



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

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2016

Relazione d'apertura dell'anno giudiziario del Presidente
Dott. Sergio Conti

Porgo il saluto alle Autorità, ai rappresentanti degli Ordini forensi, agli Avvocati e a tutti gli intervenuti.

1) Le ragioni della cerimonia.

Questa solenne cerimonia costituisce per me - insediato nella funzione di Presidente della Sezione staccata il 10 dicembre 2015 - l'occasione per presentarmi a tutte le Autorità delle tre Province che compongono la circoscrizione della Sezione nonché a tutti gli avvocati, qui rappresentati dei rispettivi Ordini e dalle Associazioni degli avvocati amministrativisti.

Gli Avvocati – che tutti ho voluto qui oggi invitare – sono, con noi giudici, i protagonisti dell'attività giurisdizionale (secondo il noto brocardo di Bulgaro “*processum est actus trium personarum, actoris, rei, iudicis, in iudicium contententium*”). Con essi va sempre ricercato e condotto, nella piena distinzione dei ruoli e nel rigoroso rispetto del principio di terzietà del giudice, un aperto dialogo, proficuo per entrambi e soprattutto per l'efficienza del “servizio giustizia”.

Questa inaugurazione sarà dunque, innanzitutto, l'occasione per riflettere sull'attuale condizione del Tar di Parma e per confrontarci, attraverso gli interventi che seguiranno la mia relazione, sulle possibili soluzioni per uscire da questa non favorevole congiuntura.

Mi piace ricordare che l'istituzione di una cerimonia d'inaugurazione

dell'anno giudiziario anche presso la magistratura amministrativa fu assunta, nel 2002, dal Consiglio di presidenza, l'organo di autogoverno della Giustizia amministrativa, del quale ero allora componente in rappresentanza dei magistrati TAR.

L'iniziativa si proponeva di fare conoscere l'attività della Giustizia amministrativa e di stringere più saldi rapporti con le Istituzioni locali e gli operatori del diritto, nel convincimento che, attraverso la rappresentazione dei risultati conseguiti e delle problematiche delle singole realtà, fosse possibile attivare un proficuo confronto con tutti i soggetti istituzionali – ai diversi livelli – nonché con gli operatori del settore sugli aspetti connessi alla funzionalità dei singoli Tribunali, al fine di reperire apporti utili al miglioramento del servizio, a fronte di una domanda di giustizia che, per le carenze strutturali del sistema, rimaneva ancora in parte insoddisfatta.

Si era invero consapevoli che la nostra ragion d'essere è il rendere, seppur nei limiti delle risorse forniteci, un efficace servizio all'utente della giustizia amministrativa, la quale si è storicamente affermata come strumento di civiltà giuridica, in quanto posta a garanzia del corretto esercizio della potestà pubblica.

Si tratta dunque di un momento importante, per nulla rituale, ma anzi denso di significati, della vita dell'Istituzione, la quale vuole, in tal

modo, aprirsi al dialogo e al confronto dialettico, innanzi tutto con il Foro ed attraverso di esso con gli utenti della giustizia amministrativa, nonché con le altre Istituzioni pubbliche e con i rappresentanti delle realtà produttive e delle aggregazioni sociali.

Questa scelta si collocava in una temperie socio-culturale del tutto differente da quella attuale. Allora, sull'onda del D.lgs. 31.3.1998 n. 80 - che modificò profondamente il perimetro della giurisdizione del G.A. (in particolare con la creazione di estesi ambiti di giurisdizione esclusiva) e poi della l. 205 del 27.7.2000 - che aumentò di sessanta unità gli organici dei magistrati TAR e modificò la composizione del CPGA - si stava vivendo un periodo caratterizzato da ottimistiche previsioni di espansione della giurisdizione amministrativa, dal Legislatore vista come strumento di ottimale definizione dei contenziosi con la PA, e in particolare di quelle controversie connotate dalla presenza di aspetti tecnici complessi e di rilevanti interessi economici (il c.d. giudice della complessità e del diritto pubblico dell'economia).

Nell'arco di due soli lustri si è venuta affermando una ben differente concezione, sicché negli ultimi anni – sostenuta da una costante campagna giornalistica (per tale motivo molto più efficace a livello sociale delle posizioni eventualmente espresse dalla dottrina giuridica) – si è fatta apertamente strada la tendenza a manifestare un'accentuata

diffidenza, se non un palese fastidio, nei confronti della stessa sussistenza di una Giustizia amministrativa.

Non è questa la sede per esaminare e analizzare siffatto mutamento politico – culturale, che richiederebbe, per la sua rilevanza e complessità, tempi non compatibili con quelli di questa cerimonia, ma sarebbe utile per tutti farlo in appropriate sedi. Quindi, sin d’ora, lancio l’idea di provare ad organizzare, in raccordo fra Foro amministrativo e Università, incontri di studio che possano approfondire questa tematica, di grande rilevanza istituzionale per uno Stato di diritto, basato sul principio di separazione dei poteri e che, per storica tradizione (poi sancita dalla Costituzione del 1948), si fonda sull’esistenza di insopprimibili guarentigie del cittadino nei confronti del potere e di scrutinio della legittimità dell’esercizio delle pubbliche potestà.

2) La situazione della Sezione staccata.

