



Tribunale Amministrativo Regionale
per l'Emilia Romagna
Sede di Bologna



Relazione di apertura
dell'Anno Giudiziario 2020

Inaugurazione dell'anno giudiziario 2020

Relazione del Presidente
del Tribunale Amministrativo Regionale
per l'Emilia Romagna

Giuseppe Di Nunzio

Allegato 1 - Statistiche

Allegato 2 - Giurisprudenza rilevante anno 2019

Allegato 3 - Programma di gestione del contenzioso

Interventi

SALUTI E RINGRAZIAMENTI

1. Nell'introdurre la cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario della Giustizia Amministrativa in Emilia Romagna, rivolgo il mio saluto innanzitutto ai colleghi Magistrati di questo Tribunale Amministrativo Regionale, al personale di Segreteria e agli esponenti del Foro, che insieme costituiscono gli attori del processo amministrativo in questa regione d'Italia.

Il mio ringraziamento va poi ai rappresentanti delle Istituzioni e della società che ci onorano con la loro partecipazione. Mi riferisco al Consiglio di Presidenza della G.A., espressione dell'autogoverno della magistratura amministrativa, all'A.N.M.A., principale associazione sindacale dei magistrati dei TAR, ai colleghi in pensione o in servizio in altri tribunali, alle istituzioni religiose, giurisdizionali, civili e militari della Regione ed al mondo della stampa e della cultura. Non faccio nomi solo per non incorrere in possibili omissioni.

Il lavoro del magistrato è doverosamente contrassegnato dalla solitudine e dal dubbio. La presenza di tutti voi è di conforto, un segno visibile e certo del significato del nostro lavoro, non chiuso nel cerchio delle norme e massime giurisprudenziali ma aperto, pur nella sua autonomia e indipendenza, ai mutamenti del mondo circostante e insieme incisivo su di esso, parte organica della Comunità.

I MAGISTRATI

2. Inaugurando un nuovo anno giudiziario, questo anno 2020, è impossibile cominciare senza dare uno sguardo all'indietro, al trascorso anno 2019.

E' stato un anno impegnativo per il TAR dell'Emilia Romagna. Il problema fondamentale, dopo aver dato laborioso compimento alle molteplici e complesse attività di trasferimento dalla vecchia sede di via Maggiore all'attuale sede di via D'Azeglio, è stato garantire il funzionamento delle due sezioni nelle quali si articola il Tribunale, nonostante che il numero complessivo dei magistrati in servizio, pari a sette, scontasse una forte scopertura d'organico. La gravità della situazione è stata accentuata dall'interpretazione data dall'Organo di Autogoverno alla normativa interna, secondo la quale qualunque carenza del collegio giudicante nella Sezione staccata di Parma deve essere sopperita con l'invio di magistrati dalla sede centrale di Bologna.

Pur sotto organico, i magistrati del Tribunale si sono impegnati in attività di formazione giuridica, come effettuato dal Consigliere Umberto Giovannini, che ha svolto durante l'inverno e la primavera scorsi stage in sede per il tirocinio degli studenti della Scuola Redenti di specializzazione giuridica postuniversitaria.

Nell'estate dell'anno 2019 il consigliere Marco Morgantini si è recato in visita per due settimane presso il Tribunale amministrativo tedesco di Cottbus (città situata al confine con la Polonia). Tra le attività di collaborazione che ha svolto con i colleghi tedeschi si segnala la pubblicazione di un articolo sulla rivista dell'associazione dei giudici amministrativi tedeschi in cui sono state illustrate le caratteristiche della giurisdizione amministrativa italiana.

I magistrati hanno poi ospitato nella sede del Tribunale gli studenti delle scuole secondarie per celebrare la c.d. giornata della legalità istituita dal Consiglio di Presidenza della G.A. in occasione della commemorazione del Giudice Falcone.

La situazione dell'organico migliorerà, e prevedibilmente si stabilizzerà, con l'acquisto, decorrente dal 15 febbraio 2020, di due nuovi magistrati provenienti da altri Tribunali, che sostituiscono un collega trasferito da questo Tribunale, portando il numero complessivo dei componenti della sede a otto magistrati.

Si rivolge quindi un saluto di buon lavoro ai nuovi colleghi arrivati, i Consiglieri Stefano Tenca e Paolo Amovilli, e al collega Ugo De Carlo, che lascia questo TAR dopo aver contribuito per tanti anni alla sua efficienza e prestigio.

Le prospettive sono pertanto nel senso di una riduzione del gap tra l'organico previsto dalle norme vigenti, che prevedono la presenza di undici magistrati, e la copertura, comunque inadeguata, di tale organico.

IL CONTENZIOSO TRATTATO, LE PROIEZIONI E PREVISIONI

3. Si può ora passare a illustrare l'attività passata e le prospettive future della Giustizia Amministrativa in questa Regione.

I profili quantitativi del contenzioso sono riportati nei grafici e tabelle allegati alla relazione. Rimando alla loro lettura chi volesse conoscere il dettaglio statistico dell'articolazione ed evoluzione dei "fondi" e "flussi" dei ricorsi presentati e dei provvedimenti giurisdizionali che li hanno trattati.

Qui, per ragioni di tempo e per agevolare un'analisi non sempre univoca, mi limito a essenziali elementi che centrino alcuni punti significativi, sia pure con la prudenza richiesta dalle analisi statistiche.

4. Alla fine del 2015, i ricorsi pendenti complessivi, cioè depositati e ancora non definiti, erano stati 4609. Alla fine del 2016, questo dato era sceso a 3720. Il dato scendeva di nuovo alla fine del 2017, che registrava 3216 ricorsi pendenti, e ancora alla fine del 2018, con 2766 ricorsi pendenti. Infine, il numero dei ricorsi pendenti complessivi presso il TAR alla fine dello scorso 2019 è sceso a soli 2452 ricorsi. In quattro anni, quindi, il numero delle pendenze in attesa di giudizio è stato quasi dimezzato.

A parte pochi ricorsi depositati in tempi lontani, che non possono essere decisi per svariate cause particolari, spesso dipendenti dalla volontà delle parti del giudizio, gli altri rinvengono da depositi, in misura minore e per una sola sezione interna, del periodo dal 2014 al 2016 e, in misura maggiore, del periodo dal 2017 al 2019, con una conseguente prevedibile riduzione in futuro della durata media del giudizio.

Nel tempo il flusso dei depositi di nuovi ricorsi, dopo una riduzione negli anni successivi alla crisi finanziaria del 2008, si è andato tendenzialmente stabilizzando, tra minori oscillazioni, intorno ai 1000 depositi l'anno e, precisamente, 1049 nel 2016, 989 nel 2017, 1000 nel 2018 e 1008 nello scorso 2019.

Negli ultimi anni, e in proporzione, si sono andate stabilizzando anche le richieste di sospensive collegiali dalle 539 del 2017 alle 528 del 2018 e, infine, alle 527 dello scorso 2019.

Negli stessi anni, le domande di misure cautelari monocratiche di estrema urgenza hanno parimenti registrato minime oscillazioni, essendo state pari a 61 nel 2016, 72 nel 2017, 64 nel 2018 e 66 nello scorso 2019.

La disaggregazione per materia dei ricorsi vede prevalere nel 2019, nell'ordine, l'edilizia e urbanistica, il contenzioso degli stranieri, gli appalti pubblici, la sicurezza pubblica, l'esecuzione del giudicato, il pubblico impiego, gli atti dei Comuni, le autorizzazioni e concessioni, ecc.

L'evoluzione della distribuzione dei ricorsi per materia mostra come nel 2019, rispetto al 2018, sia cresciuto il contenzioso riguardante l'esecuzione del giudicato, gli atti dei Comuni, le antichità e belle arti e gli stranieri, mentre sia diminuito quello riguardante le autorizzazioni e concessioni, gli atti regionali e l'agricoltura e foreste.

Si evidenzia il peso pressoché stabilmente maggioritario del contenzioso nelle materie degli appalti pubblici, dell'edilizia ed urbanistica e degli stranieri. Mentre suscita apprensione il recente aumento dei giudizi per l'esecuzione da parte delle pubbliche amministrazioni delle sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro pronunciate dal Giudice Ordinario.

E' infine interessante osservare che nel 2019 prosegue la tendenza, da una parte, alla graduale leggera riduzione delle istanze di prelievo, volte a ottenere la fissazione anticipata dei ricorsi in udienza pubblica, che scendono dalle 202 del 2016 alle 178 del 2017 e alle 171 del 2018 fino alle 169 del 2019, mentre, dall'altra parte, aumentano le richieste formali dei ricorrenti di rinvio dei ricorsi già fissati, dalle 41 del 2016 alle 46 del 2017 e alle 63 del 2018, fino alle 73 del 2019.

