



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER L'EMILIA-ROMAGNA
SEZIONE STACCATA DI PARMA

RELAZIONE DI APERTURA DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2008

Questa cerimonia, che si affianca ad altre di più solida tradizione, è occasione per far conoscere pubblicamente il lavoro svolto, nel trascorso anno 2007, dalla Sezione Staccata di Parma del TAR per l'Emilia-Romagna, per rappresentare le problematiche che ha incontrato, per rendere noti i risultati raggiunti nonché per raccogliere – attraverso gli interventi degli operatori del settore, sicuramente stimolanti – utili e preziosi suggerimenti.

L'uditorio a cui questa relazione è rivolta non è costituito da un pubblico indifferenziato, ma dagli stessi utenti della Giustizia Amministrativa. Infatti, sono presenti i cittadini “amministrati” (attraverso i rappresentanti e gli appartenenti al libero foro), le varie Amministrazioni che, attraverso i loro provvedimenti, tutelano e perseguono l'interesse pubblico ed infine gli studiosi ed i cattedratici che orientano, con la loro dottrina, le argomentate tesi sostenute dalle varie difese innanzi a questo Giudice.

Poiché, dunque, il discorso è diretto a persone non solo qualificate ma soprattutto interessate a conoscere i compiti, le funzioni e gli stessi “comportamenti” di questo TAR, ho ritenuto utile esporre talora le linee guida riferite non tanto al merito delle decisioni (e cioè alla giurisprudenza, reperibile altrove) quanto alle procedure, agli “orientamenti” anche pragmatici che non appaiono espressamente all'esterno ma che informano molti aspetti decisionali, specie presidenziali. Si tratta di tratti di vita giudiziaria che non emergono (almeno in modo diretto e chiaro) né dalle statistiche, che pure seguiranno, né dalle sentenze od altre pronunce. Ciò senza alcuna pretesa di dettare né di suggerire linee comportamentali agli utenti, bensì con l'intento di agevolare il lavoro e di offrire elementi per una

maggior coscienza nei rapporti con i propri uffici legali (per le Amministrazioni) e con gli Uffici del TAR (per gli avvocati).

Com'è noto, sono giunto a questa Sezione Staccata solo da poco tempo e cioè dal luglio dello scorso anno.

Una prima impressione, poi confermata nel corso di questi mesi, è stata quella di aver trovato un Foro molto preparato sul piano professionale (il che agevola, com'è noto, la funzionale giudiziale) e, soprattutto, sul piano deontologico: correttezza e linearità sono anch'esse essenziali per il lavoro del Giudice ed in particolare di chi presiede l'udienza. Ma se queste sono le caratteristiche dei primi interlocutori del Giudice (avvocati), altrettanto deve dirsi degli interlocutori di "seconda linea" e cioè delle Amministrazioni che vengono "trascinate" innanzi a questo TAR.

Anche gli Uffici pubblici, infatti, hanno avuto un atteggiamento collaborativo verso il Giudice, specie con riferimento alle disposte acquisizioni sia di documenti che di relazioni necessarie ai fini del decidere (qualche eccezione conferma la regola).

Analogo riconoscimento va dato, ed un ringraziamento, ai colleghi magistrati che, con la loro professionalità ed impegno hanno mantenuto alto il livello qualitativo delle pronunce, alto il numero delle stesse unitamente al pronto e tempestivo deposito delle sentenze. Il loro numero è rimasto invariato anche per il 2007 (due unità ed il presidente).

Un grato ringraziamento va indirizzato, infine, al personale di Segreteria. Nonostante la riconosciuta insufficienza numerica e la mancanza di una dirigenza organica e stabile, esso ha saputo mantenere il servizio affidatogli ad un alto livello qualitativo sovvenendo più che egregiamente alle esigenze sia del presidente e dei magistrati, sia degli avvocati e degli utenti tutti.

Il Personale della Sezione di Parma (ma anche i magistrati) ha dovuto affrontare l'aggiornamento delle tecnologie informatiche con l'introduzione del sistema denominato NSIGA (Nuovo Sistema Informatico della Giustizia Amministrativa). Ciò ha comportato un notevole aggravio di lavoro (ed anche, come si dirà, una complicazione dello stesso) che è andato ad aggiungersi a quello già

notevole per mantenere inalterate le prestazioni ordinarie verso l'utenza.

Questo nuovo sistema informatico riguarda il c.d. “processo telematico” il quale, in prospettiva, prevede l'accesso all'Ufficio da parte dei difensori e la presentazione dei loro atti con la tecnologia digitale (la consultazione degli atti processuali e dello stato del processo è attualmente possibile via “internet”).

Già operativa, invece, è l'interazione fra il sistema e gli addetti ai lavori (magistrati e personale di segreteria) tanto che i rapporti avvengono quasi esclusivamente in via telematica con accentramento delle banche dati.