Maiora premunt, passando necessariamente dal generale al particolare, occorre soffermarsi sulla particolare situazione in cui è venuto a trovarsi il TAR di Parma.

Nella celebrazione dell'anno scorso sono state esposte dalla presidente Radesi apprezzabili considerazioni riguardo la – in allora prossima - chiusura della Sezione staccata, che era stata disposta, addirittura con

provvedimento legislativo urgente, dal Governo e ratificata dal Parlamento.

Successivamente, grazie anche alla campagna portata avanti con determinazione da una pluralità di soggetti interessati, il Legislatore ha fatto marcia indietro e tutte le sezioni staccate sono state salvate da un'estemporanea e non meditata soppressione, foriera non solo di riduzione delle tutele del cittadino ma anche apportatrice (non già di sbandierate e indimostrate economie ma piuttosto) di aumenti di costi e di perdita di efficienza del sistema.

Va doverosamente osservato qui che l'allontanare il cittadino (ma anche l'Amministrazione) dal giudice, rendendo quindi più costosa e faticosa la tutela giurisdizionale, è operazione della quale un prudente e accorto potere politico non potrebbe e dovrebbe menare alcun vanto.

Né si dica, come è di moda in questi anni, che occorre eliminare ogni ostacolo che impedisce il libero dispiegarsi delle attività dei consociati, il quale sarebbe di per sé capace di assicurare il benessere generale e l'armonico sviluppo della società.

In proposito mi piace ricordare - tornando, come sarebbe spesso utile, alla "saggezza antica" (mutuo l'espressione dal titolo di un bel libro del prof. Giovanni Reale del 1995) - come Platone, nel dialogo Gorgia (482 e - 484 a), fa dire al sofista Callicle che le leggi sono state create dai

deboli, per modificare il criterio usato dalla natura, secondo il quale:

“esser giusto ... che il più forte comandi e prevalga sul più debole”.

Più specificatamente Callicle dice: *“quelli che fanno le leggi sono i deboli, i più; essi, evidentemente, istituiscono le leggi a proprio favore e per propria utilità, e lodi e biasimi dispensano entro questi termini. Spaventando i più forti, quelli che avrebbero la capacità di prevalere, per impedire, appunto, che prevalgano, dicono che cosa brutta e ingiusta è voler essere superiori agli altri e che commettere ingiustizia consiste proprio in questo, nel tentativo di prevalere sugli altri. Essi, i più deboli, credo bene che si accontentano dell'uguaglianza!”.*

Ed ancora il giurista e politico Silvio Spaventa, rilevava, nel famoso (ma poco letto) discorso del 7 maggio 1880 a Bergamo, che: «Giustizia nell'amministrazione» significa offrire una soluzione «alle difficoltà che incontrano la giustizia e la legalità nelle pubbliche amministrazioni sotto i governi parlamentari».

L'esponente della Destra storica, che sarebbe divenuto di lì a qualche anno il primo presidente della neo-costituita IV Sezione del Consiglio di Stato, osservava che: *“Il problema della giustizia e della legalità nell'amministrazione è il maggiore che s'incontra nella vita dei governi parlamentari, massime oggi che l'amministrazione pubblica degli Stati moderni ha preso tali dimensioni e sviluppo, da non potersi numerare i*

rapporti, in cui i cittadini si trovano con essa ad ogni loro passo.

Il problema nasce così: il governo parlamentare non è possibile se non per mezzo di partiti, i quali si succedono alla direzione dello Stato, secondo che ottengono la fiducia della maggioranza del paese.

Ora, data questa nostra egoistica natura umana, le cui leggi sono immutabili, come è possibile che un partito al governo non abusi del potere, che ha nelle mani, in danno e ad offesa degli altri? E pure lo Stato dev'esservi, e vi è, appunto per questo, che l'interesse di un partito, di una classe o di un individuo non predomini ingiustamente sopra l'interesse degli altri. Come risolvere questa, che sembra insuperabile contraddizione? La soluzione sta nel fare un'essenziale distinzione fra governo e amministrazione. ... L'amministrazione dev'essere secondo la legge e non secondo l'arbitrio e l'interesse di partito; e la legge deve essere applicata a tutti con giustizia ed equanimità verso tutti.”

Basta sostituire al termine partito, istituzione da tempo entrata in crisi, quello di *leader* (più o meno demagogico o carismatico) ed il pensiero di Spaventa dimostra la sua perenne attualità.

Tornando al tema, una volta salvato dalla chiusura, il Tar Parma però si trova ora - per una concomitanza di situazioni che sarebbe troppo lungo qui esporre - ad avere vita stentata, poiché - come mostra questo emiciclo - la Sezione, che dovrebbe avere un organico di tre magistrati

oltre al presidente, è in atto composta da solo due magistrati (presidente compreso). Ma il Digesto ci ricorda (in un passo di Marcello Ulpio, che richiama Nerazio Prisco) che *duo non faciunt collegium*.

Purtroppo questa massima pare non convincere il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, il quale - interessato a più riprese sia dal presidente del Tar Emilia-Romagna sia da me sulla ineludibilità di assicurare il funzionamento della Sezione staccata - ha infatti ritenuto che detta situazione non consentisse l'integrazione permanente e definitiva attraverso un trasferimento di magistrato - trincerandosi probabilmente dietro ragioni di scopertura degli organici che, pur gravi e rilevanti, nulla hanno a che vedere con la sussistenza della situazione, unica in tutta Italia (ma che presto si replicherà a Bologna), della impossibilità di costituire il collegio - e ha stabilito che si dovesse provvedere, dapprima mediante applicazioni da Bologna, e successivamente con l'invio in missione di un magistrato per singola udienza.