L'aumento delle richieste dei ricorrenti di rinvio della definizione dei giudizi di merito è un segnale negativo per chiunque voglia una giustizia amministrativa più rapida e contribuisce a far luce sulle cause della durata dei giudizi.

5. L'altra faccia del contenzioso rispetto ai ricorsi depositati è costituita dai provvedimenti giurisdizionali che li definiscono. Dalla combinazione di questi due aspetti discende la durata media del processo amministrativo e, in particolare, l'evenienza dei risarcimenti pubblici per i danni da ritardata giustizia, dovuti secondo i criteri posti dalla Commissione Europea per i Diritti dell'Uomo, risarcimenti in astratto possibili quando la durata dei giudizi è ultratriennale.

Si è già rilevato che alla fine dello scorso anno 2019 il numero complessivo dei ricorsi pendenti è stato pari a 2452, minore rispetto a tutti gli anni precedenti e, in specie, anche rispetto alla fine del 2018, quando tale numero era pari a 2766, registrando quindi nell'anno una riduzione di 314 ricorsi pendenti, con un calo percentuale superiore a quel dieci per cento richiesto dall'art. 37 del D.L. 98/11 come

prescrizione di produttività per gli uffici giurisdizionali. Tale obiettivo è stato superato in ognuno degli anni recenti dal TAR Emilia Romagna.

Dalle tabelle statistiche risulta che nel 2019 il TAR ha pubblicato 1306 provvedimenti decisori, con provvedimenti collegiali e monocratici, che hanno definito 1331 ricorsi, a fronte di 1008 nuovi ricorsi depositati.

Questo risultato è stato possibile, nonostante il leggero aumento del numero di nuovi ricorsi depositati rispetto all'anno precedente (da 1000 a 1008), perché pur essendo diminuito il numero delle sentenze ordinarie (da 672 a 626) sono aumentate quelle brevi (da 212 a 253), in presenza della costanza delle istanze cautelari che le originano (da 528 a 527). Inoltre, il numero di decreti monocratici decisori, nonostante la naturale progressiva riduzione del cd contenzioso fittizio pendente, è rimasto alto, pur diminuito (da 422 a 398 decreti).

Si evidenzia che i predetti dati si riferiscono alle pronunce emanate, mentre i ricorsi definiti con esse sono in numero leggermente superiore, tenuto conto dei casi di riunione dei ricorsi.

Nel prossimo futuro, il numero dei ricorsi pendenti potenzialmente suscettibili di definizione con decreti presidenziali di perenzione è destinato a decrescere ancora. Per contro è prevedibile un aumento di sentenze ordinarie conseguente all'aumento dell'organico dei magistrati prima riferito.

In ossequio all'art. 37 del D.L. 98/11, è comunque programmata la fissazione delle cause in udienza o, per le poche cause ultraquinquennali residue in una delle sezioni interne, l'invio degli avvisi alle parti del giudizio per la conferma di interesse alla decisione, in modo tale che possa essere eliminato, con provvedimenti collegiali e monocratici, il contenzioso pendente ultratriennale non fittizio, quello che può dare origine ai risarcimenti per danno da ritardo.

Merita, sotto altro profilo, rilevare che dalla scomposizione dei provvedimenti che definiscono le controversie per esito emerge, tra il 2018 e il 2019, il già rilevato decremento delle perenzioni ultraquinquennali. Inoltre aumentano le inammissibilità e improcedibilità, mentre la sola lieve riduzione dei rigetti fa ritenere consolidato il trend a una presenza ormai molto ridotta di accoglimenti di ricorsi.

Questa notazione, che peraltro non è peculiare della Regione Emilia Romagna, pone profondi interrogativi sull'attività amministrativa sostanziale in rapporto agli interessi coltivati dagli amministrati e sulle domande che questi sottopongono alla giurisdizione amministrativa.

Il Consiglio di Stato, in sede di appello, ha esaminato 306 sentenze del TAR, a fronte delle 168 dell'anno precedente, riformandone il 25 per cento. Nel 2018 la percentuale delle sentenze riformate era uguale, mentre nel 2017 era pari al 30 per cento e nel 2016 al 32 per cento.

Il Consiglio di Stato nel 2019 ha inoltre esaminato 76 sospensive, riformandone il 35 per cento, mentre la percentuale di riforme era pari al 44 per cento l'anno precedente.

E' indicativo poi l'andamento delle domande di ammissione al gratuito patrocinio da parte dello Stato, proposte da soggetti non abbienti. Negli ultimi anni, tali domande, provenienti prevalentemente da stranieri, erano diminuite dalle 94 del 2015 alle 72 del 2016 e alle 54 del 2017 fino alle 31 del 2018, mentre i ricorsi depositati dagli stranieri erano parallelamente diminuiti dai 266 del 2015 ai 182 del 2016 fino ai 106 del 2017 e del 2018. Nello scorso 2019 vi è stata una leggera inversione di tendenza essendovi state 40 domande di gratuito patrocinio, in presenza di un analogo incremento dei ricorsi presentati dagli stranieri, passati da 106 a 124. Il TAR ha accolto un quarto di tali domande, a fronte del 42 per cento nel 2018 e del 35 per cento nel 2017.

IL PROCESSO AMMINISTRATIVO TELEMATICO

6. Dall'attuazione del P.A.T., nell'anno 2017, il documento processuale è in originale in formato digitale e solo in eventuale copia in formato cartaceo. La legge aveva disposto per il 2017 il deposito anche di una copia cartacea degli atti e il Segretario Generale della G.A. aveva diramato una nota che invitava al deposito di due copie cartacee.

Per il 2018 era stato prorogato l'obbligo di deposito predetto. Tale obbligo è divenuto definitivo nel 2019.

A iniziare dall'entrata in vigore, nel 2010, del codice del processo amministrativo, gli avvocati avevano l'obbligo di depositare in digitale copia degli atti defensionali e, ove possibile, copia di tutti i documenti di causa. Il Segretario Generale della G. A. aveva suggerito, sin dall'inizio del 2016, che ogni deposito avvenisse anche in digitale, per evitare un troppo brusco cambiamento di prassi.

A partire dal 1° gennaio 2018, il P.A.T., con l'obbligo del deposito di atti e documenti in digitale, è stato legislativamente esteso a tutti i ricorsi pendenti e non limitato ai soli ricorsi depositati dal 2017.

L'utilizzazione della firma digitale dei magistrati per firmare i provvedimenti giurisdizionali era stata anticipata, rispetto all'avvio del P.A.T., sin da metà dell'anno 2016. A decorrere dal 2017 è stata estesa ad altri provvedimenti dei magistrati con funzioni direttive.

Una caratteristica del Sistema Informatico della Giustizia Amministrativa, le cui implicazioni sono a volte trascurate, è la sua "centralizzazione". Nell'immissione, elaborazione e trasmissione dei dati i "server" siti a Roma svolgono un ruolo essenziale. I singoli TAR non hanno autonomia funzionale rispetto al sistema, il quale condiziona unitariamente, nel bene e nel male, ogni aspetto del lavoro dei magistrati, delle segreterie e delle parti dei giudizi, che sono anch'esse tenute ad utilizzarlo centralmente.

I tempi non sono ancora maturi per trarre consolidate conclusioni su quella che appare una vera e propria rivoluzione organizzativa e culturale della Giustizia Amministrativa. Nel frattempo, per evitare nella Regione Emilia Romagna troppi disagi agli operatori del diritto e, in definitiva, nocimento alle parti, private e pubbliche, del processo amministrativo, occorrerà la massima collaborazione tra magistrati, impiegati, avvocati ed amministrazioni, ma anche disponibilità del centralizzato Sistema Informatico della Giustizia Amministrativa a rivedere e perfezionare le procedure e i dispositivi informatici.

Non corrisponderebbe ad una corretta informazione, tuttavia, sottacere che finora le procedure informatizzate, per talune disfunzioni manifestatesi e gli inevitabili limiti presenti, hanno talvolta reso il lavoro del Tribunale meno efficiente rispetto alle precedenti procedure cartacee. Intanto, si registrano con soddisfazione alcuni miglioramenti intervenuti nello scorso anno, come la riduzione dei c.d. doppi depositi dei ricorsi, dai 61 nel 2018 ai 18 nel 2019, da parte dei difensori dei ricorrenti, dovuti ai tempi di latenza talora lunghi della trasmissione dei dati informatici.

