

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO
REGIONALE
PER LA LOMBARDIA

MILANO

APERTURA DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2007

Relazione del presidente PIERMARIA

PIACENTINI

1. Ammetto di essere emozionato. È la mia prima inaugurazione di un anno giudiziario ed avviene, per di più, in uno dei Tribunali amministrativi più importanti d'Italia.

L'esperienza di questi mesi di presidenza, è stata peraltro, particolarmente importante: per la prima volta ho potuto, infatti, vedere le cose dalla periferia e l'effetto di questa diversa visione è stato profondo e istruttivo.

Lo posso sintetizzare con una citazione – e quanto dirò in prosieguo spiegherà il perché di tale citazione – *dum Romæ consulitur, Saguntum expugnatur*.

In ogni caso, è stata una esperienza positiva e, al riguardo devo ringraziare tutti coloro che mi hanno dato una mano per superare il trauma del passaggio da un ufficio di Stato Maggiore, al comando di una unità di prima linea.

In primis, il mio ringraziamento va ai colleghi che mi hanno accettato non come un capo incumbente, ma come uno di loro, ed hanno collaborato affinché il nostro lavoro continui ad essere un lavoro di squadra, unico modo per poter dare agli utenti della giustizia, il risultato da essi sperato. In nome di questo principio, anche questa relazione, prima della stesura definitiva è stata sottoposta ai colleghi, affinché formulassero le proprie osservazioni e il risultato esprimesse la voce dell'intero TAR. Il mio grazie è poi tanto più sentito, in quanto ho conosciuto bene le condizioni in cui essi lavorano. Ma questo è un punto che affronteremo più avanti.

Nel corso dell'anno, la composizione del nostro Tribunale ha subito alcuni importanti mutamenti: a parte il cambio del Presidente capo e

del Presidente della Sezione staccata di Brescia, la Dott. Radesi, presidente della seconda sezione ci ha lasciati per il TAR Toscana e, proprio in questi giorni, il Dott. Mariuzzo ci ha lasciati per assumere la presidenza del TRGA di Trento.

Ad ambedue i colleghi, col rimpianto di non aver potuto godere più a lungo del loro prezioso apporto, vanno il mio ringraziamento per il lavoro svolto ed i migliori auguri per il nuovo incarico.

Auguri altrettanto calorosi di buon lavoro formulo al Dott. Roberto Scognamiglio, nuovo Presidente della Sezione staccata di Brescia, al Dott. Mario Arosio e al Dott. Domenico Giordano che hanno assunto rispettivamente l'incarico di Presidente della II e della III Sezione.

Un ringraziamento sentito al personale di segreteria, senza il quale non potremmo operare. Anche questo è un punto sul quale ritornare, ma lasciatemi subito dare il dovuto riconoscimento al Segretario Generale, la dott.sa Briccarello, che guida l'intero apparato amministrativo con senso del dovere e con mano ferma (qualcuno dice "troppo ferma") ma indubbiamente necessaria ed efficace. Altrettanto sentito ringraziamento va al dott. Winkler, Segretario Generale *ad interim* della Sezione staccata di Brescia.

Un altro particolare ringraziamento va poi alla classe forense.

Sinceramente non credevo di trovare un *corpus* di avvocati, non solo dotato di un *fair play* ineccepibile (qualcuno potrebbe dire che un simile *fair play* è il minimo che ci si aspetta dalla classe forense, però – credetemi – non è sempre così), ma così disposto a collaborare per l'esame dei problemi particolari del nostro Tribunale e della giustizia amministrativa in generale, e così aperto alla discussione sulle possibili soluzioni da dare ai problemi stessi. Forse quello milanese è un *hortus conclusus*, ma, con la massima sincerità, auguro a tutti i presidenti di TAR, di poter lavorare con una classe forense di questo livello.

2. Messo da parte l'aspetto personale, come è tradizione, inizierò col sottoporre alla vostra attenzione i dati statistici, concernenti l'attività di questo Tribunale amministrativo, che quest'anno riguarda anche la Sezione staccata di Brescia.

Ritengo di poter dire che anche nel 2006 il nostro impegno abbia dato risultati positivi: i ricorsi pendenti alla data del 1° gennaio erano **30.675**; nel corso dell'anno ne sono sopraggiunti **3170** e ne sono stati definiti **4550**. Alla fine dell'anno trascorso risultano, quindi, pendenti

29.295 ricorsi.

Ciò ha comportato una riduzione percentuale dell'arretrato del **4,5** % circa.

Riduzione modesta, ma pur sempre riduzione.

Ad un simile risultato si è pervenuti attraverso il deposito di **1117** sentenze definitive di merito, di cui **179** rese in forma semplificata, di **582** sentenze di rito e di **2666** decreti presidenziali.

Sono state emanate inoltre **201** ordinanze collegiali e **146** ordinanze presidenziali, nonché ben **3334** ordinanze cautelari.