Per effetto delle decisioni assunte del CPGA, il Presidente del TAR di Bologna ha disposto l'applicazione in supplenza, per ognuna delle quattro udienze di gennaio e febbraio, di un magistrato di tale sede senza carico di lavoro. Conseguentemente ho dovuto procedere al rinvio d'ufficio di una serie di ricorsi che erano stati fissati per tali udienze, non

essendo possibile superare il carico di lavoro massimo assegnato (giusta quanto stabilito dal CPGA con la delibera del 18.1.2013) e nonostante mi sia assegnato, pur essendo espressamente esonerato, quale presidente, dal carico di merito dalla medesima delibera del 2013, un certo numero di ricorsi di merito, oltre all'intero carico cautelare, che ho diviso con l'ottimo Collega Marco Poppi, che ringrazio per il suo costante impegno.

Ma come è noto *ad impossibilia nemo tenetur*.

Per il trimestre marzo-maggio è stato disposto dal CPGA un interpello che, grazie all'adesione manifestata dal Collega Davide Ponte di Genova, ha assicurato la presenza di un magistrato, con carico di lavoro per queste sei udienze.

Ma da giugno saremo al punto di partenza. Anche qualora fosse indetto un ulteriore interpello, non è affatto detto che vi siano volontarie adesioni allo stesso sicché si dovrà fare ricorso, per comporre il Collegio, a missioni d'ufficio, che sono senza carico di lavoro.

In tali condizioni, come ho già rappresentato al CPGA, non è possibile - non già individuare misure ex art. 37 del D.L. 98 del 2011 (i c.d. programmi di gestione del contenzioso pendente) - neppure assicurare la trattazione nel merito dei ricorsi più urgenti.

E non è detto, ma qui lo accenno solo (trattandosi di situazione incerta nell'an) che potrebbe verificarsi da qui a poco un'ulteriore scopertura.

Intanto, però, il 18 febbraio il CPGA ha indetto un interpello per il trasferimento di un magistrato al TRGA di Trento.

In questa occasione non posso che rilevare come questa situazione sia esiziale e possibile fonte di difficoltà non solo per il Tar Parma ma per l'intera giustizia amministrativa.

Rammento che la Sezione staccata è istituita direttamente dalla legge e solo dalla legge può essere soppressa, a differenza delle sezioni interne che possono essere istituite, congelate o sopresse con mero deliberato dell'Organo di autogoverno.

Rivolgo quindi un fervido appello al Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e al Presidente del Consiglio di Stato perché si riconsideri la posizione assunta, tenendo conto che non viene in rilievo un mero interesse localistico ma generale. E' infatti interesse generale della Giustizia amministrativa e dei cittadini avere una giustizia, se non del tutto efficiente, quanto meno esistente in quel di Parma.

Spero in un'adeguata presa di posizione delle Organizzazioni professionali e delle Comunità locali, che sono i più diretti interessati al funzionamento del TAR Parma.

3) Il personale amministrativo.

Debbo innanzi tutto ringraziare ognuno di loro (il Segretario generale

avv. Grechi, la dr.ssa Valente, la sig.ra Panico, la sig.ra Raffaele, la sig.ra Dallara, la sig.ra Gaudino, il sig. Gabelli e il sig. Catellani) per la preziosa collaborazione che fornisce per il funzionamento della struttura.

Anche sotto questo profilo il TAR Parma presenta però criticità evidenti. La pianta organica prevede un totale di nove impiegati, ma quelli in servizio sono sette, sicché sono vacanti due posti. Inoltre un'unità è da qualche mese assente per maternità e non rientrerà in servizio sino a settembre.

D'intesa con il Segretario generale della Sezione avv. Grechi - che, va ricordato, per scelta organizzativa a suo tempo posta in essere dal Segretariato generale, presta servizio sia presso il Tar di Bologna sia presso la Sezione staccata - sono state avviate le procedure per procedere a colmare le lacune presenti nella pianta organica del personale amministrativo mediante il ricorso al comando da altre amministrazioni locali di almeno due.

Speriamo che detto strumento consenta il reperimento di idoneo personale, anche in considerazione dell'approssimarsi dell'età pensionabile di alcuni dei dipendenti in servizio.

4) L'attività giurisdizionale.

Passando ora ad esaminare i dati statistici, che sono compiutamente allegati in calce alla relazione, va rilevato che l'anno 2015 ha segnato un incremento del numero dei ricorsi presentati.

Infatti, nel 2014 erano stati proposti n. 378 ricorsi (ai quali si aggiungevano n. 32 motivi aggiunti), mentre nel 2015 i ricorsi depositati sono stati 396 (ai quali vanno assommati n. 40 ricorsi per motivi aggiunti) si è quindi verificato un incremento dei soli ricorsi del 4,7 %, in controtendenza con il dato nazionale che segna una flessione.

