

Rivolgo a tutte le Autorità civili, militari e religiose intervenute il più cordiale saluto.

Ringrazio della presenza il Consigliere di Stato dr. Carlo Schilardi componente del CPGA, che oggi rappresenta il nostro organo di autogoverno, e il Presidente del TAR Emilia-Romagna dr. Giuseppe Di Nunzio.

Un benvenuto particolare a tutti gli avvocati - del libero foro e delle amministrazioni pubbliche - intervenuti a questa inaugurazione, che rappresenta il luogo istituzionalizzato dell'incontro fra gli attori del processo: i giudici e gli avvocati.

Infatti, questa cerimonia è stata fortemente voluta, ormai tre lustri fa, dal Consiglio di presidenza come strumento di informazione e di confronto sugli aspetti connessi alla funzionalità dei singoli Tribunali, al fine di reperire apporti utili al miglioramento del servizio.

E' opportuno ribadire – in una temperie che tende sempre più a non riconoscere valore alcuno a qualsiasi cerimonia, ritenendola, in un'ottica erroneamente sostanzialistica, vuoto simulacro - che i simboli sono sempre stati nella storia dell'umanità manifestazioni delle più intrinseche sostanze (delle società, delle persone e delle istituzioni).

In questa occasione è doveroso ricordare le vittime del terremoto che ha colpito a più riprese l'Italia centrale e rivolgere un partecipe pensiero a tutti coloro che quotidianamente ne vivono le drammatiche conseguenze. Questa, dopo quella dello scorso anno avvenuta a distanza di pochi mesi dal mio insediamento, è la seconda relazione, quella attraverso la quale potrò, assieme a voi, verificare se quanto è stato fatto nell'anno decorso sia in linea con gli impegni in allora assunti per assicurare il perseguimento dell'obiettivo dell'efficienza del servizio.

Innovando rispetto alla tradizione, ho ritenuto opportuno estendere l'invito a partecipare alla cerimonia ai vertici sia della Soprintendenza dei BBCC sia delle Istituzioni museali, archivistiche, bibliotecarie e teatrali, convinto che occorra pubblicamente riconoscere (ecco l'importanza del simbolo di cui dicevo dianzi) la rilevanza della cultura anche nell'ambito della Amministrazione.

Più in generale, di fronte ad un mondo in tumultuosa e drammatica trasformazione, nel quale è sempre più difficile mantenere gli indispensabili punti di riferimento, è necessario attingere al patrimonio culturale, attraverso il quale si possono mantenere vive (ovvero riscoprire) le radici della Nazione. Infatti solo chi conosce e rimedita le proprie radici può dialogare e comprendere il portatore di altre culture, rammentando che ogni ordinamento giuridico è comunque il portato di una determinata civiltà.

Ricognizione della situazione

La relazione dello scorso anno era incentrata sull'evidenziazione di una serie di criticità che rendevano dubbia la stessa possibilità di assicurare un decoroso servizio della giustizia amministrativa a Parma, in ispecie sotto il profilo giurisdizionale, per la mancanza in pianta stabile di un terzo magistrato, indispensabile per la costituzione del collegio giudicante.

Tale emergenza è stata per fortuna risolta, avendo il CPGA superato il proprio originario divisamento ed accolto sostanzialmente la richiesta di assegnazione permanente (anche al fine di pienamente assicurare il principio del giudice precostituito per legge) di un magistrato, mediante l'applicazione in pianta stabile, sino al 1 settembre 2017, del cons. Anna Maria Verlengia.

Attraverso questa misura organizzatoria sarà così possibile assicurare stabilmente la formazione del collegio sino ai definitivi trasferimenti, che seguiranno l'immissione in servizio dei vincitori del concorso per referendario in corso di svolgimento.

Questo risultato è stato possibile anche grazie agli interventi posti in essere - presso il CPGA e il Presidente del Consiglio di Stato - sia da

personalità istituzionali sia dalle associazioni degli avvocati amministrativisti, che ringrazio per tale azione sinergica a difesa del corretto dispiegarsi sul territorio della funzione giurisdizionale amministrativa.

L'attività giurisdizionale svolta

In forza della ritrovata completezza del collegio è stato possibile assicurare un soddisfacente livello di produttività.

Invero, nel decorso anno 2016 sono stati definiti n. 537 ricorsi a fronte della presentazione di n. 323, sicché al 31.12.2016 ne risultavano giacenti 777, rispetto ai 957 alla stessa data del 2015, con una riduzione della pendenza di n. 180 (in percentuale pari al 18,91 %).

E' un dato molto significativo e di soddisfazione, posto che ci colloca al sesto posto fra tutte le sedi dei TAR, ben al di sopra della media nazionale che si assesta a -12,31 %.

Nel rinviare, per ogni approfondimento, alle statistiche e alle tabelle allegate, mi preme rilevare che sono stati raggiunti risultati di grande rilievo sotto il profilo sostanziale.

Nel decorso anno sono state emesse, in sede collegiale:

- n. 270 sentenze ordinarie;
- n. 79 sentenze in forma abbreviata ex art. 60 c.p.a. all'esito della camera di consiglio fissata per la trattazione dell'istanza cautelare,

(solamente il 33% delle quali meramente processuali, le rimanenti essendo state di definizione della controversia nel merito);

- n. 163 ordinanze cautelari.

In via monocratica presidenziale, sono stati emessi: n. 167 decreti decisorio che hanno definito, ex art. 85 c.p.a., ricorsi per estinzione o improcedibilità; n. 27 decreti cautelari urgenti.

Il numero degli appelli proposti avverso le ordinanze cautelari rese dalla Sezione è stato di 22, di cui solo 4 riformate, rispetto alle 36 di cui 14 riformate dell'anno precedente.

Le sentenze (ordinarie e in forma abbreviata) appellate al Consiglio di stato nel 2016 sono state 58, pari al 16,61% di quelle emesse.

Si conferma quindi che – conformemente al dato nazionale – una percentuale altissima delle decisioni emesse in primo grado non è fatta oggetto di appello.

Se si considera che il Collegio giudicante è costituito da tre soli magistrati - e che per i primi due mesi dell'anno il carico di lavoro è stato ripartito solo fra il Collega Poppi e me e che vi è stato, dal 1 marzo sino al 31 maggio, l'invio in missione per tre mesi del collega Davide Ponte e solo dal 1 giugno l'assegnazione per 15 mesi, salvo eventuale proroga, del consigliere Anna Maria Verlengia - con poche forze non solo è stato tempestivamente assicurata la tutela cautelare e

l'espletamento dei riti camerali accelerati, ma si è fornita risposta rapida a tutte le domande di prelievo e si è inciso anche sull'arretrato pendente. Sento il dovere di ringraziare pubblicamente tutti i magistrati per l'impegno professionale profuso e per la generosa disponibilità dimostrata attraverso la predisposizione di un considerevole numero di sentenze in forma abbreviata che hanno consentito di risolvere in via definitiva in termini strettissimi una serie di questioni, anche di non agevole definizione, così assicurando una rapidissima soluzione delle controversie.

I ricorsi proposti nel 2016

E' di immediata evidenza la netta flessione del numero dei ricorsi proposti: ne sono stati presentati 323 (cui si aggiungono 38 atti di motivi aggiunti) rispetto ai 397 (con 40 atti di motivi aggiunti) del 2015; la flessione è stata del 18,63 % (l'anno precedente vi era invece stato un incremento del 4,7%), ben maggiore del dato nazionale (rilevabile dalla tabella allegata alla relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario in Consiglio di Stato) che rileva un - 11,59 (essendosi avuti n. 54.565 ricorsi in primo grado proposti nel 2016 a fronte di 61.723 nel 2015, con un saldo negativo di 7.158).