E' forse giunto il momento di progettare una nuova fase del processo amministrativo telematico, che, previa innovazione della legislazione processuale, passi dalla trasmissione e consultazione a distanza del vecchio fascicolo cartaceo digitalizzato e dall'apposizione telematica della firma alla formazione digitale di "file" ipertestuali, che riuniscano le caratteristiche dei documenti e degli atti giurisdizionali. Quando questo sviluppo sarà completato la copia cartacea si rivelerà incongrua e superflua.

LA GIURISPRUDENZA

7. Sotto il profilo qualitativo, la giurisprudenza di questo TAR ha dato risposta nel corso dell'anno 2019 a questioni fondamentali per l'assetto economico e sociale della regione Emilia Romagna, affrontando punti di diritto oggetto di dibattito in dottrina e giurisprudenza in tutte le regioni d'Italia.

Il magistrato –è bene ricordare- decidendo su chi ha ragione tra due parti, inevitabilmente crea scontento in qualcuno e ne suscita reazioni negative. Fa parte della sua professionalità accettare tale conseguenza come normale e non lasciare che influenzi il suo libero convincimento, secondo quanto detta l'ordinamento giuridico positivo. L'ordinamento giuridico in uno stato di diritto –sia pure nell'attuale quadro storico in multiforme cambiamento- coagula in regole di condotta, le norme giuridiche, la volontà delle maggioranze del corpo elettorale storicamente manifestatesi nei momenti costituenti e legislativi, a livello locale, nazionale ed europeo, non è determinato invece dall'eventuale opinione maggioritaria della comunità su singole questioni sottoposte al vaglio giurisdizionale.

Neppure è consentito al Giudice estrapolare dalle regole giuridiche di condotta i diritti soggettivi senza i correlati doveri nonché, in diritto amministrativo, estrapolare dalle norme gli interessi legittimi senza le correlate potestà pubbliche. In altri termini, il Giudice in uno stato di diritto, cioè in una democrazia costituzionale, è tenuto al rispetto dell'ordinamento giuridico positivo. Non può soddisfare interessi privati che la legge non qualifica diritti soggettivi o interessi legittimi, ovvero non può soddisfarli quando, per i diritti soggettivi, non sono adempiuti i doveri connessi richiesti dalle norme giuridiche e, per gli interessi legittimi, non sono soddisfatti i connessi interessi pubblici contemplati dalle norme del diritto speciale amministrativo e riservati alle competenze degli Enti pubblici.

Alcune delle sentenze più significative del 2019 sono illustrate nella documentazione allegata e a questa si rinvia chi volesse studiarne i contenuti.

Si sottolinea solo come le pronunce più salienti siano prevalentemente in materia di edilizia ed appalti.

PROGRAMMAZIONE E PROSPETTIVE

8. A questo punto, descritto il passato e accennate alcune previsioni sul futuro del contenzioso, resterebbe da indicare cosa si può fare per migliorare ancora più di quanto fatto nel recente passato la situazione della Giustizia Amministrativa nella regione Emilia Romagna, la sua efficienza. Un compito tuttavia che in gran parte riguarda competenze del Legislatore, del Governo e dell'Autogoverno.

Ci si limita pertanto a comunicare l'appena intervenuta preparazione da parte della Presidenza del TAR, con la preziosa collaborazione del Foro, del programma riguardante l'anno 2019 di gestione del contenzioso pendente, prescritto dall'art. 37 del D.L. n.98 del 2011, che si allega per chi desiderasse studiarne gli aspetti tecnici.

Svolgo alcune sintetiche considerazioni sulle radici della lunga durata dei processi, che vanno oltre fatti notori come le croniche gravi insufficienze di organico dei magistrati ed impiegati, i limiti dei carichi di lavoro, il tasso di litigiosità più alto di quello presente in altri Paesi, la crescente complessità ed instabilità dell'ordinamento giuridico, le disfunzioni nelle pubbliche amministrazioni, l'elevatissimo numero di esercenti la professione forense, la relativa diffusione del senso di legalità, ecc.

Una delle peculiari ragioni della lentezza del processo amministrativo, che è ancora un processo fondamentalmente documentale, è la lunghezza degli atti processuali, sia di quelli del Giudice sia di quelli delle parti. Tale prolissità è andata aumentando con la diffusione dei metodi informatici di scrittura, che ampliano smisuratamente i testi con l'uso del c.d. copia e incolla. All'abbreviamento dei tempi di redazione è corrisposto l'allungamento dei tempi di utilizzazione.

Per ridurre il numero delle pagine degli atti sono state emanate leggi e direttive interne. In particolare, dopo i criteri del Consiglio di Presidenza della G.A. del 15.9.11 e, in materia di appalti pubblici, il decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 40 del 2015, emanato in attuazione dell'art. 120 c.p.a., alla fine del 2016, il Presidente del Consiglio di Stato, in attuazione dell'art. 13ter, all.2, c.p.a., riguardante tutte le materie della Giustizia Amministrativa, ha emanato il decreto n.167 del 2016, contenente le indicazioni sui limiti di lunghezza degli atti processuali, e una circolare per i limiti relativi ai provvedimenti giurisdizionali.

Finora, questi sforzi richiesti dal Legislatore in Emilia Romagna sono stati poco incisivi. I limiti di lunghezza rischiano di interferire con l'autonomia defensionale e giurisdizionale e si scontrano con prassi consolidate.

Per attenuare il problema sotto l'aspetto tecnico occorrerà attendere, in tempi comunque non brevi, il sopra auspicato passaggio alla fase "ipertestuale" del P.A.T., che consentirà di sostituire il predetto "copia e incolla" con un "link".

Ci si deve per ora chiedere, sotto l'aspetto giuridico, se, per raggiungere l'obiettivo della sinteticità nel processo amministrativo, non sia il caso che il Legislatore ritorni sulla decisione di aver sostituito il passato regime fiscale noto come "carta bollata", che tassava gli atti in proporzione alla loro lunghezza, con il nuovo regime fiscale noto come "contributo unificato", che tassa gli atti brevi al pari di quelli lunghi.

Un'altra considerazione incidente sulla lentezza del processo amministrativo, ma di più ampio respiro, è il paradossalmente contraddittorio effetto provocato da molte leggi che, per ridurre la durata del processo in talune ipotesi, hanno ottenuto il risultato di allungarne la durata in altre ipotesi in misura più che proporzionale.

Ci si riferisce ad es. ai riti "speciali" in camera di consiglio e in udienza pubblica, quale il rito degli appalti pubblici.

Queste riforme sembrano sottovalutare in primo luogo l'esistenza di carichi di lavoro massimi per i magistrati amministrativi inderogabili, così che obbligare un magistrato amministrativo a trattare un tipo di causa in tempi più brevi implica obbligarlo a trattare un altro tipo di causa in tempi più lunghi, e in secondo luogo queste riforme sottovalutano il c.d. principio di economia processuale.

Una volta si insegnava che le diseconomie, cioè le inefficienze, processuali nascono dalla c.d. processualizzazione della controversia sostanziale. In altre parole, ogniqualvolta il Legislatore aggiunge un nuovo rito, nuovi termini, nuove domande, nuove eccezioni, nuove pronunce, nuove opposizioni, nuovi interventi, nuovi appelli, nuove scelte, ecc. il fine ultimo del processo, la ragione per la quale esiste, la soluzione della controversia sostanziale sottoposta al giudizio si allontana, dovendo Giudice, Organi ausiliari e parti del giudizio affrontare maggiori incombenze processuali che richiedono più lunghi tempi processuali. Si abbrevia la durata del processo in alcuni casi, ma la durata media del processo calcolata sul complesso delle cause, che scuote la fiducia dell'opinione pubblica e può provocare i risarcimenti per ritardata giustizia, quella, in assenza di altre misure contrastanti, è indotta a crescere.

Sembra una tendenza inarrestabile: ogniqualvolta il Legislatore ravvisa un problema particolare nel processo amministrativo, emana una legge, di solito plaudita dal Foro e dalla Magistratura Amministrativa, che crea un nuovo "rito" per risolvere quel

problema, col risultato di trasferire, accresciuto, quel problema in altri settori del processo, in una spirale chiusa di progressive diseconomie.

