



**Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
Sede di Milano**

Anno giudiziario 2016

Relazione del Presidente Angelo De Zotti

Milano, 26 febbraio 2016

1. Al Presidente del Consiglio di Stato Alessandro Pajno, che ci onora con la sua gradita presenza, i miei Colleghi ed io porgiamo il più cordiale benvenuto al quale si aggiunge un personale ringraziamento perché tra me e Alessandro Pajno c'è stato un momento comune di incontro a Palermo, quando io iniziavo la mia attività di giudice amministrativo e lui era Avvocato dello Stato, componente di una Avvocatura prestigiosa e impegnata su tutti i fronti nella Palermo dei primi anni 80, dove la mafia aveva sferrato una terribile sfida allo Stato, iniziata con l'uccisione di Piersanti Mattarella, di Cesare Terranova, del generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, del giudice Rocco Chinnici e culminata, nel decennio successivo, negli attentati ai giudici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, ai quali, creando un legame ideale tra Palermo e Milano, è dedicato il Palazzo di Giustizia della metropoli lombarda.

Un saluto speciale rivolgo a Francesco Mariuzzo, al Presidente che ha retto il TAR della Lombardia per molti anni e sino ai primi mesi di quest'anno, portandolo al livello di assoluto prestigio e valore che tutti gli riconoscono.

Francesco Mariuzzo, ne sono consapevole, mi consegna una pesante eredità che tuttavia io mi impegno a custodire e a valorizzare con tutte le forze e impiegando tutte le risorse di cui sono e sarò capace.

2. Un cordiale saluto rivolgo inoltre a tutte le Autorità politiche presenti a questa cerimonia, ai Prefetti, ai rappresentanti dell'Autorità giudiziaria ordinaria, della Corte dei Conti e della Giustizia tributaria, agli illustri docenti, all'avv. Maria Gabriella Vanadia, quale facente funzione dell'avvocato distrettuale dello Stato, all'avv. Danovi, in rappresentanza del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano, al prof. Filippo Lubrano, quale Segretario della Società italiana degli Avvocati amministrativisti, all'avv. Umberto Fantigrossi, quale presidente dell'Unione nazionale degli avvocati amministrativisti, all'avv. Mario Viviani, presidente della Società Lombarda degli Avvocati Amministrativisti - SOLOM e che oggi rappresenta anche le Camere amministrative dell'Insubria e di Monza e Brianza, a tutti gli Avvocati qui presenti e ai graditi ospiti.

Un saluto altrettanto cordiale e grato rivolgo al prof. Pierluigi Mantini, quale componente designato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa e al collega

Giampiero Lo Presti, quale Presidente dell'Associazione nazionale dei Magistrati amministrativi.

Un sentito ringraziamento esprimo al prof. Filippo Lubrano, all'avv. Mario Viviani, agli avv.ti Ruggero Tumbiolo e Bruno Santamaria, rappresentanti delle rispettive associazioni, per aver assunto gli oneri organizzativi di questa giornata e al Cav. Rodolfo Masto, che ci ospita generosamente in questa prestigiosa sala.

Un sentito ringraziamento rivolgo infine a tutte le Forze dell'ordine, che indistintamente ci assicurano il servizio essenziale della sicurezza nel nostro Tribunale. Al Questore di Brescia, Carmine Esposito, rivolgo un grazie particolare per avermi dato ieri e oggi la possibilità di esprimere ai familiari del compianto collega Antonio Manganelli, con cui ho condiviso quella che è stata la mia prima esperienza di lavoro, la mia affettuosa partecipazione per la perdita prematura di un collega e amico, di cui ricordo a tutti le straordinarie qualità professionali e umane.

3. Con gli inni che sono stati eseguiti con rara potenza tonale dalla Fanfara dei Carabinieri del 3° Reggimento, che ringrazio nella persona di chi lo dirige, si è inteso esprimere, anche quest'anno, la nostra fiducia nelle istituzioni e contemporaneamente l'augurio che, pur con la consapevolezza delle difficoltà politiche ed economiche del nostro Paese, possa avere sollecitamente inizio una generalizzata ripresa economica con l'avvio a soluzione dei problemi che variamente affliggono tanta parte della nostra collettività, come il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha voluto ricordare con le prime parole espresse dopo la sua elezione.

Premessa

1. Il 26 gennaio scorso, giusto un mese da oggi, sul Corriere della Sera un articolo di prima pagina riportava le parole del Ministro delle Finanze tedesco Wolfgang Schäuble che, si legge, all'Università di Monaco ha aperto la discussione sul tema rispolverando la vecchia idea dell'Europa a due velocità.

Non è un'idea fresca di conio, anzi: la novità sta nel fatto che ora è vista come una necessità da riconoscere in modo esplicito, non solo, quindi, una discussione di scuola.

L'Europa a due velocità, che marca una netta distinzione tra i paesi che anche in questo drammatico periodo di crisi economica tengono il passo e se possibile accelerano e i paesi che rincorrono e chiudono la fila mostrando segnali di sfinimento e persino di

desiderio di abbandono, indica che è possibile un segnale di resa dei più deboli, al sogno, quello dell'Europa unita, che con grande entusiasmo, con l'arrivo dell'euro, era stato intrapreso nell'anno 2002.

Nessuno dice apertamente in quale dei due gruppi il nostro Paese si trovi, ma nessuno ignora dove i paesi dell'euro forte collocano questa linea di separazione e noi stessi sappiamo bene che, rispetto a questo progetto, certo non facile da realizzare senza che ciò comporti la disgregazione dell'eurozona, l'Italia è considerata paese a rischio.

Perché ho voluto esordire con questa immagine così poco incoraggiante per una cerimonia che già di per sé, da anni, si svolge sciorinando un cahier de doléance sufficiente a deprimere l'uditorio sin dalle prime battute.

L'ho fatto intenzionalmente, perché quello che sta spingendo il Paese nelle posizioni di retroguardia e che ci distacca da coloro che tengono il passo è non solo, e su questo tutti sembrano d'accordo, l'enorme fardello del debito pubblico accumulato negli anni e che, stimato in duemiladuecento miliardi (circa) di euro, sottrae dal bilancio, per la sola quota degli interessi, risorse preziose che altrimenti potrebbero essere destinate alla crescita, al lavoro, ai servizi, alle famiglie e alle giovani generazioni che ormai per realizzare le loro aspirazioni di vita su basi solide non credono più di doverle cercare in questo Paese, ma anche l'assenza di consapevolezza, se non il rifiuto di ammetterlo, che le ragioni della crisi sono nel Paese, e che lamentarsi di questo con l'Europa o imputare le cause all'Europa è una classica forma di reazione infantilmente ingenua della politica, e purtroppo non solo di quella, che rifiuta di prendere atto del fatto che la crisi del Paese è interna piuttosto che esterna e che, dentro, prima che fuori, i fattori di crisi che tutti conoscono, devono essere ricercati, affrontati e risolti.

L'Italia, si legge, è un paese che non riesce più a guardare avanti e che vive il presente senza entusiasmo, che non corre più ma arranca e che si affida alla speranza che la ripresa arrivi, senza mostrare grande convinzione.

La macchina pubblica, l'apparato che dispensa i servizi, garantisce la sicurezza, l'istruzione, la difesa e il lavoro, su cui è fondata la Repubblica, si sente dire spesso, non regge il ritmo e l'opinione pubblica avverte l'urgenza, che si traduce in una domanda sempre più insistente di cambiamento, che senza un deciso cambio di passo il Paese rischia, non solo di non poter offrire un futuro alle nuove generazioni ma anche di

piegarsi alle ansie delle generazioni che invecchiano, alle quali il futuro, specie quello dei così detti diritti acquisiti, appare sempre più incerto e denso di incognite.