Venendo a esaminare la ripartizione per materie dei ricorsi proposti nel 2016, va rilevato che i gravami in tema di stranieri si sono confermati

come la prima materia (77 ricorsi), registrando però un considerevole regresso rispetto ai (n. 133) ricorsi proposti l'anno precedente. Parimenti in calo il contenzioso in tema di provvedimenti di P.S. passato da 58 del 2015 a 30 nel decorso anno.

Ancora in flessione i ricorsi in quella che era un tempo la materia principale dei TAR, l'edilizia e l'urbanistica, passati da 46 del 2015 a 42 nel 2016, ciò vuol dire che perdurano la crisi del settore e la difficoltà (già evidenziata nella relazione del 2016) di accesso alla tutela giurisdizionale, per gli alti costi connessi, in comparti nei quali spesso gli interessati non dispongono di adeguate risorse economiche.

Sostanzialmente stabile si è mantenuto il settore degli appalti pubblici (26 ricorsi come l'anno precedente), mentre sono drasticamente calati – da 11 a 2 – i gravami relativi ai servizi pubblici.

Le sentenze più rilevanti

Esemplificativi della rilevanza economica e dell'incidenza sociale del nostro contenzioso, oltre che della complessità delle questioni giuridiche da affrontare e risolvere sono alcune sentenze che vengo sinteticamente ad illustrare, rinviando per una più puntuale disamina alla raccolta di massime riportata in appendice.

Con la sentenza n. 134 del 18.4.2016 (est. Poppi) è stata risolta una complessa questione relativa alla determinazione del contributo del costo

di costruzione del termoutilizzatore di Parma, vicenda della quale risultava investita in via amministrativa anche l'ANAC, la quale ha successivamente espresso il proprio opinamento negli stessi termini.

Con la sentenza 22.4.2016, n. 143 (est. Ponte) la Sezione ha affermato che il dimezzamento dei termini per la proposizione del ricorso giurisdizionale ex artt. 119 e 120 c.p.a. si applica anche nel caso di gara bandita per l'affidamento e l'esecuzione di un servizio pubblico, così anticipando l'orientamento che sarebbe stato successivamente espresso dall'Ad. Plen. con la decisione n. 22 del 27.7.2016.

In tema di chiusura di uffici postali la Sezione si è espressa con un gruppo di sentenze n. 186 e ss. del 7.6.2016 (est. Poppi) affermandone l'illegittimità, non avendo il concessionario assicurato gli standard di accesso minimi al servizio ad essa imposti.

La sentenza n. 218 del 30.6.2016 (est. Verlengia) ha approfondito una complessa tematica relativa alla valutazione dei parametri di compatibilità ambientale per l'ampliamento di un cementificio implicante il riutilizzo di pneumatici usati.

In tema di onere di ripubblicazione della delibera consiliare di adozione di piano regolatore nell'ipotesi di accoglimento di osservazioni che mutano la fisionomia del piano, anche in relazione ad una determinata area, si è pronunciata la sentenza 26.8.2016, n. 250.

La Sezione ha approfondito la tematica relativa alla realizzazione di impianti fotovoltaici di rilevanti dimensioni in area agricola sottoposta a tutela con la sentenza n. 326 del 18.11.2016 (est. Verlengia).

Infine, la Sezione ha avuto modo – con la sentenza n. 387 del 30.12.2016 (est. Poppi) di definire un contenzioso relativo alla aggiudicazione dei servizi di vigilanza presso gli uffici giudiziari di Parma, pronunciandosi in tema di utilizzo, nel nuovo codice degli appalti, delle tabelle ministeriali sui minimi salariali.

Il programma di smaltimento dell'arretrato

In applicazione dell'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011 e della direttiva del 13.9.2011 della 3 commissione del CPGA è stato attivato uno specifico programma di gestione del contenzioso giacente.

Al fine di eliminare alla radice la possibilità del formarsi dei presupposti del risarcimento per danno da eccessiva durata del giudizio agli effetti della L. 24.3.2001 n. 89, c.d. L. Pinto, è stato ideato e condotto a termine uno specifico intervento sull' annualità 2013, la prima per la quale non risultava ancora compiuto il triennio stabilito dall'art. 2 c. 2 bis della cit. l. n. 89 del 2001.

Per tale annualità risultavano ancora pendenti n. 107 ricorsi.

In un arco temporale di circa sei mesi, sono state da me redatte altrettante ordinanze presidenziali istruttorie ai sensi dell'art. 65 c. 1 del

c.p.a.. Purtroppo il sistema SIGA non è predisposto per la preparazione delle stesse da parte del personale di Segreteria, modifica che sarebbe opportuno introdurre onde velocizzare le operazioni e sgravare il presidente di incumbenti impropri, così come è previsto per i decreti decisorii, attesa la serialità dei provvedimenti.

In particolare, a tutte le amministrazioni intimare (sia costituite che non costituite) è stata richiesta una relazione di chiarimenti nella quale, fosse precisato se, successivamente all'adozione dell'atto impugnato, fossero stati adottati ulteriori provvedimenti o fosse mutata la situazione di fatto e di diritto, anche al fine di verificare l'effettiva permanenza dell'interesse alla decisione. Per l'adempimento è stato assegnato il termine di 60 giorni.

Per n. 89 ordinanze le amministrazioni hanno fornito risposta, che è stata dalla Segreteria sottoposta all'esame presidenziale.

All'esito di tale disamina sono stati emessi n. 16 decreti di estinzione di giudizi, relativamente a ricorsi per i quali è stata dimostrata documentalmente l'intervenuta cessazione del contendere o la palese improcedibilità del gravame (talvolta intervenuta da anni e che le parti purtroppo non avevano segnalato al Tribunale!).

Per altri n. 10 ricorsi per i quali è persa perlomeno dubbia la permanenza dell'interesse, si è provveduto a richiedere alla parte ricorrente – in via informale, mediante invio al legale del ricorrente di apposita mail da

parte della segreteria - di fare conoscere se sussistesse alcun reale interesse alla decisione. Purtroppo solo una delle suddette 10 comunicazioni è stata oggetto di risposta, mentre nessun riscontro vi è stato per le rimanenti.

Con decreti del 17 febbraio 2017, i 9 ricorsi di cui sopra sono stati dichiarati estinti d'ufficio ex art. 85 c.p.a. spetterà ai ricorrenti eventualmente attivare l'opposizione al collegio ex art. 85 c. 3 c.p.a.

Per i 61 ricorsi per i quali si è rilevato sussistere un perdurante interesse, si è provveduto alla iscrizione a ruolo, a partire dall'udienza del 30.11.2016, in rigoroso ordine di numero di ruolo, con il vantaggio di portare a sentenza cause già istruite, così riducendo al minimo l'eventualità di pronunce istruttorie.

Va rilevato che già dalle prime udienze, per n. 4 ricorsi, una volta effettuata la fissazione d'udienza, è poi pervenuta dichiarazione del venir meno dell'interesse alla decisione (volta a volta sotto la forma della rinuncia agli atti, di improcedibilità e di cessazione del contendere).

La verifica effettuata conferma che è necessario utilizzare strumenti d'iniziativa d'ufficio per abbattere contenzioso fittizio non più d'interesse, essendo carente al riguardo l'iniziativa delle parti.

La sede del TAR

Nello scorso mese è stato comunicato che la marchesa Pallavicino - proprietaria dello storico palazzo in cui ha sede dal 1977 la Sezione staccata - lo ha donato alla Fondazione Cariparma, per adibirlo a sede, anche espositiva, della stessa, onde preservare la destinazione unitaria di uno dei palazzi più rilevanti architettonicamente di Parma e consentirne la fruibilità da parte della cittadinanza.

