



*Giustizia Amministrativa
Tribunale Amministrativo Regionale
per l'Emilia Romagna
Sezione di Parma*

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2019

Relazione d'apertura dell'anno giudiziario del Presidente

Dott. Sergio Conti

“solo perché non sappiamo capire e indagare giustamente il presente, ci affatichiamo a studiare con spirito il futuro”

(B. Pascal, Ottava lettera a M.lle de Roannez, 1656 cit. da Hans Seldmayr “Perdita del centro” 1948)

A voi tutti, oggi qui convenuti per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 2019, un caloroso benvenuto.

Un cordiale saluto alle Autorità civili, militari e religiose.

Ringrazio della presenza il Consigliere TAR Silvana Bini, componente del CPGA, e il Presidente del TAR Emilia-Romagna Giuseppe Di Nunzio.

Un benvenuto particolare a tutti gli Avvocati, del libero foro e delle Amministrazioni.

La cerimonia d’inaugurazione dell’anno giudiziario – come ho rilevato nelle precedenti relazioni – è un rito di pregnante significato simbolico e un’occasione di confronto: con gli avvocati, con la società (e le Istituzioni

che da essa promanano) in ordine ai temi ed ai problemi di quel particolare profilo della funzione giurisdizionale che attiene all'azione amministrativa.

Invero, la relazione è lo strumento con cui il Tribunale rende conto di come ha esercitato i propri compiti istituzionali nell'anno decorso, permettendo di verificare se quanto è stato fatto sia in linea con gli impegni assunti per assicurare il perseguimento dell'obiettivo dell'efficienza del servizio.

Per converso, gli interventi programmati che seguiranno consentono agli avvocati e agli studiosi di diritto di far sentire la loro voce, in uno scambio di opinioni che costituisce sempre reciproco arricchimento, ferma restando la chiara distinzione dei ruoli.

Ricognizione della situazione

Sono ormai giunto alla mia quarta relazione - decorsi oltre tre anni dal mio insediamento nel dicembre 2015 - è dunque tempo di bilanci!

La situazione della Sezione staccata - una volta superate, non senza fatica, le difficoltà di formazione del Collegio (che ho dovuto illustrare nelle precedenti relazioni) - appare ora soddisfacente, poiché si è raggiunto e consolidato un ottimale livello di rendimento della funzione giurisdizionale, dovuto ai lusinghieri risultati raggiunti in tema di produttività, che ha comportato la drastica riduzione dell'arretrato: i ricorsi pendenti al 31.12.2015 erano 982, si sono ridotti a 496 al 31.12.2018.

Per tutto l'anno 2018 la Sezione ha potuto operare con uno stabile Collegio giudicante in forza delle applicazioni disposte dal CPGA: sino al 30 aprile 2018 per la prosecuzione dell'applicazione del cons. A.M. Verlengia, mentre dal 1 maggio 2018 completa il Collegio l'ottimo collega R. Lombardi (il quale resterà con noi sino al 31 dicembre 2019).

La situazione del "nostro piccolo mondo" è sostanzialmente positiva.

L'andamento ordinario dell'attività giurisdizionale è caratterizzato da grande tempestività, complice naturalmente il basso numero dei ricorsi proposti.

Per le richieste cautelari e per i riti camerale vengono rispettati i termini di legge per la trattazione.

I ricorsi con sospensiva accolta vengono poi fissati per la trattazione nel merito in un arco temporale di circa tre/sei mesi.

La fissazione a ruolo dei ricorsi per i quali viene presentata istanza di prelievo avviene in tempi ristretti (da 2 a 4 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 duraturo, tale da configurarsi come sistemico, del numero dei ricorsi proposti.

Nelle relazioni degli scorsi anni ho analizzato le cause di questo fenomeno (costi del processo, elevati importi da corrispondere per contributo unificato, accentramento delle controversie presso il TAR Lazio dovuta al carattere

inderogabile della competenza territoriale per effetto del c.p.a.; gli effetti della “deprovvedimentalizzazione”, specialmente in edilizia). A queste aggiungerei oggi il disincentivo alla proposizione dei ricorsi costituito dal consolidarsi di indirizzi giurisprudenziali restrittivi sulla legittimazione e sull’interesse a ricorrere.

Valga per tutti l’esempio costituito dalla parabola giurisprudenziale sul criterio della c.d. “*vicinitas*”.

In tema di edilizia, come è noto, da decenni si era affermato che la *vicinitas*, ossia l’esistenza di uno stabile collegamento con il terreno interessato dall’intervento edilizio, era circostanza sufficiente a comprovare la sussistenza sia della legittimazione che dell’interesse a ricorrere, senza che fosse necessario al ricorrente allegare e provare di subire uno specifico pregiudizio per effetto dell’attività edificatoria intrapresa sul suolo limitrofo (cfr. ancora Cons. St., Sez. VI, 10.9.2018 n.5307).

Dalla materia edilizia - a partire dagli anni ’90 del secolo scorso - il criterio della *vicinitas* si era poi esteso ad altri settori, quali l’urbanistica e le autorizzazioni amministrative.

Un assai più restrittivo indirizzo è però emerso (e si va consolidando) negli ultimi anni (cfr. Cons. St., Sez. IV 22.6.2018 n. 3843; Sez. IV 15.12.2017 n. 5908; Sez. VI 18.10.2017 n. 4830; Sez. IV 2.2.2016 n. 383), secondo il quale la mera *vicinitas* non può *ex se* radicare la legittimazione al ricorso, dovendo il ricorrente sempre fornire la prova concreta del *vulnus* specifico inferto

dagli atti impugnati alla propria sfera giuridica, quali il deprezzamento del valore del bene o la concreta compromissione del diritto alla salute ed all'ambiente.

Mi domando - nel mentre si afferma, in dottrina e nelle relazioni d'inaugurazione degli anni giudiziari, che il G.A. deve utilizzare sempre più affinati strumenti per pienamente tutelare la posizione del privato nei confronti della P.A. - quanto sia coerente la reintroduzione di più (antiquati) restrittivi criteri di valutazione della legittimazione. Soprattutto ove si consideri che l'interesse contrapposto - che sostanzialmente viene così ad essere privilegiato, esentandolo dalla verifica giurisdizionale - non è tanto quello pubblico, ma quello di un altro privato (quello che ha ottenuto il titolo impugnato).

L'attività giurisdizionale svolta

Nel decorso anno 2018 sono stati definiti 409 ricorsi a fronte della presentazione di 310, sicché al 31.12.2018 ne risultavano giacenti 496, rispetto ai 594 alla stessa data del 2017, con una riduzione della pendenza di 98 (in percentuale pari al 16,49).

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

Nel decorso anno sono state emesse, in sede collegiale:

- n. 264 sentenze ordinarie;
- n. 54 sentenze in forma abbreviata ex art. 60 c.p.a. all'esito della camera di consiglio fissata per la trattazione dell'istanza cautelare (delle quali: 17 sono dichiarative dell'improcedibilità, una del difetto di giurisdizione; mentre le rimanenti sono di definizione della controversia "nel merito");
- n. 155 ordinanze cautelari.

In via monocratica presidenziale, sono stati emessi: n. 86 decreti decisori che hanno definito, ex art. 85 c.p.a., ricorsi per estinzione o improcedibilità; n. 49 decreti cautelari urgenti.