2. Ho svolto questa premessa, che potrebbe apparire un fuor d'opera, non per indurre in tutti voi, che già lo avvertite, un ulteriore elemento di depressione né solo per ribadire quell'esigenza di cambiamento che è evidente per tutti, quanto per segnalare l'urgenza drammatica di questo cambio di passo, perché il distacco cresce con il tempo e il tempo che lo misura è sempre più accelerato: sprecare dunque questa possibilità e perdere l'opportunità di riagganciare il Paese alle economie trainanti è la cosa più incosciente e pericolosa che il Paese possa fare.

Il Presidente Pajno nella sua bella, ampia e apprezzata relazione di Insediamento e di apertura dell'Anno Giudiziario ha quindi giustamente evocato, nella prima parte dell'intervento, le situazioni di crisi del Paese (ricordando che la parola crisi viene dal greco e che significa scelta o decisione, ma anche rottura, e che, anche in cinese, la parola crisi è rappresentata da due ideogrammi che raffigurano, il primo il pericolo e il secondo l'opportunità): situazioni che possono dunque costituire un rischio sono, al tempo stesso, per chi ha coraggio, condizioni e situazioni di opportunità da cogliere, e ciò il Presidente ha fatto, nel suo discorso, collocando al primo posto la crisi dell'amministrazione e della legislazione e poi analizzando, in successione, quella, che più ci tocca, quella della giustizia.

3. Partirei allora, come feci l'anno scorso a Brescia, dalla crisi dell'amministrazione che così allora descrissi, forse in maniera forzata e persino caricaturale, come qualcuno mi fece notare, ma non certo ingenua, perché dopo aver convissuto per cinque anni con la P.A. e poi esserne stato il giudice per trentacinque, credo di poter dire di avere imparato qualcosa, e dunque continuo a pensare che questa sia l'idea che l'uomo comune, il cittadino dello sportello, l'utente dei servizi, soprattutto in tempo di crisi, ha dell'amministrazione pubblica e comunque che la sua percezione, da questa immagine volutamente forte e carica di luoghi comuni, non si discosta.

Dicevo allora e ripeto oggi, che vorrei spezzare una lancia in favore della c.d. burocrazia, perché è certamente vero che nella cattiva gestione amministrativa, si annidano, si concentrano e si materializzano i maggiori fattori di malfunzionamento e assai spesso come la cronaca quotidiana testimonia, di diffusa corruttela che caratterizza l'immagine

della P.A. e dove la lentezza dell'azione amministrativa rappresenta uno dei fattori, chiaramente riconosciuti, di maggiore impatto economico negativo sulla vita del Paese.

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

E tuttavia se questo è vero - e come ho detto ciò vale in senso generale e generico, non riferito quindi a tutta la P.A. - è altrettanto vero che l'Italia è il Paese, tra tutti quelli che io ho avuto modo di visitare nel corso della mia attività di giudice europeo - che vi assicuro non essere pochi - che ha generato, e progressivamente incrementato, il sistema normativo più mostruosamente elefantiano che si conosca, risalendo dai tempi di Giustiniano, al quale va tuttavia il merito di aver creato un sistema normativo ordinato e privato di scorie, per tale riconosciuto anche dal Sommo Poeta (Divina Commedia - Paradiso, Canto VI, 10-12) che lo elogia con la terzina «Cesare fui e son Iustiniano, che, per voler del primo amor ch'i sento, d'entro le leggi trassi il troppo e il vano».

Troppo e vano che si addicono, invece, al nostro sistema normativo, che il Presidente Pajno ha nella sua relazione, definito con il termine, icastico quanto efficace, di sistema in condizione di fibrillazione normativa, preludio dell'infarto, proprio per sottolineare l'abnorme inflazione normativa del Paese.

Forse ricordando anche che, quando, anni fa, un ministro per la semplificazione, si prese la briga e sottoscrisse l'impegno di sopprimere, almeno così dichiarò, centomila leggi superate, ne scoprì altrettante e poi, per quanto se ne sa, abbandonò il progetto considerandolo inattuabile.

Leggi nazionali, regionali, direttive europee, regolamenti regionali, provinciali comunali, atti amministrativi generali e così via: un reticolo di norme spesso inestricabile, che oltre a rendere lenta, pur nei tempi della comunicazione istantanea la funzione del decidere, una volta arrivate al vaglio della giurisdizione, infliggono al giudice l'ulteriore punizione rappresentata dalla perdita della metà del suo tempo per la sola ricerca delle norme e per essere certo che non ne manchino all'appello.

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

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

Tempo e stabilità del sistema normativo sembrano in questo Paese due variabili indipendenti, indipendenti da tutto: dal mondo che cambia nello stesso momento in cui vi parlo, dalla velocità delle transazioni commerciali, dal mutamento dei prezzi delle materie prime, dalle oscillazioni da cardiopalmo dello spread e non ultimo dal calcolo di convenienza che ciascuno di noi considera presupposto e condizione essenziale di ogni agire economico.

Dico, credo, una cosa ovvia, e potete credermi sulla parola, se affermo che in Italia qualsiasi contatto con la pubblica amministrazione prevede e presuppone non solo il calcolo delle risorse necessarie per tutto ciò che si vuole intraprendere, ma prima ancora la prudente valutazione, affidata a un esperto, dell’incognita tempo, che a sua volta, come in una matrioska, ne racchiude una ulteriore, che richiede la incerta decrittazione delle norme sul procedimento amministrativo che si intende intraprendere e della cui applicazione puntuale e corretta occorre avere il coraggio di fidarsi, salvo rinunciare al progetto, ispirandosi al motto dannunziano “memento audere semper”.

E qui voglio brevemente ricordare, en passant, la vicenda della Torre delle luci di Pierre Cardin.

A un anno dalla presentazione - riportava la stampa veneziana - si spegne il sogno del grattacielo di 60 piani che Pierre Cardin aveva progettato per riqualificare la zona di Porto Marghera a Venezia, investendo nel progetto 5 milioni di euro. Quella che doveva essere nel 2015 la decima torre più alta d'Europa non verrà più costruita.

La scelta, riferiva il nipote dello stilista, “si è resa inevitabile dopo che, a oltre due anni e mezzo dalla presentazione dell’iniziativa, non è stato possibile concludere la procedura con l'approvazione formale di un accordo con tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte”; un tempo, quello trascorso prima della resa, che Pierre Cardin considera “incompatible avec son espérance de vie”.

E questo forse spiega perché, in questi anni, il capitale straniero svolge incursioni in Italia per l'acquisto dei gioielli di famiglia, sovente in svendita, e non per investire il proprio capitale.

4. Molte di queste leggi, e qui sta la vera crisi del sistema, dobbiamo riconoscerlo sono la causa e al tempo stesso la conseguenza del rapporto atavico e generalizzato di sfiducia che sussiste tra il cittadino e lo Stato, rappresentato dalla Pubblica amministrazione, per cui il primo non si fida del secondo e viceversa.

E beninteso ambedue hanno le loro buone ragioni, perché è indubitabile che l'Italia è un paese dove la furbizia è considerata una qualità primaria dell'essere, diversamente da altri paesi in cui i cittadini hanno compreso (e forse sarebbe stato utile, per insegnarlo, partire dalle classi elementari dove una volta si studiava una materia, l'educazione civica, poi ritenuta superflua e quindi abolita) che quando tutti sono furbi, o tali si ritengono, tutti in realtà sono sciocchi, per non usare altri termini forse più appropriati, perché il danno traslato sul prossimo è, a giro completo, restituito al mittente, e quindi posto a carico di tutta la collettività.