L'attività giurisdizionale svolta può essere compendiata nei seguenti dati: sono stati definiti 392 ricorsi, sicché la pendenza ammonta al 31.12.2015 a n. 982 ricorsi, con un lieve incremento rispetto a fine 2014 (quando erano 971).

Venendo a esaminare la ripartizione per materie dei ricorsi proposti nel 2015, va rilevato che i gravami in tema di stranieri si sono confermati come la principale materia, registrando un considerevole aumento (133 rispetto a 94 del 2014). Parimenti rilevante il contenzioso in tema di provvedimenti di P.S., anch'esso in aumento (da 50 del 2014 a 58 del 2015).

In netta flessione invece i ricorsi in quella che era un tempo la materia principale dei TAR, l'edilizia e l'urbanistica, passati da 64 del 2014 a soli 46 del 2015.

In questo si può vedere certo una spia della crisi economica, particolarmente forte nel settore dell'edilizia, ma credo che al fenomeno non sia estranea anche la crescente difficoltà di privati e comitati di accedere alla giustizia per gli alti costi connessi, sì da determinare una preoccupante diminuzione della effettiva possibilità di tutelare le proprie posizioni giuridiche.

Analoghe considerazioni valgono in tema di espropriazioni, materia nella quale non si è riscontrato nessun ricorso, a fronte dei 10 del 2014.

Sostanzialmente stabili si sono rivelati i settori degli appalti pubblici e dei servizi pubblici.

Una nota positiva è costituita dal ridotto numero di ricorsi in ottemperanza (passati da 9 a 7), indice di un'amministrazione che non si sottrae all'esecuzione delle pronunce del giudice (fenomeno invece molto presente in altre realtà).

Esemplificativi della rilevanza economica e dell'incidenza sociale del nostro contenzioso, oltre che della complessità delle questioni giuridiche da affrontare e risolvere sono alcune importanti decisioni, depositate nel corso del decorso anno, che passo a sommariamente illustrare, rinviando per le relative massime all'appendice.

Il cons. Laura Marzano ha redatto le sentenze:

- 14.05.2015, n. 145, sul sistema di accreditamento provvisorio di

strutture sanitarie ai sensi dell'art. 38 LR 2/2003 e dell'art. 23 LR 4/2008;

- 27.05.2015 n. 157, sulle azioni di accertamento esperibili nel processo amministrativo;

- 29.06.2015 n. 201 e n. 203, sulla giurisdizione in tema di indennizzo ai sensi dell'art. 42 bis DPR 327/2001, dopo Corte Cost. 30.04.2015, n. 71.

Il cons. Marco Poppi è stato estensore delle sentenze:

- 9.7.2015 n. 221, che ha affermato un innovativo indirizzo circa l'interesse della esclusa allo scrutinio del ricorso (interesse strumentale alla riedizione della gara);

- 17.9.2015 n. 223, riguardante la concessione di costruzione e gestione di 14 parcheggi interrati nel centro storico di Parma, non realizzati e non realizzabili, che ha originato una richiesta di risarcimento danni solo parzialmente accolta.

5) Il processo amministrativo telematico.

Dal 1 luglio prenderà l'avvio il PAT processo amministrativo telematico.

Sarà anche questa una sfida difficile per tutti noi, posto che è stata fatta una scelta differente rispetto al processo civile telematico, prevedendo che tutto il processo - sin dalla proposizione del ricorso - si svolga in forma telematica, con tutto quello che ciò comporta.

Un rilievo che mi sento, da subito, di porre all'attenzione degli avvocati

e delle loro espressioni organizzative è quello della concreta possibilità di prescindere, sempre e comunque, dai documenti cartacei.

Mi domando come sia possibile discutere e decidere di piani urbanistici e paesaggistici e di permessi di costruire 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.

Nel processo amministrativo il buon senso, prima di ogni altro elemento, richiede che si conservino ambiti di documentazione cartacea. In tale direzione, ove non previsto dalle norme, sarà opportuna una collaborazione attuativa fra legali e giudici.

6) Diritti e doveri.

Non vi è tempo e spazio in questa relazione per soffermarsi sulle tematiche di attualità in tema di diritto amministrativo sostanziale e processuale e sulle quelle di ordine generale sulla giustizia amministrativa, ma su di esse si è diffusa, con penetrante analisi, la relazione d'insediamento del Presidente del Consiglio di Stato A. Pajno, sicché mi limito a rimandare a tale importante e stimolante contributo.

Mi preme però qui sollecitare la riflessione di tutti noi su di un tema che non è affatto attuale - nella società dell'atomismo sociale, ove

l'egocentrismo prende sempre più veste di diritto soggettivo - riproponendo un brano del 1860 di Giuseppe Mazzini, tratto dal suo libro significativamente intitolato "I Doveri dell'Uomo".

In tale opera, veniva evidenziato lo iato esistente fra diritti proclamati e diritti sostanziali (nel senso di realmente fruibili), rilevando che la proclamazione dei diritti individuali non ha fatto altro che atomizzare le persone, privandole delle protezioni che i vincoli sociali garantivano loro, e sostanzialmente riducendo la fruizione dei diritti proclamati ad una mera legge del più forte, sottolineando la necessaria sussistenza, accanto ai diritti dei doveri degli uomini verso il prossimo.