Il numero degli appelli proposti avverso le ordinanze cautelari rese dalla Sezione è stato di 13, di cui solo 3 riformate, rispetto alle 21 di cui 4 riformate dell'anno precedente.

Le sentenze (ordinarie e in forma abbreviata) appellate al Consiglio di Stato nel 2018 sono state 63, pari al 19,81% di quelle emesse.

Si conferma quindi che - conformemente al dato nazionale - un'elevata percentuale delle decisioni emesse in primo grado non è oggetto d'appello e che solo una ridotta parte di quelle appellate è sottoposta a riforma in Consiglio di Stato.

Se si considera che il Collegio giudicante è costituito da tre soli magistrati, non solo è stata tempestivamente assicurata la tutela cautelare e l'espletamento dei riti camerale accelerati, ma si è fornita risposta rapida a

tutte le domande di prelievo e si è inciso in modo efficace sull'arretrato pendente.

Ringrazio i colleghi Poppi, Lombardi e Verlengia per l'impegno professionale profuso e per la disponibilità dimostrata anche attraverso la predisposizione di sentenze in forma abbreviata, che hanno consentito di risolvere in via definitiva parte dei ricorsi portati alla camera di consiglio cautelare, così assicurando una rapidissima soluzione delle controversie.

Le sentenze più rilevanti

Fra le sentenze più rilevanti pubblicate nell'anno 2018 segnalo:

- la n. 7/18 (est. Verlengia), sulla legittimazione ad impugnare dei residenti nelle vicinanze e sul regime giuridico della c.d. "area contigua" del Parco regionale fluviale del Trebbia (in relazione alla autorizzazione ad un impianto di trattamento bitumi);
- la n. 26/18 (es. Conti), sulla possibilità per il Prefetto di revocare le misure di accoglienza di richiedenti asilo a seguito di segnalazione di reiterati comportamenti inadeguati;
- la n. 67/18 (est. Verlengia), in tema di occupazione illegittima e di presupposti per l'acquisizione sanante ex art. 42 bis del TU espr.;
- la n. 124/18 (est. Poppi), che ha approfondito il tema del possesso dei requisiti necessari per la partecipazione, nell'ipotesi di una gara suddivisa in lotti;

- la n. 154/18 (est. Poppi), che ha interpretato, in una complessa fattispecie con risvolti penali, l'art. 80 comma 5, lett. c) del D.Lgs. 18.4.2016 n. 50;
- la n. 184/18 (est. Lombardi), che ha svolto considerazioni sistematiche in tema di controllo giurisdizionale sul diniego dell'equo indennizzo;
- la n. 197/18 (est. Lombardi), che ha trattato dell'applicabilità alla materia degli appalti della normativa sull'accesso civico;
- la n. 311/18 (est. Lombardi), che ha definito un complesso ricorso ex art. 120 c. 2 bis c.p.a. (c.d. rito super accelerato in tema di ammissioni/esclusioni nelle gare di appalto).

I ricorsi proposti nel 2018

La tendenza al calo dei ricorsi proposti - che ha avuto inizio nell'anno 2016, con un drastico -18,63% - si è ormai arrestata, sicché il numero di gravami proposti si è stabilizzato (seppur ad un basso livello). Infatti, nel 2018 sono stati presentati 310 ricorsi (cui si aggiungono 51 atti di motivi aggiunti) rispetto ai 325 (con 33 atti di motivi aggiunti) del 2017.

Venendo a esaminare la ripartizione per materie dei ricorsi proposti nel 2018, va rilevato che i gravami in tema di stranieri non costituiscono più la prima materia, avendo registrato un netto regresso (44 ricorsi, rispetto ai 71 ricorsi proposti l'anno precedente).

Primeggia nel 2018 il contenzioso in tema di provvedimenti di P.S., che si conferma in netta crescita in questi ultimi anni (basti dire che si è passati dai 30 gravami proposti nel 2016 ai 40 nel 2017, per giungere ai 65 ricorsi del 2018).

Stabile il numero dei ricorsi afferenti il settore degli appalti pubblici (26 nel 2016, 28 nel 2017, 28 nel 2018).

In leggera ripresa la materia dell'edilizia e urbanistica (42 ricorsi nel 2016, 45 nel 2017, 49 nel 2018).

L'incremento dei gravami proposti in tema di pubblico impiego, militari e forze di polizia segnalato lo scorso anno (erano passati da 21 nel 2016 a 38 nel 2017) non ha trovato conferma nel decorso anno (n. 23 ricorsi).

Permane anche nel 2018 un considerevole numero di ricorsi in ottemperanza (26), la gran parte riguardante la mancata esecuzione, da parte del Ministero della Sanità, delle sentenze del giudice del lavoro recanti condanna al pagamento degli indennizzi per danni da emotrasfusione.

Il programma di smaltimento dell'arretrato

Anche per il decorso anno (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 contezioso giacente.

Come già sperimentato nel 2017, si è proceduto a operare su di un'intera annualità: tutti i ricorsi depositati nell'anno 2015 ancora pendenti (per i quali

vi era 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) sono stati portati ad udienza, nel c.d. “ruolo aggiunto”.

Ripartiti i 116 gravami fra 5 udienze (nell’arco temporale da ottobre a dicembre), con lo specifico avviso d’udienza è stato chiesto alle parti di confermare la permanenza dell’interesse alla decisione.

All’esito di tale verifica si è potuto rilevare che:

- per 32 ricorsi è stato dichiarato dai difensori delle parti il venir meno dell’interesse alla decisione, sicché sono state emesse (all’esito della camera di consiglio di ruolo aggiunto, estensore il Presidente) le relative sentenze di improcedibilità ovvero di cessazione della materia del contendere;
- per 45 ricorsi è stata manifestata la permanenza dell’interesse alla decisione, sicché è stato effettuato, già nell’udienza di ruolo aggiunto, il rinvio alle udienze di trattazione ordinaria (dal dicembre 2018 al mese di maggio 2019), in base al numero di ruolo;
- per 39 ricorsi le parti nulla hanno comunicato: sicché questi sono stati cancellati dal ruolo e non verranno, salvo la presentazione di richiesta di fissazione, più portati in udienza e per essi si attenderà il compiersi della perenzione annuale.

La sede del TAR

Come annunciato nelle relazioni del 2017 e del 2018, a seguito del mutamento della proprietà dello stabile che ospita la sede della Sezione staccata (lo storico Palazzo Pallavicino), il contratto di locazione, alla scadenza del 30 giugno 2018, non è stato rinnovato, sicché attualmente ci troviamo in una situazione di occupazione *sine titulo*. E' stata concordata con la proprietà una dilazione di due anni, in attesa del reperimento di una nuova sede.

Tale ricerca di questa si è rivelata ancora più complessa e difficoltosa di quanto previsto (e paventato).

Due soluzioni, che parevano essersi concretizzate, si sono poi rivelate impraticabili per gli ostacoli (insormontabili) frapposti dalle controparti, riguardanti o l'entità della somma richiesta, eccessiva rispetto al *budget* assegnato dal Segretariato generale (in particolare per la ex sede della Provincia), ovvero problematiche giuridiche fraposte all'ultimo momento dal Tesoro (la non alienabilità della ex sede Inpdap da parte del Fondo INVIMIT).