Questo spiega, forse, senza dare la colpa alla burocrazia, perché in Germania, dove ho verificato di persona la nota efficienza teutonica, un permesso di costruire viene normalmente recapitato al domicilio dopo due settimane (paese che non soffre di incontinenza normativa e dove gli abusi sono rarissimi) e in Italia, altrettanto spesso, dopo anni di attesa (il che non giustifica certamente l'abusivismo ma certamente solleva la coscienza e autoassolve quanti lo praticano).

Nel che va colta anche la ragione intuibile della mancanza di corruzione, intesa come problema culturale di portata generale, e il segreto della efficienza di altri sistemi-paesi, che non a caso, forse, sono quelli che marciano a passo diverso dal nostro.

L'efficienza del sistema non deriva, ho dedotto, quindi, dalla maggiore o minore onestà o laboriosità del dipendente pubblico tedesco (per stare alla fattispecie) né dalle qualità straordinarie dell'apparato amministrativo di quel Paese, quanto dal fatto che un rapporto leale tra cittadino e P.A., che vede quest'ultima pronta e pienamente rispondente alle domande o alle necessità del cittadino, esclude a priori la ragione stessa della bustarella, della raccomandazione, del favore che è un classico della nostra tradizione culturale e che rappresenta, se non la prima, una delle poche attività economiche che non è soggetta a crisi né a esigenze di delocalizzazione, siccome perfettamente funzionale al nostro sistema-paese, in qualunque fase, ascendente o discendente, del ciclo economico.

E questo spiega anche perché una operazione di grande successo quale è stata l'EXPO di Milano, condotta in maniera esemplare, come sarebbe stato normale in altri paesi, in Italia ha sollevato ondate di esaltazione patriottica che si giustificano, si può presumere, più con l'evidente anormalità della vicenda rispetto alla casistica ordinaria, che con il pur brillante esito gestionale dell'evento.

E questo spiega, ancora, perché tutto si tiene, la ragione per cui abbiamo un numero spropositato di leggi, annuali, sulla semplificazione - delle quali altrimenti non ci sarebbe bisogno proprio per l'effetto di fibrillazione che normalmente procurano alla P.A. - che spesso non solo non aiutano a semplificare alcunché ma, al contrario, a rendere più incerte e aleatorie le procedure amministrative che in precedenza funzionavano, e dunque a far dire che se si sopprimesse la burocrazia (compresi i TAR) il Pil nazionale se ne gioverebbe.

Cosa alla quale nessuno aveva mai pensato prima ma che, come tutte le grandi idee, non è da escludere che, in un futuro non lontano, non trovi qualcuno che la adotti, contando su un Pil nazionale ancora vivente e disposto a prestare il suo consenso.

5. E proprio adesso che, con la riforma Madia in dirittura d'arrivo, una nuova sventagliata di norme di semplificazione sta per abbattersi sulla P.A., io non vorrei mancare di rispetto e/o di fiducia nel legislatore ma, dopo la lettura di tali norme, specie di quelle che rimaneggiano le c.d. conferenze di servizi, rimango ancor più convinto che l'unica riforma che oggi andrebbe imposta alla P.A. è quella di riportare, accelerandoli il più possibile, i tempi della decisione amministrativa in linea con l'interesse primario di un paese che vuole stare nel gruppo di testa anziché nelle retrovie dell'Europa e, ovviamente, di assumere il rispetto del termine di legge fissato per concludere il procedimento, come obbligo tassativo e sanzionabile, così da eliminare tutte le forme di inerzia e di silenzio (in Italia "un bel tacer non fu mai scritto") che rendono il procedimento amministrativo lento come un ippopotamo e inutili, se non antagoniste rispetto all'interesse generale, tutte le garanzie procedurali che la situazione giuridica dell'interesse legittimo incorpora e che sovente appesantiscono e rallentano senza alcuna, non solo prevalente ma equivalente ragione, l'azione del decidere della P.A..

Rapidità e capacità di decisione, in tutti gli altri paesi diversi dal nostro, influiscono positivamente sul processo economico, ostacolano l'inefficienza e la corruttela, riducono

la conflittualità e migliorano anche la qualità del servizio della giustizia, che nel nostro Paese è, com'è stato già rilevato, manifestamente inadeguato rispetto alla domanda.

6. E questo tipo di analisi, a mio giudizio vale anche per la sfida che ci attende sul versante straordinariamente rilevante sotto il profilo economico del recepimento delle ultime direttive europee in materia di appalti.

Qui, come ha scritto nel suo recente libro, "Nel cantiere dei nuovi appalti pubblici" presentato nel corso di un recente seminario, il prof. Pierluigi Mantini, siamo giunti al classico bivio del copy out (la copiatura delle direttive tal quali) e del non consentito gold plating (letteralmente l'indoratura) delle stesse norme; occasione di essere virtuosi, che, se perduta, ci condurrebbe, - dopo aver già visto modificato, in precedenza, ben 44 volte in sette anni, il testo della legge sugli appalti con un codice, e annesso regolamento, l'ultimo, composto da 616 articoli e 60 allegati (contro i circa 300 articoli di Spagna e Francia, i 49 della Gran Bretagna e i 38, imbattibili, della Germania) - alla riedizione dello scenario pregresso, con una ulteriore stratificazione normativa di dimensione in questo caso sepolcrale, con tutte le conseguenze che è possibile immaginare sulla gestione di un settore economico vitale per il Paese, che vale, si stima, 111 miliardi di euro e in cui il contenzioso, che resta su livelli assai elevati a dispetto dei costi, costituisce la valvola di sfogo delle tensioni di un mercato esasperato dalla crisi e indotto da questa a ricercare ogni strada possibile, lecita o illecita, per vincere la concorrenza.

Di fronte all'ennesima possibilità di gonfiare all'inverosimile lo spazio normativo coperto dalle direttive europee non possono non apparire chiare anche le conseguenze, assai nitidamente evidenziate e descritte in un articolo del Prof. Gian Domenico Comporti [su Rivista Federalismi 5/2015] icasticamente rappresentate dal c.d. dilemma del prigioniero, che quello scenario di grande confusione evoca e concretamente propone.

Dove, per semplificare il senso di quel dilemma, chi agisce in situazioni di interazione strategica con altri soggetti, prigioniero come la pubblica amministrazione di numerosi pregiudizi - tra cui quello che non c'è gara senza trucco, che non ci sono imprese che possano vantare la fedina penale immacolata o che non si accordino tra loro per alterare l'esito della gara e che agiscano attraverso moduli operativi il cui unico scopo è quello di aggirare le regole della gara per far lievitare il costo dei lavori appaltati - rischia di trovarsi immerso in un sistema di regole che invece di condurre la P.A. a selezionare

l'impresa migliore, e quindi quella professionalmente più attrezzata per il tipo di prestazione richiesta, la porta a selezionare l'impresa più virtuosa ma verosimilmente anche quella che si candida a realizzare il peggiore e il più costoso dei lavori appaltati, con tutte le conseguenze che se ne possono trarre sul piano del perseguimento dell'interesse pubblico, tra cui quello del risparmio di spesa che rappresenta l'obiettivo primario, sempre affermato, e mai o raramente conseguito, di ogni tipo e forma di procedura ad evidenza pubblica.

Proprio per questo, lo stesso Presidente dell'ANAC nell'audizione parlamentare del 20 gennaio 2015, indicava che il pericolo di serrare troppo le fila e di ridurre drasticamente il campo della concorrenza, avviluppandosi in una massa di regole intrinsecamente antitetiche rispetto agli interessi da perseguire, avrebbe dovuto essere fronteggiato più che con norme sanzionatorie, utilizzando un regime di premialità (attraverso il c.d. rating di legalità) fondato su criteri reputazionali riconducibili più che alla moralità a parametri oggettivi e misurabili collegati alla capacità lato sensu imprenditoriale (rispetto dei tempi e dei costi dei contratti eseguiti).

