	2021	2022	2023	2024
OCCUPAZIONE SINE TITULO	1							1
OPERE PUBBLICHE	33				14	13	6	
OPERE PUBBLICHE ED ESPROPRIAZIONE	27	1					8	18
ORDINANZE CONTINGIBILI ED URGENTI	8						2	6
PROFESSIONI E MESTIERI	3						2	1
PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI STATO CIVILE ED ANAGRAFE	14						3	11
PUBBLICA ISTRUZIONE	16				1	2	5	8
PUBBLICO IMPIEGO - CARABINIERI	32				2	5	9	16
PUBBLICO IMPIEGO - FORZE ARMATE	14					3	5	6
PUBBLICO IMPIEGO - GUARDIA DI FINANZA	12					2	5	5
PUBBLICO IMPIEGO - DOCENTI	1							1
PUBBLICO IMPIEGO - FUNZIONARIO STORICO DELL'ARTE	1							1
PUBBLICO IMPIEGO - ISTRUTTORE ASSISTENTE DI BIBLIOTECA	1							1
PUBBLICO IMPIEGO - POLIZIA DI STATO	16						4	12
PUBBLICO IMPIEGO - POLIZIA PENITENZIARIA	8						1	7
PUBBLICO IMPIEGO - SANITA'	2							2
PUBBLICO IMPIEGO - SCUOLA DIPENDENTE ATA	1				1			
PUBBLICO IMPIEGO - UNIVERSITA'	2							2
PUBBLICO IMPIEGO - VIGILI DEL FUOCO	1							1
REVOCAZIONE	1					1		
SANITA' PUBBLICA	4						1	3
SERVIZI PUBBLICI	3						3	
SICUREZZA PUBBLICA - ARMI E MUNIZIONI	50						7	43
SICUREZZA PUBBLICA - ATTIVITA' DI INTRATTENIMENTO	1							1
SICUREZZA PUBBLICA - DASPO SPORTIVO	21						10	11
SICUREZZA PUBBLICA - DASPO URBANO	1						1	
SICUREZZA PUBBLICA - DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA INTERDITTIVA	10						7	3
SICUREZZA PUBBLICA - FORNITURA MATERIALI ESPLODENTI	1							1
SICUREZZA PUBBLICA - ELENCO PRESTATORI ESENTI (C.D. WHITE LIST)	1						1	

RICORSI PENDENTI AL 31.12.2024 RIPARTITI PER ANNO DI DEPOSITO

MATERIE	TOTALE	2017	2019	2020	2021	2022	2023	2024
SICUREZZA PUBBLICA - MISURE DI PREVENZIONE	9							9
SICUREZZA PUBBLICA - PUBBLICO ESERCIZIO	3						1	2
SICUREZZA PUBBLICA - VOLO DA DIPORTO O SPORTIVO	1							1
SICUREZZA SUL LAVORO	1						1	
SILENZIO DELLA P.A.	1							1
STRANIERI	229			11	17	34	60	107
TELECOMUNICAZIONI	17				1		2	14
UNIVERSITA'	2							2
TOTALE COMPLESSIVO	**1.684**	**1**	**1**	**16**	**133**	**286**	**466**	**781**

RICORSI PENDENTI NELL'ULTIMO QUINQUENNIO

2020	2021	2022	2023	2024
1857	1620	1443	1581	1684
769	1096	1177	984	1078
1114	1313	1390	886	954

RICORSI DEFINITI PER SEZIONE NEL 2024

I SEZIONE	II SEZIONE
580	374

RICORSI DEFINITI NELL'ULTIMO QUINQUENNIO

2020	2021	2022	2023	2024
1114	1313	1390	886	954

PROVVEDIMENTI CAUTELARI 2024 PER SEZIONE			
	I SEZIONE	II SEZIONE	TOTALE
ORDINANZE CAUTELARI	223	113	336
DECRETI CAUTELARI	67	50	117
TOTALE	290	163	453

PROVVEDIMENTI CAUTELARI DELL'ULTIMO QUINQUENNIO					
	2020	2021	2022	2023	2024
ORDINANZE CAUTELARI	287	352	696	420	336
DECRETI CAUTELARI	130	182	167	97	117
TOTALE	417	534	863	517	453