Tuttavia, alcune carenze di duttilità (che hanno portato, all'inizio, ad una sospensione della operatività del sistema) non sembrano del tutto scomparse così come si deve ancora riscontrare una inadeguatezza alle corrette esigenze proprie della funzione giurisdizionale. E' il costo di tutte le innovazioni destinate, peraltro, a dare ottimi frutti quando questi vengono a maturazione.

Il contenzioso

Rispetto all'anno precedente, nel 2007 non è cambiato il quadro normativo e giurisprudenziale riguardo le competenze dei TT.AA.RR.

Una volta operata, da parte di alcune sentenze della Corte Costituzionale, la riattribuzione al giudice ordinario delle decisioni sui comportamenti di mero fatto della Pubblica Amministrazione nonché quelle sulla non ottemperanza a tassativi obblighi di legge (prestazioni del S.S.N., occupazioni acquisite o usurpative di beni e connessi risarcimenti), il quadro innovativo portato dalla Legge 205 del 2000 si è chiarito.

E' rimasta dunque ferma l'attribuzione al giudice amministrativo di ogni controversia in cui sia implicata l'emanazione di provvedimenti nell'esercizio di una funzione amministrativa (ancorchè a contenuto non discrezionale) e la connessa richiesta del risarcimento del danno derivante dall'uso illegittimo del potere amministrativo.

Riguardo al problema del risarcimento del danno, questa Sezione è rimasta ferma nel mantenimento del criterio della “pregiudizialità dell’annullamento dell’atto rispetto alla richiesta di risarcimento” non ritenendosi possibile la proposizione al giudice amministrativo di richieste del tutto svincolate rispetto all’annullamento dell’atto come conseguenza della sua accertata illegittimità.

Il giudice amministrativo ha il compito arduo di giudicare (seppure su impulso di parte) la legittimità degli atti amministrativi e di taluni comportamenti delle Amministrazioni pubbliche. Sostanzialmente, come pure viene affermato, ha il compito di conciliare l’interesse pubblico generale con le varie aspettative di mantenimento e di sviluppo delle libertà individuali garantite dall’ordinamento costituzionale.

A prescindere, tuttavia, da considerazioni socio-culturali pure legittime, è preciso dovere del giudice amministrativo (come di ogni altro giudice) di rispondere adeguatamente alle sollecitazioni dei cittadini entro termini ragionevoli e con risposte che abbiano la necessaria fiducia e considerazione dell’opinione pubblica.

Si tratta di due esigenze non inconciliabili e che questa Sezione ha cercato, nei limiti del possibile, di contemperare. A quanto sembra, con discreto successo non avendosi notizia di particolari notazioni critiche clamorose o di prese di posizioni che non rientrino nella normale reazione di chi rimane soccombente in giudizio o di semplice informazione giornalistica.

Portando il discorso sui dati concreti e rinviando alle statistiche allegate un esame completo e comparato degli stessi, va riscontrata anche per l’anno 2007 una riduzione dell’arretrato il quale è passato dai 2463 ricorsi giacenti al 31/12/2006 ai 2151 ricorsi al 31/12/2007 (v. Tabella 1).

E’ stato possibile raggiungere tale risultato sia attraverso la produzione di sentenze in forma abbreviata (c.d. “sentenze brevi”) assunte in Camera di consiglio in occasione dell’esame della istanza di sospensiva sia con la collaborazione dei difensori, nonché con quella delle Amministrazioni (che invito a perseverare nell’impegno) mediante segnalazione di ricorsi connessi o di identica natura giuridica

al fine della fissazione di udienze tematiche. Inoltre, hanno agevolato il raggiungimento di tale risultato le segnalazioni dei casi in cui l'interesse alla decisione sia venuto meno. Un contributo decisivo, infine, lo ha dato la dichiarazione, con decreto presidenziale, di perenzione, cessata materia del contendere e simili.

La disaggregazione dei ricorsi pendenti al 31/12/2007 per anno di presentazione e per materia la si può rinvenire rispettivamente nelle allegate Tabelle 2 e 3.

Il contenzioso sopravvenuto

Il numero dei ricorsi pervenuti nell'anno 2007 è risultato pari a 428 mentre nell'anno precedente era stato di 395.

Il leggero aumento verificatosi è dovuto verosimilmente ad una ripresa del cittadino dallo choc causato dall'improvviso aumento del contributo per le spese di giustizia (avutosi con l'introduzione del "contributo unificato") verificatosi nel 2006 che ha sicuramente rappresentato una remora economica al ricorso alla giustizia amministrativa.

Specularmente, si è verificato un aumento da una a cinque delle richieste di ammissione al patrocinio a carico dello Stato (già "gratuito patrocinio").

Si è già accennato alla entrata in funzione, nel corso dell'anno, del nuovo sistema informativo (NSIGA). Ciò ha comportato, a prescindere da alcune difficoltà applicative tuttora presenti, la commistione di due diversi sistemi di classificazione, elaborazione e gestione dei dati giurisprudenziali (e non solo) di questa Sezione (una delle prime Sedi ad essere stata interessata sul piano nazionale).