In altre parole, quello che si suggerisce di fare, evitando di creare ancora una volta un sistema di norme inutili ed antieconomiche, è di agire per ottenere che la “massa critica” della legalità, rappresentata dalle imprese indotte a trovare più conveniente la scelta di operare nel rispetto delle regole piuttosto che a violarle, prevalga numericamente, come nel caso giapponese della centesima scimmia, [spiegato in nota ¹], su quello delle imprese

¹ Nel 1952, sull'isola di Koshima, un gruppo di scienziati giapponesi iniziarono a nutrire un branco di scimmie della specie *Macaca Buscata*, con delle patate dolci gettate nella sabbia. Le scimmie amavano il sapore dolce delle patate crude ma non la sabbia che le ricopriva. Ma un giorno una femmina di 18 mesi di nome Imo trovò la soluzione al problema andando a lavare le patate in un corso d'acqua lì vicino, poi insegnò il trucco a sua madre. Anche le sue compagne di gioco lo impararono e lo insegnarono alle loro madri.

Questa “innovazione culturale” fu appresa da diverse scimmie, sotto gli occhi degli scienziati. In breve tempo tutte le scimmie più giovani avevano imparato a lavare le patate dolci per renderle più gustose. Solo gli adulti che decisero di imitare i loro piccoli, impararono, a loro vantaggio, la lezione sociale. Gli adulti diffidenti continuarono a mangiarle sporche.

Poi successe qualcosa di sorprendente. Nell'autunno del 1958, un certo numero di scimmie di Koshima lavava le patate - il numero esatto non è noto. Si suppone che un giorno al sorgere del sole ci fossero 99 scimmie sull'isola che avevano appreso la nuova tecnica. Si suppone inoltre che nella tarda mattinata di quel giorno la centesima scimmia avesse imparato a lavare le patate.

Allora accadde qualcosa di imprevisto: quella sera quasi tutte le scimmie della tribù lavarono le patate prima di mangiarle. L'energia aggiunta dalla centesima scimmia creò, non sappiamo come, una rottura ideologica col passato, inducendo le reazioni a catena che a quel punto divenne irreversibile.

che operano slealmente perché asservite al malaffare e all'illegalità, innescando in tal modo, un circolo virtuoso, in luogo di quello vizioso che il dilemma del prigioniero puntualmente ripropone e mette in scena in ogni pubblica gara.

7. Una cosa ancora voglio dire, a questo punto, per concludere questa premessa, e questa riguarda gli avvocati del foro amministrativo, che sono come ho detto in apertura i nostri datori di lavoro e al tempo stesso i nostri colleghi di lavoro, dove concorrono, esercitando il loro ruolo, a rendere effettivo quel servizio fondamentale che è rappresentato dalla funzione di difesa e di tutela del diritto e dei diritti di quanti al Tribunale si rivolgono.

Gli avvocati amministrativi italiani, di questo sono assolutamente convinto, sono tra i migliori d'Europa, vuoi per tradizione vuoi perché il sistema di giustizia amministrativa italiano è, se comparato ad altri, tra i sistemi più raffinati complessi ed eleganti d'Europa. Essi hanno una grande responsabilità, maggiore di molti dei loro colleghi europei, perché diversamente da altri sistemi, come quello tedesco, in cui è il giudice che individua i vizi del provvedimento, indipendentemente dalla loro prospettazione difensiva, nel nostro ordinamento il giudice può solo decidere sui motivi dedotti nel ricorso e questo rende ogni motivo virtualmente decisivo.

Gli avvocati italiani, perciò scrivono, scrivono e estraggono motivi da motivi (ne ricordo uno, insuperabile, che contava 127 motivi) realizzando costruzioni che richiedono una fantasia e un estro difficilmente eguagliabile ma che non tengono conto del fatto che, superata la soglia personale di stoccaggio dei due neuroni che in noi uomini, secondo l'altra metà del cielo, si incontrano solo alla partita di calcio, l'ultimo motivo extrasoglia rimuove dalla memoria tutti i precedenti.

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

Ora che ci avviamo a sperimentare il PAT ovvero al Processo Amministrativo Telematico - e il TAR di Milano aderisce a tale sperimentazione grazie anche a molti degli avvocati presenti che hanno aderito all'invito a prendervi parte - che dovrebbe entrare in esercizio dal 1° luglio 2016 (il condizionale è sempre d'obbligo in questi casi) la speranza è che

tutti, gli avvocati ma anche i giudici amministrativi, comprendano che all'idea di giustizia pronta ed efficace, si addice da qui in avanti il risparmio dei concetti inutili e che questo passaggio culturale non è più differibile per assicurare, senza inutile spreco di risorse - ciò che non possiamo più permetterci - il buon funzionamento della giustizia.

E' quindi auspicabile, anche per questa ragione, come suggerisce saggiamente il Presidente Piergiorgio Lignani, in un articolo pubblicato di recente, che la sentenza semplificata divenga il modello standard delle decisioni dei TAR, lasciando al Consiglio di Stato, in quanto giudice d'appello e in quanto titolare della essenziale funzione della nomofilachia, la facoltà di ampliare, adelante con juicio, i principi e le linee interpretative nuove, ovvero di contenerle, come si richiede, in ogni altro ordinamento, al giudice di ultima istanza.

Chiudo così, e mi scuso per la lunghezza, questa parentesi dedicata all'amministrazione e alla legislazione e apro una breve pagina dedicata all'attività extragiurisdizionale e di formazione del TAR di Milano.

Riepilogo dell'attività extra giurisdizionale dell'anno 2015

1. Prima di passare al breve riassunto, che in larga parte affido anche alla lettura dei grafici allegati a questa relazione, dei risultati del TAR Milano, ritengo di dover fare menzione, poiché quest'anno il CPGA ha invitato i presidenti a dare conto anche dell'attività formativa perché tale giustamente va considerata, dei giudici amministrativi, in ambito europeo (che implica lo studio della lingua inglese e più specificamente dell'inglese giuridico), e dell'attività di formazione condotta attraverso gli stage di due settimane ovvero semestrali e annuali presso i Tribunali amministrativi di altri paesi europei, tra cui gli stage EJTN la partecipazione ai Seminari EIPA e ad ogni altra attività svolta sotto l'egida delle istituzioni europee Parlamento UE, Consiglio d'Europa, CEDU etc) io vorrei ricordare che oltre alla partecipazione a tali attività all'estero, da parte di numerosi giudici di questo Tribunale, Milano è anche sede degli Stage EJTN, che il sottoscritto segue personalmente da cinque anni, in qualità di tutor con la collaborazione dei colleghi del TAR.

Si tratta di una impegnativa quanto stimolante esperienza professionale, che è stata svolta, da me unitamente ai colleghi del TAR di Milano, con spirito di servizio, poichè, per il carattere reciprocamente commutativo del progetto europeo, grazie ai 30 colleghi

stranieri accolti a Milano negli ultimi cinque anni altrettanti colleghi italiani hanno potuto svolgere lo stage all'estero.

E d'altra parte non dobbiamo dimenticare che noi siamo giudici europei chiamati ad applicare le norme dell'U.E. giudicati dalle Corti Europee e presenti in tutte le istituzioni giudiziarie europee e nelle organizzazioni associative e di rappresentanza.

Devo quindi un ringraziamento particolare alla Prof.ssa Diana Urania Galetta, per gli incontri da lei organizzati all'università con i colleghi stranieri, all'avv. Antonello Mandarano per le visite agli uffici dell'Avvocatura Civica e al Dipartimento di Urbanistica, nonché al Prof. Travi, al Prof. Renna, alla Prof.ssa D'Amico e al Prof. Mantini, con i quali abbiamo creato un fil rouge che lega questa attività ai più prestigiosi centri universitari milanesi del sapere oltre che alle corti civili penali e contabili e alle amministrazioni pubbliche.