Si è poi faticosamente riaperta la strada dell'assegnazione di un bene demaniale, che si sta rivelando particolarmente ardua e lunga.

Il Demanio ha offerto in uso una porzione (la c.d. ex caserma Tonti, precedentemente assegnata al DAP) del complesso di San Giovanni.

La localizzazione e le superfici appaiono adeguate, ma il bene è in condizioni di conservazione tali da richiedere un radicale intervento di adeguamento e sistemazione che dovrebbe essere assunto dal Provveditorato regionale alle OO.PP., seppur con il concorso di risorse economiche della G.A..

Vedremo se le premesse positive del lungo e non facile lavoro posto in essere si concretizzeranno.

Allo stato dell'arte, in assenza di predisposizione di alcun cronoprogramma, è impossibile fare alcuna previsione sui tempi necessari all'apprestamento della nuova sede.

Situazione della Segreteria

Nel corso del 2018 la composizione della Segreteria ha subito alcune modificazioni.

Il 31 luglio è andato in pensione (salutato, con una bella festa organizzata dagli avvocati del distretto, con l'affettuosa partecipazione di magistrati e personale amministrativo) lo "storico" commesso sig. Catellani, che è stato validamente "rimpiazzato" dal sig. Alessandro Fini, in "comando" dal Comune di Parma.

Presso la segreteria amministrativa dal 12 febbraio 2018, ha preso servizio la rag. Teresa De Vuono, anch'essa in posizione di "comando" dal Comune di Parma.

Ringrazio l'Amministrazione comunale per la sensibilità istituzionale dimostrata accogliendo le nostre richieste.

I "nuovi" si sono bene integrati nella Segreteria. A tutto il personale amministrativo (oltre ai già citati, la sig.ra Panico, la sig.ra Raffaele, la dr.ssa Valente, la sig.ra Dallara, la sig.ra Gaudino, il sig. Gabelli) esprimo riconoscenza per il costante e diligente impegno profuso nello svolgimento della propria attività e per l'ottimo rapporto mantenuto con il Foro.

Il Segretario generale dr.ssa Grechi ha assicurato un efficiente svolgimento delle attività di direzione dei servizi di segreteria e patrimoniali-contabili ad Essa commesse.

II PAT

Non starò a ripetere quanto già ebbi modo di dire in tema di PAT nelle precedenti relazioni, riassumibile nelle seguenti proposizioni: a) il processo telematico deve essere doppiamente strumentale e non già "autoreferenziale", dato che il diritto di per sé dovrebbe essere mezzo e non fine, e la tecnica informatica deve necessariamente assumere carattere strumentale rispetto al processo; b) se l'informatizzazione non semplifica ed alleggerisce il lavoro di operatori amministrativi (pubblici e privati), di avvocati e di magistrati, ma lo complica inutilmente, fallisce completamente il proprio scopo.

La questione che ci ha affaticato in questi mesi è quella della c.d. copia (cartacea) di cortesia.

E' nota la vicenda: l'obbligo per le parti di depositare in giudizio almeno una copia cartacea del ricorso e degli scritti difensivi era stato introdotto in via transitoria inizialmente sino al 31.12.2017, poi era stato prorogato sino al 31.12.2018.

Da ultimo, con la legge n. 132 del 1.12.2018, eliminata la transitorietà, tale obbligo è divenuto permanente.

Questa disposizione ha suscitato le proteste delle associazioni degli avvocati, secondo le quali l'imposizione di un tale obbligo comporterebbe una duplicazione, che raddoppia gli oneri a carico dei legali e vanifica i vantaggi, conseguiti con l'avvento del processo amministrativo telematico.

Per contro, i magistrati amministrativi spingono fortemente per la copia cartacea, che vorrebbero estesa anche ai documenti.

Temo che le due categorie abbiano entrambe ragione! L'affermazione, paradossale, va spiegata.

Invero ognuna delle due categorie guarda ad una sola faccia della medaglia.

Il problema è che il processo telematico è stato costruito (ed imposto agli utenti, avvocati e magistrati) in maniera rigida.

L'assenza totale del cartaceo non è un bene.

Dovrebbe essere palese a tutti che la ponderazione del decidere riposa sulla presenza del cartaceo non tanto per gli scritti, ma soprattutto per i documenti,

specialmente per gli elaborati tecnici. Avevo rilevato, in assoluta solitudine, già nella relazione del 2017 la sussistenza della *“problematica 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...”*.

Vi è la necessità in certi casi di avere una copia cartacea degli atti e dei documenti scarsamente leggibili in formato elettronico, anche per consentire in udienza la visione in contraddittorio delle parti degli stessi, per dirimere questioni di fatto controverse.

Occorre dunque che si stabilisca un dialogo. Da un confronto costruttivo potrebbe emergere che le posizioni non sono così contrapposte come potrebbe apparire dai proclami: gli avvocati per primi hanno interesse che gli scritti difensivi e la documentazione più complessa siano facilmente accessibili al Collegio.

Detto questo, penso che con gli avvocati si debba trattare e non già procedere a colpi di decreto.

Si dovrebbe fare ricorso al buonsenso di tutti, accollando le spese della riproduzione cartacea non già agli avvocati bensì alla Giustizia amministrativa, traendole dal fondo per il C.U..

Considerazioni sistematiche (o filosofiche?)

Viviamo in un mondo in rapidissima e caotica evoluzione (uso questo termine non in senso positivo...anzi), nel quale sono ormai venute meno tutte le consolidate certezze e nel quale si affacciano sempre nuove e mutanti novità (anche questo termine, benché nella *vulgata* corrente abbia un significato positivo, non è adottato in tale senso, bensì in quello, neutro, di cose nuove).

Si è del tutto persa la nozione di stabilità (di istituzioni, principi, valori, norme), siamo ormai sommersi dal “nuovo”, il quale, dopo poco tempo, diviene inevitabilmente vecchio, destinato ad essere solo e sempre effimero, nulla si consolida e tutto si trasmuta.

Insomma, la vittoria totale di Eraclito e la sconfitta di Parmenide.

Ma non è più una tematica filosofica (da relegare, secondo i più, a noiosi professori): è questione che riguarda ognuno di noi, la nostra vita.

Scendendo nel nostro “*particolare*” di giuristi, è una tematica che tocca al cuore il diritto, il processo, la nostra stessa ragion d’essere, l’attività che qui quotidianamente svolgiamo.

Un Maestro come il prof. N. Irti (nel volume *Nichilismo giuridico* Bari 2004 pag. 8) rileva che: “*Tutto ciò che garantiva unità e verità del diritto, è ormai tramontato. La teoria del metodo giuridico ci viene da periodi storici, in cui le norme ancora si raccoglievano e disponevano in unità di senso. I giuristi*

professavano credenza nello spirito del popolo o nella razionalità dei codici o nella sovranità degli Stati. La loro fede esprimeva la volontà di un significato complessivo, capace di spiegare e superare gli innumeri scopi, perseguiti dalle singole norme. Stabilità di metodo e organicità di sistema sempre esigono che le norme, in luogo di disperdersi nel fortuito occasionalismo, rispondano ad un'istanza di unità”.