Scriva Mazzini: *«Colla teoria dei diritti possiamo insorgere e rovesciare gli ostacoli; ma non fondare forte e durevole l'armonia di tutti gli elementi che compongono la Nazione. Colla teoria della felicità, del benessere dato per oggetto primo alla vita, noi formeremo uomini egoisti, adoratori della materia, che porteranno le vecchie passioni nell'ordine nuovo e lo corromperanno pochi mesi dopo. Si tratta dunque di trovare un principio educatore superiore a siffatta teoria che guidi gli uomini al meglio, che insegni loro la costanza nel sacrificio, che li vincoli ai loro fratelli senza farli dipendenti dall'idea d'un solo o dalla forza di tutti. E questo principio è il DOVERE. Bisogna convincere gli uomini ch'essi, figli tutti d'un solo Dio, hanno ad essere qui in terra*

esecutori d'una sola Legge - che ognuno d'essi, deve vivere, non per sé, ma per gli altri - che lo scopo della loro vita non è quello di essere più o meno felici, ma di rendere sé stessi e gli altri migliori - che il combattere l'ingiustizia e l'errore a beneficio dei loro fratelli, e dovunque si trova, è non solamente diritto, ma dovere: dovere da non negligersi senza colpa - dovere di tutta la vita».

Mi rendo conto dell'elevato tasso di provocazione insita nel richiamare oggi questo brano, che parrebbe essere in palese contrasto con le concezioni esistenziali (e le vesti giuridiche che esse hanno preso), che si sono venute sviluppando e affermando, pur tuttavia credo che riflettere su queste frasi sia non solo utile ma necessario, anche per interrogarsi sulle ragioni che presiedono al sussistere di una società.

Tanto più oggi, mentre assistiamo a mutamenti epocali accompagnati da tragedie che coinvolgono le popolazioni di interi stati (basti solo pensare ai milioni di rifugiati che fuggono dalle guerre) a fronte delle quali appare nei più prevalere non l'umana solidarietà ma un sordo egoismo.

7) Conclusioni.

In attesa di ascoltare i contributi di esperienza e di proposte di ognuno degli intervenienti, mi preme ancora una volta affermare che da parte mia vi è, nella distinzione dei ruoli, la massima disponibilità al dialogo

con il Foro e alla collaborazione istituzionale con le Amministrazioni, nella tutela dell'interesse pubblico nel rispetto delle posizioni giuridiche dei cittadini che è – a mio avviso – l'unica ragion d'essere della Giustizia Amministrativa.

Il quadro che sono venuto tracciando è sicuramente caratterizzato da criticità alle quali non si vede – in una prospettiva di breve periodo – una soluzione, ma ciò non di meno sono convinto che si debba tutti fare, sempre e comunque, la propria parte con impegno e senso del dovere, ricordando che, come scrisse Madre Teresa di Calcutta, “Ci rendiamo conto che quello che facciamo è solo una goccia nell'oceano, ma l'oceano senza quella goccia sarebbe più piccolo”.

Vi ringrazio per l'attenzione

Interventi

Proclamazione dell'apertura dell'anno giudiziario al TAR Parma.

Sentenze di rilievo

T.A.R. Parma, sez. I, 14/05/2015 n. 145 Pres. Radesi est. Marzano

L'istituto dell'accreditamento è disciplinato, nella Regione Emilia – Romagna, dall'art. 38 L.R. n. 2 del 2003, dall'art. 23 L.R. n. 4 del 2008 e, in sede applicativa, dalla Deliberazione della Giunta Regionale n. 514 del 20 aprile 2009, sulla base dei principi ispiratori dell'istituto contenuti nell'art. 8 *bis* D. Lgs. n. 502 del 1992.

L'accreditamento è un istituto peculiare che, nella sostanza, differisce profondamente dalle gare per l'affidamento di contratti pubblici e concessioni di servizi, sicché è del tutto inconferente il richiamo all'art. 30 del Codice dei contratti pubblici, essendosi oltretutto in presenza di una specifica disciplina regionale regolatrice della procedura in questione (D.G.R. n. 514/2009).

T.A.R. Parma, sez. I, 27/05/2015 n. 157 Pres. Radesi est. Marzano

Sebbene il codice del processo amministrativo ammetta in generale anche la proposizione di domande di mero accertamento - superando così l'orientamento contrario più risalente (cfr. ex multis: Cons. Stato, A.P. n. 17/1953) – si ritiene che, a tal fine, debbano pur sempre sussistere i presupposti individuati, in particolare, dalla dottrina e dalla

giurisprudenza civilistiche, primo fra tutti una contestazione stragiudiziale sulla titolarità del diritto ovvero molestie nel libero godimento del diritto stesso, ditalchè si possa riconoscere all'interessato un interesse qualificato all'ottenimento di una pronuncia dichiarativa che ponga fine alla situazione di incertezza sulla spettanza del bene controverso .