E rivolgo un grazie al Presidente Pajno, che ha dato e sono certo che continuerà a farlo anche in futuro, ogni sostegno a questa nostra attività formativa, organizzando e dirigendo i convegni di Palazzo Spada, che hanno la funzione di far conoscere all'interno del plesso amministrativo le esperienze svolte all'estero dai singoli giudici diffondendole a tutti i colleghi che non hanno avuto ancora la possibilità di prendervi parte.

2. Voglio infine sottolineare, perché credo che questo sia un titolo di merito che va ascritto a tutto il TAR della Lombardia che noi abbiamo sempre contribuito e contribuiremo con il massimo impegno possibile all'attività di formazione e di tutoraggio degli specializzandi.

Il TAR di Milano ha già dato, infatti, e questo ve lo anticipo, la piena disponibilità ad accogliere gli aspiranti ai tirocini individuali, contemplati dall'art. 73 del d.l. 69/2013 e al tirocinio cd. "integrativo" di 150 ore, di cui all'art. 16 d.lgs. 398/1997.

Io stesso mi sono impegnato a seguire, con il supporto dei colleghi, quanti più tirocinanti possibile, e lo faccio sempre più convinto che questa funzione sia un servizio che noi dobbiamo svolgere, considerandola quasi istituzionale, per dimostrare ai giovani che intendono affrontare questa professione, che il loro entusiasmo e la loro motivazione merita di trovare in questo Paese, e non altrove, la propria realizzazione.

3. Confermo, inoltre, accanto a questo impegno, che il TAR di Milano, in continuità con la conduzione di Francesco Mariuzzo, manterrà anche quest'anno l'intesa assunta con le

principali associazioni degli avvocati amministrativi per lo svolgimento (nei giorni in cui l'aula non è interessata da udienze) dei seminari organizzati da SOLOM, dall'Associazione Italiana degli Avvocati Amministrativi, dal Filo d'Arianna, da UNA e dai giovani avvocati amministrativi, per la formazione e la specializzazione del foro amministrativo e aperti a quanti, a diverso titolo, sono ad essi interessati.

Passo quindi alla pagina dedicata al resoconto dell'attività giurisdizionale del Tar Lombardia nell'anno 2015.

Rassegna e resoconto dell'attività giurisdizionale dell'anno 2015

1. Qualche breve cenno preliminare farò ora quanto alla domanda di giustizia proposta davanti alla sede di Milano.

Rinviando alla lettura dei quadri sinottici allegati a questa relazione osservo che il numero dei nuovi ricorsi depositati nell'anno 2015 (3023) è inferiore a quello dello scorso anno (3629), con un saldo negativo di 606 ricorsi.

Questo decremento non modifica se non parzialmente il contenuto livello del contenzioso, che si allinea a quelli del 2006 e del 2010 e che rinviene varie cause, fra le quali emerge comunque il peso della crisi economica e le sue ripercussioni sulla domanda di giustizia, stante anche il maggior costo dell'accesso alla giustizia amministrativa. Quanto, invece, al numero di appalti, soprattutto di basso valore, l'elevato ammontare del contributo unificato rende non economica la chance di una vittoria e ne mantiene, quindi, ridotto l'afflusso.

Venendo ora al lavoro svolto lo scorso anno il numero delle ordinanze cautelari, con le quali si amministra una tutela pressoché immediata sia nel Tribunale sia nel Consiglio di Stato, assomma a Milano a 1468 ordinanze, cui si associano le ordinanze collegiali, che sono state 445. Si tratta di un risultato rilevante, che testimonia l'esistenza nel nostro Tribunale di una celere giustizia cautelare e dunque di un elevato tasso di effettività indotta dal tempestivo intervento del giudice sia in sede monocratica sia collegiale.

Le sentenze di merito sono 1904 e a queste si associano quelle con motivazione abbreviata, che sono 425 e che si distinguono dalle prime per una decisione pressoché immediata, assommando nel totale 2329 sentenze.

Tale ultimo dato, che ricomprende anche ricorsi depositati negli scorsi anni e a quelli iscritti a ruoli straordinari per l'abbattimento dell'arretrato, supera, tuttavia, il numero di

quelli depositati nel 2015, il che significa che si deve registrare un globale incremento, sia pure non particolarmente significativo, dei ricorsi evasi.

L'arretrato si è ridotto di poco (circa 60 ricorsi), ma occorre dire che su questo dato pesa la riduzione di una unità di organico (fuori ruolo del Cons. Simeoli) subita dalla 2^a Sezione per tutto l'anno 2015.

2. Quanto all'attività più in dettaglio svolta dal Tribunale nello scorso anno, richiamo l'attenzione su alcune sentenze, che hanno preso una motivata e persuasiva posizione su questioni importanti per la Regione Lombardia, ma anche per l'intero territorio nazionale. Per la 1^a **Sezione** segnalo: la sentenza n. 594/2015, estensore Cattaneo, che si è occupata della disciplina dettata dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico in tema di servizio di default di distribuzione. Il servizio di default è un servizio di interesse pubblico, complementare e sostitutivo del servizio di fornitura di ultima istanza, ha carattere temporaneo, è funzionale a garantire il bilanciamento della rete di distribuzione nel caso di prelievi indebiti di gas da parte di clienti finali che sono rimasti allacciati alla rete ma sono privi del contratto di fornitura (per morosità o per altri motivi);

la sentenza n. 974/2015, estensore Fanizza, che si occupa della domanda di risarcimento del danno, nel caso di mancato affidamento di un appalto di Expo 2015 a seguito di atti corruttivi;

la sentenza n. 1624/2015, estensore Lombardi, con cui in sede di esecuzione del giudicato il Tribunale accogliendo il ricorso, ha ordinato alla P.A. di formulare al ricorrente entro 30 giorni dalla comunicazione della sentenza, una proposta di pagamento, sulla base dei criteri stabiliti nella sentenza e ha condannato la stessa P.A. *ex art. 114, comma 4, lett. e)*, cod. proc. amm., a corrispondere al ricorrente la somma determinata in €60,00 per ogni giorno di ulteriore ritardo nella esecuzione della sentenza, secondo le modalità e nei termini indicati in motivazione;

la sentenza n. 1568/2015, estensore Marongiu, in materia di apparecchi da gioco. Si tratta di una delle prime pronunce con le quali il Tar Lombardia ha sposato l'orientamento giurisprudenziale, in fase di consolidamento (soprattutto a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale con l'ordinanza n. 220/2014), secondo il quale il potere del Sindaco di cui all'art. 50 TUEL si estende anche alla disciplina degli orari delle sale da gioco.

Per la **2^a Sezione** segnalo: la sentenza n. 2503/2015, estensore Zucchini, sulla necessità di assoggettamento a VAS di un piano urbanistico attuativo, e in cui il TAR ha escluso l'assoggettamento, poichè la VAS redatta per il PGT aveva già esaminato l'impatto ambientale sulla zona oggetto di piano attuativo;

la sentenza n. 1293/2015, estensore Cozzi, nella quale si affronta il problema dei rapporti fra atti di pianificazione urbanistica e atti concernenti la salvaguardia idrogeologica (PAI) e in cui si afferma che i primi possono, per particolari aspetti, integrare i secondi. Si tratta inoltre dei limiti del sindacato giurisdizionale sulle scelte, connotate da discrezionalità tecnica, operate dalla P.A. in questa materia;

la sentenza n. 596/2015, estensore Di Mauro, che ha ritenuto legittima un'articolata operazione di perequazione urbanistica, consistente nell'individuazione di un ambito di trasformazione costituito da due aree non confinanti. In particolare, sono state ritenute compatibili con i principi costituzionali e con le disposizioni della legge regionale n. 12 del 2005 la localizzazione delle nuove edificazioni nell'area più periferica, la concentrazione delle opere di urbanizzazione prevalentemente nell'area centrale, nonché la necessaria cessione al Comune di un immobile di pregio culturale, da destinare a servizi in favore della collettività.

