

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER L'EMILIA ROMAGNA
SEZIONE DI PARMA**

RELAZIONE DI APERTURA DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2015

Anche quest'anno desidero ringraziare le autorità civili, militari e religiose che con la loro presenza conferiscono particolare solennità a questa cerimonia e ne sottolineano l'importanza quale strumento e occasione per rendere partecipe la società civile del lavoro svolto da questo Tribunale, delle problematiche incontrate, dei risultati raggiunti.

Un particolare saluto va al rappresentante del nostro organo di autogoverno e al rappresentante del presidente del Tar per l'Emilia-Romagna, sede di Bologna.

Eguale, il mio saluto va a tutti gli avvocati presenti, con i quali costantemente si realizza un "colloquio" che costituisce utile esperienza e occasione di dialogo per attuare l'obiettivo del migliore funzionamento degli istituti della giustizia amministrativa.

Ringrazio per l'impegno e la collaborazione l'Avvocatura dello Stato di Bologna nella persona dell'Avvocato distrettuale f.f. e gli avvocati degli Enti pubblici, ai quali è riservata la tutela della legalità e dell'interesse pubblico, che si tramuta in una ordinata convivenza civile, e quindi, nel maggior benessere del cittadino, secondo principi di equità e certezza del diritto.

Sono, inoltre, grata per la presenza dei rappresentanti dell'impresitoria, dell'economia, della cultura e delle organizzazioni sindacali e dei cittadini, che sono i destinatari, diretti o indiretti, delle decisioni del giudice amministrativo e che rivestono grande importanza in un territorio economicamente rilevante come quello delle province di Parma, Piacenza e Reggio Emilia, sulle quali il Tar di Parma esercita la sua giurisdizione.

Infine, desidero rivolgere un particolare ringraziamento per la loro disponibilità al senatore Pagliari e all'onorevole Maestri con i quali, in questi mesi, ho avuto frequenti contatti per la nota questione della chiusura di questo Tribunale.

Lo scorso anno avevo dedicato la parte introduttiva di questa relazione all'evoluzione del diritto amministrativo nell'ultimo ventennio e ai suoi riflessi positivi sulla tutela dei cittadini e sulla loro partecipazione alla cosa pubblica.

Avevo anche accennato a fermenti di "restaurazione", che avevano trovato spazio in alcuni articoli giornalistici, con i quali si auspicava la soppressione del giudice amministrativo.

Come rilevato dal presidente del Consiglio di Stato in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014 presso il Consiglio di Stato, tale riforma sarebbe in contrasto con la Costituzione, violerebbe la Carta europea dei diritti dell'uomo e finirebbe per allungare i tempi di risposta della giustizia amministrativa, tenuto conto dell'articolazione del giudice

civile in tre gradi di giudizio e della minore snellezza processuale, senza considerare, infine, la peculiarità del giudizio amministrativo basato “sulla ragionevolezza, proporzionalità e parità di trattamento delle scelte compiute dall’amministrazione che comporta un approccio molto diverso da quello normalmente usato dal giudice ordinario nella risoluzione delle controversie civili”.

Quello che non poteva essere fatto perché sarebbe stato in contrasto con la Costituzione è stato fatto, disponendo la soppressione delle sezioni staccate dei Tribunali amministrativi, la cui istituzione era stata prevista con legge, dando luogo, così, a un grave “vulnus”, tra l’altro, anche alla dignità di questo territorio, cuore pulsante, come ho già ricordato, dell’economia della nostra nazione.

Ma, prima di affrontare tale questione, che non può che costituire il fulcro di questa relazione, mi corre l’obbligo di sottoporre alla vostra riflessione la sintesi dell’attività svolta da questo Tribunale nell’anno trascorso, delle linee direttive sulle quali la giurisdizione è stata esercitata e sui contenuti di produttività del servizio giustizia.

Al riguardo, si rileva che presso il Tar di Parma si è avuto un introito di 373 ricorsi nel 2013 e di 378 ricorsi nel 2014 e che, mentre al 31 dicembre 2013 erano pendenti n. 1127 ricorsi, al 31 dicembre 2014, i ricorsi pendenti erano n. 971, con un notevole saldo in diminuzione, di circa il

14%, dovuto all'impegno costante dei magistrati di questo Tribunale e di tutto il personale della segreteria.

I principi della effettività della tutela giurisdizionale, della certezza del diritto e della ragionevole durata del processo sono vulnerati quando le decisioni giungono dopo un notevole lasso di tempo, quando le azioni contestate sono diventate non più attuali o quando si sono modificate le condizioni del mercato o della concorrenza.

È pur vero che il nostro codice prevede delle procedure accelerate per materie particolari di ricorsi che ne permettono la definizione in tempi brevissimi, ma va anche considerato che non è giuridicamente ed eticamente ammissibile il consolidarsi di una giustizia a due velocità che, tralasciando di portare a decisione ricorsi che possono apparire oggettivamente di minore rilevanza e impatto sociale, provoca, nel comune sentire, una sorta di sfiducia nell'approccio alla tutela giurisdizionale.