Il principio di unità del processo amministrativo, stabilito dal Legislatore nel 1907 per le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e ribadito nel 1971 per i TAR, in base al quale la causa era portata in udienza normalmente una sola volta per la decisione di merito, salvo una eventuale volta precedente per la decisione cautelare, è ormai in progressiva, seppure inespressa, evanescenza. La spinta crescente, da parte di tutti i soggetti del processo amministrativo, è nel senso che le stesse cause siano esaminate in varie fasi monocratiche e collegiali, anche vicinissime tra loro, il più possibile numerose, oppure che, fissate le cause per l'udienza, dopo le richieste urgenti dei ricorrenti, anche con istanze di prelievo, siano da questi, o d'accordo tra questi e le amministrazioni resistenti, differite e ridiscusse per le più disparate ragioni.

Si è precedentemente rilevato come aumentino negli anni le domande da parte dei ricorrenti di rinvio delle cause di merito già fissate per l'udienza.

A questo mezzo processuale trasparente si aggiungono comportamenti processuali che hanno l'effetto di procrastinare la definizione delle cause, specie in virtù delle note esigenze di rispetto dei termini per la difesa delle parti costituite. Così può avvenire, ad es., con la reiterata presentazione di atti di motivi aggiunti a ricorsi pendenti. Altri comportamenti processuali con analoghi effetti sono la contrarietà alle decisioni in forma semplificata di cause pur pienamente istruite oppure il mancato deposito della copia cartacea dei ricorsi introduttivi.

Con crescente frequenza, i comportamenti oggettivamente dilatori della definizione del merito si intrecciano, con apparente contraddittorietà, insieme alle domande di pronunce cautelari monocratiche e collegiali, di primo e di secondo grado, quasi come se il bene della vita oggetto del giudizio fosse ritenuto acquisibile tramite le pronunce interinali cautelari mentre si temessero quelle definitive di merito.

L'evidenziata tendenza è obiettivamente incoraggiata se le pubbliche amministrazioni evitano di portare ad esecuzione provvedimenti amministrativi non sospesi dai collegi giudicanti ma semplicemente oggetto di ricorsi pendenti, nonché se i collegi giudicanti prescindono dall'esame del "fumus boni iuris" nell'emanare le sospensive dei provvedimenti impugnati in presenza del solo "periculum in mora".

Tali ultime considerazioni contribuiscono a rilevare un'altra causa, meritevole di approfondimento, della lunga durata media dei giudizi. La durata media è aumentata da un tipo di contenzioso fittizio, formato da ricorsi proposti, pur nella consapevolezza della probabile mancanza di ammissibilità o fondatezza, ma ciò

nonostante ritenuti utili al fine di arrestare o rinviare l'esecuzione dei provvedimenti amministrativi ritenuti dannosi per gli interessi privati dei ricorrenti.

Non è poi forse superfluo sottolineare, per i riflessi negativi sui tempi processuali, che anche la Giustizia Amministrativa, come ogni altro pubblico organismo, ormai è investita da un'ondata di richieste istruttorie interne, le quali sottraggono tempo e risorse dall'attività giurisdizionale per trasferirli all'attività burocratica. La informatizzazione del lavoro e la conseguente centralizzazione dei dati non ha ridotto, come era ragionevole attendersi, le richieste istruttorie dal "centro" alla "periferia", bensì le ha aumentate.

A prolungare il processo è ancora la scarsa sollecitudine sovente mostrata dalle pubbliche amministrazioni resistenti in giudizio a fornire il supporto istruttorio per la difesa, supporto che nel processo amministrativo è particolarmente necessario, in quanto, di regola, è la parte pubblica "convenuta" che ha i mezzi per la prova piena, mentre la parte privata "attrice" è tenuta a fornire solo un principio di prova, almeno quando la partecipazione al procedimento amministrativo non è stata assolutamente penetrante.

Un'altra frequente ragione di allungamento della durata media del processo è la dichiarazione di permanenza di interesse dei ricorrenti a coltivare una causa nonostante l'evidenza contraria degli atti, con il risultato che la causa viene portata in decisione in udienza al posto di una diversa causa per la quale invece sussiste realmente l'interesse.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

9. Dovendo trarre delle sommarie conclusioni o almeno riflessioni sulle prospettive della Giustizia Amministrativa, per quanto riguarda questa Sede, bisogna allora dedurre innanzitutto che, a meno di credere nell'universale irrazionalità dell'uomo, le inefficienze e lungaggini del processo amministrativo, come sopra descritte, non siano sempre sgradite a tutti coloro che le denunciano e se ne lamentano.

Questa considerazione induce, anche quest'anno, ad un ulteriore interrogativo, senza affrontare il quale, sia pure per rapidi cenni, le contraddizioni evidenziate restano dei paradossi ed ogni discorso sull'efficienza e le prospettive della Giustizia Amministrativa nella Regione Emilia Romagna resta un vuoto simulacro disancorato dalla realtà: quale è lo scopo attuale e concreto del processo amministrativo?

In origine, in Italia, come negli altri Paesi liberaldemocratici dell'Europa continentale, le pubbliche amministrazioni, appartenenti al potere costituzionale esecutivo, quando non esprimevano funzioni di pura sovranità, emanavano discrezionalmente nei confronti degli amministrati, al termine di un procedimento, degli atti autoritativi, i provvedimenti, per attuare i fini pubblici prestabiliti dalla legge, emanata democraticamente dal potere costituzionale legislativo, e precisamente la legge speciale denominata diritto amministrativo, costituito da un corpo organico di poche stabili norme. Gli amministrati, qualora lesi da tali provvedimenti perché in contrasto con quei fini pubblici prestabiliti, li impugnavano di fronte al Giudice Amministrativo, appartenente al potere costituzionale giurisdizionale, perché li annullasse in quanto illegittimi per violazione del diritto amministrativo. Al Giudice Amministrativo non si chiedeva, con la c.d. giurisdizione generale di legittimità, di andare oltre, né poteva farlo, dato che in uno stato di diritto un potere costituzionale è autonomo rispetto all'altro e il c.d. merito delle scelte amministrative appartiene al dominio riservato al potere esecutivo.

Gradualmente negli ultimi decenni una parte crescente dell'attività amministrativa ha prima dilatato il suo intervento in ogni settore del sistema economico e quindi è stata sottoposta alla c.d. privatizzazione, mentre il procedimento amministrativo è mutato nel senso che la formazione del provvedimento conclusivo ormai avviene con la partecipazione, in varie forme, del suo destinatario.

Questi, soprattutto quando è un imprenditore, ha assunto nei confronti dell'Ente pubblico un atteggiamento, corrisposto, sempre più simile a quello che ha nei confronti di un ente privato. Con l'Ente pubblico il ricorrente negozia, sotto sembianze di provvedimento, quand'anche non abbia vera e propria forma contrattuale, un bene della vita. Per lui il procedimento deve concludersi solo in modo confacente alla tutela di quel bene privato, indipendentemente dalla coincidenza con il bene pubblico. Se ciò non avviene, ricorre al Giudice Amministrativo tramite un avvocato che deve dare alla sua propensione a quel bene veste di censure d'illegittimità. In realtà il ricorrente vuole una pronuncia sul rapporto giuridico controverso, non meramente caducatoria del provvedimento impugnato, una pronuncia sostanzialmente vicina al merito amministrativo, e, se non ritiene di riuscire ad ottenerla, vuole usare il processo amministrativo pendente e non definito come una "spada di Damocle", come un mezzo per riaprire con l'amministrazione pubblica la negoziazione su quel rapporto interrotta per lui negativamente col provvedimento impugnato.

D'altra parte l'Ente pubblico, resistente nel giudizio, di fronte a un diritto amministrativo sempre più caotico e contingente, sempre meno generale e astratto a causa della spinta crescente di interessi particolari sul Legislatore, sempre più condizionato dal diversamente ispirato ordinamento sovranazionale, a sua volta caratterizzato da ipertrofia regolamentare e indeterminatezza dei principi, sempre meno trasparente nell'individuare i fini pubblici che lo giustificano, guarda al Giudice Amministrativo con la speranza di un chiarimento su come applicare le norme, ormai dettagliate e tali da non consentire ampi margini di discrezionalità amministrativa, al caso concreto ed esita ad eseguire i propri provvedimenti anche quando non sono sospesi dal Giudice, come se non fossero autoritativi ed esecutori, come se non fossero necessari per perseguire il pubblico interesse, come se questo non dovesse essere più prioritariamente perseguito se contrastante con l'interesse privato dell'amministrato destinatario del provvedimento, con il risultato di sfuggire alle responsabilità dalle quali l'ordinamento circonda l'Ente pubblico e di trasferirle sull'Ordine giurisdizionale.