I decreti cautelari monocratici emessi sono stati **212**, dei quali **103** di accoglimento e **109** di rigetto.

Sono stati emanati, infine, **9** decreti ingiuntivi.

L'esame di questi dati conferma, in primo luogo una tendenziale riduzione della litigiosità; già nell'anno 2005 si era passati, dai **5365** ricorsi depositati nel 2004, a soli **3676** ricorsi, nel 2006 il numero è sceso a **3170**.

Per Brescia il discorso è lievemente diverso. Al 31 dicembre 2005 erano pendenti **11.862** ricorsi, nel corso dell'anno ne sono pervenuti **1.679** e ne sono stati definiti **1.570**. Alla fine del 2006 il carico pendente

ammontava quindi a **11.971** ricorsi.

L'aumento della pendenza è pari allo **0,92%**.

In ogni caso nel complesso del TAR Lombardia si è verificato una diminuzione dell'arretrato del **3%** circa.

A voler essere ottimisti, si potrebbe attribuire un simile calo al buon funzionamento di questo Tribunale, ma il fenomeno è stato segnalato anche per altri Tribunali, e - personalmente - non credo che questa diminuzione costituisca un segnale positivo. Non escludo, infatti, l'ipotesi che si sia piuttosto in presenza di una vera e propria *fuga dalla giustizia*, i cui apparati non sono più in grado di svolgere in maniera efficiente, la propria funzione.

Una simile considerazione trova, in parte, per il settore dei contratti pubblici addirittura una conferma legislativa, nell'art. 6, comma 7, lett. n) del d.lgs. n. 163 del 2006 che, sia pure in forma criptica, istituisce una sorta di *camera di conciliazione* presso l'Autorità per la vigilanza nei contratti pubblici; nel solo spazio di due mesi, e ancora in assenza di uno specifico organo a ciò deputato, l'Autorità ha già esaminato 52 istanze di definizione in via precontenziosa. Una forma surrettizia per iniziare ad attribuire poteri giurisdizionali, o paragiurisdizionali, alle Autorità? Forse.

In ogni caso, un sicuro gesto di sfiducia nei confronti degli organi di ordinaria giustizia.

A scoraggiare, poi, il ricorso alla giustizia si aggiunge l'aumento a € 2000 del contributo unificato sui ricorsi previsti dall'art. 23 bis della legge n. 1034 del 1971. Forse si è pensato che, trattandosi di professionisti, imprese e proprietari terrieri, l'aumento non dovesse essere troppo gravoso.

Ma ci si è dimenticati che non tutti i progettisti sono a livelli di reddito elevati (si pensi ai giovani professionisti, che pure il codice dei contratti vorrebbe agevolare), che non tutte le imprese sono grandi imprese (si pensi al numero ed alle dimensioni delle imprese di servizi che si contendono appalti di minimo valore in minuscoli comuni, alle Cooperative, alle ONLUS), che non tutti i proprietari espropriandi sono latifondisti.

Non dico altro. Mi limito ad osservare che più la giustizia costa, più aumenta la tendenza a trovare altre strade per la risoluzione delle controversie.

Va osservato, in secondo luogo che invece è calata la produttività (se di produttività si può parlare nel nostro settore). Da una percentuale

del **59%** nel rapporto tra ricorsi arrivati e ricorsi decisi, raggiunta nel 2005, si è passati ad una percentuale del **44%**. Una simile riduzione è dovuta alla drastica riduzione delle cd. sentenze brevi, passate da **560**, nel 2005 a sole **179** nel 2006. C'è da riflettere su tale punto, anche se c'è da osservare che l'elevato numero di sentenze brevi pronunciate nel periodo 2002 – 2005, aveva ad oggetto i ricorsi degli extracomunitari e, cioè un filone – si spera - in progressiva via di definizione.

3. A proposito dei provvedimenti cautelari, l'anno scorso il Pres. Barbieri rilevava come il numero delle relative istanze dovesse considerarsi troppo elevato ed attribuiva, sia pure in parte, un simile fenomeno alla introduzione della sentenza breve, l'accesso alla quale presuppone appunto l'istanza cautelare.

Non sono d'accordo con una simile analisi. É vero che siamo in presenza di un alto (o, forse altissimo) numero di provvedimenti cautelari che vengono richiesti, anche in mancanza di un concreto *periculum*, ma in proposito vanno fatte alcune considerazioni.

All'alto numero di provvedimenti cautelari, si accompagna, infatti, il depotenziamento della fase di merito. Un esame dei verbali di udienza

può agevolmente dimostrare che se la discussione delle sospensive è cosa certa, la discussione orale del merito della causa viene, molto spesso rinunciata.

Ed anche questo, a me sembra, è un segnale su cui occorre riflettere.