L'auspicata diminuzione percentuale dei ricorsi pendenti trova un limite anelastico nel fatto che, in considerazione della prevalente complessità delle questioni trattate, la produttività di ciascun magistrato risulta vincolata dai limiti di assegnazione dei ricorsi prevista dall'organo di autogoverno; pertanto, pur volendo assegnare a ciascuno dei due magistrati in servizio presso il Tar di Parma il numero massimo di ricorsi previsti, che deve tener conto anche dei motivi aggiunti e dei ricorsi incidentali, si

potrebbe, comunque, raggiungere la soglia complessiva di circa 240 decisioni annue, a cui vanno aggiunte le sentenze rese in forma semplificata, le sentenze stese dal presidente, le sentenze definitive di ricorsi per silenzio, accesso ed esecuzione del giudicato ed i decreti decisorii.

Ciò ha portato, nell'ultimo triennio, ad un notevole saldo attivo; in particolare, nel 2012, sono state emanate un totale di 518 decisioni rispetto a 429 ricorsi pervenuti, nel 2013 un totale di 511 decisioni rispetto ai 373 ricorsi pervenuti, e nel 2014, 464 decisioni su un totale di 378 ricorsi pervenuti (comprehensive delle interlocutorie e di quelle concernenti liquidazione compensi) .

Al 31 dicembre 2014 restano, quindi, pendenti n. 971 ricorsi.

Di questi:

- 1 relativo all'anno 2006
- 7 relativi all'anno 2008
- 58 relativi all'anno 2009
- 154 relativi all'anno 2010
- 169 relativi all'anno 2011
- 159 relativi all'anno 2012
- 167 relativi all'anno 2013
- 256 relativi all'anno 2014

per un totale di 381 ricorsi ultratriennali, di cui 26 già fissati per il primo quadrimestre 2015

In relazione a tale situazione va considerato che le difficoltà di smaltimento dei ricorsi più remoti contrasta, come si è sopra rilevato, con l'esigenza normativa di definire in tempi brevissimi i ricorsi caratterizzati da corsie preferenziali, di quelli per i quali sia stata accolta la misura cautelare o che vengano restituiti dal giudice d'appello per una decisione nel merito in tempi brevi o, sempre in sede di appello, sia stata riformata in senso favorevole all'originario ricorrente la misura cautelare negata dal Tar; a questi vanno aggiunti i ricorsi che sono comunque connotati da requisiti oggettivi di urgenza riconducibili a peculiari esigenze pubblicistiche, economiche o di rilevanza sociale o che richiedono, comunque, sollecita trattazione o per i quali siano state avanzate motivate richieste di prelievo.

Si ritiene, pertanto, che in mancanza della integrazione del numero dei magistrati, che sono, in questa sede, in numero inferiore di una unità rispetto a quanto previsto dal ruolo o di eventuali invii in missione, l'obiettivo di conseguire la diminuzione dei ricorsi pendenti possa conseguirsi, per i nuovi ricorsi, in parte, attraverso la procedura di definizione del giudizio in fase cautelare con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 c.p.a.

Al riguardo bisogna ribadire la grande sensibilità e spirito di servizio dei colleghi Laura Marzano e Marco Poppi che, con notevole sacrificio personale hanno portato le decisioni emesse in forma semplificata dalle 31 del 2012 alle 67 del 2013 e alle 95 del 2014, raggiungendo un livello di produttività pari al lavoro di un altro magistrato e tutto ciò senza chiedere alcuna compensazione del carico di lavoro, secondo i criteri stabiliti dal Consiglio di presidenza; a loro va la mia stima e il mio ringraziamento per l'alto senso etico e professionale dimostrati, nonché per il livello qualitativo delle loro sentenze.

Uno strumento di abbattimento dell'arretrato che si è dimostrato particolarmente utile è il nuovo meccanismo previsto dall'art. 16 dell'all. 2 del c.p.a., attuato per la prima volta nell'anno 2013 anche presso il Tar di Parma con una udienza straordinaria e che ha dato luogo ad ottimi risultati sulla riduzione dell'arretrato.

A tal proposito si ricorda che questo Tribunale ha ottenuto dal Consiglio di presidenza, per l'anno 2014, l'autorizzazione ad effettuare 3 udienze suppletive che hanno permesso un abbattimento per un ulteriore numero di circa 76 ricorsi, ossia, un quinto dei ricorsi ultra triennali pendenti.

La reiterazione di udienze straordinarie permetterebbe, in futuro, di ricondurre l'arretrato e i tempi di attesa ad una condizione fisiologica.

Su tali premesse, malgrado le difficoltà di conseguire gli obiettivi di abbattimento dell'arretrato nella suggerita misura del 10%, questo

Tribunale, nell'ultimo anno, ha realizzato la rilevante riduzione dell'arretrato nella misura del 14% circa.

Si ricorda, inoltre, che ai sensi dell'art. 37 del D.L. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito in legge n. 111 del 15 luglio 2011, come modificato dall'art. 1 della L. 24 dicembre 2012 n. 228, in data 30 gennaio scorso sono stati invitati ad una riunione i delegati dei Consigli degli ordini degli avvocati di Parma, Reggio Emilia e Piacenza, nel corso della quale sono stati esposti dal Presidente gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso e gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei criteri sopra esposti.