Se queste sono le storiche tendenze evolutive, le risposte in uno Stato costituzionale di diritto possono essere in riforme legislative e costituzionali, che richiedono una forte consapevolezza e consenso sociale. E', infatti, pregiudiziale a ogni iniziativa che punti seriamente alla maggiore efficienza del Giudice Amministrativo, e in specie del TAR, fare chiarezza innanzitutto su quale diritto positivo deve incidere e poi su quale sia la sua funzione effettiva e assicurare infine l'assolvimento di quella funzione senza assecondarne un uso distorto e improduttivo.

Bisogna in definitiva rimeditare questioni fondamentali, risalenti eppure attuali, per esaminare coerentemente se deve esistere la tradizionale divisione tra i poteri costituzionali, se deve ancora esistere un diritto speciale amministrativo che individui interessi legittimi diversi da diritti soggettivi perché protetti in occasione del soddisfacimento degli interessi pubblici, se deve esistere una giurisdizione amministrativa distinta da quella ordinaria, se deve esistere un giudice amministrativo immedesimato nell'amministrazione pubblica, una sorta di arbitro che conclude a richiesta del destinatario il procedimento amministrativo, portando la partecipazione fino alle estreme conseguenze, oppure una sorta di consulente o vertice dell'amministrazione pubblica che conclude in sostanza il procedimento amministrativo in via sostitutiva. E' alto compito del Potere Costituzionale e Legislativo definire i contorni ormai talvolta evanescenti e controversi tra Giurisdizioni ed Amministrazioni, tra declinanti garanzie dei beni pubblici e crescenti tutele degli interessi privati.

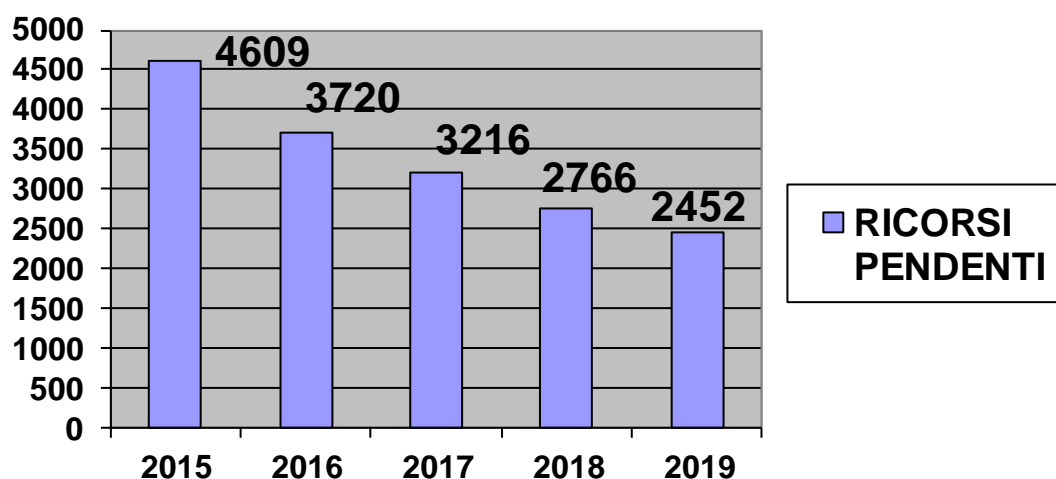
INTERVENTI E INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO

10. Dopo questa illustrazione, do spazio agli interventi, per dichiarare infine ufficialmente aperto l'anno giudiziario presso il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Emilia Romagna.