Per conseguenza, la Fondazione ha già provveduto a darci formale disdetta del contratto di locazione in corso, che verrà a scadere nel giugno del 2018.

Va dato atto alla Fondazione, in persona del suo presidente prof. Paolo Andrei, di essersi impegnata ad assicurare un non traumatico passaggio ad una nuova sede della Sezione.

Sono state attivate quindi le opportune ricerche - in via preferenziale per una sede demaniale, che abbia i necessari requisiti per lo svolgimento dell'attività giurisdizionale - in tale ottica ringrazio il Prefetto di Parma dr. Forlani per l'immediata disponibilità dimostrata in relazione a questa particolare situazione.

Speriamo che le ricerche consentano il reperimento di una sede adeguata e funzionale (ma certamente un'aula di udienza splendida come questa non la troveremo!).

Situazione della Segreteria

Ringrazio la Dirigente Avv. Caterina Grechi e il personale amministrativo (la sig.ra Panico, la sig.ra Raffaele, la dr.ssa Valente la sig.ra Dallara, la sig.ra Gaudino, il sig. Gabelli e il sig. Catellani,) per l'impegno profuso nel collaborare con gli avvocati e con i magistrati.

Nella relazione dello scorso anno avevo evidenziato la presenza di criticità, rilevando la vacanza di due posti in pianta organica e l'attivazione delle procedure per colmare le lacune mediante il ricorso al comando da altre amministrazioni, anche in considerazione dell'avvicinarsi per alcuni dipendenti del collocamento a riposo.

Grazie all'impegno del Segretario generale della Sezione si è ottenuto il comando - a decorrere dal 1 gennaio 2017 - della dr.ssa Ivana Mazza dalla Regione Emilia Romagna, i cui organi di vertice (Presidente e Assessore) ringrazio per la disponibilità manifestata.

Resta invece vacante il posto di assistente informatico per la cui copertura è stata fatta richiesta al Segretariato generale.

Tale figura è di intuitiva importanza, ove si consideri che attualmente i malfunzionamenti delle apparecchiature che richiedono un intervento diretto possono essere risolti solamente mediante la richiesta di invio - di volta in volta - dalla sede di Bologna del TAR Emilia Romagna dell'informatico ivi operante in distacco temporaneo dall'Università degli studi di Bologna. Sicché, in caso di problematiche improvvise, non risolvibili attraverso l'intervento dell'Help desk telefonico, sia il

personale amministrativo sia quello di magistratura rimangono del tutto privi di assistenza, e l'intervento non può che avvenire - nella migliore delle ipotesi - dal giorno successivo.

Va rilevato che il Segretario Generale svolge in questa sede le funzioni dirigenziali in aggiunta a quelle proprie della sede di Bologna.

Pur nelle difficoltà derivanti dalla ridotta presenza in sede (posto che la stessa deve di volta in volta chiedere specifica autorizzazione per venire a Parma), ha assicurato l'efficiente svolgimento delle attività amministrative degli uffici e ha predisposto, in previsione dell'avvio del processo amministrativo telematico, corsi di formazione interni rivolti al personale amministrativo, onde consentire a tutti i dipendenti un'adeguata formazione.

Il PAT: tecnica informatica e diritto processuale si incontrano

Dopo una serie di rinvii, dal 1 gennaio 2017, ha preso avvio il processo amministrativo telematico.

Al riguardo - al di là della posizione personale che ognuno di noi (magistrati, avvocati, personale di segreteria) può avere sulla reale utilità di tale complessa mutazione e della incidenza, positiva o negativa, della stessa sulla efficienza del sistema e sul proprio lavoro - non può che adottarsi ora un atteggiamento pragmatico, volto a cercare di eliminare,

nei limiti del possibile, gli inconvenienti che da tale passaggio possono scaturire.

Una problematica, che avevo sollevato già nella relazione dello scorso anno, è rimasta purtroppo insoluta: quella relativa alle planimetrie degli strumenti urbanistici e paesaggistici e alle tavole tecniche dei permessi di costruire (o loro succedanei “deprovvedimentalizzati”).

Mi ero domandato allora e ripeto ora: *“come sia possibile discutere e decidere ... senza avere a disposizione le tavole tecniche relative, ma solamente su documenti informatizzati, come tali ridotti ad un dettaglio incompatibile con l’analisi che in tali casi si richiede...”*.

Vedremo presto se sono stato pessimista e come si potrà trovare rimedio a questa criticità.

Con l’avvio del PAT si è subito rilevato che fra i legali, che in questa circoscrizione non sono pochi, che solo sporadicamente trattano il contenzioso amministrativo, ve ne sono alcuni che neppure sapevano dell’esistenza del processo informatico e volevano effettuare il deposito cartaceo. Forse è mancata un’adeguata pubblicizzazione da parte degli Ordini, gli unici in grado di raggiungere tale platea non specialistica, che non visita il sito della Giustizia amministrativa né quelli degli avvocati amministrativisti. Altri legali non sono riusciti a effettuare, per problematiche legate ai loro applicativi, il deposito telematico e – non riuscendo a risolvere attraverso l’Help desk – hanno chiesto aiuto alla

nostra segreteria, temendo la scadenza dei termini. Andando al di là di quanto a noi compete, li abbiamo aiutati a risolvere i problemi.

La criticità della situazione è ora confermata dalla prima statistica sulla percentuale di errori riscontrati negli invii che pone la sede di Parma al primo posto in Italia.

Sarebbe quindi opportuna una adeguata sensibilizzazione da parte degli Ordini a tutti gli avvocati, mediante il rinvio alle specifiche istruzioni tecniche, rinvenibili sul sito internet della G.A., così come a quelle predisposte dalla Associazione degli avvocati amministrativisti.

L'avvio del PAT soprattutto – al di là delle patologie di cui sopra, che saranno comunque transeunti – porrà rilevanti e del tutto nuove problematiche processuali, derivanti dall'interconnettersi fra norme processuali e disciplinari tecnici. Ma ove si sia convinti, come il buon senso impone, che il processo non è il fine ma il mezzo (le regole del gioco, naturalmente indispensabili per assicurare la parità delle parti) l'obiettivo da perseguire può essere solo quello della soluzione della controversia, non già quello della sua (inutile) complicazione.

In tale contesto sarebbe stato utile, prima dell'avvio del PAT, che l'Ufficio studi del Segretariato generale della G.A. avesse organizzato incontri di studio per i magistrati volti ad approfondire tali tematiche. In ogni caso, anche a PAT avviato, un intervento al riguardo è massimamente auspicabile.

In ogni caso occorre evitare che le “macchine” prendano il potere (come profeticamente previsto nel film 2001 odissea nello spazio) tentando di imporsi agli artt. 24 e 113 della Costituzione, che riconoscono al cittadino il diritto d’azione.

Quali prospettive?

L’andamento ordinario dell’attività giurisdizionale è caratterizzato da grande tempestività.

Per le richieste cautelari e per i riti camerati viene osservato il rispetto dei termini di legge per la trattazione.

I ricorsi con sospensiva accolta vengono poi fissati per il merito in un arco temporale di circa sei/sette mesi.

La fissazione a ruolo dei ricorsi per i quali viene presentata istanza di prelievo avviene in tempi ristretti (da 3 a 6 mesi) ed analogamente avviene per le dichiarazioni di permanenza d’interesse dei ricorsi ultraquinquennali.

Dando uno sguardo in prospettiva, se la diminuzione delle pendenze è un segnale positivo - indice della capacità di dare risposta sotto il profilo numerico alla domanda di giustizia – non credo possa esserlo il calo consistente (tale da configurarsi come sistemico) del numero dei ricorsi proposti.