Un fenomeno del genere testimonia la necessità di una definizione celere del contenzioso, di ogni contenzioso, anche se di modesta o modestissima entità. La vita moderna richiede che le situazioni giuridiche vengano definite rapidamente; una pronuncia che intervenga a distanza di anni, anche se corretta dal punto di vista giuridico, non è più idonea a soddisfare le esigenze di celerità dei rapporti sociali, ed economici che, nella pronuncia del giudice, vedono uno dei presupposti per il loro determinarsi.

L'intervento della pronuncia cautelare, sia pur teoricamente provvisoria, oggi viene ritenuta idonea a determinare il futuro comportamento delle parti, tanto più che l'art. 21 richiede che la sospensiva non solo venga, sia pur succintamente, motivata «*in ordine alla valutazione del pregiudizio allegato*», ma debba altresì indicare «*i profili che, ad un sommario esame, inducono a una ragionevole previsione sull'esito del ricorso*».

Non dovrebbe essere così, ma è così.

In tal modo l'ineluttabile, pur se anticipato e sommario, giudizio di merito che deve essere reso dal giudice al quale venga presentata una domanda cautelare, quando non risolve la controversia, finisce col costituire un vero e proprio avvertimento alle parti circa l'esito del giudizio (come, del resto, vorrebbe proprio la norma che vi ho appena citato).

In realtà occorre riconoscere che il combinato disposto del nuovo testo degli artt. 21 e 26 della legge istitutiva, sta producendo ad una vera e propria mutazione dell'istituto cautelare, se non dell'intero processo amministrativo.

Se, infatti, è possibile, ai sensi dell'art. 21 quarto comma, utilizzare, s'intende quando ne ricorrano i presupposti, l'istituto della *sentenza breve*, disciplinata dall'art. 26, quarto comma, e quindi definire il giudizio con una «*sentenza succintamente motivata*», ne discende – come logica conseguenza - che, una volta che il giudice è costretto all'esame della questione in tutti i suoi aspetti, per poter dare una motivazione del provvedimento cautelare, è sufficiente un minimo di sforzo in più per trasformare in sentenza l'ordinanza che accoglie o nega la sospensiva.

Un esempio valga per tutti: un ricorso, venuto per la sospensiva

all'udienza del 20 dicembre 2006, è stato deciso, con sentenza breve pubblicata l'11 gennaio 2007. La decisione è stata impugnata in Consiglio di Stato che si è pronunciato, in sede di sospensiva all'inizio del mese di febbraio. La motivazione dell'ordinanza è tale da rendere pienamente conto delle ragioni del giudice di appello consentendo quindi alle parti di avere quella *guide-line*, di cui ho appena parlato, in meno di 3 mesi. Ed è questo che vogliono le parti.

La soluzione, quindi, può sembrare semplice, e la prassi, infatti, si sta avviando su tale direttrice, un simile cammino peraltro richiede interventi precisi che consentano di continuare ad operare in questa direzione.

In primo luogo, occorre definire che cosa si intenda esattamente, anche sotto l'aspetto formale, per sentenza breve e, in secondo luogo, dovrebbe esser data la possibilità di procedere con la sentenza breve, anche quando debba essere completata l'istruttoria, acquisendo agli atti del processo, documentazione essenziale, non prodotta ma facilmente acquisibile.

Non credo, quindi che, per porre rimedio al fenomeno della richiesta immotivata del provvedimento cautelare, sia sufficiente l'applicazione, già da tale fase, della condanna al pagamento delle spese

processuali (pure espressamente prevista dalla normativa vigente); non ritengo, infatti, corretto che uno strumento processuale finalizzato a non far ricadere sulla parte vincitrice gli oneri economici del processo, venga utilizzato come deterrente per ottenere una diminuzione di istanze la cui proposizione l'ordinamento giuridico lascia alla coscienza dell'utente.

4. Quando poi non sia possibile operare con la sentenza breve, la concessione o meno del provvedimento cautelare dovrebbe tener conto dell'introduzione, nel nostro processo, del giudizio risarcitorio.

Il provvedimento cautelare nasce per evitare al ricorrente “*un danno grave e irreparabile*”, e tale finalità persiste tuttora, nonostante le profonde innovazioni che l'istituto ha subito. Occorre quindi concludere che la reiezione della sospensiva si impone ogni qualvolta sussista la *riparabilità* del danno.

La mia può sembrare una affermazione eretica, ma – a ben considerare – è meno eretica di quanto possa apparire a prima vista.

Noi magistrati, purtroppo, non abbiamo una profonda cultura economica, ma non credo che ci sfugga il costo, diretto e indiretto, di una nostra pronuncia che dispone la sospensiva di un provvedimento della Pub-

blica amministrazione.