La conseguenza pratica è stata una estrema difficoltà non solo di coordinare i dati del 2006 (ottenibili tutti con il precedente sistema SIGA) con quelli del 2007 (rifluiscono, dal 26/06/2007, nel nuovo sistema NSIGA) ma anche di pervenire ad accorpamenti sufficientemente omogenei al fine di un'utile comparazione dei "risultati di esercizio".

Di questa difficoltà rendono testimonianza le differenti statistiche riportate in allegato (cfr. Tabella 4) ove si può constatare come tanto diversi, praticamente incommensurabili, siano taluni dati relativi all'anno 2007 rispetto al 2006.

Solo grazie alla notevole capacità ed alla abnegazione del personale specializzato e con ogni più ampia riserva circa la esattezza delle risultanze, si è potuto individuare qualche elemento numerico su cui poter effettuare delle valutazioni. Per la restante parte non è rimasto che affidarsi alle sole considerazioni qualitative.

Come già riferito, i ricorsi pervenuti nell'anno 2007 risultano essere stati 428. L'esposizione disaggregata per materie è esposta nella citata Tabella 4.

Dominano la scena i ricorsi in materia di edilizia ed urbanistica ammontanti a 152 e cioè al 35% del totale. Sono stati proposti essenzialmente per contrastare ordinanze di demolizione, dinieghi di permessi di costruire, dinieghi di permessi in sanatoria e di DIA nonchè per ottenere l'annullamento di strumenti urbanistici sia programmatici che attuativi.

Pur senza poterlo quantificare con precisione (circa 50 ricorsi), il contenzioso riguardante gli extracomunitari si è ridotto notevolmente essendosi limitato, in assenza di modifiche normative, alla contestazione del diniego di rinnovo dei permessi di soggiorno. Pressochè scomparsi sono i ricorsi in materia di regolarizzazione ex leggi 189 e 222 del 2002.

Pure rilevante, inoltre, è rimasto il contenzioso nelle materie più difficili e importanti, e come tali oggetto di un'apposita previsione nell'art. 4 della legge n. 205 del 2000, norma la quale ha istituito per le relative controversie una "corsia preferenziale" mediante l'abbreviazione dei termini processuali e la fissazione di tempi certi e stringenti per la loro decisione.

Si tratta dei giudizi aventi per oggetto i procedimenti in materia di pubbliche gare (opere, servizi, incarichi progettuali), di esecuzione di opere pubbliche e di occupazione ed espropriazione di aree, di privatizzazione e dismissione di imprese e beni pubblici e in materia di società e aziende strumentali, di formazione, funzionamento e

scioglimento di organi e di enti locali. Sono 49 i ricorsi presentati, per tali materie, nell'anno 2007.

A fianco dei ricorsi fin qui ricordati che, unitamente agli altri presentati (cfr. Tabella 4 citata), costituiscono la sopravvenienza ufficiale nell'anno 2007, devono tuttavia essere considerate altre impugnative che, pur non aparendo nelle statistiche, costituiscono un rilevante carico di lavoro per questa Sezione come per tutti gli organi di giurisdizione amministrativa.

Mi riferisco alle impugnative per motivi aggiunti ed a quelle portanti richiesta di condanna al risarcimento del danno.

Come negli anni passati e con rapida progressione dopo la riforma della Legge 205 del 2000, si è avuto un incremento della impugnativa a mezzo di ricorsi per motivi aggiunti. Si tratta di impugnazioni di atti connessi con quelli originariamente impugnati e che, antecedentemente, dovevano essere opposti attraverso la proposizione di un nuovo ricorso.

Questo nuovo contenzioso, a volte autonomo con nuovi motivi non solo di legittimità e recante spesso nuove istanze di sospensiva, non risulta – come già detto – dai dati statistici.

Da un computo materiale, effettuato attraverso il riesame dei fascicoli, nel 2007 i ricorsi per motivi aggiunti sono stati in numero di 73 contro i 60 del 2006.

A margine, si può notare che questi ricorsi sfuggono al pagamento del contributo unificato. Di qui, si ritiene, la tendenza del ricorrente a preferire (non esiste un obbligo giurisprudenzialmente statuito) questo mezzo rispetto alla proposizione di un nuovo ricorso.

Pure in aumento si sono rivelati i ricorsi portanti richieste di risarcimento danni. In effetti, a seguito della possibilità di risarcimento da lesione di interessi legittimi (Cassazione – Sez. Unite 22/7/99 n. 500), un rilevante numero di ricorsi prevede anche l'autonoma domanda risarcitoria.

Nella Sezione di Parma, i ricorsi presentati nel 2007 con contestuale domanda di risarcimento sono stati 112 ossia il 26% dei ricorsi complessivamente presentati.

Il risarcimento di danni non costituisce una conseguenza automatica dell'annullamento degli atti impugnati ma richiede un'autonoma

valutazione dei suoi presupposti, e sull'an e sul quantum dei danni. Anche in questo caso, si tratta di un nuovo contenzioso che è statisticamente sommerso.