“Ora non restano che incessante produzione e consumo di norme. Le quali perseguono bensì singoli scopi, ed hanno ciascuna (e non potrebbero non avere) specifici sensi, ma rifiutano l'appello dell'unità. Non c'è un 'dove', a cui si diriga la macchina produttrice di norme: basta che essa funzioni, e soddisfi il fabbisogno della più imprevedibile casualità. Insomma, un diritto senza destinazione: che va e va, ma non sa 'perché' e 'verso dove' muova...”.

Si potrebbe ora parlare del rapporto fra cittadino e amministrazione (o meglio potere pubblico nelle sue variegate forme), della tutela giurisdizionale nei confronti della PA ovvero del processo amministrativo, ma sarebbero argomenti troppo ampi per trovare spazio in questa relazione.

Di alcuni snodi importanti ho fatto cenno nelle precedenti relazioni:

- nel 2016 delle osservazioni di Spaventa “sul perché” della Giurisdizione amministrativa e del tema misconosciuto dei doveri;

- nel 2017 della dialettica diritti individuali/diritti collettivi e della dicotomia
- illustrata da N. Irti nel libro “Un diritto incalcolabile” 2016 - fra decidere e giudicare;
- nel 2018 sull’incontro fra uomini e macchine nel PAT.

Quest’anno vorrei accennare a qualcosa di complesso, che sta a monte di tutto questo e di cui di solito non si parla più, ma che è il fondamento stesso del diritto e del giudicare.

Le tematiche sono numerose e complesse: certo non si possono qui trattare e neppure sintetizzare. Mi sia però consentito rilevare - per mere “suggerzioni” - alcune criticità che si pongono oggi alla nostra riflessione sul diritto.

Natalino Irti (in un elzeviro apparso il 20.5.2005 sul Corriere della sera) osservava: *“il diritto moderno si è sciolto da ogni tradizione. Non volge lo sguardo né indietro né in alto, poiché tutto si risolve nel presente del suo <<fare>> e nel futuro del suo <<da fare>>. La tradizione - ha notato Joseph Ratzinger - <<appare come l’elemento abrogato, ormai sorpassato dagli eventi; mentre il progresso si fa avanti come l’autentica promessa insita nell’essere, sicché l’uomo non si sente a casa sua nell’ambito della tradizione e del passato, bensì nell’alveo del progresso e del futuro>>”.*

Successivamente, approfondendo la questione, il prof. Irti rilevava che l’espressione “Nichilismo giuridico” (cfr. *ad vocem* in Enciclopedia filosofica Treccani online 2009) *“non designa un preciso indirizzo di filosofia, né una concezione generale del diritto, ma piuttosto raccoglie ed*

esprime i caratteri della modernità giuridica... nella quale “la posizione di norme è consegnata, sempre e soltanto, alla volontà dell'uomo; e ... nessun criterio esterno è legittimato a guidare e valutare le scelte così compiute”.

La decisione della volontà sta a sé e nulla riconosce dietro o sopra di sé”.

Questo vuol dire che: *“Alla modernità sono estranei sia l'originaria adesione a un ordine cosmico, che stringa insieme divinità, natura, storia degli uomini, sia il più tardo dualismo tra physis e nomos.”*

F. Nietzsche (in *Menschliches, allzumenschliches, “Umano, troppo umano”* 1878, aforisma 459) coglie la condizione della modernità giuridica con illuminante chiarezza: *“Ma dove il diritto non è più, come da noi, una tradizione, può essere soltanto una imposizione, una costrizione; noi tutti non abbiamo più un sentimento tradizionale del diritto, quindi dobbiamo contentarci di diritti arbitrari, che sono espressione della necessità che esista un diritto”*

Il prof. Irtyrileva come *“La condizione di validità del diritto positivo non sta fuori e prima di esso, ma all'interno di esso, nel meccanismo produttore di norme. Sono caduti o declinati i titoli di legittimazione esterna. Quando s'insegna essere la sovranità originaria, si dice, appunto, che il diritto trova origine in sé stesso, che la catena di norme, degradanti dalle generali alle particolari, non è appesa a un gancio esterno, ma si svolge e sostiene da sola”.*

“Questa catena obbedisce, nelle democrazie occidentali, alla razionalità tecnica, che è propria dell'economia capitalistica. Le norme giuridiche sono considerate come un prodotto, ossia risultato di un meccanismo tecnico, capace di ricevere e 'trattare' qualsiasi materia. Le fabbriche del diritto hanno l'aspetto di procedure, di ordinate sequenze di atti, che volgono verso un prodotto conclusivo. Il linguaggio del diritto s'indebita verso il linguaggio dell'economia: produzione, procedure, funzionamento, efficienza, e così via. È il linguaggio di congegni, pronti a 'macinare' il grano e il loglio, capaci, nella loro astratta e regolare funzionalità, di tradurre in norma giuridica qualsiasi contenuto (politico, religioso, scientifico, e così via). La razionalità tecnica non valuta né seleziona i contenuti: e non è in grado di farlo, poiché essa non presuppone nulla e, dunque, non è munita di un criterio di distinzione e di scelta. Al formalismo delle procedure corrisponde l'indifferenza contenutistica. Né varrebbe - come si tenta, per es., da J. Habermas e da altri filosofi o giuristi - di invocare, per limite o rimedio, il 'patriottismo della costituzione', che è sempre patriottismo di una o più norme appartenenti a un dato diritto positivo e perciò suscettibili di essere abrogate o modificate. Così non si esce dal diritto positivo, non si trova un criterio sovrastorico, ma piuttosto si radicalizza un dato contenuto di norme, assumendolo, in schietta contraddizione con la logica del regime democratico, come fermo e statico. Assunzione, che è - giova appena di

notare - anch'essa atto di volontà, un conferimento di priorità deciso e sorretto dal potere umano, e perciò mutevole e precario”.

Credo che questi brevi stralci lascino intuire la rilevanza delle questioni sottese, affido alla riflessione di ognuno l'approfondimento delle stesse.

Personalmente mi affido al prezioso deposito degli antichi richiamando l'affermazione di Cicerone (riportata da Lattanzio in *Div. Inst.* 6,8) “*Est quidam vera lex recta ratio natura congruens*”.