Detto in altre parole, ogni pronuncia del giudice provoca, soprattutto in particolari materie, una serie di costi di impercettibile entità singola, che però si sommano e ricadono a pioggia sull'intera collettività e della cui entità globale ci si accorge solo quando ci si rende conto che la qualità della vita è peggiorata, che l'inquinamento ha raggiunto livelli paurosi, che il costo delle merci di uso comune è aumentato e così via. Sono quelle che gli economisti chiamano *esternalità* e che, a ben vedere, danno finalmente corpo a quel fantasma dell'*interesse pubblico*, di cui abbiamo sempre sentito parlare senza mai riuscire a dargli una precisa consistenza.

Oggi, che attraverso la risarcibilità della lesione degli interessi legittimi, siamo in grado di dare soddisfazione alla lesione economica che il privato ha subito in conseguenza del comportamento illegittimo dell'Amministrazione, potremmo anche riesaminare il problema del *grave ed irreparabile danno*, escludendolo, quale presupposto della sospensiva, ogni qual volta la lesione subita dal privato sia risarcibile e l'esecuzione del provvedimento impugnato non provochi una modificazione irreversibile della realtà.

A proposito del giudizio risarcitorio, occorrono però alcune

considerazioni.

In primo luogo, va tenuto presente che un simile tipo di giudizio è – fino ad oggi - rimasto estraneo al nostro processo e che, conseguentemente, è necessario acquisire una nuova mentalità per affrontarlo correttamente.

Ho sentito tanti interessanti interventi sul tema ma – scusate mi se parlo con chiarezza – si trattava sempre di elaborazioni teoriche, spese di altissimo livello, ma sempre con scarsa attinenza con la realtà.

Realtà che si può tradurre in alcune domande esemplificative « quanti di noi hanno formulato quesiti ad un C.T.U., o eseguito l'interrogatorio di un testimone? » perché nel giudizio di danni, almeno che non si voglia fare sempre ricorso all'art. 1226 cod. civ., anche di questo si tratta.

E ancora, « come devono svolgersi attività del genere? di fronte al Collegio o davanti ad un consigliere delegato (figura presente nel giudizio amministrativo ma con contorni piuttosto nebulosi) »? e in quest'ultimo caso, « dove sono i mezzi umani e materiali per svolgerle? ».

5. Quanto ai decreti cautelari presidenziali, concordo con l'opinione del mio predecessore su una loro adozione con esclusivo riferimento alla sussistenza di un danno grave ed irreparabile, escludendo valutazioni approfondite sulla fondatezza del ricorso. In effetti, la funzione di chi è chiamato ad emettere questo tipo di provvedimenti, deve, per il momento, restare solo quella di accertare se l'attesa, al massimo di una decina di giorni, quanti ne occorrono di regola perché l'istanza cautelare sia portata all'esame del collegio, possa essere fonte di un pregiudizio così grave da rendere necessario un intervento interdittivo immediato.

Ogni ulteriore considerazione porterebbe, infatti, a comprimere totalmente o parzialmente l'esercizio pieno del diritto di difesa e il principio della collegialità delle pronunce (valido – almeno per il momento – anche in materia cautelare). Per attenuare poi la potenziale lesione del diritto di difesa, segnalo l'opportunità di instaurare la prassi di non provvedere sulla domanda di provvedimento *inaudita altera parte*, quando non risulti agli atti la prova dell'avvenuta notifica del ricorso al soggetto che ha emanato l'atto e al controinteressato.

A tale conclusione può legittimamente pervenirsi considerando il combinato disposto del secondo e dell'ottavo comma dell'art. 21 della legge n. 1034 del 1971, da cui si ricava che la richiesta di provvedimento d'urgenza deve essere proposta dopo la (o contestualmente alla) presentazione della domanda cautelare e, pertanto dopo che si sia ritualmente completata la procedura del deposito del ricorso.

6. Sempre in tema di decisioni monocratiche non può poi, a questo punto, tacersi sulla problematica posta dall'art. 245 del d.lgs 12 aprile 2006 n. 163, che in sostanza procede alla introduzione, nell'ambito del processo amministrativo, dell'istituto previsto per il processo civile, dall'art. 700 cod. proc. civ.: si tratta di una innovazione che, seppure limitata – per il momento - a determinate materie (il che – sotto tale profilo - potrebbe far dubitare della sua totale conformità a Costituzione), appare suscettibile, se troverà un'adeguata elaborazione, a trasformare, totalmente, il sistema cautelare del processo amministrativo.

Vi è chi considera tale innovazione un *vulnus* al principio della collegialità, ma il passaggio ad una applicazione generalizzata dell'art. 245, comporterà necessariamente una diversa impostazione del giudizio am-

ministrativo, che dovrà impostarsi anche su una maggiore incidenza della decisione monocratica; che ciò rappresenti un bene o un male, non lo so; so, però che questa è una delle possibili strade da percorrere.