In altri termini, il principio di aticipità delle azioni, che la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie ritengono avere improntato il vigente Codice del processo amministrativo, non può spingersi fino a giustificare azioni meramente "esplorative"

TAR Parma sez, I - 29 giugno 2015, n. 203 - Pres. Radesi, est. Marzano

A seguito della sentenza n. 71 del 30 aprile 2015, con cui la Corte Costituzionale, sebbene non si sia occupata dei profili di giurisdizione, ha prospettato tuttavia un'opzione ermeneutica ben precisa dell'istituto dell'acquisizione sanante di cui all'art. 42 bis D.P.R. n. 327/2001, deve ritenersi che l'istituto delineato da quest'ultima norma costituisca una espropriazione semplificata, espressione di una funzione amministrativa meritevole di tutela; tale configurazione mal si concilia con la opposta qualificazione dell'atto di acquisizione sanante come espressione di un potere meramente rimediabile di un illecito che, per ciò solo, necessita del ristoro integrale a titolo risarcitorio. Pertanto, poiché l'indennizzo previsto dall'art. 42 bis D.P.R. n. 327/2001 costituisce indennizzo da atto lecito, il giudice amministrativo deve necessariamente declinare la giurisdizione in favore del giudice ordinario per le controversie in materia. In particolare la giurisdizione in subjecta materia si ritiene

appartenga alla Corte di appello nel cui distretto si trova il bene oggetto di espropriazione, ai sensi dell'art. 29, comma 2, del D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150.

T.A.R. Parma, sez. I, 29/06/2015, n. 201 Pres. Radesi est. Marzano

Essendo stato accertato incidenter tantum dalla Corte costituzionale — con la sent. n. 71 del 2015 — che il ristoro dovuto dall'Amministrazione illegittimamente occupante un terreno irreversibilmente trasformato, al fine di perseguire i persistenti motivi di interesse pubblico, costituisce indennizzo da atto lecito, il giudice amministrativo deve necessariamente declinare la giurisdizione in favore del giudice ordinario, dinanzi al quale la causa, ove persista l'interesse alla decisione, andrà riassunta nei modi, nei termini e per gli effetti di cui all'art. 11, c. 2, c.p.a. dovendosi ritenere sussistente, in particolare, la giurisdizione in subjecta materia della Corte di appello nel cui distretto si trova il bene oggetto di espropriazione ai sensi dell'art. 29, c. 2, del d.lg. 1 settembre 2011, n. 150, in quanto detta competenza funzionale in unico grado, prevista originariamente dall'art. 19 della l. n. 865 del 1971 con riferimento alle sole ipotesi di opposizione alla stima, deve applicarsi in tutti i casi di determinazione giudiziale dell'indennità di esproprio e, in particolare, in tutti i casi in cui nel descritto ambito siano discusse questioni relative al quantum dell'indennità di espropriazione.

T.A.R. Parma, sez. I, 17/09/2015, n. 223 Pres. Radesi est. Poppi

Il canone ermeneutico della non risarcibilità dei danni evitabili con la

diligente utilizzazione degli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, contemplato dall'art. 30 c.p.a. e ricognitivo del principio di cui all'art. 1227, c. 2, c.c., comporta che l'omessa attivazione degli strumenti di tutela costituisce, nel comportamento complessivo delle parti valutabile alla stregua del canone di buona fede e del principio di solidarietà, non più una preclusione di rito, bensì un fatto da considerare in sede di merito ai fini del giudizio sulla sussistenza e consistenza del pregiudizio risarcibile (nella fattispecie, la Società ricorrente chiedeva di essere risarcita del danno patito in ragione della mancata realizzazione di 14 parcheggi sotterranei nel centro storico di Parma, che la medesima imputava ad inadempimenti dell'Amministrazione comunale. Con due precedenti pronunzie parziali rese nello stesso giudizio, il Collegio aveva dapprima accolto con sentenza la domanda di risoluzione, sul presupposto che il mancato perfezionamento delle avviate procedure integrasse un inadempimento di non scarsa importanza, rilevante ai sensi degli artt. 1453 e 1455 c.c., e, con successiva sentenza, accoglieva la domanda risarcitoria limitatamente ai soli tre parcheggi in relazione ai quali la ricorrente poteva vantare una legittima aspettativa all'avvio della fase realizzativa. Da ultimo, con riferimento al calcolo del danno, il Collegio evidenziava che, come emerso nel corso dell'intero giudizio, la ricorrente: 1) non aveva impugnato la delibera di Giunta con la quale il Comune aveva approvato una modifica del cronoprogramma già oggetto di una precedente delibera di Giunta, prevedendo che, in una prima fase, venissero realizzati entro il 2011 solo alcuni dei 14 parcheggi originariamente oggetto dell'appalto, rimandando la realizzazione dei rimanenti in una seconda fase poi successivamente rimandata all'estate del 2012; 2) non aveva impugnato l'ulteriore modifica del cronoprogramma operata con un'ulteriore delibera di Giunta; 3) non

aveva impugnato l'atto di Giunta con il quale veniva deciso di sospendere la procedura relativa ad uno dei parcheggi da realizzare, di sospendere l'avvio di un altro cantiere in attesa della conclusione dei lavori di realizzazione del terzo parcheggio e, infine, di valutare strategicamente la necessità e l'opportunità di individuare proprio in quest'ultimo parcheggio il riferimento pilota per la dimostrazione dell'effettivo impatto ai fini dell'attuazione dell'intero Piano; 4) non aveva, infine, assunto alcuna iniziativa finalizzata ad ottenere l'adempimento da parte dell'Amministrazione degli impegni assunti, ma si era altresì limitata a restare essa stessa inerte agendo direttamente, e a distanza di tempo, in via risarcitoria. Conseguentemente, il danno stimato attraverso una serie di relazioni peritali, depositate da verificatori e consulenti di parte, veniva così decurtato ex officio del 70%).