Inoltre, gli avvocati presenti, sono stati invitati, attraverso i rispettivi Consigli dell'ordine, ad invitare i propri iscritti:

- a redigere i ricorsi degli atti processuali attenendosi fermamente al rispetto del principio di sintesi di cui all'art. 3 c.p.a;
- a comunicare con congruo anticipo, una volta ricevuto l'avviso d'udienza, se permanga l'interesse alla decisione, ovvero, se sussistano motivi rilevanti ai fini del rinvio (ad esempio, per riunione di ricorsi o per pendenza di trattative) o della cancellazione del ruolo dei ricorsi fissati, così da consentire la tempestiva integrazione del ruolo con altre cause in attesa di definizione;

- a non manifestare interesse dopo aver ricevuto la comunicazione di cui all'art. 82, comma 1 c.p.a., per i ricorsi destinati, poi, ad essere abbandonati;
- a segnalare per tempo, pur in assenza dell'avviso di fissazione dell'udienza, quali giudizi possono essere definiti in tempi brevi, con l'accordo delle parti costituite, mediante gli strumenti previsti dal c.p.a.;
- a rappresentare, ai fini dell'art. 68 c.p.a., prima che la causa venga fissata per la trattazione, eventuali esigenze istruttorie o a rinnovare precedenti istanze in tal senso.

Il Presidente del Tribunale, inoltre, si è impegnato:

- ad adoperarsi ad incrementare, ove vi siano spazi operativi, la definizione dei ricorsi mediante decreti presidenziali decisori;
- ad adoperarsi perché venga incrementata la definizione, nella stessa udienza o camera di consiglio, dei ricorsi identici o sostanzialmente monotematici;
- ad adoperarsi perché venga incrementata la definizione degli incidenti cautelari con sentenza in forma semplificata, nel rispetto dei principi di sinteticità e completezza della motivazione e a favorire l'assegnazione al medesimo magistrato di eventuali controversie omogenee e provvedendo sulle istanze avanzate ai sensi dell'art. 68 c.p.a.;

- ad adoperarsi al fine di respingere, all'udienza di discussione, le richieste di rinvio meramente dilatorie, per i ricorsi che risultano già maturi per la decisione.

Si ritiene che, con la collaborazione dei signori avvocati e l'osservanza dei suindicati criteri, a cui i delegati dei Consigli dell'ordine hanno dato la loro adesione, si possa conseguire la definizione di ulteriori ricorsi, con liberazione dei ruoli in favore di procedimenti per i quali risulta accertata la permanenza dell'interesse.

Con riferimento all'oggetto dei ricorsi si rimanda alla tabella allegata.

Si rileva, comunque, che i ricorsi più numerosi sono stati proposti in materia di edilizia ed urbanistica (rispettivamente, 62 nel 2012, 76 nel 2013 e 64 nel 2014), in materia di stranieri (rispettivamente 91 nel 2012, 59 nel 2013 e 94 nel 2014), sicurezza pubblica (rispettivamente 48 nel 2012, 38 nel 2013 e 50 nel 2014), Università degli Studi (rispettivamente 7 nel 2012, 39 nel 2013 e 19 nel 2014).

Dall'analisi di tali dati si ricava che, dopo l'edilizia e l'urbanistica, che da sempre coprono una notevole parte del contenzioso, un numero notevole di ricorsi ha continuato a riguardare gli stranieri e si è avuto, anche, un aumento di ricorsi in materia di sicurezza pubblica, sintomo evidente di uno strisciante aumento dell'illegalità; risultano, invece, diminuiti i ricorsi proposti nei confronti dell'Università degli Studi (da 7 a 39 nell'ultimo biennio a 19 nel 2014).

Il permanere dei ricorsi in ottemperanza (n. 11 nel 2012 di cui 5 accolti, n. 11 nel 2013 di cui 8 accolti e n.12 nel 2014 di cui 10 accolti) dimostra, invece, la viscosità dell'amministrazione nel dare esecuzione alle sentenze del giudice amministrativo.

Le domande cautelari sono state n. 209 per il 2012 (di cui 132 respinte) e n. 144 per il 2013 (di cui 108 respinte) e 116 per il 2014 (di cui 92 respinte).

Le ordinanze cautelari appellate nel 2012 sono state n. 97, di cui 12 riformate, n.91 nel 2013, di cui 17 riformate e n. 88 nel 2014 di cui 12 riformate.

Non ci sono ricorsi proposti in applicazione della legge Pinto.

Vanno, quindi, ricordate le decisioni più importanti emesse da questo Tribunale nel corso dell'ultimo anno, che hanno riguardato il risarcimento dei danni dovuti dall'amministrazione ed i criteri per individuare la colpa di quest'ultima, sia nel caso di sospensione dei lavori che nel caso di appalti già conclusi, la materia delle concessioni di aree mercatali, i ricorsi in tema di "movida", sui luoghi di culto, con riferimento al centro islamico di Parma e in materia di rapporti di lavoro del personale medico universitario.

Le massime di queste sentenze, al fine di non appesantire eccessivamente il contenuto di questa relazione, sono riportate in allegato.

Voglio, infine, ricordare che alcuni problemi logistici del Tribunale sono stati di recente risolti.

Non posso fare a meno di ringraziare, il segretario generale del Tar, avvocato Caterina Grechi, per la sempre pronta e attenta collaborazione, nonché il personale tutto, per lo spirito di servizio costantemente dimostrato, anche a prezzo di sacrifici personali e per la capacità di risolvere, con competenza e tempestività, i piccoli e grandi problemi dell'ufficio; per questo, sono personalmente grata a ciascuno.