Per la **3^a Sezione** segnalo: la sentenza n. 1330/2015, estensore Di Mario, in materia di progetti individualizzati per disabili gravi, dove si rileva che la tutela costituzionale del diritto alla salute (art. 32 Cost.), letto alla luce del principio di uguaglianza sostanziale, comporta che, sebbene le disposizioni normative lascino spazi di discrezionalità tecnica alle strutture per l'individuazione delle figure professionali da utilizzare, tale discrezionalità deve essere esercitata nell'interesse esclusivo del paziente, garantendo che il mix di figure professionali previste sia adeguato alle sue necessità, con conseguente obbligo, nel caso di specie, di integrare il gruppo di lavoro con un educatore formato *ex* D.M. 520/1998;

la sentenza n. 2271/2015, estensore De Vita, sulla illegittimità del provvedimento regionale che ha posto a carico degli assistiti l'intero costo della procedura di procreazione medicalmente assistita (PMA) di tipo eterologo, diversamente da quanto avviene per quella di tipo omologo;

la sentenza n. 1154/2015, estensore Spampinato, in tema di elargizione di somme di danaro in favore di soggetti vittime di richieste estorsive e dell'usura in cui è chiarito che questa può essere effettuata a ristoro del danno patrimoniale conseguenza diretta di episodi delittuosi, e non del danno corrispondente alle somme consegnate in adesione alla richiesta criminosa, posto che se si consentisse il ristoro anche del frutto dell'estorsione la normativa perderebbe ogni effetto disincentivante del fenomeno favorendo l'acquiescenza ad esso in vista di un possibile indennizzo da parte dello Stato del danno subito;

la sentenza n. 1779/2015, estensore Mameli, in tema di discrezionalità dell'Amministrazione nella valutazione delle competenze dei componenti la Commissione di concorso, chiarendo che essa deve essere esplicitata attraverso una congrua e puntuale motivazione, nella specie, dell'atto di nomina e che l'illegittimità della composizione della Commissione di concorso non si risolve in una mera questione formale, inerendo, al contrario, all'essenza stessa della procedura valutativa, laddove non sia possibile accertare le competenze dei componenti, a garanzia delle quali il legislatore ha enucleato specifiche figure.

Per la 4^a **Sezione** segnalo: la sentenza n. 645/2015, estensore Quadri, sull'istituto dell'avvalimento chiarendo che trattasi di istituto di matrice comunitaria, ascrivibile all'ambito pubblicistico, che consente, per mezzo di apposito accordo, di sopperire alla carenza di requisiti speciali e di qualificazione tramite il ricorso a requisiti altrui, ampliando così la platea dei soggetti legittimati a partecipare alle procedure di evidenza pubblica e distinguendolo dal subappalto, istituto riconducibile all'ambito civilistico che si configura come particolare modalità di esecuzione dell'appalto e che può operare unicamente previa apposita dichiarazione all'atto della partecipazione alla gara;

la sentenza n. 1507/2015, estensore Gatti, in materia di appalti, nella quale si chiarisce in quali casi ove all'aggiudicazione provvisoria non abbia fatto seguito quella definitiva, poiché la stazione appaltante è intervenuta in autotutela, si possa far luogo alla corresponsione dell'indennizzo di cui all'art. 21 *quinquies*;

la sentenza n. 2106/2015, estensore Plantamura, in cui si tratta del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta chiarendo che esso non ha carattere sanzionatorio e non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica,

mirando piuttosto ad accertare in concreto che l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile ed affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto;

la sentenza n. 287/2015, estensore Fornataro, (confermata da CdS n. 5402/2015) riportata con la seguente massima: "Nelle gare a doppio oggetto, finalizzate all'istituzione di un partenariato pubblico - privato nella forma della società mista, il socio privato deve essere selezionato in relazione al concreto oggetto del servizio da assegnare. Quindi, se il socio privato deve essere individuato per l'affidamento alla società mista, da parte dei singoli enti locali partecipanti, del servizio integrato dei rifiuti, è illegittima la gara bandita con un oggetto limitato solo ad una porzione del servizio complessivo".

3. Come può obiettivamente costatarsi le quattro Sezioni del Tribunale si confrontano con i più vari temi sul piano giuridico e sociale, manifestando il costante impegno nella definizione di cause di tutto rilievo nel distretto e sul piano nazionale, impegno che sono certo persisterà nel tempo da parte di tutti nel quadro della piena autonomia e della terzietà rispetto alle parti in causa.

4. Per quanto riguarda l'apporto del personale del Tribunale ringrazio, anzitutto, la dott.ssa Marta Mondelli, che da cinque anni opera quale Segretario Generale, a Milano e anche per la sede staccata di Brescia, per il suo impegno per la retta gestione della nostra organizzazione interna e per l'aiuto fornitomi per la gestione di tutte le emergenze riferibili alla sede del TAR di Milano, tra cui quella di ottenere la congruità del canone di locazione dell'immobile, senza la quale, di fatto, dal decorso 31 gennaio siamo virtualmente sfrattati.

Un altrettanto sentito elogio esprimo al personale amministrativo addetto alle quattro Sezioni del Tribunale e ai loro Direttori, agli uffici raccordati alla Segreteria generale, cui fa carico la gestione finanziaria, all'archivio e all'ufficio preposto alla ricezione dei ricorsi: sono ben consapevole dell'apporto che ciascun dipendente esplica a favore del Tribunale e della disponibilità costantemente prestata ai difensori, atteggiamento che rappresenta una risalente tradizione di questa sede e di quella staccata di Brescia.

Considerazioni finali

1. Rassicurando l'uditorio svolgo ora alcune considerazioni finali, che sono tutte di carattere propositivo e tutte indirizzate a quel recupero di efficienza e di riduzione dei tempi della giustizia che spesso si traducono in critiche rivolte alla giustizia

amministrativa, il cui operato non sarebbe in linea con le esigenze di sviluppo del nostro Paese.

Che la giustizia amministrativa sia lenta è affermazione sicuramente falsa, occorrendo quantomeno dimostrare che in Italia esista altro giudice che funzioni meglio. Cosa che a me non risulta.

Che la giustizia amministrativa possa essere resa ancora più efficiente, a condizione che non si riduca ulteriormente il numero della sparuta pattuglia di giudici superstiti (400 circa, compreso il Consiglio di Stato, contro i 1200 di Francia, 2500 di Germania, e altri dati numerici non confrontabili perché inseriti in giurisdizioni uniche come Spagna e Romania, ma comunque nettamente superiori ai nostri) è cosa, al contrario, vera e, comunque, a mio avviso fattibile.

D'altra parte voglio qui ricordare che sfruttando, già oggi, quella straordinaria risorsa sinergica che è rappresentata dalle norme del nostro codice di procedura amministrativa e dal processo informatico, il TAR di Milano garantisce al ricorrente il primo contatto con il giudice il giorno stesso del deposito del ricorso, ove si avvalga del rimedio del provvedimento presidenziale inaudita altera parte; entro 20 giorni o nei termini ridotti della metà, quando viene presentata la domanda cautelare che è presente nel 66% dei ricorsi, cui va aggiunto un ulteriore 20% per i ricorsi che vengono trattati, come spiegherò in seguito, immediatamente in udienza istruttoria; inoltre con il rito semplificato siamo in grado di decidere, a tambur battente, che tradotto in termini di tempo significa entro trenta giorni dal deposito, quasi un quarto dei ricorsi introitati utilizzando la c.d. sentenza breve o semplificata, vero fiore all'occhiello del nostro sistema processuale.