T.A.R. Parma, sez. I, 17/09/2015, n. 221 Pres. Radesi est. Poppi

Nell'ipotesi in cui la ricorrente e la controinteressata siano le uniche imprese in gara, una volta accertata la palese non conformità delle modalità di presentazione dell'offerta da parte della ricorrente e la conseguente legittimità della disposta esclusione, residua la questione della permanenza in capo alla medesima di un interesse allo scrutinio delle ulteriori censure tendenti all'annullamento degli atti di gara, nella parte in cui non escludono l'aggiudicataria incorsa, secondo la tesi prospettata dalla ricorrente, nella medesima violazione, nonostante, nella diversa ipotesi — di norma assai più frequente — di una pluralità di soggetti concorrenti, debba sempre escludersi la legitimatio ad causam della concorrente esclusa ad impugnare l'esito della gara, anche qualora residui un suo interesse strumentale al rinnovo dell'intera procedura, ciò

in quanto i principi della giurisprudenza amministrativa maturati sul punto devono sempre essere coordinati con il generale principio di matrice comunitaria in base la quale l'aggiudicazione dell'appalto deve essere effettuata applicando criteri obiettivi che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento e che assicurino una valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza.

Tabella 1
Ricorsi giacenti per anno giudiziario al 31 dicembre 2015

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
2015	982

Tabella 2
Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2015, pari a n. 982,
suddivisi per anno di presentazione:

2009	2
2010	106
2011	153
2012	137
2013	129
2014	157
2015	298

Tabella 3**Elenco ricorsi pervenuti nel 2015 suddivisi per materia**

ACCESSO AI DOCUMENTI	7
AGRICOLTURA E FORESTE	19
AMBIENTE	3
ANTICHITA' E BELLE ARTI	1
APPALTI PUBBLICI	20
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	18
CACCIA E PESCA	5
CARABINIERI	0
CINEMATOGRAFIA, TEATRO....	0
CITTADINANZA	0
COMMERCIO,ARTIGIANATO	6
COMUNE E PROVINCIA	9
DEMANIO STATALE...	0
EDILIZIA ED URBANISTICA	46
ELEZIONI	1
ENTI PUBBLICI	1
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	7
ESPROPRIAZIONE	0
FARMACIA	1
FORZE ARMATE	6
INDUSTRIA	3
INQUINAMENTO	7
ISTRUZIONE	5
LEVA MILITARE	0
MAGISTRATI	1
NON CLASSIFICABILE	0
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI..	0
POLIZIA DI STATO	7
PROFESSIONI E MESTIERI	1
PUBBLICO IMPIEGO	12
REGIONE	0
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	11
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	3
SICUREZZA PUBBLICA	58
STRANIERI	133
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	5
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	396

Tabella 4**a) Ricorsi definiti con sentenze e decreti decisori nel 2015 suddivisi per materia**

ACCESSO AI DOCUMENTI	11
AGRICOLTURA E FORESTE	10
AMBIENTE	5
ANTICHITA' E BELLE ARTI	1
APPALTI PUBBLICI	26
AUTORITA' INDIPENDENTI	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	20
CACCIA E PESCA	4
CARABINIERI	2
CINEMATOGRAFIA, TEATRO....	0
CITTADINANZA	1
COMMERCIO,ARTIGIANATO	5
COMUNE E PROVINCIA	7
DEMANIO STATALE...	0
EDILIZIA ED URBANISTICA	60
ELEZIONI	1
ENTI PUBBLICI	2
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	7
ESPROPRIAZIONE	15
FARMACIA	0
FORZE ARMATE	14
INDUSTRIA	1
INQUINAMENTO	5
ISTRUZIONE	6
LEVA MILITARE	0
MAGISTRATI	1
NON CLASSIFICABILE	0
NOTAI	0
ORDINANZE CONTINGIBILI..	1
POLIZIA DI STATO	11
PROFESSIONI E MESTIERI	0
PUBBLICO IMPIEGO	16
REGIONE	0
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0
REVOCAZIONE	0
SERVIZI PUBBLICI	2
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4
SICUREZZA PUBBLICA	38
STRANIERI	100
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	17
VITTIME DEL DOVERE	0
TOTALE	392

b)

Decisioni pubblicate nel 2015, pari a n. 418 suddivise per esito:	
Interlocutoria	17
Dif.giurisdiz.	21
Irricevibilità	5
Inammissibilità	20
C.m.c.	12
Improcedibilità	31
Estinzione	7
Rinuncia	7
Perenzione	85
Accoglimento	52
Reiezione	141
Competenza	3
Liq.compenso	6
Altre	11