Personalmente ritengo che il nuovo istituto possa sortire effetti positivi; è vero che con la sentenza 10 maggio 2002, n. 179, la Corte costituzionale ha ritenuto l'attuale sistema di tutela cautelare del tutto sufficiente a garantire una tutela piena e costituzionalmente corretta, ma le considerazioni appena svolte sulla evoluzione del processo cautelare, mi inducono a ritenere che il ricorso ad un istituto processualcivilistico, consolidato dall'elaborazione fattane dal giudice ordinario, possa agevolare questa fase di trasformazione del processo amministrativo che stiamo vivendo, contribuendo a mantenerlo – nei limiti del possibile – snello e rapido. Non si tratta, quindi, di dare una mera attuazione alle decisioni della Corte di giustizia della comunità europea, che hanno affermato l'esigenza che negli ordinamenti nazionali vi sia la possibilità di ricorrere al giudice a fini cautelari anche prima, e senza che sia stato instaurato un giudizio, quanto di utilizzare le indicazioni che ci vengono dalla Corte di Giustizia per l'elaborazione di un sistema processuale più efficace.

Al momento, peraltro, non sembra che l'innovazione possa trovare

immediata attuazione. Ma questo non tanto per motivi di stretto diritto, quanto per motivi di ordine pratico.

Per quanto riguarda le norme procedurali, non penso, infatti, che occorrano ulteriori interventi normativi, sarà in proposito, sufficiente una illuminata elaborazione da parte del giudice per riuscire a dare una disciplina completa del nuovo istituto, e questa – non occorre certamente ricordarlo in questa sede – è una funzione che il giudice amministrativo compie fin dalla sua istituzione. Invece, va richiamata l'attenzione sul fatto che l'applicazione dell'art. 700 richiede una struttura giudiziaria che consenta di avere magistrati a tempo pieno, in sede. E questo – per le ragioni che esporrò più avanti – al momento, non è possibile.

7. Resta, ovviamente, aperto il problema dell'arretrato, che continua ad essere numericamente elevato. Nonostante che nel corso dell'anno siano stati definiti **4550** ricorsi, alla fine del 2006 i ricorsi pendenti ammontano ancora a **29.295**; un numero, in assoluto, eccessivo, anche se – come già fatto rilevare dal mio predecessore - non deve trascurarsi il fatto che, forse, in realtà, una buona parte delle controversie non definite attendono, molto probabilmente, soltanto di essere prese in esame per

l'adozione formale di un certificato di morte, essendo, ormai, quasi certamente venuto meno ogni interesse delle parti alla loro definizione.

Anche se ciò fosse vero – ed in parte è vero – non dovremmo rallegrarci per questo.

Il venir meno dell'interesse ad una definizione di una controversia (che ciò avvenga per la stanchezza del ricorrente o, per avere le parti trovato un altro modo di sistemazione dei propri interessi, è circostanza del tutto irrilevante), significa che il “sistema giustizia” non ha funzionato.

Non vale al riguardo affermare che – in generale – questa è la situazione della giustizia italiana. Il male generale non compensa il male singolo e una giustizia tardiva non è giustizia.

Con il d.l. n. 179 del 18 maggio 2001 era stata prevista l'istituzione di sezioni stralcio per affrontare il problema dell'arretrato, ma il decreto non è stato convertito e le cose sono rimaste come prima.

Oggi il problema sta assumendo connotazioni di urgenza. Nel corso del 2006, infatti, sono sopravvenute alcune vicende che pongono in prima linea la necessità di una rapida soluzione del problema.

Come ha ricordato il Pres. Schinaia nella sua relazione, il cittadino si è reso conto della esistenza della legge n. 89 del 2001, la cd. “legge

Pinto”, che garantisce un risarcimento per la lunga durata dei processi, ed ha iniziato ad avvalersene.

Per quanto riguarda il TAR Lombardia nello spazio degli ultimi tre mesi, ci sono state quattro azioni risarcitorie (l'ultima è di pochi giorni fa), per quanto mi consta una di esse si è conclusa con la condanna della Amministrazione al pagamento di un importo di €1650 e la trasmissione della sentenza alla Corte dei Conti. Quattro azioni possono sembrare poche, e l'importo della condanna (€300 per anno più rivalutazione ed interessi) esiguo, ma quanto accaduto può rappresentare la punta di un iceberg che – in considerazione dei numeri che ho appena esposto – appare suscettibile di arrecare un grosso danno alle finanze pubbliche.

Considerato il numero di processi pendenti, quante altre azioni dobbiamo aspettarci? E quale potrebbe essere la spesa cui andrà incontro l'Erario?

Si potrebbe liquidare l'argomento sostenendo che il problema non ci riguarda, perché la materia è devoluta alla competenza del giudice ordinario ma – a parte ogni considerazione su una eventuale azione di danni da parte della Corte dei Conti - il problema mi sembra di particolare rilevanza per l'immagine che il giudice amministrativo dà, di se stesso, verso

l'esterno.