E qui vorrei ricordare, come ho fatto a Brescia l'anno scorso che il rito breve ora previsto dall'art. 60 del c.p.a. è nato a Venezia nel 1994 su intuizione dell'avvocato veneziano Ivone Cacciavillani, decano degli avvocati amministrativi veneti, che è stato il primo ad intuire e suggerire che in certe situazioni (eravamo a tre anni dall'entrata in vigore della legge 241 che aveva rivoluzionato il procedimento) piuttosto che assumere una ordinanza cautelare che avrebbe lasciato le parti in attesa di un giudizio che si sarebbe concluso in un modo scontato dopo due o tre anni, si sarebbe potuto provare a definire il giudizio subito, nella stessa camera di consiglio, con una sentenza breve o anche definita semplificata, a condizione che il ricorso fosse di semplice definizione in senso positivo o negativo.

Era l'anno 1994. L'idea era certamente originale ma la cosa appariva rischiosa perché il codice di allora non prevedeva questo rito (il processo è un rito, anzi è fatto di più riti, che si celebrano come una funzione

sacra) e il pericolo era quello non solo di vedersi annullare la sentenza dal Consiglio di Stato ma di esporsi alle critiche se non alla derisione della dottrina.

Ma la storia è spesso fatta di idee, di intuizioni e di scoperte casuali e così nacque a Venezia quello che venne denominato “il rito breve veneziano”.

Nacque con l’incognita del giudizio d’appello e sopravvisse perchè il Consiglio di Stato con una lungimiranza che l’avv. Cacciavillani definì assolutamente inedita, confermò la sentenza con lo stesso rito veneziano.

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

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

Voglio però aggiungere a quanto osservato sulla rapidità dell’accesso al giudice, che forte dell’esperienza di tutor e di stagista che mi ha permesso di allargare la conoscenza di una buona parte dei sistemi di giustizia dei paesi dell’U.E., in cui il contatto di chi si rivolge al giudice amministrativo è, come in un pronto soccorso, immediato, che anche il giudice amministrativo italiano può e deve, per allinearsi ai paesi che oggi si vantano di registrare in ambito europeo il massimo della soddisfazione dell’utenza (Francia e Germania, in particolare) impegnarsi per ottenere questo risultato, e io credo che il TAR di Milano, Tribunale che ha sede nella Regione che è considerata il polmone economico del Paese, sta sviluppando già da tempo ogni iniziativa utile, come dirò anche non rituale, perché quel risultato divenga concreto e non solo virtuale.

Il TAR di Milano e la sede staccata di Brescia, presso la quale ho svolto quasi cinque mesi di attività nell’anno appena decorso, pur in assenza di norme riferite alla fase istruttoria, hanno istituzionalizzato le c.d. udienze monocratiche istruttorie, che il presidente di Sezione e/o il giudice delegato tengono mensilmente o bimensilmente e nel corso delle quali, convocate le parti, viene dato corso all’esame dell’istanza istruttoria, sovente cartolare, nei limiti consentiti dal codice (che assegna al Collegio le istruttorie più complesse e da esperire in contraddittorio), ai fini dell’adozione delle misure istruttorie necessarie per definire il giudizio e comunque, se altro non è possibile, per valutare l’urgenza della decisione ai fini della anticipata fissazione del merito.

Questo mi consente di dire, usando una metafora, che il TAR di Milano visita coloro che giungono al pronto soccorso (e che abbiano un minimo interesse a farlo) nel tempo massimo di 60/90 giorni nel 90% dei casi, con risultati che, mi sembra, possano definirsi assolutamente interessanti.

I codici bianchi, per stare alla metafora, attenderanno probabilmente più degli altri ma nessuno potrà mai dire di aver trovato chiuso il pronto soccorso e di essere deceduto medio tempore per questa ragione.

2. Questo accenno alla riduzione dei tempi di contatto con il giudice che sono espressione di un principio europeo, in passato assai trascurato, mi porta a dover dire poche parole sulla novità rappresentata dall'art. 1, comma 781, della legge n. 208/2015, che ha introdotto nel codice del processo amministrativo l'articolo 71 *bis*, norma che prevede la possibilità di utilizzare l'istanza di prelievo (istanza rivolta al Presidente per chiedere di anticipare motivatamente la fissazione della causa) per accedere al modulo del rito semplificato e della sentenza c.d. breve, che ho ricordato in precedenza.

In realtà la norma, che si ascrive alla categoria delle norme UFO, ossia a quelle che si materializzano da un punto imprecisato dell'orizzonte normativo (nella specie dal comma 781 dell'art. 1 della legge di Stabilità), pervenendo da un pianeta sconosciuto e per scopi che leggendo la stessa norma è difficile discernere ma che si possono individuare decrittando faticosamente un insieme di indizi e di enigmi, simili a quelli incontrati sul percorso di ricerca del Santo Graal dai protagonisti del noto libro di Dan Brown, non cambierà, a mio avviso, di molto, il passo della giustizia amministrativa.

Commentatori autorevoli hanno già scritto "che si tratta di norma inutile", oppure che si tratta di norma "dannosa" e persino che è "inutile e dannosa".

Infatti, per un presidente di Sezione, cui compete esaminare le istanze di prelievo, che operi con diligenza e puntualità la verifica di tali istanze, la necessità o l'opportunità di anticipare il merito non abbisogna di suppliche speciali. Se lo stesso Presidente non fa il lavoro con puntualità e diligenza, la cosa è inutile perché non vedrà, infatti, neanche i prelievi *ex art. 71 bis*.

Quanto all'accesso al rito semplificato e ad altre non banali questioni riferite ai termini da applicare al rito camerale, alla eventuale previsione di una camera di consiglio speciale ovvero a una fissazione in coda a quella ordinaria, al dilemma se la causa possa andare in

semplificata con un ricorso di 100 pagine (anteriore ai limiti introdotti alla lunghezza dei ricorsi) e altrettante di memorie e contro memorie, nessuno sembra essersi posto il problema della relativa regolazione e, ancor meno, delle conseguenze che questa norma *bis* potrebbe produrre sul processo, tenuto conto del fatto che, dato un numero massimo di carico di lavoro prestabilito per ogni giudice, se si tira la coperta corta da un lato è evidente che questa “lascerà al freddo chi dorme dall’altro lato” rallentando, vale a dire, altri tipi di ricorso.

Se poi lo scopo voluto è quello di subordinare a quel rimedio l’esercizio della legge Pinto è del tutto evidente che da oggi in poi tutti i prelievi saranno targati 71 *bis* e dunque sarebbe stato sufficiente lasciare sopravvivere, a questo fine, la vecchia norma, cosa che tuttavia è verosimilmente apparsa al legislatore incompatibile con l’intrinseca natura della legge di stabilità, posto che senza quella novità, il testo di legge millepiedi (999 commi per l’esattezza) sarebbe rimasto, si deve presumere, claudicante.

3. Questa considerazione sconsolante mi induce a formulare la seconda proposta che scaturisce dalla già ricordata esperienza di stagista e in particolare ricavata dal sistema francese e tedesco ma, ancor più, da quello olandese, che per molti versi, esclusa l’organizzazione, appare assai più vicino al nostro di quanto non lo siano i modelli tedesco e francese.