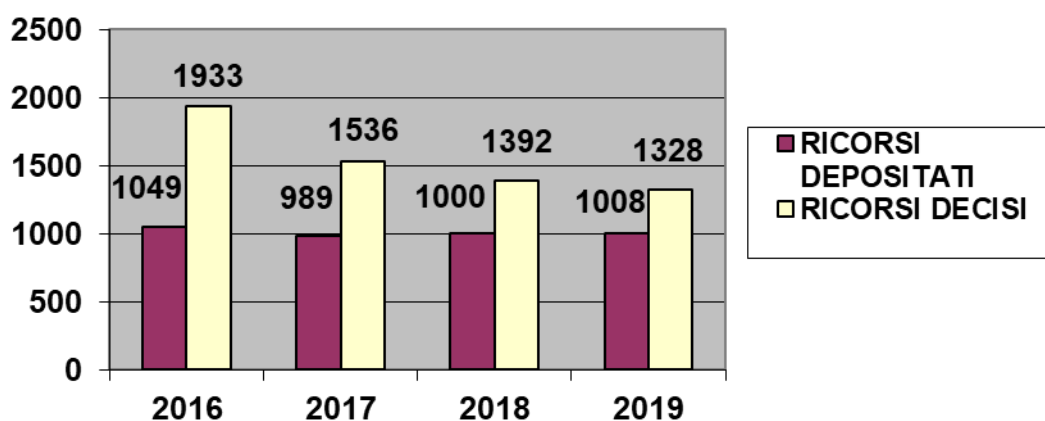
Allegato 1

Statistiche

STATISTICA PENDENTI 2015-2019

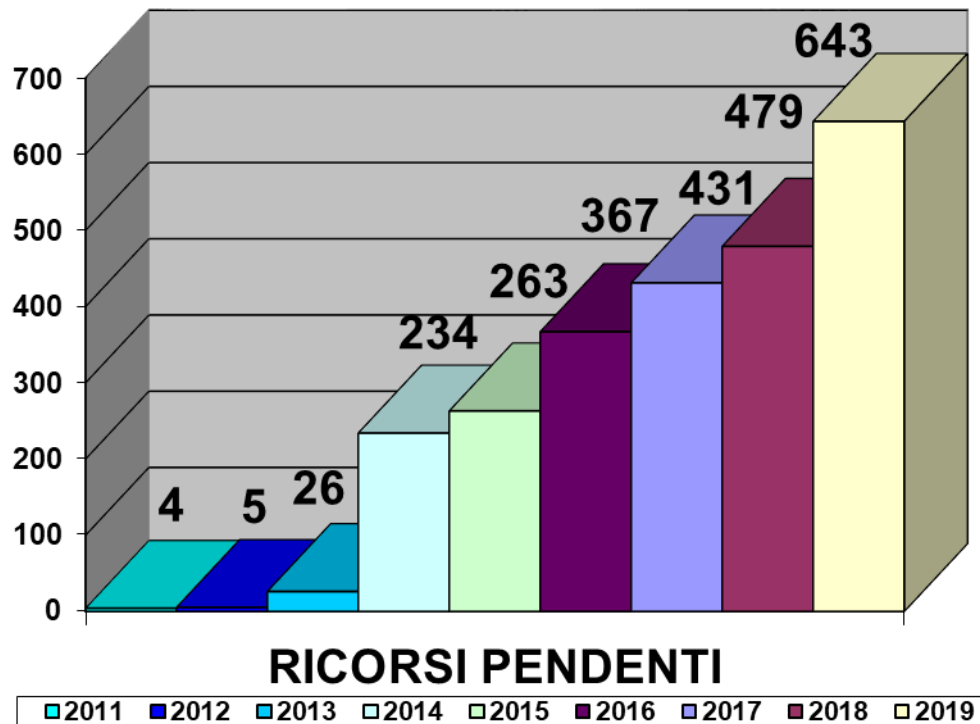


STATISTICA RICORSI DEPOSITATI/DECISI 2016-2017-2018-2019

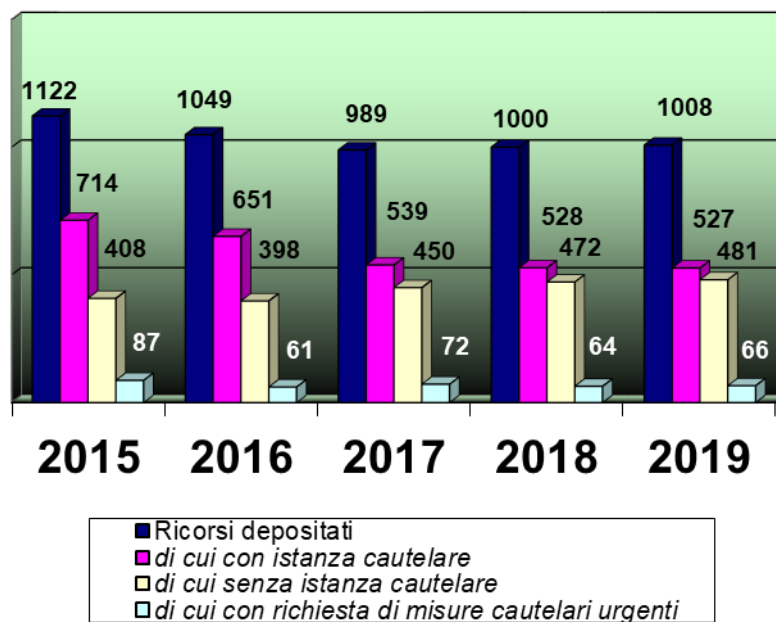


RICORSI PENDENTI AL 31 12 2019 SUDDIVISI PER ANNO DI DEPOSITO

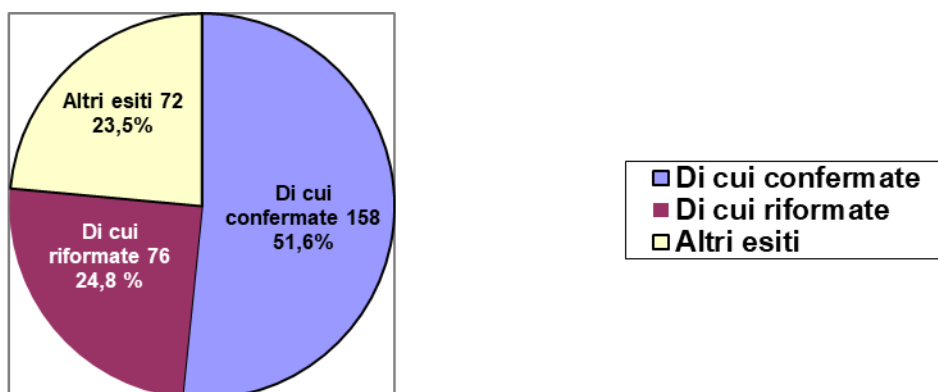
ANNO DI DEPOSITO	RICORSI PENDENTI
2011	4
2012	5
2013	26
2014	234
2015	263
2016	367
2017	431
2018	479
2019	643
TOTALE	2452



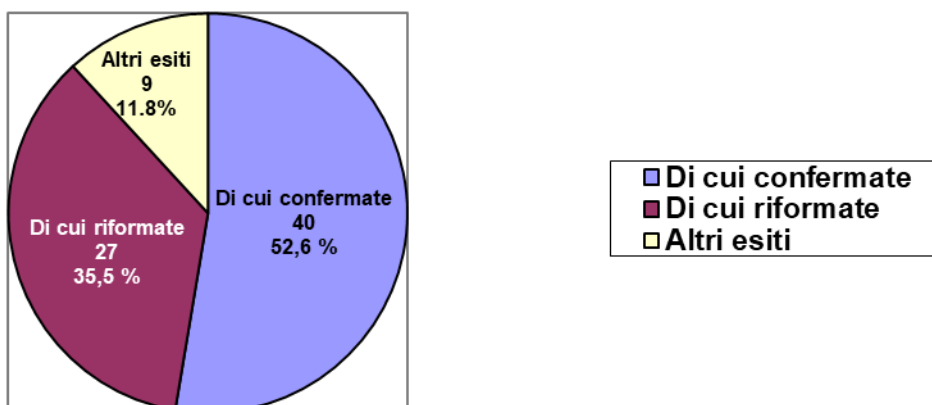
RICORSI DEPOSITATI NEGLI ANNI 2015 – 2019 RICHIESTA DI MISURE CAUTELARI



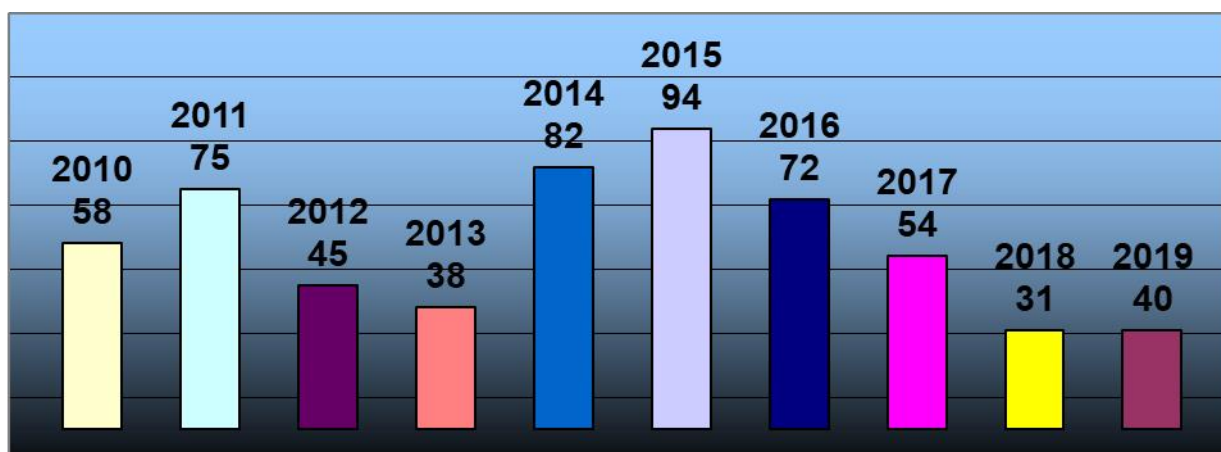
**DECISIONI DEL CONSIGLIO DI STATO
EMESSE NEL 2019 SU SENTENZE TAR EMILIA ROMAGNA-BOLOGNA
TOTALE N. 306**



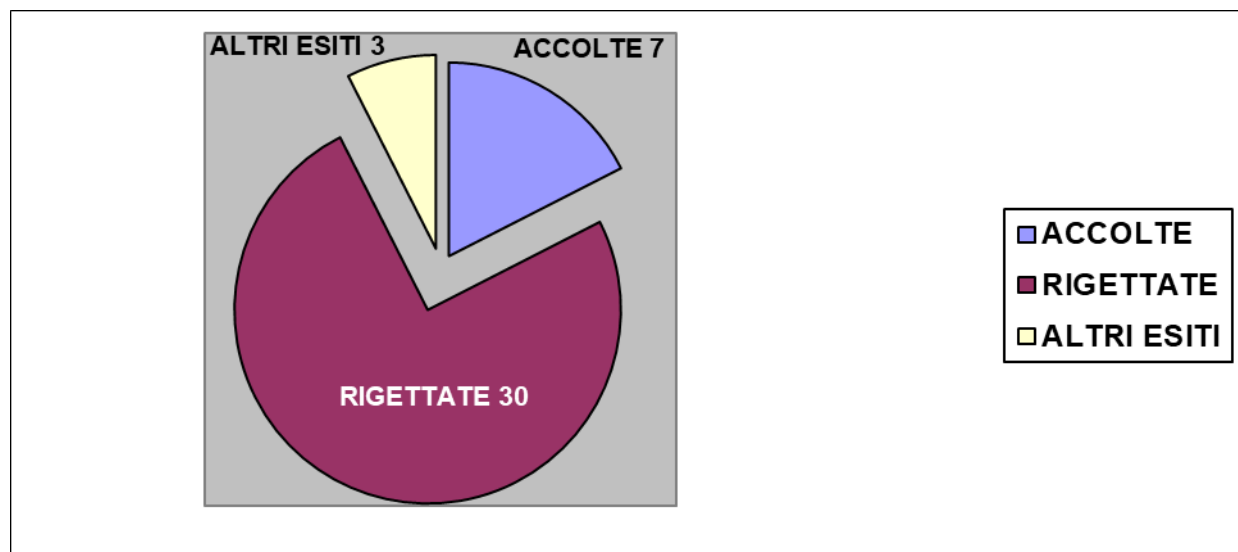
**DECISIONI DEL CONSIGLIO DI STATO
EMESSE NEL 2019 SU ORDINANZE TAR EMILIA ROMAGNA-BOLOGNA
TOTALE N. 76**