Come continuo a ripetere, il *favor* di cui abbiamo goduto, e tuttora godiamo, presso l'opinione pubblica è dovuto, in massima parte alla celebrità (s'intende relativa) con cui vengono definite le controverse portate dinanzi a noi. E questa fiducia verrebbe meno qualora si diffondesse l'opinione che anche il giudice amministrativo è divenuto inaffidabile quanto ai tempi di decisione.

Ma anche questo è un problema che non dipende dalla qualità delle persone che compongono questo Tribunale. Indubbiamente uno sforzo per abbattere l'arretrato sarà fatto e, spero, con buoni risultati. Per risolvere il problema occorre però un potenziamento delle strutture sia magistratali che amministrative. Ma – di questo – non se ne parla.

8. E l'ultima considerazione mi porta ad affrontare problemi più concreti, ben sapendo che quello che sto per dire può essere frainteso o, peggio, utilizzato *in malam partem*.

Non credo che ci si possa lamentare della qualità del prodotto che noi rendiamo. Indubbiamente possono anche aversi pronunce non esaltanti (e talvolta – diciamolo pure – discutibili), ma, in generale, almeno per

quanto ho potuto constatare in questi mesi, il prodotto che rendiamo è di alto livello. Vi garantisco tutto il nostro impegno affinché il nostro prodotto continui ad essere tale, ma, attenzione, un simile livello è ottenibile solo se si lavora con entusiasmo, e l'entusiasmo è un fattore difficile da mantenere se non si lavora in condizioni, se non ottimali, quanto meno di serenità.

E tale clima di serenità manca.

Il nostro organico teorico è di **22** magistrati (più il Presidente). In effetti, oggi sono in servizio **17** magistrati di cui la maggior parte non residenti a Milano.

Lo scorso anno il Presidente Barbieri lamentava che la mancata definizione di nuove procedure concorsuali per l'immissione di altri magistrati nei ruoli ancora parzialmente scoperti della magistratura amministrativa, non aveva consentito che durante l'anno 2005 l'organico previsto per il nostro Tribunale venisse, se non integralmente, almeno più ampiamente coperto.

Identica situazione si è verificata per il 2006 e corre il rischio di riprodursi per il 2007. Solo per la fine di quest'anno è prevista l'immissione di **32** magistrati (numero peraltro suscettibile di riduzione,

se i fondi a disposizione della giustizia amministrativa dovessero dimostrarsi insufficienti)

Non voglio entrare in polemica con nessuno, ritengo però che occorra essere chiari su alcuni punti.

Un simile organico è insufficiente, e continuerebbe ad esserlo anche se la tendenza alla diminuzione del contenzioso alla quale ho prima accennato, dovesse proseguire. Insisto sul punto: se si vuole che il "sistema giustizia" funzioni, occorrono più magistrati ripartiti secondo il *peso* e non secondo il *numero* di ricorsi

Nella relazione appena citata, il Pres. Barbieri parlava anche di “*vorticoso turn-over di magistrati cui questo tribunale soggiace abitualmente ogni volta che si presenta la possibilità di disporre trasferimenti ad altre sedi*” e sottolineava come ciò fosse dovuto alla giusta considerazione delle situazioni personali di ogni magistrato di cui non può non tenersi conto. È vero, ma il problema: non si risolve – come pure è stato prospettato - con la previsione di un obbligatorio periodo di permanenza nella sede, sia essa di prima nomina o di assegnazione per trasferimento o promozione; questa costituirebbe la solita soluzione formale che cura i sintomi e lascia intatte le cause della malattia.

Il risultato di una simile soluzione sarebbe solo quello di avere magistrati insoddisfatti.

Occorre andare più a fondo nell'esame e renderci conto che Milano è considerata una *sede disagiata* sotto tutti gli aspetti per i magistrati addetti (e sono la maggioranza) che vivono fuori sede. Chiariamo subito che questa non è una situazione dovuta alla pigrizia o alla indifferenza del corpo magistratuale, ma è conseguenza di un dato di fatto indiscutibile. Il concorso di accesso alla magistratura amministrativa è un concorso di secondo grado cui si partecipa quando, molto spesso, si ha già famiglia e tutti conosciamo le difficoltà di spostare una famiglia, con i suoi interessi già radicati, da una sede all'altra. È questo fattore che ha portato al pendolarismo e al legittimo desiderio di ridurre al minimo i tempi di permanenza nella sede di lavoro, soprattutto per ragioni di carattere economico cui non possono sopperire i buoni pasto e le convenzioni con le benemerite istituzioni militari che (nell'ambito delle loro disponibilità) ci mettono a disposizione le loro foresterie.

So bene che si tratta di un problema di difficile soluzione, ma il problema del pendolarismo non si risolve ignorandolo; e a questo punto pongo una domanda volutamente provocatoria: visto che siamo ancora in

regime di ruoli separati e distinti, non è il caso di pensare ad un reclutamento su base regionale?