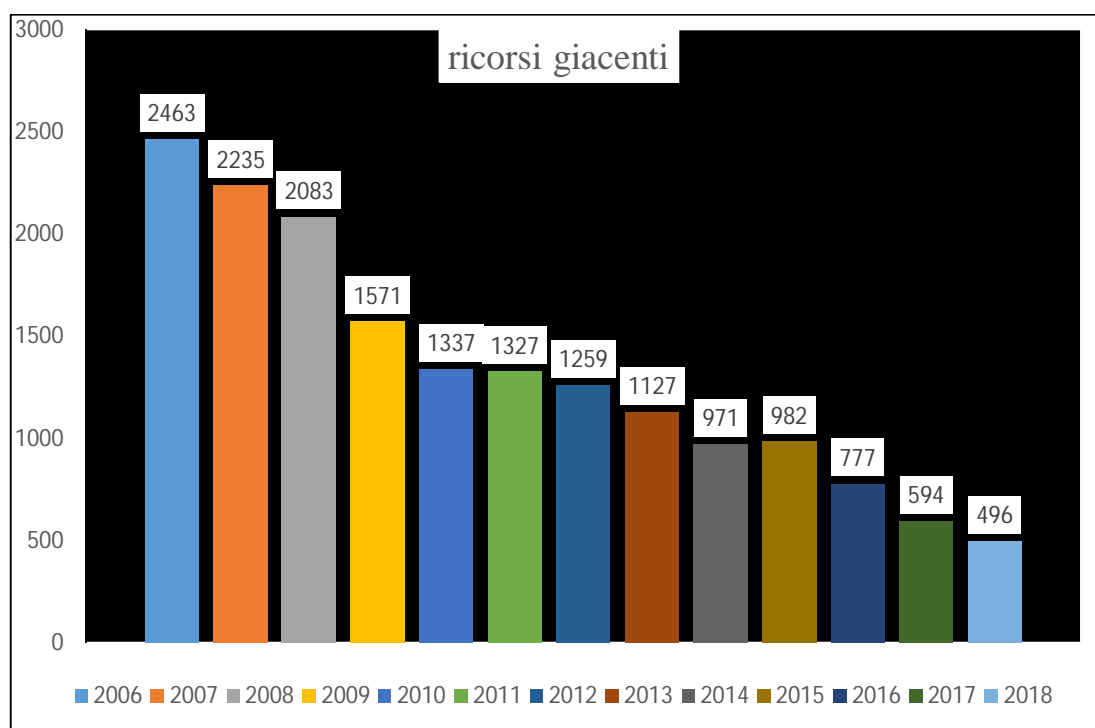
Conclusione

Ringrazio anticipatamente coloro che ora interverranno per i contributi e le osservazioni che arrecheranno. Al termine degli interventi procederemo alla dichiarazione di apertura dell'anno giudiziario 2019.

Ancora grazie per la vostra partecipazione.

Tabella 1**Ricorsi giacenti per anno giudiziario al 31 dicembre 2018**

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
2017	594
2018	496

**Tabella 2****Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2018, pari a n. 496, suddivisi per anno di presentazione:**

2009	1
2011	1
2012	2
2013	18
2014	14
2015	84
2016	81
2017	103
2018	192

Tabella 3

**Contenzioso pendente al 31/12/2018: n. 496 ricorsi.
Suddivisione per materia.**

ACCESSO AI DOCUMENTI	1
AGRICOLTURA E FORESTE	12
AMBIENTE	6
ANTICHITA' E BELLE ARTI	4
APPALTI PUBBLICI	7
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	24
CACCIA E PESCA	1
CARABINIERI	0
CINEMATOGRAFIA, TEATRO....	1
CITTADINANZA	0
COMMERCIO, ARTIGIANATO	11
COMUNE E PROVINCIA	11
DEMANIO STATALE...	0
EDILIZIA ED URBANISTICA	90
ELEZIONI	1
ENTI PUBBLICI	8
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	6
ESPROPRIAZIONE	1
FARMACIA	3
FORZE ARMATE	18
INDUSTRIA	2
INQUINAMENTO	10
ISTRUZIONE	15
LEVA MILITARE	0
MAGISTRATI	1
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI.....	7
POLIZIA DI STATO	12
PROFESSIONI E MESTIERI	1
PUBBLICO IMPIEGO	11
REGIONE	1
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	6
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	10
SICUREZZA PUBBLICA	116
STRANIERI	91
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	8
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	496

Elenco ricorsi pervenuti nel 2018 suddivisi per materia.

ACCESSO AI DOCUMENTI	9
AGRICOLTURA E FORESTE	7
AMBIENTE	1
ANTICHITA' E BELLE ARTI	4
APPALTI PUBBLICI	28
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	12
CACCIA E PESCA	1
CARABINIERI	0
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI.....	0
CITTADINANZA	0
COMMERCIO ED ARTIGIANATO	3
COMUNE E PROVINCIA	4
DEMANIO STATALE...	0
EDILIZIA ED URBANISTICA	49
ELEZIONI	0
ENTI PUBBLICI	4
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	26
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	3
FARMACIA	0
FORZE ARMATE	11
INDUSTRIA	1
INQUINAMENTO	4
ISTRUZIONE	7
LEVA MILITARE	0
MAGISTRATI	0
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI	3
POLIZIA DI STATO	4
PROFESSIONI E MESTIERI	0
PUBBLICO IMPIEGO	8
REGIONE	0
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	1
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	5
SICUREZZA PUBBLICA	65
STRANIERI	44
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	6
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	310

Tabella 5

Ricorsi definiti al 31/12/2018 suddivisi per materia.

ACCESSO AI DOCUMENTI	8
AGRICOLTURA E FORESTE	3
AMBIENTE	5
ANTICHITA' E BELLE ARTI	0
APPALTI PUBBLICI	37
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	17
CACCIA E PESCA	0
CARABINIERI	0
CINEMATOGRAFIA, TEATRO....	0
CITTADINANZA	0
COMMERCIO, ARTIGIANATO	7
COMUNE E PROVINCIA	6
DEMANIO STATALE,	2
EDILIZIA ED URBANISTICA	78
ELEZIONI	0
ENTI PUBBLICI	5
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	33
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	5
FARMACIA	1
FORZE ARMATE	13
INDUSTRIA	2
INQUINAMENTO	8
ISTRUZIONE	6
LEVA MILITARE	0
MAGISTRATI	0
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI..	1
POLIZIA DI STATO	12
PROFESSIONI E MESTIERI	0
PUBBLICO IMPIEGO	14
REGIONE	4
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	2
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	5
SICUREZZA PUBBLICA	53
STRANIERI	74
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	8
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	409