Nel valutare il contenzioso pervenuto, dunque, occorre tenere presente anche il detto “carico trasparente”. Per cui, sommando al numero dei ricorsi pervenuti pari a 428, le impugnative di atti nuovi con motivi aggiunti pari a 73 e le autonome domande risarcitorie pari a 112, si raggiunge un carico effettivo di n. 613 ricorsi.

Storicizzando il dato, si può constatare che esso ci riporta ai valori degli anni precedenti la pronuncia della Co.Cass. n. 500 del 1999 e la emanazione della legge n. 205 del 2000 (cfr. Tabella 5).

Il merito

Nel 2007 sono state emanate 642 decisioni di merito di cui 641 definitive ed 1 interruzione del processo. Il dato comprende anche 28 sentenze emanate in forma semplificata (c.d. “sentenze brevi”) originate dall’esame in camera di consiglio delle relative istanze di sospensiva. Tutte le sentenze sono state depositate nei termini di legge (la Tabella 5 riporta le decisioni suddivise per anno).

Le ordinanze interlocutorie (istruttorie, di integrazione del contraddittorio, di sospensione del giudizio, ecc.) sono state 21.

Il leggero aumento, che conferma un trend iniziato nel 2005, stabilizza sostanzialmente la “produzione” di questa Sezione su valori che risentono delle dichiarazioni di perenzione che annualmente vengono prodotte per la sopravvenienza della ultradecennalità dei ricorsi (nel 2007 sono caduti in perenzione i ricorsi introitati nel 1997).

I dati numerici relativi alle materie oggetto di queste ultime decisioni riflettono, come per logica, quelli dei ricorsi pervenuti (cfr. Tabella 6).

Prevale su tutti gli altri l’edilizia e l’urbanistica con 74 decisioni seguita dalla categoria “extracomunitari” con 33.

Quando agli “appalti” materia – come abbiamo visto – molto delicata e di grande impatto economico-sociale, nonché di notevole impegno per il giudice, è stato raggiunto il numero di 23. Il pubblico

impiego, un tempo materia predominante nel contenzioso amministrativo, si conferma su livelli bassi (16 decisioni) tutte volte a dirimere questioni sorte nella fase concorsuale.

Una nota a parte meritano le decisioni sui ritenuti dinieghi di accesso ai documenti. Si sono avute 6 pronunce 2 delle quali hanno ritenuto infondata la pretesa mentre le altre hanno dato atto della medio tempore intervenuta soluzione della controversia (cessazioni della materia del contendere e/o sopravvenuta carenza d'interesse). Il limitato ricorso al giudice per questa ragione denota una sostanziale correttezza delle amministrazioni pubbliche nei rapporti con i cittadini il che riflette in modo tangibile l'alto livello civico delle popolazioni di questa parte della Regione.

Anche nel 2007 la Sezione ha dovuto integrare i fascicoli di causa facendo uso dei poteri istruttori. Spesso, infatti, non è possibile una cognizione piena del fatto se non attraverso questo strumento.

Normalmente si è provveduto mediante la richiesta di atti e documenti in possesso delle parti (che queste non hanno ritenuto di depositare) ovvero a mezzo di verificazioni (in contraddittorio fra le parti) richieste ad uffici della stessa Pubblica Amministrazione alle cui dipendenze vi sono funzionari di adeguata professionalità.

Non si è mancato, peraltro, di utilizzare la consulenza tecnica d'ufficio quando, per il grado di tecnicità dell'accertamento, si è resa necessaria (nell'unica questione accorsa si è trattato di valutazione di un terreno ai fini risarcitori).

Dal punto di vista della natura del contenzioso trattato, questa Sezione si è occupata ancora della realtà socio-economica delle Province ricomprese nella propria competenza territoriale (Parma, Reggio Emilia, Piacenza).

Di un certo rilievo sono state le questioni affrontate in materia di appalti nonché di legittimità delle procedure espropriative, di valutazione della compatibilità ambientale e di installazione di impianti di telefonia mobile.

Particolare menzione merita una pronuncia sulla richiesta di risarcimento del danno. Con la decisione n. 432 dell'1/8/07, si è affermata l'applicabilità del principio della c.d. "pregiudizialità

amministrativa” anche nel caso di una richiesta di risarcimento c.d. “pura” e cioè non connessa alla impugnazione (e, quindi, al previo annullamento) di un atto amministrativo con ciò dissentendo ulteriormente dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione.

Altrettanta evidenza va assegnata ad una ordinanza relativa alla esclusione di un farmacista dall’assegnazione di una sede farmaceutica a ragione della sua iscrizione nel registro dei falliti. Si tratta dell’ordinanza collegiale n. 1 del 20/02/07 con cui la Sezione ha investito la Corte Costituzionale della cognizione degli artt. 50 e 142 della legge fallimentare (nel testo anteriore alla riforma operata con il d.lgs. n. 5 del 2006), in relazione all’art. 117 Cost., per non avere il legislatore nazionale provveduto a conformare la disciplina interna alla “Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali”. Infatti detta convenzione tutela il diritto della persona a non essere sottoposta ad interferenze arbitrarie nella vita privata (art. 8), diritto fondamentale che – come statuito dalla Corte di Strasburgo – non tollera un sistema fondato sulla automatica sottoposizione dei falliti ad un regime di incapacità personali svincolato dalla previa valutazione giudiziale delle singole posizioni e dalla conseguente applicazione discrezionale delle relative misure.