Certo, a voler essere ottimisti, si potrebbe sostenere che tale severo decremento sia determinato dal miglioramento complessivo della qualità degli atti posti in essere dalla PA.

Ma sappiamo tutti che così non è.

Pur essendo la Regione Emilia - Romagna tradizionalmente caratterizzata da un basso tasso di litigiosità amministrativa, espressivo di una consolidata efficienza burocratico-amministrativa, è impensabile che questa sia ulteriormente migliorata, tanto da determinare la contrazione dei ricorsi proposti.

Anzi, il continuo peggiorare della tecnica legislativa, che rende i testi normativi oscuri e di ardua interpretazione, accompagnato dalla frenesia modificativa che come un cancro attacca e deforma in continuazione l'articolato normativo ad ogni livello rendono difficoltoso ed esposto a rilievi l'operato delle amministrazioni, sicché le controversie dovrebbero quantomeno mantenersi al medesimo livello, ovvero crescere.

Le cause della netta riduzione vanno dunque ricercate altrove.

Un primo aspetto è da individuare nei costi del processo, in particolare nello sbarramento oggettivamente costituito dagli elevati importi da corrispondere per contributo unificato, già al momento della proposizione del gravame.

Un altro aspetto è costituito dal crescente accentrarsi delle controversie - in forza di restrittivi criteri ermeneutici al riguardo adottati dalla

giurisprudenza del Consiglio di Stato - presso il TAR Lazio a seguito del carattere inderogabile della competenza territoriale introdotto con il c.p.a. nel 2010.

Dissi lo scorso anno e ripeto oggi: allontanare il giudice dal territorio non è buona ricetta, perché determina spesso una riduzione delle aree di tutela.

Inoltre, la concentrazione della competenza in maniera abnorme presso il TAR del Lazio, al di là di quanto sia effettivamente indispensabile per i casi nei quali venga in rilievo la necessità di una trattazione unitaria, determina un'inevitabile congestione decisoria, con allungamento dei tempi del processo presso il predetto TAR nazionale.

Volgendo lo sguardo ad un più ampio orizzonte, è poi possibile rilevare che l'ordinamento nel suo complesso viene - attraverso la riduzione dei ricorsi, che si aggiunge alla eliminazione dei controlli disposta con la riforma costituzionale del 2001 - a garantire sempre meno la tutela della legittimità dell'azione amministrativa, che viene così spostata sostanzialmente sul solo profilo penale o contabile, con costi sociali elevati, posto che entrambi questi interventi non possono che avvenire ex post.

In altri termini, mentre con la segnalazione, a costo zero, all'organo di controllo il cittadino, le minoranze consiliari ecc. avevano il potere di richiedere una immediata verifica sull'attività amministrativa appena

avviata e analoga finalità può essere ottenuta, a costi elevati, mediante il ricorso giurisdizionale amministrativo (specie ove accompagnato da richiesta di sospensiva), la segnalazione penale – che costituisce comunque spesso uno strumento esorbitante rispetto alla finalità proposta – così come quella alla Corte dei conti, implicano che di necessità i fatti attribuiti abbiano ampiamente prodotto i loro antigiuridici effetti.

Il risultato credo che sia negativo per l'ordinamento nel suo complesso.

Considerazioni inattuali

Come l'anno scorso, voglio concludere con alcune considerazioni di carattere generale.

Le ho definite “inattuali” perché, come il richiamo ai doveri (come altra faccia dimenticata dei diritti) contenuto nella relazione dello scorso anno, sono poco o nulla conformi alle idee che vanno per la maggiore (o *idola tribus* come le definiva Francesco Bacone).

Affido quindi alla vostra meditazione alcune riflessioni.

Nella prospettiva del confronto fra diritti individuali (oggi enfatizzati) e diritti collettivi (oggi sminuiti), mi pare interessante la riflessione del filosofo Marcel Gauchet che osserva come l'individualismo di massa non è un fatto psicologico congiunturale - che rende i nostri contemporanei eccezionalmente egoisti o portati a ripiegarsi in sé stessi -

ma è un fatto di struttura che mette l'attore individuale, coi suoi diritti ma anche i suoi interessi, in primo piano, con l'esclusione del resto, specialmente il politico, che non ha più altro ruolo se non al servizio dei diritti e degli interessi individuali. Ne risulta un programma che si può riassumere così: "la libertà totale di ciascuno e l'impotenza completa di tutti".

La dinamica dei diritti individuali – dice Gauchet – diventa la macchina per dissolvere la capacità collettiva di governarsi, detto altrimenti, della democrazia.

Sotto il profilo più strettamente tecnico, circa le modalità di interpretazione della norma, mi ha colpito quanto ha osservato il prof. Natalino Irti nell'introduzione (intitolata significativamente "la crisi del circolo") al suo libro "Un diritto incalcolabile" del 2016.

Secondo l'autore, scopo dello scritto è quello di descrivere "*il tramonto, o la crisi, di un circolo logico, su cui riposa il moderno Stato di diritto*"; evidenziando che "*il decidere si appoggia sul giudicare; non nasce dal nulla non è puro atto di volontà, ma il risultato di un raffronto fra ciò che la legge ha previsto e ciò che è accaduto, fra anticipazione di ieri e realtà di oggi*".

Richiamando Montesquieu, Irti osserva che "*Il giudizio, convertendo le parole della legge in parole della sentenza, decide la controversia, in modo inanimato cioè oggettivo e impersonale*".

“Tale circolo logico assicura la calcolabilità delle decisioni giudiziarie, le quali dipendono dal paragone fra schema normativo e fatto concreto.” La descrizione del legislatore (la fattispecie) si protende verso il futuro, si sforza di pre-vedere e ingabbiare ciò che può avvenire. Il giudice – sussumendo il fatto concreto ...entro la figura anticipatoria – riconduce il presente alla previsione legislativa”.

Questo schema - rileva Irti - è da tempo entrato in crisi, dato che ora prevale il decidere per valori, sicché: *“si può decidere senza giudicare. Il decidere per valori non è un giudicare, quanto un prendere posizione, non un raffronto, ma un confronto.”*

“La concretezza di vita rifiuta di ridursi a caso, vuol rimanere se stessa, tutta gettata nel presente”.

“Mentre l’applicazione della legge ...non ha altra anima che quella del testo normativo, il decidere per valori (o per clausole generali o per altri criteri di giustizia materiale) s’immerge nella concreta situazione di vita, entra nel merito delle scelte negoziali, e le integra o modifica o corregge”

Irti conclude rilevando che mentre nel primo caso la decisione è prevedibile nel secondo questa è *“del tutto incalcolabile e imprevedibile”.*

Lascio a ognuno di Voi la scelta fra le due antitetiche posizioni.

Mi limito solo ad osservare che il legislatore ha comunque (con tutti i limiti della situazione attuale) una legittimazione democratica che il giudice, nel nostro ordinamento, non ha.

Concludo con il rilievo che da una corretta ermeneutica nasce il retto giudicare. Il giudicare, nella nostra tradizione giuridica, è fondato sul ragionamento logico deduttivo dalla norma e dai principi dell'ordinamento, quel ragionamento logico-aristotelico che è stato alla base della civiltà occidentale e che oggi sembra avere una eclissi, conseguenza anche dell'abbandono dello studio dell'analisi logica e del latino nelle scuole primarie e secondarie e della stessa lettura del testo scritto da parte delle più giovani generazioni, così elidendo la stessa possibilità di sviluppare l'intelligenza critica.

Conclusione

Ringrazio anticipatamente coloro che ora interverranno per i contributi e le osservazioni che arrecheranno, quindi procederemo alla dichiarazione di apertura dell'anno giudiziario

Celebriamo dunque un rito?