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
2017	567	325
2018	468	310

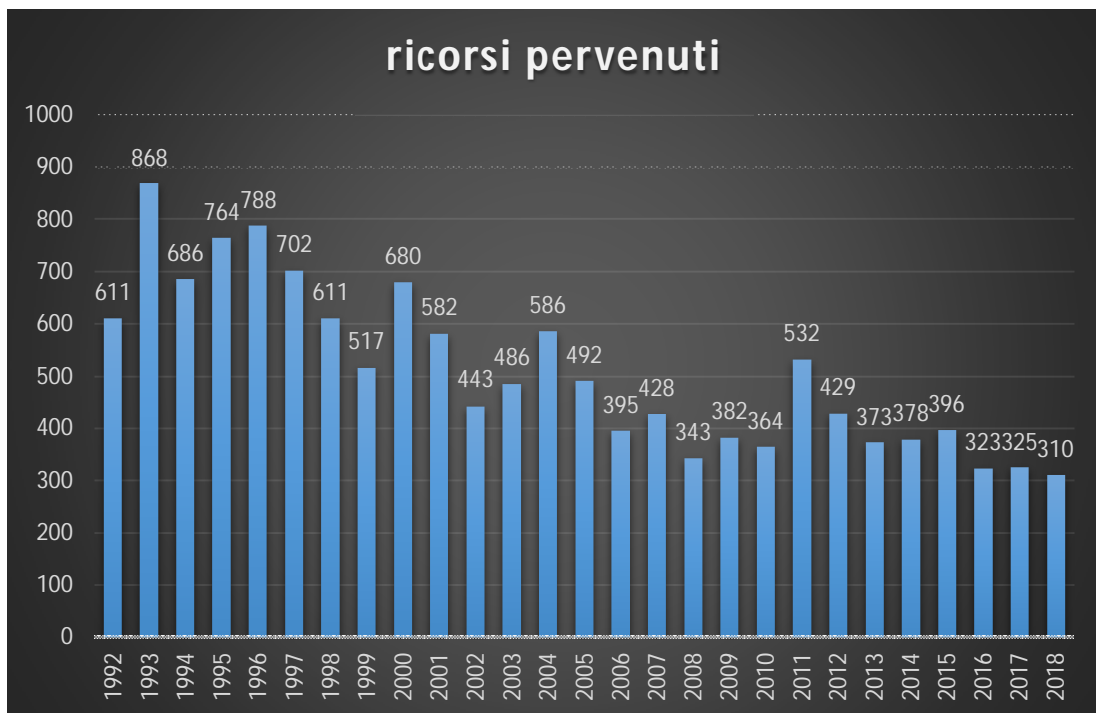
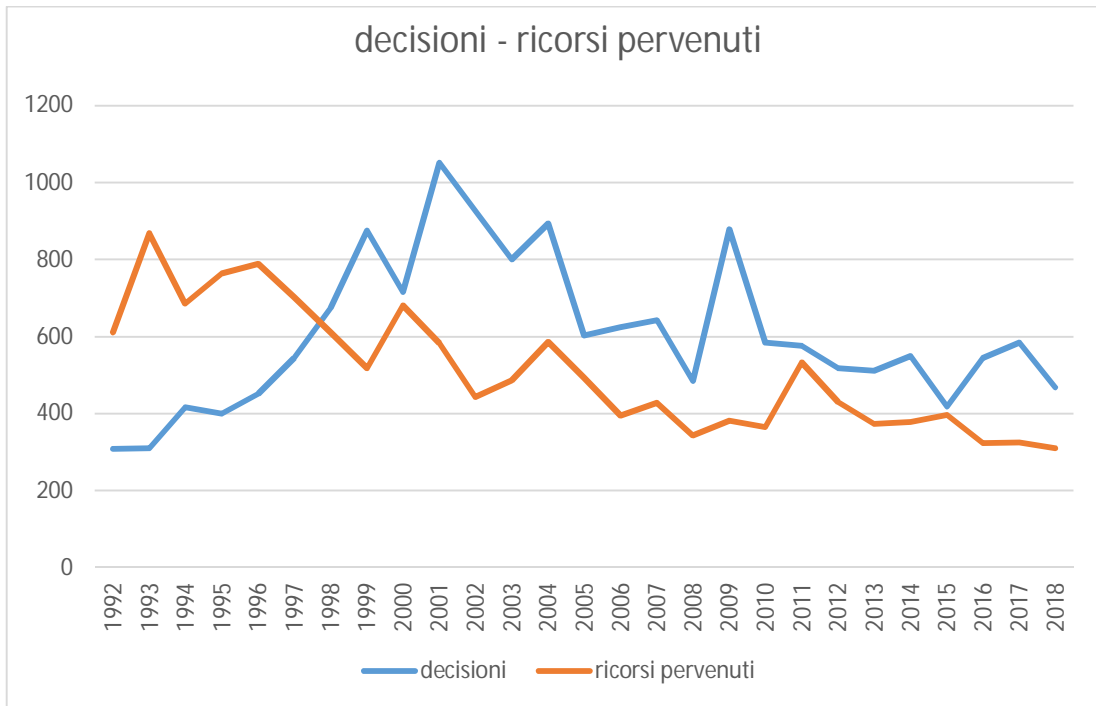


Tabella 7

Decisioni pubblicate nel 2018, pari a n. 468 suddivise per esito:	
Interlocutoria	19
Dif.giurisdiz.	2
Irricevibilità	2
Inammissibilità	34
C.m.c.	19
Improcedibilità	72
Estinzione	3
Rinuncia	5
Perenzione	79
Accoglimento	80
Reiezione	116
Competenza	6
Liq.compenso	11
Altre	20

Tabella 8**Decreti Cautelari depositati nel 2017: totale 37, suddivisi per esito**

ACCOGLIE	10
RESPINGE	14
INTERLOCUTORIO	13

Sospensive pubblicate nel 2017: totale 142, suddivise per esito

ACCOGLIE	32
INTERLOCUTORIA	1
RESPINGE	76
ALTRI ESITI	33

Decreti Cautelari depositati nel 2018: totale 49, suddivisi per esito

ACCOGLIE	10
RESPINGE	19
ALTRI ESITI	20

Sospensive pubblicate nel 2018: totale 155, suddivise per esito

ACCOGLIE	36
INTERLOCUTORIO/A	4
RESPINGE	81
ALTRI ESITI	34

N. CAUTELARI IMPUGNATE DAVANTI AL CONSIGLIO DI STATO ANNO 2018
N. 13 DI CUI 3 RIFORMATE

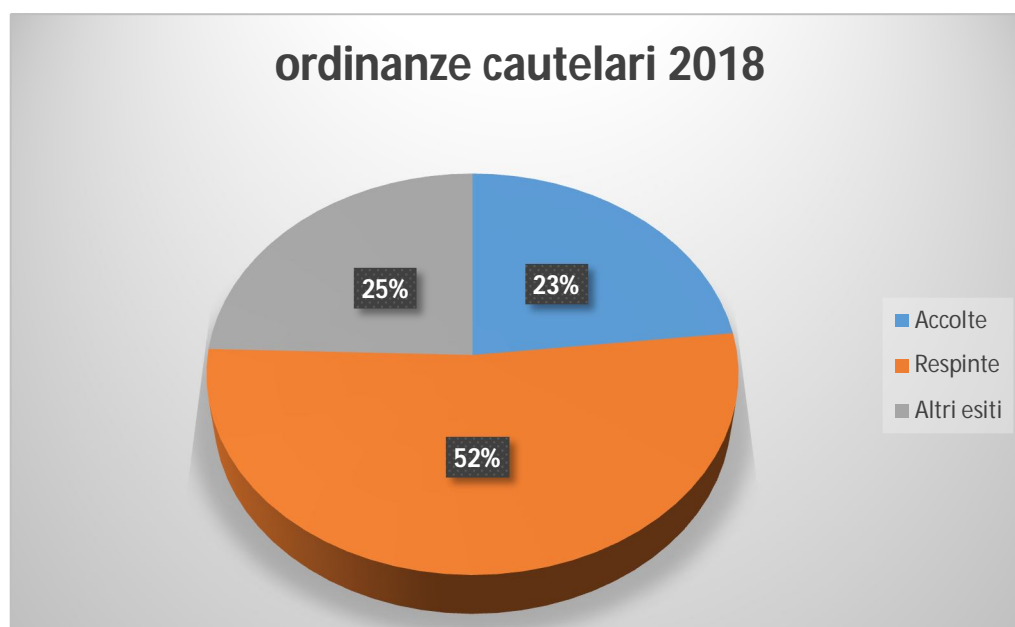
N. CAUTELARI IMPUGNATE DAVANTI AL CONSIGLIO DI STATO ANNO 2017
N. 21 DI CUI 4 RIFORMATE