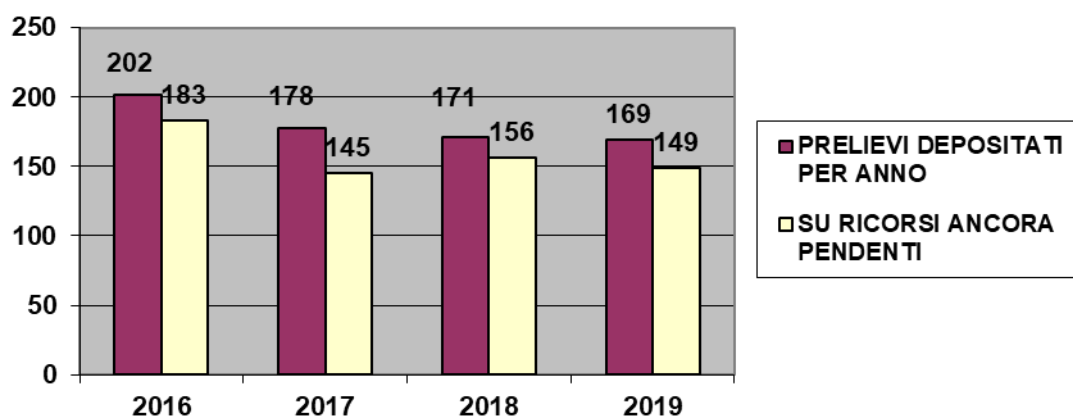
**PATROCINIO A SPESE DELLO STATO
ISTANZE DI AMMISSIONE
ANNI 2010 – 2019**



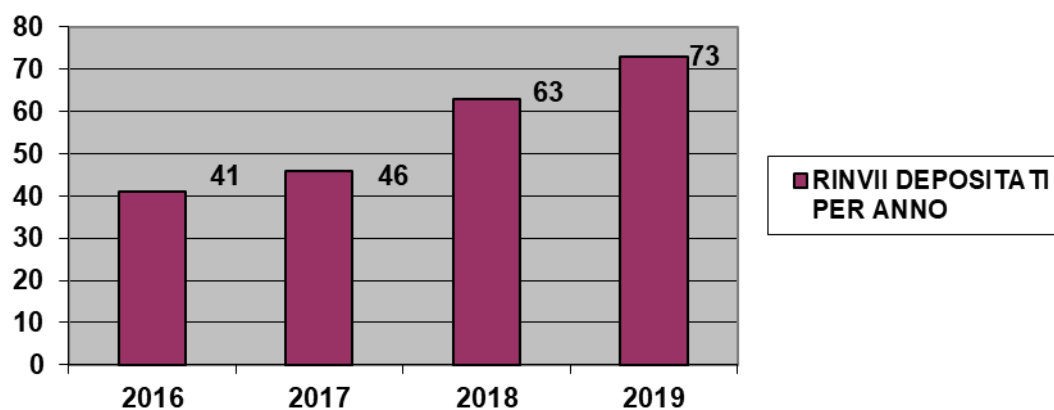
DECISIONI DELLA COMMISSIONE SU ISTANZE 2019



PRELIEVI DEPOSITATI PER ANNO



ISTANZE DI RINVIO DEPOSITATE PER ANNO



**PROVVEDIMENTI PUBBLICATI NELL'ANNO 2019
SUDDIVISI PER TIPOLOGIA**

TIPO PROVVEDIMENTO	DEFINISCONO	NON DEFINISCONO	TOTALE
Sentenza	622	4	626
Sentenza breve	253	0	253
Decreto Decisorio	398	0	398
Ordinanza cautelare	0	191	191
Decreto cautelare	0	77	77
Ordinanza collegiale	10	128	138
Decreto presidenziale	3	14	17
Decreto ingiuntivo	3	0	3
Decreto collegiale	17	1	18
Ordinanza presidenziale	0	1	1
Dispositivo di Sentenza	0	0	0
Gratuito Patrocinio	0	41	41

Ricorsi Depositati anno 2019 per Classificazione

Classificazione	Totale Anno Corrente	Totale Anno Precedente	Differenza
ACCESSO AI DOCUMENTI	21	15	6
AGRICOLTURA E FORESTE	12	28	-16
AMBIENTE	25	34	-9
ANTICHITA' E BELLE ARTI	20	1	19
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	107	105	2
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	0	1	-1
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	43	114	-71
CACCIA E PESCA	12	5	7
CARABINIERI	2	0	2
COMMERCIO, ARTIGIANATO	28	20	8
COMUNE E PROVINCIA	59	31	28
DEMANIO STATALE, REGIONALE	21	11	10
EDILIZIA ED URBANISTICA	180	172	8
ELEZIONI	7	0	7
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	8	2	6
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	82	53	29
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	5	3	2
FARMACIA	4	4	0
FORZE ARMATE	11	6	5
INDUSTRIA	0	4	-4
INQUINAMENTO	4	6	-2
ISTRUZIONE	16	12	4
POLIZIA DI STATO	2	0	2
PROFESSIONI E MESTIERI	5	11	-6
PUBBLICO IMPIEGO	74	86	-12
REGIONE	12	32	-20
SERVIZI PUBBLICI	2	2	0
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	10	8	2
SICUREZZA PUBBLICA	83	84	-1
STRANIERI	124	106	18
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	4	10	-6
CLASSIFICAZIONE NON INDICATA	25	34	-9
TOTALE	1008	1000	-8

Decisioni Pubblicate - Ricorsi per Esito			
Esito	Totale Anno Corrente	Totale Anno Precedente	Differenza
ACCOGLIE	142	135	7
ACCOLTO PARZIALMENTE	6	4	2
ACCOLTO PARZIALMENTE NEI TERMINI IN MOTIVAZIONE	8	7	1
CORREGGE ERRORE MATERIALE	3	7	-4
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	13	7	6
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	23	10	13
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE NEI TERMINI ESPOSTI	1	2	-1
DICHIARA ESTINTO	27	13	14
DICHIARA IMPROCEDIBILE	136	104	32
DICHIARA INAMMISSIBILE	70	60	10
DICHIARA INTERROTTO	21	10	11
DICHIARA IRRICEVIBILE	7	6	1
DICHIARA L' INCOMPETENZA E INDICA IL TAR COMPETENTE	6	4	2
DICHIARA PERENZIONE	242	326	-84
FISSA UDIENZA PUBBLICA	4	4	0
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	60	59	1
INTERLOCUTORIO/A	1	6	-5
LIQUIDA IL COMPENSO	3	2	1
NOMINA COMMISSARIO AD ACTA	1	1	0
NON LIQUIDA IL COMPENSO	14	3	11
NON LUOGO A PROVVEDERE	1	0	1
PRENDE ATTO RINUNZIA	16	11	5
PRENDE ATTO RINUNZIA ISTANZA CAUTELARE	2	5	-3
PROROGA TERMINE COMMISSARIO AD ACTA	3	0	3
RESPINGE	686	727	-41
RESPINGE L' OPPOSIZIONE A DECRETO DI PERENZIONE	3	2	1
REVOCA DECRETO	2	0	2
RINVIATA	8	1	7
SOSPENDE GIUDIZIO	6	3	3
ESITI MULTIPLI	549	704	-155

Allegato 2

Giurisprudenza rilevante, anno 2019

Sentenza n. 80 del 25/01/2019 in materia di edilizia e urbanistica

Pres. G. Di Nunzio – Est. U. Giovannini

Con la suindicata decisione, il Tribunale ha ritenuto che le parti del P.S.C. e del R.U.E. del comune di Pianoro gravate dalla società ricorrente fossero supportate da idoneo ed esaustivo impianto motivazionale, incentrato sulla volontà dell'ente territoriale, nella definizione delle scelte del P.S.C., di recepire espressamente le disposizioni contenute nei Piani sovraordinati settoriali e, in particolare, la disciplina contenuta nel Piano di Bacino e nel P.T.C.P. provinciale, quale diretta alla tutela idrogeologica e ambientale delle zone fluviali oggetto di causa, mediante l'ampliamento di dette fasce di rispetto adiacenti la sponda destra del torrente Savena. La scelta operata dai competenti enti territoriali in sede di approvazione del P.S.C. e RUE, di imprimere la destinazione urbanistica AVN, in quanto coerente ed applicativa dell'indirizzo contenuto nel sovraordinato P.T.C.P. risulta quindi del tutto ragionevole e coerente con il principio di gerarchia tra piani territoriali. Nella specie, il Comune aveva già evidenziato tale scelta urbanistica in sede di controdeduzioni alle osservazioni presentate dalla ricorrente al P.S.C. e al R.U.E. adottati, rappresentando la coerenza della destinazione urbanistica impressa all'area de qua con tali nuovi strumenti urbanistici con la disciplina dei vigenti piani sovraordinati vigenti ex art. 26 L.R. Emilia – Romagna. Nella decisione è stata inoltre rilevata l'insussistenza di alcuna disparità di trattamento tra le destinazioni impresse alle aree tra loro contigue situate in adiacenza della sponda destra del torrente Savena, in quanto si è accertato che le sole situazioni non assoggettate a destinazione di tutela AVN, concernevano aree aventi caratteristiche oggettivamente diverse da quella della ricorrente.