Questa la relazione tecnica sullo stato della giustizia di questo Tribunale nel 2014, un Tribunale efficiente e volto a soddisfare, per quanto possibile, con tempestività ed attenzione le esigenze del territorio, che però, improvvisamente, per finalità populiste non suffragate da esigenze economiche, ha cominciato a morire il 13 giugno del 2014, quando in un comunicato del sito del governo si è letto che il Consiglio dei ministri, su proposta del presidente Matteo Renzi, aveva approvato misure urgenti per la semplificazione e la crescita del paese, la trasparenza amministrativa e l'efficienza degli uffici giudiziari, tra cui la norma che disponeva, a decorrere dal 1° ottobre 2014, la soppressione delle Sezioni staccate dei Tribunali amministrativi regionali.

Di fronte a questa disposizione, non posso che richiamare e condividere un passo del discorso dell'Avvocato generale dello Stato di Milano,

pronunciato all'inaugurazione dell'anno giudiziario di quest'anno, in cui si ricorda che anche la legge ha dei doveri, tra cui, oltre quello di essere uguale per tutti, come scritto nelle aule dei Tribunali, ha anche quello, a corollario del principio di uguaglianza, di essere "ragionevole", di quella ragionevolezza che, secondo la Corte costituzionale, consiste "in un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere", che è poi un principio generale sotteso ad ogni decisione e applicato costantemente, in particolare, dalla giustizia amministrativa.

E', quindi, un diritto dei cittadini pretendere la ragionevolezza della legge e rientra nel diritto di critica quello di affermarne la "irragionevolezza".

Quanto disposto dal D.L. n. 90 del 2014, convertito con modificazioni nella L. 11 agosto 2014 n. 114 e successive modifiche, non ha certamente lo scopo di attuare, come pomposamente affermato, l'efficienza degli uffici giudiziari amministrativi ma, al contrario, determinerà effetti del tutto opposti.

L'istituzione delle Sezioni staccate degli organi di giustizia amministrativa di 1° grado, prevista dall'art. 125 della Costituzione, era stata disposta dall'attento legislatore del 1970 per rendere più accessibile l'accesso alla giustizia e permettere un più incisivo controllo sugli abusi della P.A. nelle regioni più popolate o che, per esigenze logistiche e territoriali vedevano grandemente ostacolata la possibilità di un efficace tutela giurisdizionale.

La soppressione della totalità di tali Sezioni, (tranne, ovviamente quella di Bolzano), dopo oltre un quarantennio, effettuata alcuni mesi fa, in maniera indiscriminata, senza alcuna preventiva verifica o studio e, addirittura con decreto legge, malgrado mancassero i requisiti di necessità e di urgenza, e quindi, senza alcun controllo del Parlamento, ha voluto soltanto dimostrare, sotto il profilo politico, la pseudo efficienza e la rapidità dell'attività di governo, fittiziamente rivestita dall'interesse pubblico, ma sostanzialmente preordinata a soddisfare interessi microsettoriali o personali.

Ciò è dimostrato dal fatto che, di fronte alla levata di scudi delle città sedi delle Sezioni staccate (protesta che, purtroppo non ha coinvolto in maniera sostanziale anche questa città), e di fronte ai dati oggettivi dei carichi di lavoro, il Governo ha dovuto fare precipitosa marcia indietro e, per salvare la faccia, ha aderito all'invenzione del criterio di salvare le cinque Sezioni staccate poste in città sedi di Corte d'Appello, abbandonando, così, le tre Sezioni staccate rimaste (Parma, Pescara e Latina) al loro destino.

Nè la soppressione di tali tre sezioni comporterà una minor spesa, atteso che il personale rimarrà lo stesso e che eventuali risparmi sono riferibili soltanto alla disdetta delle locazioni dei locali, che saranno praticamente annullati dalla necessità di reperire nuovi locali presso i capoluoghi regionali, per fare spazio alle cancellerie unificate e ai magistrati confluiti dalle sezioni staccate.

Tutto ciò, senza considerare i risvolti negativi in termini di frattura nel rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, con rilevante incidenza sul valore della effettività della giustizia, che dipende anche dalla circostanza che il giudice sia sufficientemente vicino ai luoghi dove il suo intervento è richiesto, perché il radicamento degli uffici giudiziari sul territorio costituisce un ulteriore strumento di tutela del cittadino da parte di un giudice che, pur se in posizione di imparzialità, conosce la realtà e le esigenze del territorio sul quale la sua funzione incide.

Va, poi, anche considerato l'incremento delle spese legali che i cittadini dovranno sostenere, per le spese di trasferta e di domiciliamento dei difensori, l'analogo incremento dei costi di difesa per le amministrazioni e la conseguente disincentivazione a tutelarsi contro l'illegalità amministrativa, che avrà modo di estendersi indisturbata.

E tutto questo avviene, come ha rilevato il presidente del Consiglio di Stato quando "i fenomeni di corruzione vasti e ramificati che quasi quotidianamente vengono alla luce impongono la presenza di un giudice amministrativo forte, indipendente e autorevole, un giudice specializzato che conosca a fondo le modalità di svolgimento dell'attività amministrativa e che così possa e sappia ricondurre l'agire dei pubblici poteri al rispetto del principio di legalità, rispondendo con tempestività ed efficacia alla domanda di tutela giurisdizionale che gli è stata rivolta".

Ma forse, è proprio questo che non si vuole ed è per questo che la politica cede alla tentazione di travestire di legge il proprio arbitrio, ben consapevole di essere padrona di uno strumento di dominio sociale che essa sola detiene.