Giacchè si sta trattando delle cause di merito non posso sottrarmi dall’illustrare ad un pubblico attento e, come già detto, interessato alle vicende giurisdizionali che si svolgono, come suol dirsi, “intra moenia”, all’interno del Tribunale.

La fissazione dei ricorsi ad una determinata udienza avviene attraverso il c.d. “prelievo” degli stessi dal ruolo generale. Per contemperare le varie esigenze di giustizia che sottostanno ai singoli ricorsi, questi vengono suddivisi in base alla loro rilevanza giuridico-sociale che ne giustifica l’urgenza, alla loro vetustà, alla ricomprensione in categorie inserite legislativamente in corsie preferenziali, all’esigenza di pronta definizione nel merito delle cause con sospensiva accolta, alla richiesta delle parti tramite la c.d. “istanza di prelievo” (segnalazione al Presidente della ritenuta urgenza della causa). La fissazione avviene, mediante l’utilizzazione di dette

“categorie” in percentuali determinate e sempre nel rispetto dell’ordine cronologico al loro interno.

Si ha cura, poi, di procedere alla fissazione con molto anticipo rispetto alle udienze per dar tempo agli avvocati di contattare il cliente, verificare la permanenza dell’interesse al ricorso e quindi tempestivamente consentire, in caso negativo, di procedere alla fissazione di altro ricorso.

Succede, a volte, che non vengano rispettati i termini per il deposito di documenti e memorie (rispettivamente 20 e 10 giorni liberi precedenti l’udienza). In questi casi, il Collegio non può ritenere valido il deposito con conseguente impossibilità di valutare il documento o lo scritto anche in ordine alle spese di giudizio.

Sempre in tema di deposito di atti e documenti, diverso è il caso in cui ciò avviene, sempre nel rispetto dei termini succitati, da parte di Amministrazione non costituita. Quando questo accade (solitamente ad opera di piccolissimi Comuni con scarse risorse economiche), il Giudice non può esimersi dal ricevere i documenti in base al principio dell’economia del giudizio. Infatti, le Amministrazioni – sulla base anche della legge 205 del 2000 – sono tenute alla produzione di documenti connessi all’atto impugnato. Non solo ma la medesima legge 205 fa obbligo allo stesso Tribunale di acquisire gli atti in caso di omissione (art. 1).

Quanto ad eventuali scritti illustrativi (redatti evidentemente da funzionari amministrativi, da considerarsi di natura collaborativa e che, comunque, non costituiscono difesa tecnica nè possono valere ad integrare la motivazione dell’atto), il loro deposito è utile per far risparmiare il tempo necessario per la loro acquisizione, in via istruttoria (sotto forma di “relazione” o di “informativa”) da parte del giudice.

Dell’eventuale deposito di documenti e di scritti illustrativi viene data notizia alle altre parti costituite.

Resta comunque fermo il doveroso ricorso ad un legale per una eventuale difesa tecnica in giudizio previa formale costituzione.

Quanto alla definizione delle spese di giudizio, la Sezione ha fatto largo uso del potere di valutarle forfettariamente allorchè le parti non hanno ritenuto di depositare le relative “note”. L’occasione è propizia

per invitare i legali al deposito di queste ultime al fine non solo di agevolare sul punto l'opera del giudice, ma di rendere più aderente la pronuncia all'effettivo esborso del cittadino (o dell'Amministrazione) a tale titolo.

Non posso terminare questa parte del capitolo, dedicata alle problematiche emergenti nella trattazione delle cause nel merito, senza spendere qualche parola sulle sempre più frequenti richieste di rinvio della causa ad altra udienza.

Ho già avuto modo di manifestare ai patroni delle parti la scarsa simpatia del Tribunale per queste richieste specie se formulate in stretta prossimità o in udienza.

Anche a prescindere dalla circostanza che spesso le richieste sono immotivate, i rinvii – da qualunque parte provengano – creano notevoli problemi anche organizzativi ed appesantiscono le udienze.

Inoltre, i rinvii ad udienza fissa (o anche a tempo indeterminato) allungano la durata dei processi, non giovano pertanto al “giusto” processo e penalizzano gratuitamente i ricorsi che aspettano, spesso da anni, di essere a loro volta “chiamati”. Il rinvio perciò è evento normalmente da evitare.

Non si vuol dire, con ciò, che il rinvio ad altra udienza sia vietato. Tuttavia, le relative richieste non possono essere eventi ordinari ma devono avere una loro ragion d'essere e, ove possibile, non devono essere presentate all'ultimo momento.