Tabella 9

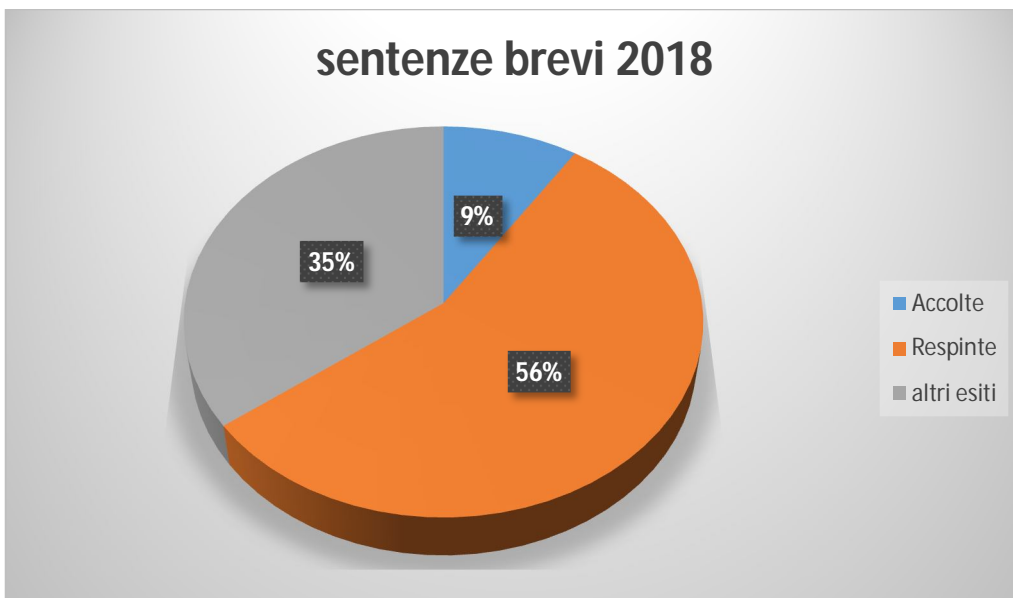
Motivi aggiunti presentati nell'anno 2017 n. 33
Motivi aggiunti presentati nell'anno 2018 n. 51

Tabella 10

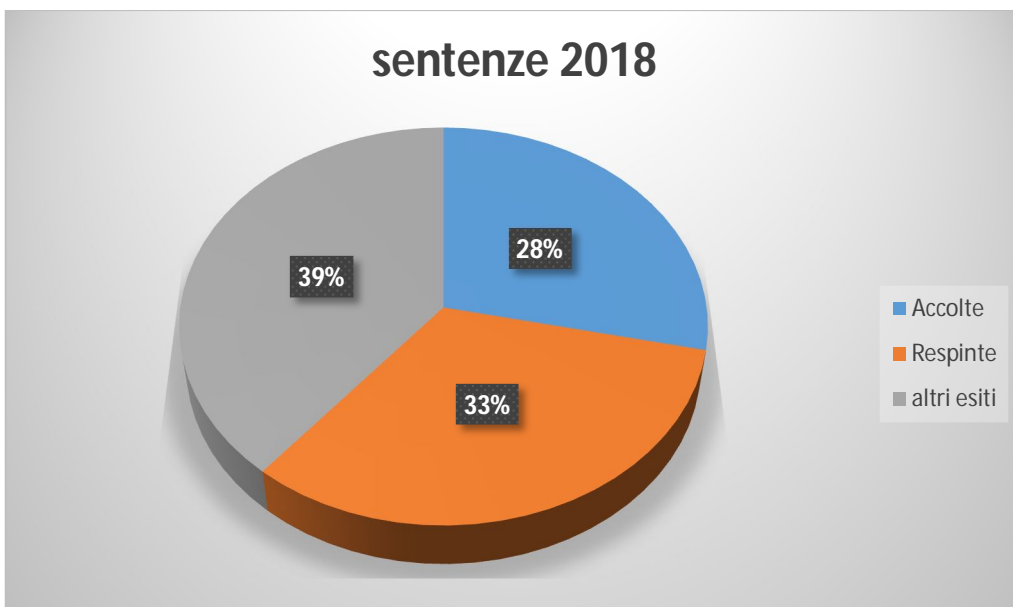
ORDINANZE CAUTELARI 2018	
Accolte	36
Respinte	81
Altri esiti	38



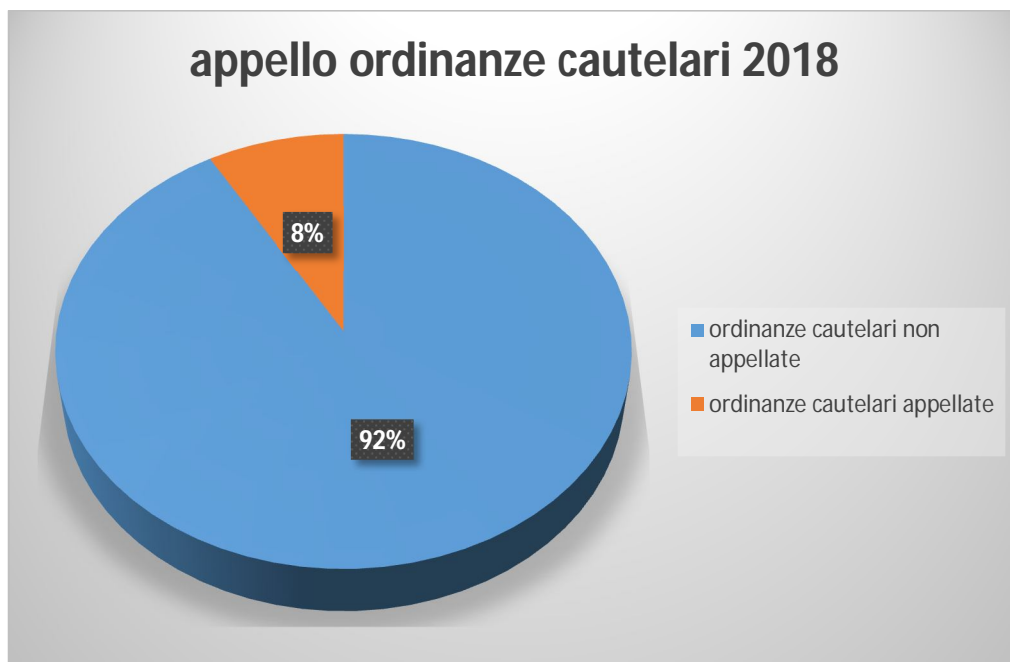
SENTENZE BREVI 2018	
Accolte	5
Respinte	30
Altri esiti	19