Certo, ma (cfr. Antoine de Saint-Exupéry Il Piccolo Principe cap. XXI) come affermò la volpe alla domanda del piccolo principe, che chiedeva cosa fosse un rito: *"Anche questa e' una cosa da tempo dimenticata. E'*

quello che fa un giorno diverso dagli altri giorni, un'ora dalle altre ore”.

Vi ringrazio per avere partecipato a questo – per noi tutti - importante rito.

Rassegna di giurisprudenza:

15/3/2016, n. 94 Pres. Conti, est. Ponte

Nelle gare pubbliche l'attribuzione di punteggi, l'esame delle giustificazioni, il giudizio di anomalia o di incongruità dell'offerta costituiscono espressione di discrezionalità tecnica di esclusiva pertinenza dell'Amministrazione ed esulano dalla competenza del giudice amministrativo, che può sindacare le valutazioni della Pubblica amministrazione soltanto in caso di macroscopiche illegittimità, quali gravi e plateali errori di valutazione, abnormi o inficiati da errori di fatto; in tal caso il giudice di legittimità esercita il proprio sindacato, ferma restando l'impossibilità di sostituire il proprio giudizio a quello dell'Amministrazione e di procedere ad una autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, che costituirebbe un'inammissibile invasione della sfera della Pubblica amministrazione.

11/5/2016, n. 156 Pres. Conti, est. Ponte

Non può ammettersi la scusabilità dell'errore derivante dall'incertezza del quadro giurisprudenziale per il solo fatto che, in primo grado, il ricorso sia stato respinto in quanto, laddove si conducesse alle estreme conseguenze sistematiche la ratio sottesa a tale argomento, si dovrebbe concludere nel senso che il giudice amministrativo di appello non potrebbe mai — ribaltando

gli esiti della pronuncia di primo grado — affermare l'esistenza di un danno ingiusto, poiché l'esistenza di una sentenza di primo grado di segno favorevole sortirebbe sempre e comunque l'effetto di sterilizzare — nel senso del contrasto di giurisprudenza — la valenza della pronuncia di appello, ciò che si porrebbe in contrasto con il canone della pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale di cui all'articolo 24 Cost.

22/4/2016, n. 143 Pres. Conti, est. Ponte

Il dimezzamento dei termini per la proposizione del ricorso giurisdizionale — previsto prima ex art. 23-bis della L. 6 dicembre 1971 n. 1034 e ora ex artt. 119 e 120 c.p.a. — trova applicazione anche nel caso di gara bandita per l'affidamento in uso di un locale pubblico per la gestione della relativa attività, rientrando nell'ipotesi, contemplata dalla norma, dell'affidamento ed esecuzione di un servizio pubblico, anche perché, secondo il nuovo contesto di disciplina di origine europea, l'ordinamento non conosce ormai soverchie differenze terminologiche fra l'affidamento della gestione in appalto ovvero in concessione, in quanto in entrambi i casi occorre lo svolgimento di una previa procedura comparativa trasparente tale da garantire adeguata apertura al mercato e atteso che proprio tale procedura di affidamento costituisce il presupposto da cui discende l'applicazione del rito speciale, come disegnato dall'art. 120 c.p.a.

7/6/2016 n. 186 (e ss.) Pres. Conti, est. Poppi

La decisione mediante la quale la Poste Italiane S.p.a. chiude un proprio ufficio postale non può essere adeguatamente sostenuta sotto il profilo motivazionale mediante il riferimento a mere ragioni di ordine economico legate all'adeguamento dell'offerta all'effettiva domanda e al riequilibrio economico della propria gestione, essendo necessario un bilanciamento fra le esigenze di natura economica del gestore e le esigenze degli utenti, specie di quanti si trovano in condizioni territorialmente più disagiate, individuando valide soluzioni alternative, anche perché circa il lamentato disequilibrio economico, deve rilevarsi che Poste Italiane S.p.a. fruisce di un contributo statale che trova causa nella necessità di assicurare il "servizio universale" anche in centri disagiati in relazione ai quali l'attività non consente una piena remuneratività dei fattori produttivi impiegati, ma è proprio in ragione di ciò che un trasferimento di danaro pubblico ad un soggetto privato costituito in forma societaria e operante sul mercato trova giustificazione

L'art. 2, comma 1, del D.M. 7 ottobre 2008 del Ministero dello Sviluppo Economico, recante i « Criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica », deve interpretarsi nel senso che il limite percentuale minimo ivi prescritto si riferisce alla popolazione di ogni comune e non all'intero territorio nazionale.

13/7/2016, n. 233 Pres. Conti, est. Poppi

Il provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42- bis , d.p.r. n. 327 del 2001— adottato dall'Amministrazione dopo che un precedente giudicato aveva escluso la restituzione agli originari proprietari del bene, ormai irreversibilmente trasformato, e aveva dettato i criteri ex art. 34, comma 4, c.p.a. per la determinazione del risarcimento — poiché diretto a produrre un effetto già realizzato, non può che essere affetto da radicale ed insanabile nullità, in quanto ha un oggetto (acquisizione del fondo) che si è già prodotto in virtù della precedente statuizione

26/8/2016, n. 250 Pres. est. Conti

L'accoglimento di un'osservazione ad un P.R.G. in itinere che sia stata presentata da un soggetto diverso dal proprietario dell'area interessata e che possa arrecare a questo un nocumento esige la ripubblicazione del piano stesso, onde consentire alla proprietà di formulare le proprie osservazioni, giacché le osservazioni presentate dai privati nei confronti di un piano regolatore in itinere sono finalizzate a consentire che il punto di vista del soggetto potenzialmente leso assuma rilevanza e venga adeguatamente considerato, in modo che l'Amministrazione si determini correttamente e compiutamente in omaggio ai principi di imparzialità e di buon andamento che devono presiedere all'esercizio dell'azione amministrativa.

18/11/2016, n. 328 Pres. Conti, est. Verlengia

Le tabelle ministeriali recanti il costo della manodopera se, da una parte, espongono dati non inderogabili, dall'altra, assolvono una funzione di parametro di riferimento dal quale è possibile discostarsi, in sede di giustificazione dell'anomalia, solo sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa, specialmente se si considera che il dato delle " ore annue mediamente lavorate " dal personale coinvolge eventi (malattie, infortuni, maternità) che non rientrano nella disponibilità dell'impresa e che quindi, per definizione, necessitano di stima di carattere prudenziale.

18/11/2016 n. 326 Pres. Conti, est. Verlengia

La norma derogatoria dettata dall'art. 12, comma 7, del D. Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, deve essere interpretata nel senso che, pur restando lo sviluppo della rete energetica e di una fonte di produzione sostenibile di energia elettrica l'interesse prioritario ad essa sotteso, è necessario trovare un contemperamento tra la costruzione in zona agricola di impianti di produzione di energia elettrica e la possibilità di sottrarre limitate porzioni di territorio agricolo all'insediamento dell'impianto, ove esse meritino cure particolari, connesse alle tradizioni agroalimentari locali, alla biodiversità, al patrimonio culturale e al paesaggio rurale, giacché la rilevanza costituzionale del paesaggio se giustifica un sacrificio parziale di tale valore, in un'ottica di

contemperamento con altri interessi di pari rilevanza, quali l'ambiente e la tutela della salute, in ogni caso impone di ricercare un limite di compatibilità che impedisca di annullare i valori identitari e culturali per rendere il territorio compatibile con altre forme di utilizzo necessarie alla salvaguardia di interessi di pari rango, per evitare che i richiamati caratteri identitari, spirituali e culturali, già in precedenza compromessi dall'intervento dell'uomo, possano venire definitivamente cancellati; di qui, la legittima possibilità per le civiche Amministrazioni di esprimere, nell'esercizio della propria discrezionalità in materia di governo del territorio, quel giudizio di compatibilità dell'impianto nelle aree suindicate, sindacabile dal giudice amministrativo solo per profili che attengano all'evidente illogicità (nella fattispecie, il Collegio riteneva di escludere che il diniego di D.I.A., opposto da parte del Comune di Parma, per la realizzazione di un campo fotovoltaico da 999 kW in area agricola sottoposta alle tutele del P.S.C., per le quali era richiesta autorizzazione paesaggistica, si potesse configurare come manifestamente illogica, come rappresentato dal ricorrente, anche in considerazione della consistenza dell'impianto).