Dato infatti per scontato che nei prossimi due anni, in attesa che si concluda il concorso appena avviato, i ruoli della giustizia amministrativa saranno ulteriormente falciati (si stima per complessive 50 unità, metà dei quali per passaggio al Consiglio di Stato) non è possibile immaginare con quali fantasiosi stratagemmi si possa mantenere il passo attuale, mentre appare, viceversa, assai probabile un ritorno nella spirale viziosa, da cui siamo faticosamente usciti negli ultimi anni, dell’aumento dell’arretrato e dell’allungamento dei tempi del decidere, con tutte le conseguenze negative che in termini di costi sociali questo implicherà (il riferimento è alla legge Pinto e ai relativi costi).

Io credo, allora, e di questo sono fortemente convinto, che solo l’introduzione, da attuare nel più breve tempo possibile, nel processo amministrativo, del giudice monocratico, secondo la formula olandese che tra breve illustrerò, potrebbe consentire non solo di fronteggiare la situazione di emergenza, in attesa dell’arrivo delle nuove dotazioni e di

quelle promesse nel prossimo triennio, ma altresì di dare ai giudici amministrativi che intendono esprimere appieno tutte le loro potenzialità, di acquisire, anzitempo rispetto al presente, la padronanza della funzione presidenziale, alla quale molti aspirano senza mai averla esercitata, e quindi senza una chiara consapevolezza di ciò che la direzione dell'udienza, prima ancora di quella del Collegio, implichi.

La funzione monocratica, come avviene in Olanda, verrebbe ovviamente riservata alle sole materie proprie del contenzioso individuale di non complessa natura e casisticamente ripetitive (per esempio la materia degli extracomunitari, la materia delle autorizzazioni e dei permessi individuali, l'esecuzione di giudicato seriale, i riti speciali e la fase cautelare delle corrispondenti materie assegnate) con possibilità di rinvio della causa dal giudice monocratico al Collegio in caso di ravvisata complessità o di ritenuta rilevanza di principio della questione da decidere.

Ogni magistrato potrebbe gestire, a turno, una udienza mensile, comprensiva, come detto, del correlato cautelare, ed essere escluso dal Collegio nella coeva tornata di udienza pubblica, mantenendo un carico di lavoro, se non equivalente, comunque rapportato a quello esigibile nell'udienza pubblica collegiale.

L'udienza collegiale, d'altronde, ne trarrebbe un sicuro vantaggio, sia perché meno affollata e più concentrata sulle questioni di maggior rilevanza, sia perché esonerata parzialmente dal carico della domanda cautelare, la cui dimensione numerica è imprevedibile in quanto legata al fluttuare del contenzioso, che non ha regole fisse e algoritmi statisticamente predefiniti.

Poiché il sistema funziona benissimo in altri paesi, compresa la Francia dove il ruolo del juge unique è assolutamente fondamentale, se non esclusivo, nella fase cautelare, e in Germania, dove quel giudice è protagonista assoluto del contenzioso in materia di asylum dei cittadini extracomunitari, io non vedo ragioni di principio per non sperimentarlo anche nel nostro processo, nella nota situazione emergenziale che abbiamo di fronte e in quella densa di luci e ombre che dovremo fronteggiare negli anni a venire.

4. Dall'Olanda, e concludo, mi viene anche un ulteriore suggerimento che riguarda il sistema di reclutamento concorsuale dei giudici amministrativi che ormai viaggia su tempi (tre anni in media) che sono straordinariamente lunghi e tali da non assicurare non solo un tempo d'attesa ragionevole per chi aspira ad accedere a quella carriera ma

neppure a consentire il turn over tra quanti escono dal plesso per raggiunti limiti d'età e quanti, con questo ritmo ipnotico, aspirano ad accedervi.

In altri sistemi-paese le forme di accesso sono, infatti, se non esclusivamente, parzialmente riaccordate alle esigenze di buon funzionamento della struttura giudiziaria e prevedono l'accesso con domanda per titoli e esame attitudinale ovvero per esperienza maturata nella forma e attraverso l'esercizio delle funzioni tutorate di assistente del giudice. Quattro o sei anni di pratica e una relazione finale, garantiscono, infatti, con soddisfazione di quei sistemi, l'ingresso in servizio di giudici già formati e pronti a subentrare ai colleghi più anziani con assoluta continuità.

In Italia, tenendo fermo l'accesso per concorso, si potrebbe sperimentare un sistema misto e alternativo di accesso (50% per via interiore e 50% per concorso) escludendo i tempi morti nel processo di avvicendamento delle funzioni tra chi lascia e chi accede, con la consapevolezza che chi ha maturato quattro anni di mestiere sulle spalle non ha bisogno di alcun periodo di rodaggio, diversamente da quanti vi accedono come vincitori di concorso che, in molti casi, non hanno mai visitato nella loro vita un'aula di tribunale.

Conclusione

Quale la conclusione di una relazione che vuole essere ottimistica e propositiva e che risente nondimeno della pesante incognita del venir meno della forza lavoro in un orizzonte che per i tempi della giustizia, e soprattutto per mantenere il passo che auspicavo, sono terribilmente lunghi?

La conclusione è che una grossa sfida attende anche la giustizia amministrativa e che per superarla dobbiamo tutti insieme attrezzarci con una cultura diversa, che ci porti a guardare avanti per sopravanzare gli altri e non indietro per paura di essere raggiunti da chi, più di noi, ha fiato e voglia di fare strada.

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

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

L'anno scorso (per passare l'esame annuale di tedesco davanti al Presidente Mariuzzo) ripresi l'aforisma tedesco "Der Apfel fällt nicht weit vom Baum" ossia "La mela non

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

Quest'anno, avendo di fronte anche la mia insegnante veneziana Britta Winkels, e la professoressa Immacolata Amodeo, segretario generale di Villa Vigoni, splendida sede di un memorabile convegno dell'Associazione dei giudici amministrativi italiani francesi e tedeschi, penso che la frase migliore possa essere: "Wir müssen über unseren Schatten springen" che equivale al nostro "gettare il cuore oltre l'ostacolo". E ho pensato che la versione tedesca, che significa letteralmente "scavalcare la nostra ombra" fosse più efficace di quella italiana, nella misura in cui l'ostacolo immateriale, rappresentato dall'ombra, si identifica anche con il lato oscuro e negativo della nostra personalità e dunque con tutti i nostri limiti, compresi quelli che ci rendono pigri, esitanti e timorosi piuttosto che impegnati, decisi e coraggiosi.

Tutte cose che noi pensiamo qui, senza retorica, di affrontare e di superare, riassumendole nell'impegno che facciamo nostro di fronte a tutti voi.

Con l'augurio e la speranza che questo Paese sappia trovare, in ogni settore della vita sociale e in tutte le istituzioni, compresa la nostra, ... la centesima scimmia.

Ringraziandovi per la pazienza, in nome del popolo italiano, dichiaro aperto l'anno giudiziario 2016 del Tar della Lombardia.

Angelo De Zotti

PROVVEDIMENTI EMESSI DALLE SEZIONI DAL 1/1/2015 AL 31/12/2015

Provvedimenti collegiali	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Totale
Decreti Collegiali	0	0	10	150	160
Dispositivi di Sentenza	0	4	2	3	9
Ordinanze Cautelari	557	358	258	295	1468
Ordinanze Collegiali	118	89	141	97	445
Sentenze	442	402	507	553	1904
Sentenze brevi	105	34	125	161	425
Totale sentenze	547	436	632	714	2329
Totale Provvedimenti	1222	887	1043	1259	4411

Provvedimenti monocratici	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Totale
Decreti Cautelari	64	36	100	55	255
Decreti Decisori	52	228	206	74	560
Decreti ingiuntivi	0	3	1	0	4
Decreti Presidenziali	58	35	90	62	245
Ordinanza Presidenziali	6	23	3	8	40

pendenza a fine anno ciclo 2006-2015



ricorsi arrivati e ricorsi definiti