Tabella 5

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

Tabella 6

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

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

N. CAUTELARI IMPUGNATE DAVANTI AL CONSIGLIO DI STATO

ANNO 2014 N.88 DI CUI 12 RIFORMATE

N. CAUTELARI IMPUGNATE DAVANTI AL CONSIGLIO DI STATO

ANNO 2015 N. 36 DI CUI 14 RIFORMATE

Tabella 7

Motivi aggiunti presentati nell'anno 2014 n. 32

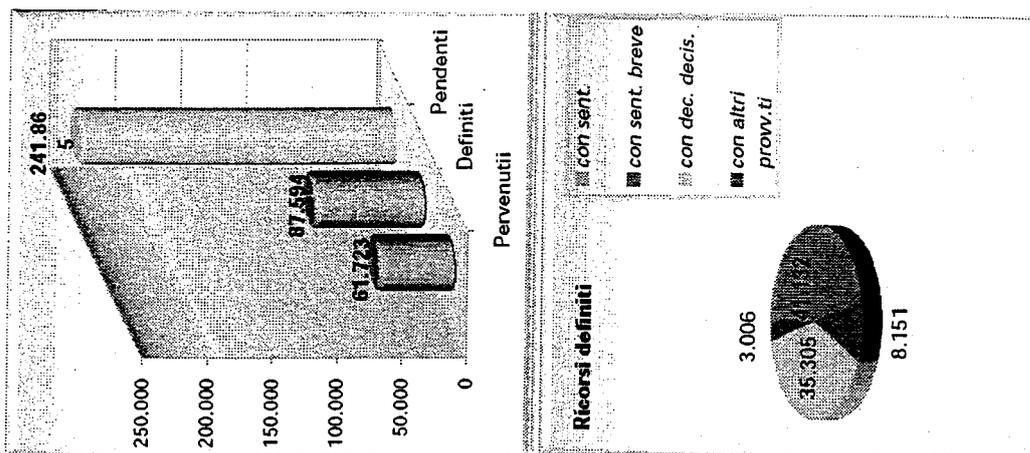
Motivi aggiunti presentati nell'anno 2015 n. 40

Tribunali Amministrativi Regionali

Prospetto riepilogativo - Anno 2015

Tabella 8

Sede	Ricorsi pendenti al 31.12.2014	Ricorsi definiti					Ricorsi pendenti al 31.12.2015 (*)
		Ricorsi pervenuti	con sent. breve	con dec. decis.	con altri provv. ti	Totale	
TAR ABRUZZO LAQUILA	2.378	674	640	9	23	60	732
TAR ABRUZZO PESCARA - Sezione st.	429	385	394	76	41	13	524
TAR BASILICATA POTENZA	1.982	1.082	637	38	238	31	944
TAR CALABRIA CATANZARO	12.096	2.224	1.474	187	1.504	64	3.229
TAR CALABRIA REGGIO CALABRIA - Sez. st.	4.028	1.049	856	226	205	87	1.374
TAR CAMPANIA NAPOLI	30.543	6.638	4.586	609	3.797	216	9.208
TAR CAMPANIA SALERNO - Sez. st.	13.639	2.908	2.114	221	1.426	112	3.873
TAR EMILIA-ROMAGNA BOLOGNA	5.139	1.122	764	289	575	51	1.679
TAR EMILIA-ROMAGNA PARMA - Sez. st.	972	396	225	64	94	15	398
TAR FRIULI-VENEZIA GIULIA TRIESTE	842	503	358	168	120	15	661
TAR LAZIO LATINA - Sezione staccata	3.759	780	637	69	710	20	1.496
TAR LAZIO ROMA	70.580	15.935	9.543	2.389	12.344	998	25.274
TAR LIGURIA GENOVA	4.038	1.148	815	148	334	20	1.317
TAR LOMBARDIA BRESCIA - Sez. st.	4.025	2.537	705	909	327	24	1.965
TAR LOMBARDIA MILANO	9.258	3.023	1.858	422	560	275	3.115
TAR MARCHE ANCONA	4.721	814	601	72	566	146	1.385
TAR MOLISE CAMPOBASSO	978	472	391	20	67	6	484
TAR PIEMONTE TORINO	3.989	1.454	1.404	235	319	34	1.992
TAR PUGLIA BARI	4.965	1.701	1.205	164	400	62	1.831
TAR PUGLIA LECCE - Sez. st.	4.781	3.214	3.006	127	315	201	3.649
TAR SARDEGNA CAGLIARI	3.459	1.020	774	259	259	40	1.332
TAR SICILIA CATANIA - Sez. st.	49.662	2.911	1.892	361	8.018	244	10.515
TAR SICILIA PALERMO	11.881	5.966	2.647	209	951	106	3.913
TAR TOSCANA FIRENZE	8.097	2.067	1.260	357	913	53	2.583
TAR TRENTINO A. ADIGE BOLZANO - Sez. Aut.	612	305	275	14	34	5	328
TAR TRENTINO ALTO ADIGE TRENTO	356	471	508	29	10	16	563
TAR UMBRIA PERUGIA	2.029	1.004	613	16	125	26	780
TAR VALLE D AOSTA AOSTA	63	65	78	7	3	2	90
TAR VENETO VENEZIA	7.946	1.835	872	457	1.027	64	7.484
Totale	267.247	61.723	41.132	8.151	35.305	3.006	87.594



(*) Nota metodologica. I definiti sono i ricorsi decisi e il cui provvedimento è pubblicato. Eventuali oscillazioni sono dovute a registrazioni di segreteria successive alla definizione del ricorso (a titolo esemplificativo: annotazione della relazione del commissario ad acta, annotazione dell'avvenuto pagamento del contributo unificato, liquidazione compenso. (L'oscillazione è pari allo: 0,20% nel T.A.A.R.R.).