23/11/2016, n. 332 Pres. Conti, est. Verlengia

La perequazione urbanistica attiene alla potestà pianificatoria e conformativa del territorio e non all'ordinamento civile, giacché la cessione gratuita degli standard costituisce il sistema di controprestazione per consentire l'attuazione

dei nuovi insediamenti urbani e per la riqualificazione di quelli esistenti al fine di garantire le dotazioni territoriali fissate dalla pianificazione urbanistica e dalla legge regionale, con la conseguenza che la destinazione a "verde pubblico" di un'area è suscumbibile tra le ipotesi di qualificazione delle zone territoriali omogenee di cui lo strumento urbanistico primario si compone e, anche se pone preclusione all'edificazione, implicando l'esclusione della possibilità di realizzare qualsiasi opera edilizia incidente sulla destinazione a verde, rimane comunque espressione delle funzioni di ripartizione in zone del territorio, senza determinare vincoli tali da escludere potenzialmente il diritto di proprietà nella sua interezza (nella fattispecie, il Collegio giudicava la destinazione urbanistica di quota parte dell'area di proprietà dei ricorrenti a zona di "verde pubblico" come rientrante nell'ambito della normale conformazione della proprietà privata, espressione del potere di pianificazione del territorio comunale, e non mezzo sostanziale di espropriazione della proprietà privata).

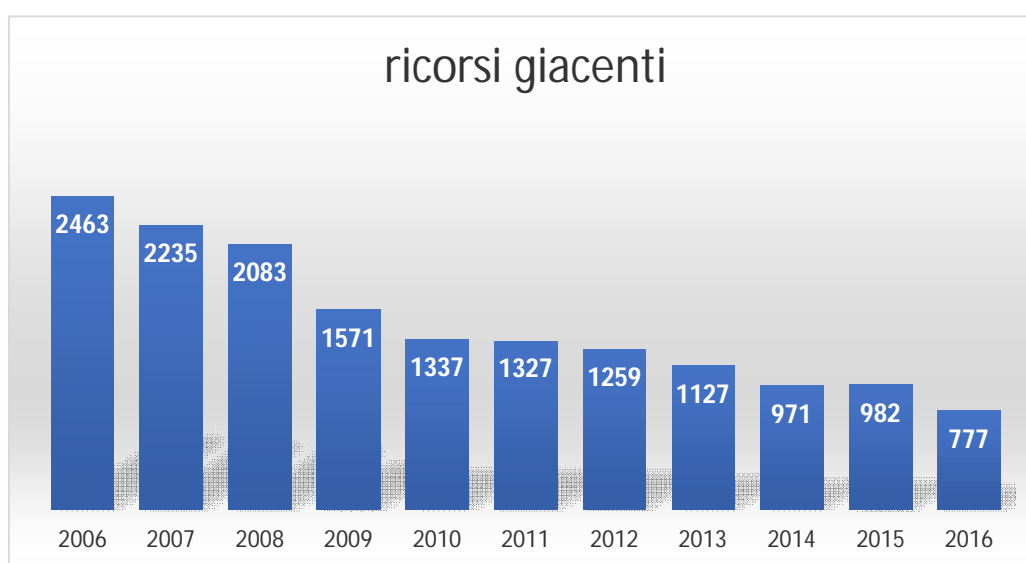
30/12/2016 n. 387 Pres. Conti, est. Poppi

I "minimi salariali retributivi" da assumere quale parametro di riferimento ai fini della qualificazione dell'offerta come anormalmente bassa e dell'adozione dei conseguenti provvedimenti di cui art. 97, comma 5, lett. d) del nuovo Codice degli appalti (d.lgs. n. 50 del 2016), sono allo stato quelli specificati dalle vigenti tabelle ministeriali.

In particolare, il rinvio - "fino all'adozione delle tabelle di cui all'articolo 23, comma 16, - alle disposizioni di cui ai decreti ministeriali già emanati in materia", deve intendersi riferito ai soli livelli degli importi ivi indicati senza che rilevi, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti, la natura di mero riferimento (motivatamente derogabile) che caratterizzava tali dati nel vigore della precedente disciplina.

Tabella 1**Ricorsi giacenti per anno giudiziario al 31 dicembre 2016**

ANNO	N. RICORSI
2006	2463
2007	2235
2008	2083
2009	1571
2010	1337
2011	1327
2012	1259
2013	1127
2014	971
2015	982
2016	777

**Tabella 2****Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2016, pari a n. 777, suddivisi per anno di presentazione:**

2009	1
2010	2
2011	85
2012	126
2013	87
2014	125
2015	158
2016	193

Tabella 3

**Contenzioso pendente al 31/12/2016: n. 777 ricorsi.
Suddivisione per materia.**

ACCESSO AI DOCUMENTI	3
AGRICOLTURA E FORESTE	16
AMBIENTE	9
ANTICHITA' E BELLE ARTI	2
APPALTI PUBBLICI	17
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	44
CACCIA E PESCA	3
CARABINIERI	8
CINEMATOGRAFIA, TEATRO....	1
CITTADINANZA	2
COMMERCIO,ARTIGIANATO	22
COMUNE E PROVINCIA	22
DEMANIO STATALE...	2
EDILIZIA ED URBANISTICA	177
ELEZIONI	0
ENTI PUBBLICI	4
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	13
ESPROPRIAZIONE	4
FARMACIA	4
FORZE ARMATE	17
INDUSTRIA	2
INQUINAMENTO	16
ISTRUZIONE	24
LEVA MILITARE	0
MAGISTRATI	3
NON CLASSIFICABILE	0
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI.....	8
POLIZIA DI STATO	14
PROFESSIONI E MESTIERI	2
PUBBLICO IMPIEGO	18
REGIONE	5
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	34
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	7
SICUREZZA PUBBLICA	125
STRANIERI	177
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	13
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	777

Elenco ricorsi pervenuti nel 2016 suddivisi per materia.

ACCESSO AI DOCUMENTI	4
AGRICOLTURA E FORESTE	3
AMBIENTE	5
ANTICHITA' E BELLE ARTI	0
APPALTI PUBBLICI	26
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	17
CACCIA E PESCA	2
CARABINIERI	3
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI.....	1
CITTADINANZA	0
COMMERCIO ED ARTIGIANATO	9
COMUNE E PROVINCIA	7
DEMANIO STATALE...	0
EDILIZIA ED URBANISTICA	42
ELEZIONI	1
ENTI PUBBLICI	5
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	55
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	0
FARMACIA	3
FORZE ARMATE	6
INDUSTRIA	0
INQUINAMENTO	3
ISTRUZIONE	4
LEVA MILITARE	0
MAGISTRATI	0
NON CLASSIFICABILE	0
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI	5
POLIZIA DI STATO	2
PROFESSIONI E MESTIERI	0
PUBBLICO IMPIEGO	7
REGIONE	0
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	2
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1
SICUREZZA PUBBLICA	30
STRANIERI	77
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	3
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	323

Tabella 5

Ricorsi definiti con sentenze e decreti decisori Suddivisione per materia nel 31.12.2016.