A ciò si aggiunga la logistica lavorativa. Si è fatto notare che noi non abbiamo un obbligo di presenza e di orario. A parte ogni considerazione sulla particolare natura del nostro lavoro e sulle modalità del suo svolgimento (totalmente diverse da quelle di qualsiasi altro lavoro d'ufficio), mi chiedo: “esiste, per ogni magistrato un ufficio che agevoli lo svolgimento della sua attività?”. Non dico altro; a puro titolo esemplificativo, mi limito a constatare che abbiamo moltissime pubblicazioni, ma non uno spazio per una biblioteca degna di questo nome.

Nell'attuale situazione si ha quasi la sensazione di vivere alla periferia dell'Impero. E qui mi sento di dover lanciare un grido d'allarme: attenzione, la scarsa gratificazione dei colleghi magistrati per il lavoro svolto può portare inevitabilmente a trasformare in *routine* quello che, al contrario, fino ad oggi è stato e continua ad essere un lavoro di alto impegno morale e sociale.

Sia chiaro: non sto chiedendo ulteriori posizioni di vantaggio per una casta di privilegiati. Sto chiedendo invece che venga riconosciuto a persone che svolgono una funzione importante, anzi vitale, per la vita di

un ordinamento giuridico, il giusto riconoscimento per il lavoro che svolgono.

9. Ho già, all'inizio di questa relazione, dato atto della collaborazione fornita dal personale di segreteria, guidato con grande entusiasmo e capacità dal Segretario Generale dott.sa Briccarello e, per Brescia dal dott. Winkler, Segretario Generale *ad interim*. Anche a livello di segreteria sono comunque presenti difficoltà, derivanti dal numero troppo esiguo di persone in servizio presso i nostri uffici. Il numero degli addetti alle segreterie è rimasto immutato, nonostante la creazione, a suo tempo, di una quarta sezione. Oggi ci viene annunciata la possibilità di un incremento di n. **50** unità di personale da suddividere, peraltro, tra tutti i TAR. Quante unità spetteranno a Milano?

L'anno scorso sono state lamentate le "disarmonie" che si verificano nell'ambito della struttura amministrativa.

Mi rendo conto che il tipo di lavoro di un ufficio giudiziario richiede impostazioni e modalità che non sono quelle usuali del pubblico impiego, e ciò comporta incomprensioni e malumori.

Ma questi non sono problemi esclusivi di questo TAR, né della so-

la giustizia amministrativa.

Dalla relazione del Presidente della Corte di appello, ho appreso che situazioni analoghe si presentano anche nell'ambito della giustizia ordinaria.

L'estensione del problema mi fa pertanto ritenere che esso abbia ragioni più profonde di quelle che possono ricondursi alla gestione del personale del singolo istituto e, credo, quindi che di esse vadano affrontate e risolte a livello generale, tenuto conto delle peculiarità del nostro lavoro e delle esigenze del personale.

10. Da ultimo, devo ricordarvi che, in quest'ultimo scorcio d'anno abbiamo assistito (e la cosa non si è ancora conclusa) ad un tentativo di sottrazione delle competenze di questo TAR in materia di atti dell'Autorità dell'Energia elettrica e del gas, per trasferirle al TAR del Lazio. Non siamo riusciti a comprendere se si trattava di un tentativo dovuto ad una tendenza accentratrice (che già si è manifestata in altre occasioni: si vedano, in proposito, le disposizioni del Codice dell'ambiente) o un gesto di sfiducia nei confronti di questo Tribunale.

Se, fosse vera quest'ultima ipotesi, è necessario reagire con forza

sia perché non credo che il TAR Lombardia non si sia dimostrato all'altezza dei suoi compiti istituzionali, sia perché trovo offensivo che si proceda con un gesto di autorità (per di più esercitato in modo surrettizio), senza aver prima proceduto ad una indagine sulla esistenza e sulle ragioni di quanto accaduto. Siamo riusciti ad affermare il principio del contraddittorio in tutta l'attività della Pubblica Amministrazione. Vogliamo disattendere tal principio nel caso del TAR Lombardia?

E, sia chiaro, non accetterò critiche di nessun genere sul contenuto delle pronunce di questo TAR, che non siano quelle contenute negli appelli delle parti o nelle pronunce del Consiglio di Stato.

Probabilmente, invece, è vera la prima ipotesi: si dice, infatti, che anche nel disegno di legge, in corso di elaborazione sulla riforma delle Autorità, si preveda una competenza funzionale del TAR Lazio in materia. In questo caso occorre denunciare una linea di condotta accentratrice che finirà col riprodurre quella situazione che nel 1971 ha portato all'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali quali organi decentrati della Giustizia amministrativa (tra l'altro previsti dalla Costituzione), finalizzati ad avvicinare ai cittadini di una determinata regione, il momento decisionale di questioni che tale regione riguardavano. Se tale ten-

denza dovesse accentuarsi, i singoli TAR perderebbero ogni importanza, tornando ad essere una sorta di GPA, sia pure a livello regionale e non provinciale; si perderebbe inoltre quell'apporto culturale che la classe forense locale ha, fino ad oggi, apportato, contribuendo a rinnovare l'intero edificio della giustizia amministrativa.