Ma ricordiamoci che la civiltà di un popolo e la sua democrazia sta, sempre, nel bilanciamento tra la forza dell'autorità e le ragioni della giustizia; diceva Pascal: "La giustizia senza la forza è impotente, la forza senza la giustizia è tirannica".

E' con questi sentimenti, nell'avviarmi verso la fine della mia carriera di magistrato, vissuta alla luce del giusto e del bene, che concludo la mia relazione, dando ingresso agli altri interventi, prima di dichiarare aperto, quantomeno fino al 1° settembre 2015, l'anno giudiziario del TAR di Parma.

Interventi

Dichiaro aperto l'anno giudiziario 2015 del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, Sezione di Parma.

SENTENZE DI RILIEVO

92/2014 RISARCIMENTO DANNI DA SOSPENSIONE LAVORI

1. La colpa della pubblica amministrazione viene ravvisata nella violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ovvero in negligenza, omissioni o errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili, in ragione dell'interesse giuridicamente protetto di colui che instaura un rapporto con l'amministrazione.

Nel giudizio risarcitorio, conseguentemente, il danneggiato deve, ai sensi dell'art. 2697 c.c., provare tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda e il giudice deve verificare la sussistenza sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di quello di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante).

Il risarcimento del danno, infatti, non è una conseguenza diretta e costante dell'annullamento giurisdizionale di un atto amministrativo, in quanto richiede la positiva verifica, oltre che della lesione della situazione giuridica soggettiva di interesse tutelata dall'ordinamento, anche del nesso causale tra l'illecito e il danno subito, nonché della sussistenza della colpa o del dolo dell'Amministrazione.

Ne discende che il giudice amministrativo deve affermare la responsabilità dell'Amministrazione, per danni conseguenti ad un atto illegittimo, quando la violazione risulti grave e commessa in un contesto di circostanze di fatto e in un quadro di riferimento normativo e giuridico tali da palesare la negligenza e l'imperizia dell'organo nell'assunzione del provvedimento viziato e negarla quando tale indagine conduca al riconoscimento dell'errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per l'incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto.

2. La riconduzione dell'illecito provvedimentale allo schema della responsabilità extracontrattuale implica che incombe sulla parte danneggiata, che agisce per il risarcimento, l'onere di dimostrare, oltre all'esistenza di un pregiudizio e alla sua riconducibilità eziologica all'adozione del provvedimento illegittimo, anche la misura del danno asseritamente sofferto.

Si tratta di applicare al giudizio risarcitorio, proposto davanti al giudice amministrativo mediante l'esperimento di un'azione di accertamento e di condanna, il principio generale sulla distribuzione dell'onere della prova, sancito dall'art. 2697 c.c., secondo cui chi agisce in giudizio deve fornire la prova dei fatti costitutivi della pretesa vantata.

L'art. 64 comma 1 c.p.a., infatti, stabilisce che spetta alle parti l'onere di fornire gli elementi di prova che siano nella loro disponibilità e riguardanti i fatti posti a fondamento di domande e di eccezioni, ma il riferimento ad "elementi di prova" non consente di applicare al giudizio risarcitorio il principio dispositivo con metodo acquisitivo, caratteristico del processo impugnatorio, perché rispetto alla domanda risarcitoria i mezzi di prova sono nell'immediata disponibilità di colui che ha subito il danno, sicché sarebbe priva di giustificazione l'applicazione di un criterio tipico del giudizio di annullamento.

Ne consegue che il danneggiato non può limitarsi, ai fini della quantificazione del danno, ad allegare un principio di prova, ma è investito in pieno dell'onere della prova, dovendo dimostrare la consistenza del pregiudizio di cui chiede il ristoro.

3. La richiesta di consulenza tecnica d'ufficio non è idonea a esonerare la parte, cui spetta dar la dimostrazione dei danni subiti, dal relativo onere probatorio, posto che tale accertamento non si configura come mezzo di prova in senso tecnico e può essere disposto solo al fine di acquisire apprezzamenti tecnici altrimenti non formulabili dal giudice.

Viceversa esso non può essere utilizzato per acquisire e dimostrare gli elementi che compongono il danno lamentato, elementi che sono nella piena disponibilità della parte.

145/2014 MERCATO GHIAIA

1. Il Comune non ha l'obbligo di rinnovare ulteriormente le concessioni di occupazione di aree mercatali il cui termine massimo sia stato già superato né ha l'obbligo di consentire il rientro in Piazza Ghiaia di ex concessionari di box, meri titolari di un diritto di prelazione per il rientro, mai esercitato, laddove il mercato giornaliero sia stato soppresso con delibera rimasta inoppugnata.

2. Il provvedimento di rilascio delle aree mercatali conseguente alla scadenza della concessione per l'occupazione di suolo pubblico ha natura vincolata e dunque esclude *in re ipsa* sia la necessità di comunicare l'avvio del procedimento, non potendo l'apporto partecipativo dei ricorrenti condurre a provvedimenti di contenuto diverso, sia la necessità di una motivazione, ulteriore rispetto a quella dell'intervenuta scadenza della concessione e della necessità di far rientrare il mercato bisettimanale, temporaneamente dislocato in altro sito.

165/14 LUOGHI DI CULTO

Afferma il principio della compatibilità dell'esercizio limitato di attività di culto con le finalità di una associazione di promozione sociale con la conseguenza che non necessariamente l'attività di preghiera determina che

i locali dell'associazione possano essere assimilati ad una moschea (Centro islamico di Parma).