ACCESSO AI DOCUMENTI	4
AGRICOLTURA E FORESTE	12
AMBIENTE	4
ANTICHITA' E BELLE ARTI	2
APPALTI PUBBLICI	32
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	33
CACCIA E PESCA	2
CARABINIERI	2
CINEMATOGRAFIA, TEATRO....	0
CITTADINANZA	0
COMMERCIO, ARTIGIANATO	4
COMUNE E PROVINCIA	19
DEMANIO STATALE,	0
EDILIZIA ED URBANISTICA	102
ELEZIONI	1
ENTI PUBBLICI	3
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	47
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	10
FARMACIA	4
FORZE ARMATE	11
INDUSTRIA	1
INQUINAMENTO	9
ISTRUZIONE	8
LEVA MILITARE	0
MAGISTRATI	0
NON CLASSIFICABILE	0
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI..	3
POLIZIA DI STATO	4
PROFESSIONI E MESTIERI	3
PUBBLICO IMPIEGO	21
REGIONE	0
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	11
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	0
SICUREZZA PUBBLICA	41
STRANIERI	134
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	10
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	537

Tabella 6

Anno	Decisioni	Ric.pervenuti
1992	309	611
1993	310	868
1994	416	686
1995	399	764
1996	452	788
1997	545	702
1998	674	611
1999	875	517
2000	715	680
2001	1052	582
2002	926	443
2003	800	486
2004	894	586
2005	603	492
2006	624	395
2007	642	428
2008	484	343
2009	879	382
2010	585	364
2011	576	532
2012	518	429
2013	511	373
2014	549	378
2015	418	396
2016	544	323

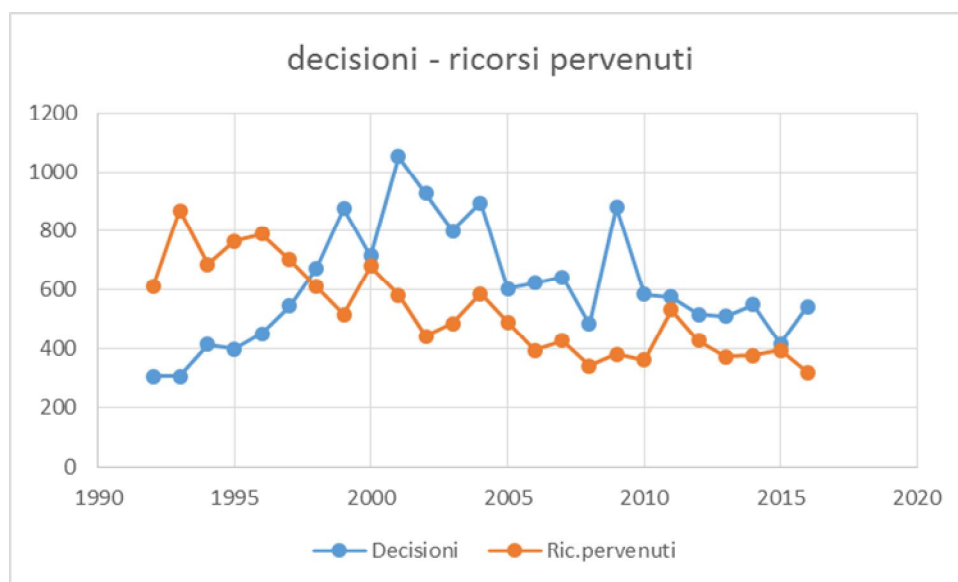


Tabella 6 bis

Anno	Ric.pervenuti
1992	611
1993	868
1994	686
1995	764
1996	788
1997	702
1998	611
1999	517
2000	680
2001	582
2002	443
2003	486
2004	586
2005	492
2006	395
2007	428
2008	343
2009	382
2010	364
2011	532
2012	429
2013	373
2014	378
2015	396
2016	323



Tabella7

Decisioni pubblicate nel 2016, pari a n. 544 suddivise per esito:	
Interlocutoria	17
Dif.giurisdiz.	4
Irricevibilità	4
Inammissibilità	23
C.m.c.	26
Improcedibilità	50
Estinzione	8
Rinuncia	12
Perenzione	133
Accoglimento	123
Reiezione	127
Competenza	6
Liq.compenso	5
Altre	6

Tabella 8**Decreti Cautelari depositati nel 2015: totale 34, suddivisi per esito**