La tutela cautelare e le sentenze in forma abbreviata

La tutela cautelare è divenuta negli ultimi anni, specie dopo l'entrata in vigore della legge 205 del 2000, il centro dell'attività del Giudice Amministrativo.

Con i più ampi poteri concessi al giudice, anche in sede monocratica presidenziale, la “205” ha reso la giustizia ancora più vicina all'utenza e, soprattutto, più veloce.

I cittadini, le imprese e gli altri soggetti legittimati se ne sono subito avvalsi chiamando il giudice amministrativo a pronunciarsi su molteplici istanze.

Nella Sezione di Parma sono stati pronunciati 292 provvedimenti cautelari e sono state emanate n. 28 sentenze in forma cosiddetta semplificata, definendo il giudizio già nella Camera di Consiglio fissata per la decisione dell'istanza cautelare. I provvedimenti cautelari sono suddivisi in 25 decreti presidenziali (monocratici) e 267 ordinanze collegiali in Camera di Consiglio (v. Tabella 7).

L'esito dei decreti presidenziali cautelari è stato il seguente: n. 8 di accoglimento, n. 17 di reiezione.

L'esito delle 267 ordinanze cautelari è così suddiviso: 52 di accoglimento, 198 di rigetto e 17 di altri provvedimenti.

Questo significa che una rilevantissima percentuale dei ricorsi, esattamente 278 su 428 (il dato è la somma delle ordinanze di accoglimento, di reiezione e delle sentenze in forma semplificata, escludendo i decreti presidenziali che, poi, data la loro natura provvisoria, sono stati seguiti da decisioni collegiali sulle stesse cause, e le ordinanze istruttorie) e cioè oltre il 64% è stata trattata in sede cautelare e, quindi, ha avuto una risposta di giustizia nella prima camera di consiglio utile, decorsi i dieci giorni dal deposito del ricorso, con l'emanazione di una ordinanza o di una sentenza.

L'accoglimento dell'istanza cautelare richiede il presupposto del pregiudizio grave ed irreparabile e la probabilità di un esito favorevole in base all'articolo 4 della legge 205 del 2000.

Le ordinanze vengono motivate, ove possibile, anche in relazione al merito del ricorso, oltre che sul pregiudizio grave ed irreparabile. Pertanto la decisione dell'istanza cautelare, salve le possibili diverse valutazioni della causa in sede di merito, spesso contiene una prognosi sul merito del ricorso, senza alcun vincolo per il successivo giudizio definitivo.

Anche per l'applicazione di una precisa disposizione di legge, in sede di fissazione, per la trattazione del merito, dei ricorsi è stata riservata una corsia di precedenza a quelli per i quali vi è stata un'ordinanza di sospensione, e attualmente tali ricorsi vengono esauriti in primo grado circa sei mesi dopo tale ordinanza.

Quanto alle sentenze in forma semplificata, si tratta, com'è noto, di sentenze la cui possibilità è stata introdotta con la legge 205, che vengono emanate in luogo delle pronunce cautelari nella Camera di

consiglio fissata per la discussione della sospensiva, in caso di manifesta fondatezza o infondatezza, inammissibilità o improcedibilità, e la cui motivazione consiste in un sintetico riferimento al punto di fatto e di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme.

Le sentenze in forma semplificata in questo Tribunale vengono effettivamente emanate indifferentemente sia in caso di accoglimento che di rigetto del ricorso, ove ricorrano i suddetti presupposti.

Esse hanno rappresentato, rispetto alle sentenze di merito, circa il 10%.

Rispetto al contenzioso sopravvenuto, che è pari a 428 nuovi ricorsi, il numero delle sentenze in forma semplificata, pari a 28, è di oltre il 6,5 %.

Anche per quanto attiene alla fase cautelare mi siano consentite alcune considerazioni che riguardano formalmente la procedura ma che talora possono definirsi confidenziali per la loro rilevanza esclusivamente “interna” alla organizzazione giudiziario-amministrativa della Sezione.

Anche per il 2007 ha bene funzionato il sistema di deposito delle istanze di sospensiva al quale fa seguito la contestuale comunicazione della data della camera di consiglio in cui l’istanza stessa verrà discussa e decisa.

Per ragioni (del tutto comprensibili) di chiarezza e speditezza, nel 2007 non sono state ammesse costituzioni e depositi di memorie in camera di consiglio.

Con le opportune cautele e garanzie, tale possibilità è stata in seguito accordata venendo così incontro alle richieste degli avvocati.

La costituzione delle Amministrazioni e dei controinteressati è molto importante anche, e soprattutto, nella fase cautelare al fine di scongiurare che il giudice debba fondare la propria decisione solo sulle tesi e le prospettazioni di parte ricorrente (d’altronde, la rapidità specifica del rito non consente, salvo fondate perplessità sui fatti di causa, di protrarre la decisione).