319/2014 APPALTO LAVORI – RISARCIMENTO DANNI

1. Non è più attuale l'interesse all'annullamento dell'aggiudicazione e alla declaratoria di inefficacia del contratto laddove tali atti abbiano oramai esaurito i loro effetti essendo stato l'edificio oggetto dell'appalto già realizzato dall'aggiudicataria e collaudato.

E' perdurante, tuttavia, l'interesse della parte alla decisione al fine di ottenere il risarcimento del danno.

2. Per appalti soggetti alla previgente disciplina che sanciva il principio di autosufficienza dell'offerta economica, il c.d. dovere di soccorso doveva ritenersi ammesso come ipotesi residuale e meramente eventuale, comunque circoscritto alla possibilità della semplice "aggiunta" alle giustificazioni già prodotte.

Invero il concetto di "integrazione" utilizzato nella disciplina degli appalti postula che vi sia qualcosa di non completo, ma completabile senza ledere il diritto alla parità di trattamento degli altri concorrenti, pertanto non è ammissibile la produzione tardiva del documento o della dichiarazione mancante o la sanatoria della forma omessa, ove tali adempimenti siano previsti a pena di esclusione dal codice dei contratti pubblici, dal regolamento di esecuzione e dalle leggi statali.

3. In tema di gare pubbliche non è necessaria una particolare indagine in ordine all'elemento soggettivo della responsabilità civile della pubblica amministrazione; trattandosi di violazione della normativa sui contratti pubblici, la concessione di un risarcimento danni non può essere subordinata, in generale, al riconoscimento del carattere colpevole della violazione della normativa commessa dall'amministrazione aggiudicatrice. Tuttavia la colpa risulta evidente, quanto meno sotto il profilo della negligenza, laddove l'amministrazione non si sia avveduta della sostanziale assenza, rilevabile *ictu oculi*, di un allegato essenziale dell'offerta.

4. In tema di risarcimento da mancata aggiudicazione se il criterio del 10% è in grado di fondare una presunzione su quello che normalmente è l'utile che un'impresa può trarre in astratto dall'esecuzione di un appalto, non può, tuttavia, essere oggetto di applicazione automatica e indifferenziata ai fini risarcitori, spettando in tale misura solo se il ricorrente dimostri di non aver potuto altrimenti utilizzare maestranze e mezzi, tenuti a disposizione in vista dell'aggiudicazione.

In difetto di tale dimostrazione è da ritenere che l'impresa possa aver ragionevolmente riutilizzato mezzi e manodopera per altri lavori o servizi, per cui va applicata la decurtazione del risarcimento di una misura per *aliunde perceptum vel percipiendum*.

Invero, nelle gare di appalto, sebbene con la proposizione dell'impugnativa l'impresa pretermessa possa confidare nell'accoglimento del ricorso, non può mai nutrire la matematica certezza che le verrà aggiudicato il contratto, essendo molteplici le possibili variabili ostative. Ne discende che, di regola, non può considerarsi ragionevole immobilizzare tutti i mezzi di impresa nelle more del giudizio, essendo viceversa verosimile che l'impresa si adoperi per conseguire altri contratti.

E' del tutto congruo decurtare il risarcimento del mancato utile nella misura del 50%, ragionevolmente corrispondente all'*aliunde perceptum* e all'*aliunde percipiendum* con l'originaria diligenza, dovendosi presumere, fino a prova contraria, che l'impresa, nelle more del giudizio, si attivi per continuare la propria attività d'impresa, con l'ovvia conseguenza di una fisiologica limitazione dei danni subiti.

Qualora poi l'impresa pretermessa non si sia attivata per ottenere una rapida decisione di merito, condotta processuale che le avrebbe consentito di limitare ulteriormente gli eventuali danni da immobilizzazione dei mezzi di impresa e dei capitali, in assenza di qualsivoglia allegazione o prova da parte della ricorrente in ordine all'immobilizzazione dei propri mezzi e delle maestranze, il danno subito dall'impresa ricorrente per la mancata aggiudicazione dell'appalto per cui è causa deve essere liquidato nella misura del 3% della sua offerta.

382/14 PERSONALE MEDICO UNIVERSITARIO

Afferma la giurisdizione del giudice ordinario in materia di rapporti di lavoro del personale medico universitario con le Aziende sanitarie (questione del riconoscimento della percezione, oltre al trattamento economico correlato al ruolo di Professore universitario, delle indennità spettanti ai dirigenti medici ospedalieri).

Tabella 1**Ricorsi giacenti per anno giudiziario al 31 dicembre 2013**

ANNO	N. RICORSI
1992	3432
1993	3984
1994	4228
1995	4564
1996	4854
1997	4942
1998	4812
1999	4458
2000	4425
2001	3968
2002	3468
2003	3145
2004	2835
2005	2699
2006	2463
2007	2235
2008	2083
2009	1571
2010	1337
2011	1327
2012	1259
2013	1127

Ricorsi giacenti per anno giudiziario al 31 dicembre 2014

ANNO	N. RICORSI
1992	3432
1993	3984
1994	4228
1995	4564
1996	4854
1997	4942
1998	4812
1999	4458
2000	4425
2001	3968
2002	3468
2003	3145
2004	2835

2005	2699
2006	2463
2007	2235
2008	2083
2009	1571
2010	1337
2011	1327
2012	1259
2013	1127
2014	971

Tabella 2

Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2014, pari a n. 971, suddivisi per anno di presentazione:

2006	1
2008	7
2009	58
2010	154
2011	169
2012	159
2013	167
2014	256

Tabella 3

Contenzioso pendente al 31 dicembre 2013: n. 1127 ricorsi.
Suddivisione per materia.