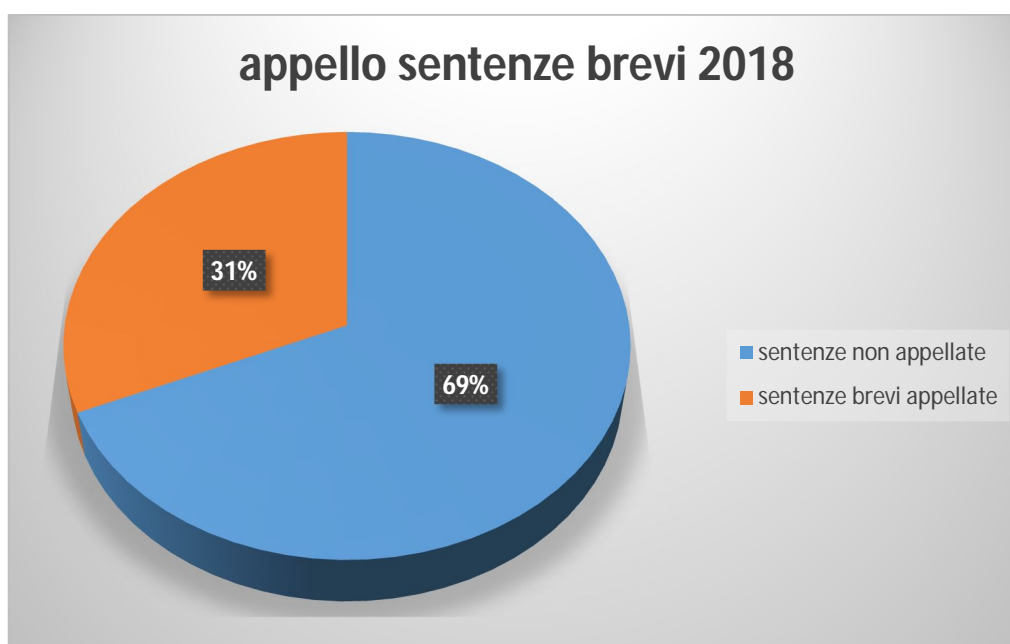
SENTENZE 2018	
Accolte	75
Respinte	86
Altri esiti	103



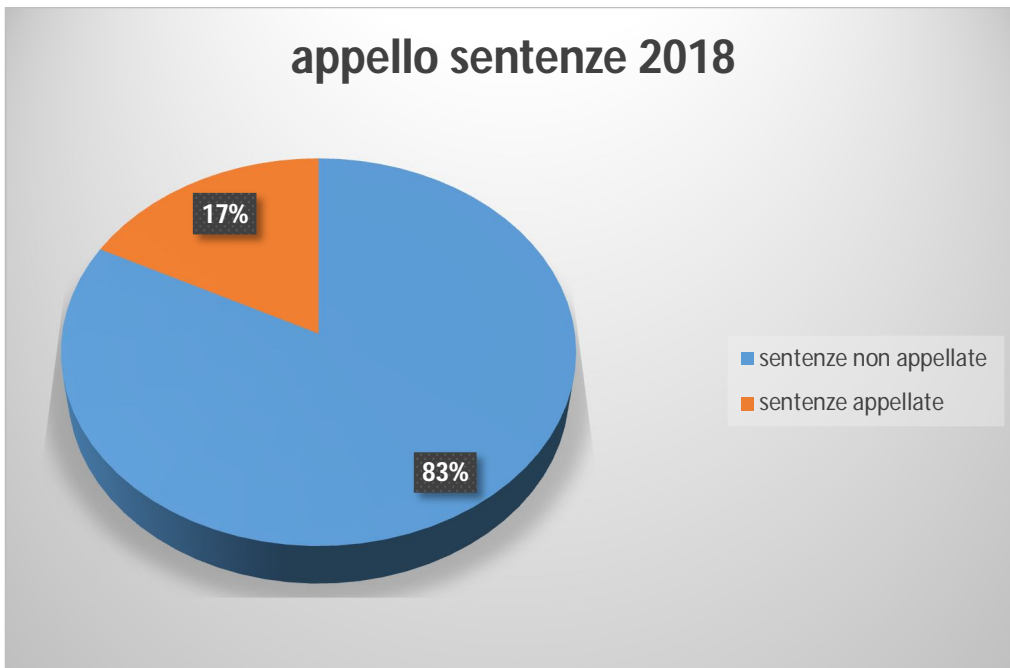
APPELLO ORDINANZE CAUTELARI 2018	
Ordinanze cautelari	155
Ordinanze cautelari non appellate	142
Ordinanze cautelari appellate	13



APPELLO SENTENZE BREVI 2018	
Sentenze brevi	54
Sentenze brevi non appellate	37
Sentenze brevi appellate	17



APPELLO SENTENZE 2018	
Sentenze	264
Sentenze non appellate	218
Sentenze appellate	46



Tribunali Amministrativi Regionali

Prospetto riepilogativo - Anno 2018

Sede	Ricorsi pendenti al 31.12.2017	Ricorsi pervenuti	Ricorsi definiti				Totale	Ricorsi pendenti al 31.12.2018
			con sent.	con sent. breve	con dec. decis.	con altri provv.ft.		
TAR ABRUZZO LAQUILA	2.179	530	401	27	128	55	611	2.222
TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione st.	479	415	274	35	30	32	371	527
TAR BASILICATA POTENZA	1.379	583	684	49	62	17	812	1.143
TAR CALABRIA CATANZARO	4.295	1.738	1.533	341	650	71	2.595	3.260
TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sez.st.	2.146	653	540	68	325	194	1.127	1.777
TAR CAMPANIA NAPOLI	19.015	5.256	5.863	532	2.047	197	8.639	15.585
TAR CAMPANIA SALERNO - Sez.st.	7.805	2.011	1.172	313	1.248	93	2.826	7.114
TAR EMILIA-ROMAGNA BOLOGNA	3.216	1.000	740	215	422	15	1.392	2.766
TAR EMILIA-ROMAGNA PARMA - Sez.st.	594	321	265	53	86	12	416	497
TAR FRIULI-VENEZIA GIULIA TRIESTE	445	396	223	127	32	5	387	453
TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	2.933	738	371	147	303	24	845	2.842
TAR LAZIO ROMA	54.422	15.527	7.641	1.819	6.536	523	16.519	53.099
TAR LIGURIA GENOVA	2.969	877	756	124	208	21	1.109	2.741
TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sez.st.	3.157	1.140	685	509	374	17	1.585	2.650
TAR LOMBARDIA MILANO	8.956	2.948	2.192	348	1.119	113	3.772	8.150
TAR MARCHE ANCONA	3.513	616	516	149	352	22	1.039	3.112
TAR MOLISE CAMPOBASSO	910	482	495	93	22	41	651	776
TAR PIEMONTE TORINO	2.835	1.129	982	171	133	61	1.347	2.634
TAR PUGLIA BARI	4.409	1.620	1.260	149	373	60	1.842	4.211
TAR PUGLIA LECCE - Sez.st.	3.733	1.516	1.582	127	157	40	1.906	3.345
TAR SARDEGNA CAGLIARI	2.968	1.041	920	89	309	4	1.322	2.641
TAR SICILIA CATANIA - Sez.st.	27.690	2.203	1.602	297	6.414	213	8.526	21.119
TAR SICILIA PALERMO	9.837	2.694	1.792	273	783	264	3.112	9.577
TAR TOSCANA FIRENZE	6.124	1.769	1.356	231	541	29	2.157	5.691
TAR TRENTO A. ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	436	289	296	11	19	8	334	384
TAR TRENTO ALTO ADIGE TRENTO	114	288	261	8	7	4	280	113
TAR UMBRIA PERUGIA	1.322	651	638	17	96	8	759	1.280
TAR VALLE D AOSTA AOSTA	39	51	52	5	2	0	59	32
TAR VENETO VENEZIA	6.490	1.486	815	315	618	32	1.780	6.155
Totale	184.410	49.968	35.907	6.642	23.396	2.175	68.120	165.896