A ciò si è posto rimedio con una forte attenzione alla reale costituzione del contraddittorio. Resta, tuttavia l’invito alle

Amministrazioni ed ai controinteressati a costituirsi tempestivamente anche nello stesso giorno della camera di consiglio.

Ho già segnalato l'alta percentuale (64%) di istanze di sospensiva. Questa ha consentito al Collegio di valutare già nella fase cautelare un notevole numero di ricorsi ed anche il loro grado di urgenza al fine di una loro eventuale sollecita fissazione nel merito. Di ciò il Collegio ha fatto buon uso tanto da segnalare e consentire al Presidente varie fissazioni a breve.

Come si è già accennato, talora si è reso necessario istruire la causa mediante ordine di deposito di documenti e/o di relazioni illustrative all'Amministrazione intimata (ciò accade più frequentemente quando manca la costituzione in giudizio di quest'ultima).

In alcuni casi, l'Amministrazione non ha ottemperato neppure al secondo invito. Quando è stato possibile, si è fatta applicazione dell'art. 116 c.p.c. ritenendo cioè provato quanto incontestatamente affermato da parte ricorrente. In un caso, e cioè quando i documenti richiesti erano necessari per la decisione e non si è potuto quindi fare applicazione del citato art. 116, il Collegio si è visto costretto ad evocare l'art. 650 c.p. (sanzione per inosservanza del provvedimento dell'autorità) per il caso di ulteriore inottemperanza.

Quanto alla condanna alle spese di giudizio in sede cautelare, espressamente prevista dalla legge 205/00 per la sola evenienza, peraltro, di reiezione della relativa istanza, la Sezione non vi ha mai proceduto. Questo è un evidente segno che in nessuno dei pur numerosi casi di reiezione è stata riscontrata una richiesta di sospensiva chiaramente temeraria.

L'appello

Alcune decisioni, sentenze ed ordinanze, sono state appellate al Consiglio di Stato.

Le sentenze emesse nel 2007 sono state, come si è visto, 642. Quelle a carattere decisorio sono state 272 mentre la restante parte è costituita da 15 pronunce dichiarative (4 di cessata materia del contendere; 1 di interruzione del processo e 10 per rinuncia) e da 355 decreti

presidenziali decisori (sostanzialmente di formalizzazione dell'avvenuta perenzione del ricorso).

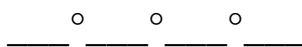
Di dette 272 sentenze a carattere decisorio ne risultano essere state appellate 28, tutte in attesa di decisione.

Il grado di "accettazione" e di conseguente fiducia nelle pronunce di questa Sezione si attesta, dunque, al 90% della sua "produzione". Risultato che ritengo lusinghiero per i magistrati addetti che dedicano la vita al proprio lavoro con coscienza e professionalità.

Non va sottaciuto, peraltro, che l'appello viene utilizzato nei casi di maggior rilevanza della causa.

Le ordinanze cautelari emesse nel 2007 e che hanno definito tale fase sono state 250 di cui appellate 76. L'esito in appello è stato di 41 ordinanze confermate, 24 annullate mentre 11 risultano in attesa di definizione.

Anche in questo caso, il grado di "accettazione" è molto elevato: 90% come per la fiducia accordata alle sentenze.



Non posso terminare questa relazione senza rinnovare la mia sincera gratitudine ai Magistrati ed al Personale di questa Sezione, sempre pronti ad offrire impegno, ingegno ed energie a favore dell'Istituzione di cui fanno parte. Se taluni risultati sono stati raggiunti (riduzione dell'"arretrato", installazione NSIGA, accresciuta fiducia da parte dei cittadini) lo si deve a loro.

Molti sforzi, coronati da successo, sono stati rivolti all'obiettivo di una sempre più accentuata trasparenza delle procedure. Infatti l'attività del Tribunale è verificabile in ogni momento sul sito internet della Giustizia amministrativa. Ciò vale sia per i singoli passaggi processuali, il cui inserimento è automatico, sia per i provvedimenti adottati che sono inseriti tutti in tempo reale nel sistema. Ci si augura che, al più presto, entri in funzione il c.d. "processo telematico", cui il NSIGA è preordinato, con il quale verrà consentito l'accesso

all'Ufficio da parte dei difensori e la presentazione dei loro atti con la tecnologia digitale.

La Sezione di Parma, nella sua funzione fondamentale di istituto di garanzia di tutti i soggetti dell'ordinamento, dei cittadini come delle Pubbliche Amministrazioni, e nella sua indipendenza da ogni altro potere dello Stato, farà come sempre la sua parte in prima linea per fronteggiare un contenzioso che si presenta sempre più arduo e variegato e per fornire "direttive" ed indicazioni utili alle Amministrazioni.

Ulteriore ringraziamento sento il dovere di esprimere ai fori parmense, reggiano e piacentino, fori di illustri esponenti, dei quali va sottolineato oltre che l'alto livello professionale, l'estrema correttezza del confronto nella dialettica difensionale e la particolare signorilità che ha distinto il loro impegno a difesa della giustizia.