ACCESSO AI DOCUMENTI	6
AGRICOLTURA E FORESTE	16
AMBIENTE	15
ANTICHITA' E BELLE ARTI	6
APPALTI PUBBLICI	41
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	57
CACCIA E PESCA	27
CARABINIERI	9
CINEMATOGRAFIA, TEATRO....	3
CITTADINANZA	1
COMMERCIO,ARTIGIANATO	13
COMUNE E PROVINCIA	39
DEMANIO STATALE...	8
EDILIZIA ED URBANISTICA	221
ELEZIONI	78
ENTIPUBBLICI	2
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	0
ESPROPRIAZIONE	29
FARMACIA	7
FORZE ARMATE	26
INDUSTRIA	34
INQUINAMENTO	22
ISTRUZIONE	22
LEVA MILITARE	19
MAGISTRATI	0
NON CLASSIFICABILE	0
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI..	8
POLIZIA DI STATO	14
PROFESSIONI E MESTIERI	3
PUBBLICO IMPIEGO	37
REGIONE	6
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	6
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	10
SICUREZZA PUBBLICA	103
STRANIERI	183
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	56
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	1127

Tabella 3**Contenzioso pendente al 31 dicembre 2014: n. 971 ricorsi.
Suddivisione per materia.**

ACCESSO AI DOCUMENTI	6
AGRICOLTURA E FORESTE	16
AMBIENTE	10
ANTICHITA' E BELLE ARTI	5
APPALTI PUBBLICI	28
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	36
CACCIA E PESCA	22
CARABINIERI	9
CINEMATOGRAFIA, TEATRO....	2
CITTADINANZA	2
COMMERCIO,ARTIGIANATO	9
COMUNE E PROVINCIA	35
DEMANIO STATALE...	10
EDILIZIA ED URBANISTICA	176
ELEZIONI	75
ENTIPUBBLICI	0
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	0
ESPROPRIAZIONE	30
FARMACIA	7
FORZE ARMATE	1
INDUSTRIA	28
INQUINAMENTO	13
ISTRUZIONE	17
LEVA MILITARE	15
MAGISTRATI	0
NON CLASSIFICABILE	0
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI..	7
POLIZIA DI STATO	17
PROFESSIONI E MESTIERI	3
PUBBLICO IMPIEGO	34
REGIONE	5
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	4
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	9
SICUREZZA PUBBLICA	120
STRANIERI	184
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	32
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	971

Tabella 4

Contenzioso sopravvenuto nel 2013: totale 373 Procedimenti.
Suddivisione per materia

ACCESSO AI DOCUMENTI	14
AGRICOLTURA E FORESTE	3
AMBIENTE	5
ANTICHITA' E BELLE ARTI	0
APPALTI PUBBLICI	15
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	23
CACCIA E PESCA	2
CARABINIERI	0
CINEMATOGRAFIA, TEATRO....	0
CITTADINANZA	1
COMMERCIO,ARTIGIANATO	4
COMUNE E PROVINCIA	14
DEMANIO STATALE...	1
EDILIZIA ED URBANISTICA	76
ELEZIONI	1
ENTIPUBBLICI	2
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	11
ESPROPRIAZIONE	3
FARMACIA	2
FORZE ARMATE	11
INDUSTRIA	4
INQUINAMENTO	7
ISTRUZIONE	4
LEVA MILITARE	0
MAGISTRATI	0
NON CLASSIFICABILE	0
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI..	1
POLIZIA DI STATO	10
PROFESSIONI E MESTIERI	2
PUBBLICO IMPIEGO	18
REGIONE	0
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	1
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	2
SICUREZZA PUBBLICA	38
STRANIERI	59
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	39
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	373

Tabella 4

Contenzioso sopravvenuto nel 2014: totale 378 Procedimenti.
Suddivisione per materia

ACCESSO AI DOCUMENTI	16
AGRICOLTURA E FORESTE	9
AMBIENTE	2
ANTICHITA' E BELLE ARTI	0
APPALTI PUBBLICI	26
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	15
CACCIA E PESCA	1
CARABINIERI	1
CINEMATOGRAFIA, TEATRO....	0
CITTADINANZA	1
COMMERCIO,ARTIGIANATO	5
COMUNE E PROVINCIA	10
DEMANIO STATALE...	3
EDILIZIA ED URBANISTICA	64
ELEZIONI	1
ENTIPUBBLICI	2
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	12
ESPROPRIAZIONE	10
FARMACIA	0
FORZE ARMATE	6
INDUSTRIA	1
INQUINAMENTO	4
ISTRUZIONE	4
LEVA MILITARE	0
MAGISTRATI	0
NON CLASSIFICABILE	0
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI..	1
POLIZIA DI STATO	7
PROFESSIONI E MESTIERI	0
PUBBLICO IMPIEGO	11
REGIONE	0
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	0
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	3
SICUREZZA PUBBLICA	50
STRANIERI	94
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	19
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	378