Su questo particolare punto, mentre non posso non meravigliarmi del silenzio generale mantenuto in materia, devo dare atto e ringraziare il Consiglio dell'Ordine (che peraltro combatte anche *in rem propriam*) della presa di posizione assunta a favore del mantenimento della competenza in materia del TAR Lombardia.

11. Come vedete i problemi che ci troviamo di fronte non sono pochi, né di facile soluzione.

Per alcuni di essi che potremmo definire in senso generico, *giuridici*, (sospensive, sentenza breve, provvedimenti *ante causam*, giudizio risarcitorio) è intenzione di questo Tribunale procedere ad un loro approfondimento sia nell'ambito interno (mediante incontri periodici, o costituzione di gruppi di studio), sia con la collaborazione della classe forense attraverso la prosecuzione di quegli incontri periodici che sono ormai di-

ventati una tradizione che occorre mantenere ben viva.

Sotto questo punto di vista mi fa piacere pensare al TAR Lombardia come generatore di un rito ambrosiano suscettibile di diventare la *guide-line* del futuro processo amministrativo.

Presunzione? Non credo: si tratta di prendere coscienza ed operare convinti in questa direzione: i risultati verranno.

Per i problemi di carattere più pratico e, più specificamente, quelli di carattere organizzativo e logistico, a partire dalla ricerca di una nuova sede, per la quale sono già in corso contatti con l'Agencia del Demanio, posso assicurarvi il mio impegno per cercare di risolverli, se non tutti, almeno in parte. Non vi garantisco però il risultato.

* * *

Siamo così giunti al termine di questa relazione che – non lo nascondo – ha finito con l'assumere l'impostazione e il sapore di un vero e proprio *cahier de doléance*.

Purtroppo non è il primo: leggendo le relazioni degli anni precedenti mi sono accorto che molto di quello che avevo intenzione di dire era stato, forse in forma più educata, già detto e che io mi apprestavo a ripe-

tere, cose che voi da lungo tempo conoscete. Aggiungo che, probabilmente, non sarà nemmeno l'ultimo. Questo è molto triste, perché dimostra la considerazione in cui è tenuta la giustizia in generale e la giustizia amministrativa in particolare.

La cosa mi rattrista, ma non mi meraviglia: il giudice è sempre una scomoda necessità. Ma non voglio imbarcarmi in un discorso che ci porterebbe troppo lontano (anche se – prima o poi – sarà pur necessario farlo).

Voglio soltanto ribadire un concetto (che qualcuno potrà anche definire localistico) con riferimento a questo Tribunale amministrativo regionale. Siamo nella regione economicamente più importante d'Italia, siamo nella seconda città italiana (forse solo perché la prima è la Capitale), come qualità di contenzioso veniamo, indubbiamente, subito dopo il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio. Ma, per le ragioni che ho appena finito di esporvi, non siamo messi in condizione di darvi quanto ragionevolmente ci si aspetta da noi.

Da parte nostra – e sono sicuro di parlare a nome di tutti i colleghi e del personale di segreteria – vi assicuriamo del nostro sforzo per arrivare a dare a Milano e alla Lombardia il Tribunale amministrativo che que-

sta città e questa regione meritano.

Signor Presidente del Consiglio di Stato, Signor rappresentante del Consiglio di Presidenza, Signor rappresentante dell'ANMA, i problemi che vi ho esposti, forse non coinvolgono solo il TAR Lombardia, ma tutto il complesso della Giustizia amministrativa periferica, ma qui – a Milano – assumono una valenza particolare. Vi chiedo pertanto che, quando saranno affrontati i problemi che affliggono il sistema (so benissimo che non sono né pochi, né di facile soluzione), si tenga presente anche che molto spesso una eguaglianza formale, non equivale ad una eguaglianza sostanziale.

Mi rivolgo, infine, alle Autorità qui presenti ed alla classe forense, che ha sempre dimostrato la sua sensibilità ai problemi di questo Tribunale, e ci ha dato una mano per trovare possibili soluzioni, abbiamo bisogno di tutta la vostra collaborazione e del vostro sostegno per raggiungere la meta che ho indicato. E ciò non solo nel nostro, ma anche nel vostro interesse, e - soprattutto - nell'interesse dell'intera collettività.

Altrimenti corriamo il rischio di ritrovarci tra un anno a risentire ancora, per usare le parole di Amleto, *parole, parole, parole...*

Il Presidente

Piermaria Piacentini