Un ringraziamento, infine, rinnovo a tutti i presenti per la pazienza che hanno avuto nell'ascoltarmi mentre mi auguro che abbiano avuto una qualche utilità quei piccoli e talora impliciti suggerimenti rivolti a coloro che sono direttamente coinvolti nel meccanismo della giustizia amministrativa.

E' con queste considerazioni finali che dichiaro aperto l'anno giudiziario 2008.

Tabella 1**Ricorsi giacenti per anno giudiziario**

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	2151

Tabella 2**Ricorsi pendenti al 31 diembre 2007, pari a n. 2151, suddivisi per anno di presentazione:**

1991	1	*
1992	1	*
1996	4	*
1997	4	
1998	8	
1999	12	
2000	224	
2001	235	
2002	170	
2003	180	
2004	293	
2005	317	
2006	328	
2007	374	

* in corso di perenzione

Tabella 3**Contenzioso pendente al 31 dicembre 2007: n. 2151 ricorsi.
Suddivisione per materia.**

AGRICOLTURA E FORESTE	59
AMBIENTE	25
ANTICHITA' E BELLE ARTI	25
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	180
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	2
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	202
CACCIA E PESCA	13
CARABINIERI	1
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	4
CITTADINANZA	10
COMMERCIO, ARTIGIANATO	61
COMUNE E PROVINCIA	31
DEMANIO STATALE, REGIONALE	5
EDILIZIA ED URBANISTICA	669
ELEZIONI	8
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	12
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	1
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	107
FARMACIA	8
FORZE ARMATE	54
INQUINAMENTO	73
ISTRUZIONE	52
LEVA MILITARE	12
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	10
NOTAI	1
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	14
POLIZIA DI STATO	29
PROFESSIONI E MESTIERI	20
PUBBLICO IMPIEGO	90
SERVIZI PUBBLICI	14
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	22
SICUREZZA PUBBLICA	52
STRANIERI	258
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	27

Tabella 4

**Contenzioso sopravvenuto nel 2007: totale 428 procedimenti.
Suddivisione per materia**

ACCESSO AI DOCUMENTI	6
AGRICOLTURA E FORESTE	4
AMBIENTE	2
ANTICHITA' E BELLE ARTI	4
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	30
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	44
CACCIA E PESCA	2
CARABINIERI	1
COMMERCIO, ARTIGIANATO	6
COMUNE E PROVINCIA	4
DEMANIO STATALE, REGIONALE	1
EDILIZIA ED URBANISTICA	152
ELEZIONI	3
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	2
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	1
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	17
FARMACIA	2
FORZE ARMATE	11
INQUINAMENTO	15
ISTRUZIONE	16
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	3
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	1
POLIZIA DI STATO	14
PROFESSIONI E MESTIERI	3
PUBBLICO IMPIEGO	8
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	2
SICUREZZA PUBBLICA	14
STRANIERI	48
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	12

Contenzioso sopravvenuto nel 2006: totale 305 procedimenti

1.1. Agricoltura, foreste, caccia e pesca	6
1.2. Industria, commercio e artigianato	116
1.3. Credito e Assicurazioni	0
1.4. Edilizia ed urbanistica	136
1.5. Lavori pubblici	15
1.6. Igiene, Sanità ed ecologia	19
1.7. Istruzione, antichità, belle arti e simili	14
1.8. Pubblico Impiego	40
1.9 Attività della Pubblica Amministrazione	61
1.10 Trasporti	2
1.11 Elezioni	3
1.12 Altri (in materia di P. S., di leva, tributi ecc..)	83 di cui 60 presentati da extracomunitari
Ricorsi di ottemperanza al giudicato	0

Tabella 5

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

Tabella 6**Decisioni pubblicate nel 2007, pari a 642, suddivise per esito:**

Inammissibilità	23
Cessata materia del contendere	4
Improcedibilità	72
Interruzione	1
Estinzione	2
Rinuncia	10
Perenzione	352
Accoglimento	66
Reiezione	112

Decreti Cautelari depositati nel 2007: totale 25, suddivisi per esito

ACCOGLIE	2
DECRETO CAUTELARE ACCOLTO	6
DECRETO CAUTELARE RESPINTO	8
RESPINGE	9

Sospensive pubblicate nel 2007: totale 267, suddivise per esito

ACCOGLIE	21
ESECUZIONE ORDINANZA DI SOSPENSIONE	2
FISSA UDIENZA PUBBLICA	2
INTERLOCUTORIO/A	9
RESPINGE	86
SOSPENSIVA ACCOLTA	17
SOSPENSIVA ACCOLTA LIMITATAMENTE	9
SOSPENSIVA ACCOLTA LIMITATAMENTE/FISSA U.P.	1
SOSPENSIVA ACCOLTA/FISSA U.P.	2
SOSPENSIVA INAMMISSIBILE	1
SOSPENSIVA RESPINTA	111
SOSPENSIVA RINVIATA AD ALTRA C.C. E ISTRUTTORIA	6