ACCOGLIE	9
RESPINGE	15
ALTRI ESITI	10

Sospensive pubblicate nel 2015: totale 213, suddivise per esito

ACCOGLIE	77
INTERLOCUTORIO/A	1
RESPINGE	135

Decreti Cautelari depositati nel 2016: totale 27, suddivisi per esito

ACCOGLIE	11
RESPINGE	8
ALTRI ESITI	8

Sospensive pubblicate nel 2016: totale 163, suddivise per esito

ACCOGLIE	36
INTERLOCUTORIO/A	16
RESPINGE	103
ALTRI ESITI	8

N. CAUTELARI IMPUGNATE DAVANTI AL CONSIGLIO DI STATO ANNO 2015

N. 36 DI CUI 14 RIFORMATE

N. CAUTELARI IMPUGNATE DAVANTI AL CONSIGLIO DI STATO ANNO 2016

N. 22 DI CUI 4 RIFORMATE

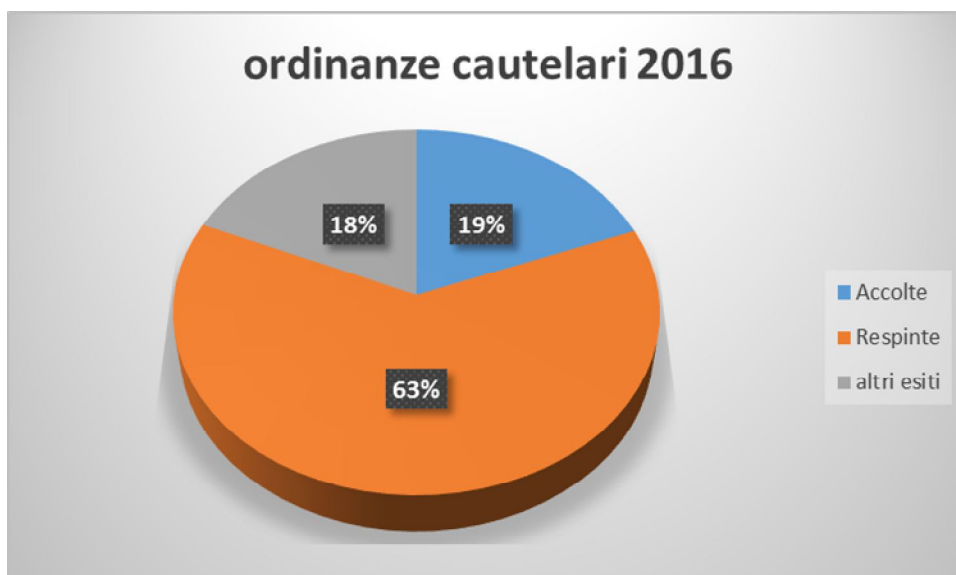
Tabella 9

Motivi aggiunti presentati nell'anno 2015 n. 40

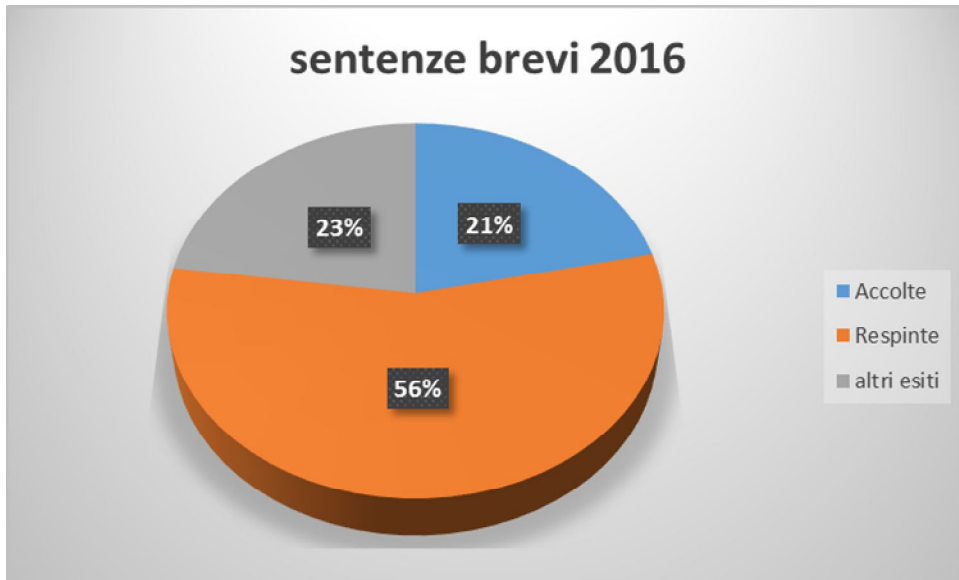
Motivi aggiunti presentati nell'anno 2016 n. 38

Tabella 10

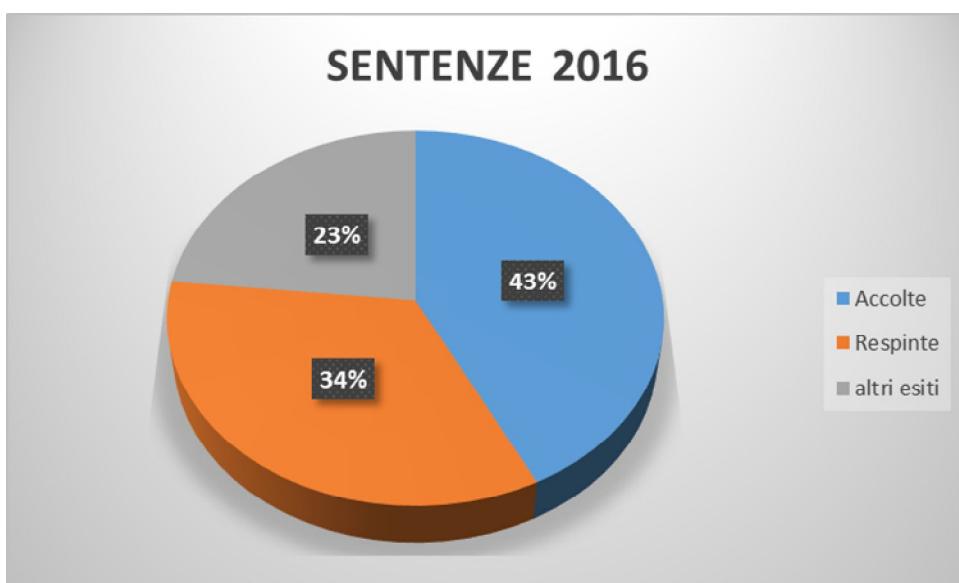
ORDINANZE CAUTELARI 2016	
Accolte	31
Respinte	102
Altri esiti	30



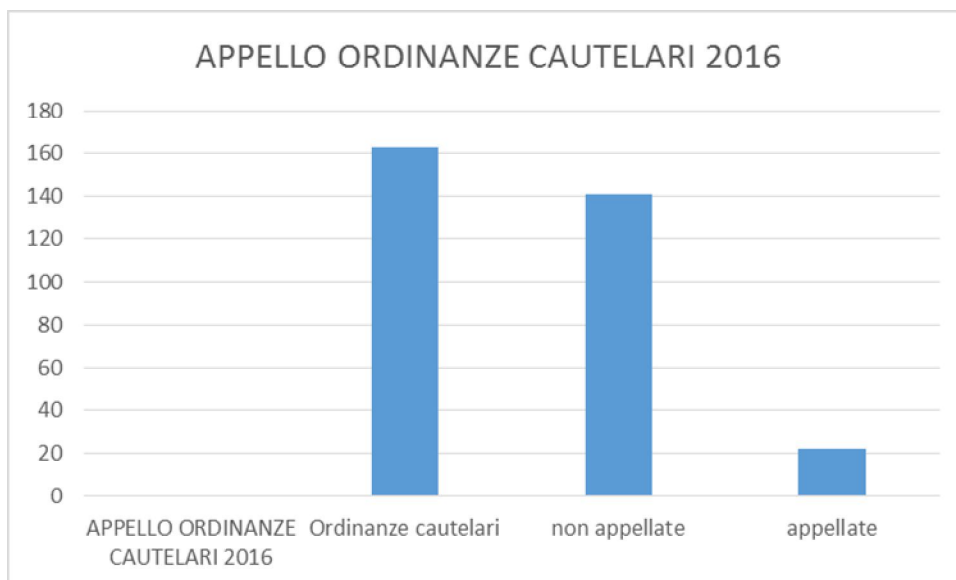
SENTENZE BREVI 2016	
Accolte	17
Respinte	44
Altri esiti	18



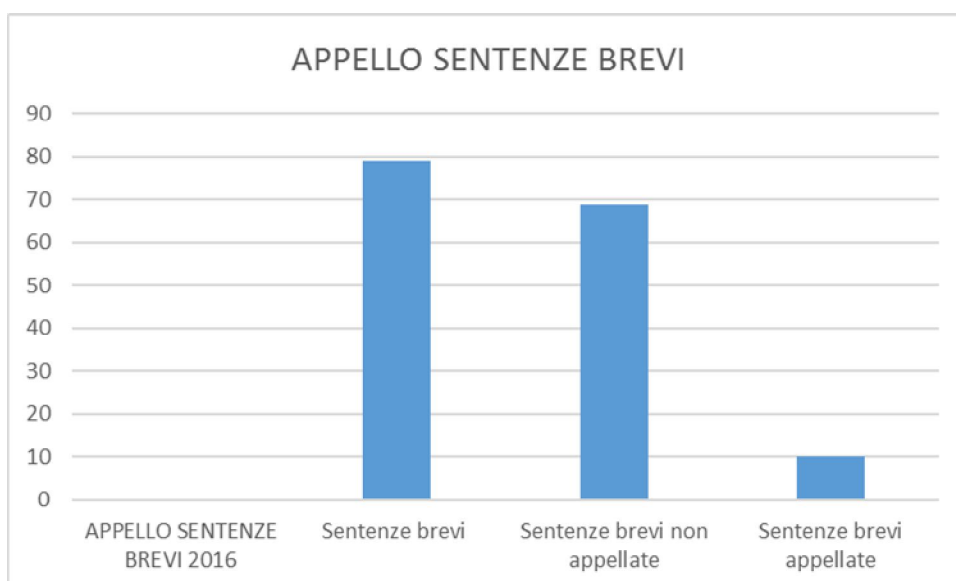
SENTENZE 2016	
Accolte	115
Respinte	92
Altri esiti	63



APPELLO ORDINANZE CAUTELARI 2016	
Ordinanze cautelari	163
Ordinanze cautelari non appellate	141
Ordinanze cautelari appellate	22



APPELLO SENTENZE BREVI 2016	
Sentenze brevi	79
Sentenze brevi non appellate	69
Sentenze brevi appellate	10



APPELLO SENTENZE 2016	
Sentenze	270
Sentenze non appellate	222
Sentenze appellate	48