Tabella 5**a) Ricorsi definiti con sentenze e decreti decisori.
Suddivisione per materia fino al 31.12.2013.**

ACCESSO AI DOCUMENTI	15
AGRICOLTURA E FORESTE	3
AMBIENTE	6
ANTICHITA' E BELLE ARTI	1
APPALTI PUBBLICI	43
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	44
CACCIA E PESCA	10
CARABINIERI	3
CINEMATOGRAFIA, TEATRO....	0
CITTADINANZA	1
COMMERCIO,ARTIGIANATO	13
COMUNE E PROVINCIA	7
DEMANIO STATALE...	2
EDILIZIA ED URBANISTICA	135
ELEZIONI	1
ENTIPUBBLICI	1
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	15
ESPROPRIAZIONE	10
FARMACIA	12
FORZE ARMATE	15
INDUSTRIA	0
INQUINAMENTO	7
ISTRUZIONE	10
LEVA MILITARE	0
MAGISTRATI	2
NON CLASSIFICABILE	0
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI..	4
POLIZIA DI STATO	8
PROFESSIONI E MESTIERI	4
PUBBLICO IMPIEGO	12
REGIONE	0
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	2
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	6
SICUREZZA PUBBLICA	34
STRANIERI	76
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	10
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	512

Tabella 5**a) Ricorsi definiti con sentenze e decreti decisori.
Suddivisione per materia fino al 31.12.2014.**

ACCESSO AI DOCUMENTI	16
AGRICOLTURA E FORESTE	9
AMBIENTE	7
ANTICHITA' E BELLE ARTI	1
APPALTI PUBBLICI	39
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	36
CACCIA E PESCA	6
CARABINIERI	1
CINEMATOGRAFIA, TEATRO....	1
CITTADINANZA	0
COMMERCIO,ARTIGIANATO	9
COMUNE E PROVINCIA	14
DEMANIO STATALE...	1
EDILIZIA ED URBANISTICA	109
ELEZIONI	4
ENTIPUBBLICI	4
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	12
ESPROPRIAZIONE	9
FARMACIA	31
FORZE ARMATE	7
INDUSTRIA	13
INQUINAMENTO	9
ISTRUZIONE	0
LEVA MILITARE	0
MAGISTRATI	0
NON CLASSIFICABILE	0
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI..	2
POLIZIA DI STATO	4
PROFESSIONI E MESTIERI	0
PUBBLICO IMPIEGO	14
REGIONE	1
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	2
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4
SICUREZZA PUBBLICA	36
STRANIERI	97
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	43
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	541

b)

Decisioni pubblicate nel 2012, pari a 518 suddivise per esito:		Decisioni pubblicate nel 2013, pari a 511 suddivise per esito:	
Interlocutoria	2	Interlocutoria	18
Difetto di giurisdizione	2	Difetto di giurisdizione	5
Irricevibilità	1	Irricevibilità	3
Inammissibilità	19	Inammissibilità	26
Cessata materia del contendere	10	Cessata materia del contendere	13
Improcedibilità	87	Improcedibilità	64
Estinzione	5	Estinzione	6
Rinuncia	7	Rinuncia	5
Perenzione	168	Perenzione	160
Accoglimento	107	Accoglimento	57
Reiezione	93	Reiezione	146
Competenza	2	Competenza	2
Liquidazione compenso	12	Liquidazione compenso	5
Altre	3	Altre	1

Decisioni pubblicate nel 2013, pari a 511 suddivise per esito:		Decisioni pubblicate nel 2014, pari a 549 suddivise per esito:	
Interlocutoria	18	Interlocutoria	11
Difetto di giurisdizione	5	Difetto di giurisdizione	6
Irricevibilità	3	Irricevibilità	9
Inammissibilità	26	Inammissibilità	30
Cessata materia del contendere	13	Cessata materia del contendere	15
Improcedibilità	64	Improcedibilità	76
Estinzione	6	Estinzione	8
Rinuncia	5	Rinuncia	15
Perenzione	160	Perenzione	67
Accoglimento	57	Accoglimento	66
Reiezione	146	Reiezione	238
Competenza	2	Competenza	2
Liquidazione compenso	5	Liquidazione compenso	5
Altre	1	Altre	1

Tabella 6

Anno	Decisioni	Ricorsi 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

Tabella 6

Anno	Decisioni	Ricorsi 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

Tabella 7

Decreti Cautelari depositati nel 2013: totale 31, suddivisi per esito

ACCOGLIE	14
RESPINGE	17

Sospensive pubblicate nel 2013: totale 144, suddivise per esito

ACCOGLIE	35
INTERLOCUTORIO/A	1
RESPINGE	108
RINUNCIA	0
ALTRI PROVVEDIMENTI	0

Tabella 7

Decreti Cautelari depositati nel 2014: totale 27, suddivisi per esito

ACCOGLIE	10
RESPINGE	17

Sospensive pubblicate nel 2014: totale 116, suddivise per esito

ACCOGLIE	23
INTERLOCUTORIO/A	1
RESPINGE	92
RINUNCIA	0
ALTRI PROVVEDIMENTI	0

N. CAUTELARI IMPUGNATE DAVANTI AL CONSIGLIO DI STATO ANNO 2013

N. 91 DI CUI 17 RIFORMATE

N. CAUTELARI IMPUGNATE DAVANTI AL CONSIGLIO DI STATO ANNO 2014

N.88 DI CUI 12 RIFORMATE