Sentenza n. 242 del 08/03/2019 in materia di giochi e lotterie

Pres. G. Di Nunzio – Est. U. Giovannini

La controversia decisa con la suindicata sentenza concerne l'azione impugnatoria proposta da società che è proprietaria e gestisce una sala giochi ubicata nel comune di Argelato in cui sono installate e funzionanti delle *slot machines* e macchine per il gioco tipo *videolottery*. La deducente, pur riconoscendo alla locale civica amministrazione il potere di imporre limitazioni orarie di utilizzo dei suddetti e di altri apparecchi di gioco contemplati nell'art. 110, c. 6 T.U.L.P.S. –R.D. n. 773 del 1931, sostiene, tuttavia, che la gravata ordinanza sindacale violi l'art. 50, comma 7, D. Lgs. n. 267 del 2000 –T.U.E.L., sul punto della asserita mancanza di adeguata attività istruttoria e di puntuali indagini, necessarie per accertare - mediante

l'acquisizione di dati il più possibile aggiornati e dettagliati - quali siano le effettive tendenze ed abitudini dei soggetti coinvolti dal gioco mediante tali apparecchi, con specifico riferimento alla realtà sociale della zona interessata dal provvedimento sindacale e dei quartieri ad essa limitrofi del comune di Argelato. Il tutto finalizzato ad accertare, in concreto, l'effettiva pericolosità per la salute pubblica delle *slot machines* installate nella suddetta sala giochi. In altri termini, la società ricorrente non ritiene sufficienti, al precisato fine, né la Relazione del servizio SERT della Azienda USL Terre di Pianura allegata alla ordinanza impugnata, né il mero richiamo del Sindaco di Argelato all'esigenza di prevenire e contenere gli effetti della patologia denominata "gioco d'azzardo patologico", in mancanza di alcun riferimento in tali documenti ad ulteriori ragioni o contro interessi specificamente legati al territorio comunale che, solo qualora fossero stati effettivamente accertati e rappresentati, avrebbero potuto giustificare l'esercizio del potere di cui all'art. 50, comma 7 D. Lgs. n. 267 del 2000 (in tema di riorganizzazione degli orari delle attività commerciali). Nella specie, il T.A.R. ha respinto il ricorso, avendo il comune di Argelato documentato – nell'ambito e nel contesto di un momento storico in cui costituisce fatto notorio il diffondersi e il continuo espandersi del fenomeno della ludopatia su tutto il territorio nazionale – che: A) quasi la metà del volume di denaro giocato dagli italiani nel 2017 supera i cento miliardi di euro, con un incremento del 6% rispetto allo stesso dato riferito all'anno precedente, di cui quasi la metà di tale volume di gioco è relativo alle c.d. *slot – machines*; B) A tale preoccupante fenomeno non si sottrae la regione Emilia – Romagna, né, tanto meno, al suo interno, il territorio del comune di Argelato, risultando chiaramente dalla relazione e dai dati comunicati dalla AUSL di Bologna all'Unione di Comuni Reno – Galliera (di cui fa parte il suddetto Comune), l'incremento a livello esponenziale del numero di giocatori d'azzardo registrato negli ultimi anni (2013, 2014 e 2015) dal SERT – Servizio Dipendenze dell'AUSL di Bologna, proprio con specifico riferimento all'ambito territoriale del Distretto di Comuni Pianura Est che comprende anche il territorio del comune di Argelato; C) risulta infine ulteriormente giustificato, nel caso di specie, l'intervento comunale di limitazione oraria, nell'arco della giornata, dell'utilizzo dei soli apparecchi di gioco quali *slot machines* e *videolottery*, (con esclusione di limitazioni orarie per tutte le altre forme di gioco con vincite in denaro), in quanto trattasi di scelta avente specifica base normativa nell'art. 1 della Legge Regionale Emilia – Romagna n. 5 del 2013. Tale disposizione stabilisce, infatti, – sul presupposto della notoria diffusione quasi capillare di tali apparecchi nelle sale gioco e nei pubblici esercizi e della maggiore pericolosità per la salute delle persone di tali forme di gioco rispetto ad altre (pericolosità dovuta, oltre alla facile accessibilità ai luoghi di gioco, sia alla possibilità di giocare anche piccole somme di denaro sia, infine, al brevissimo tempo di appagamento di cui fruisce il giocatore di *slot machines* tra una giocata e quella successiva), che i Comuni sono autorizzati a introdurre limitazioni temporali riguardo a "sale da gioco in luogo pubblico o aperte al pubblico o un circolo privato in cui siano presenti o comunque accessibili *slot machines* e *videolottery* e tutte le forme di gioco lecito previsto dalla normativa vigente". Infine, il T.A.R. ha ritenuto che la gravata ordinanza non presti il fianco

nemmeno alla rilevata mancanza di proporzionalità della limitazione oraria da essa introdotta e di carenza di tutela dell'attività imprenditoriale lecita esercitata dalla società ricorrente. Sia questo T.A.R., sia il Consiglio di Stato hanno infatti stabilito, in sede di incidente cautelare che "...nel caso di specie, gli orari di apertura non risultano oltre modo compressi..." (Cons. Stato sez. V, ord. caut. n. 2614 del 7/7/2016 cit.), ben potendo i giocatori fruire degli apparecchi di gioco installati nella sala giochi della società ricorrente per un numero di ore giornaliere oggettivamente consistente (ben otto ore per tutti i giorni, compresi i festivi), con possibilità di giocare sia al mattino sia nella fascia oraria pomeridiana - serale. Si deve infine osservare che le limitazioni orarie introdotte con l'ordinanza comunale impugnata appaiono rispettose del necessario bilanciamento tra i contrapposti interessi in gioco (lecito esercizio di attività imprenditoriale e tutela della salute psico - fisica dei cittadini, tramite la lotta delle istituzioni alla ludopatia), in quanto, come si è accertato, tali limitazioni orarie risultano oggettivamente equilibrate. Sotto diverso angolo di visuale, esse risultano anche coerenti con la *ratio* della vigente normativa settoriale a livello nazionale e regionale (e dei principi affermati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 300 del 2011), in quanto entrambi diretti alla riduzione dei fenomeni di abuso del gioco mediante interventi mirati a limitare e inibire le possibilità di gioco nei momenti della giornata ritenuti maggiormente rischiosi (in quanto meno soggetti ai controlli della comunità) per le particolari categorie di popolazione più esposte al rischio di ludopatia, quali certamente sono i minori di età e gli adulti che abbisognano apposite specifiche cure sanitarie e/o socio assistenziali (v. T.A.R. Emilia – Romagna –BO- sez. I- n. 164 del 2015 cit.).

Sentenza n. 251 del 14/03/2019 in materia di edilizia e urbanistica

Pres. G. Di Nunzio – Est. M. Morgantini

Il condono parziale non è ammesso.

Il rilascio di condono per una parte soltanto della costruzione avrebbe il significato di condono condizionato alla demolizione della parte per la quale non è richiesto il condono.

Ciò si pone in contrasto rispetto alla non apponibilità della clausola condizionale ed altresì alla circostanza che lo stato delle costruzioni da esaminare ai fini del condono deve fare riferimento ad un termine antecedente la data di presentazione dell'istanza di condono. La sanatoria parziale non consente di rispettare tale termine antecedente perché comporterebbe l'esecuzione di opere dopo la scadenza del sopra indicato termine.

Il sistema autorizzatorio in materia edilizia si compone di due tipologie distinte di titoli: uno che riguarda le costruzioni da eseguire e l'altro le costruzioni già eseguite ossia le sanatorie. La diversità delle due tipologie autorizzatorie non consente di utilizzare i presupposti dell'una per rilasciare un titolo non corrispondente. Un titolo

edilizio che abbia ad oggetto una nuova costruzione non può evidentemente fare riferimento ad una costruzione già eseguita o, detto in altre parole, lo stato di fatto di una nuova costruzione deve essere lecito.

Sentenza n. 273 del 21/03/2019 in materia di edilizia e urbanistica

Pres. G. Di Nunzio – Est. U. Giovannini

Con la suddetta sentenza è stata decisa la controversia avente ad oggetto l'impugnazione, da parte della società ricorrente, nella sua qualità di concessionaria dell'immobile del comune di Riccione denominato "Palazzo del Turismo", della deliberazione del locale Consiglio Comunale con la quale è stata disposta la revoca della precedente deliberazione consiliare di concessione dell'immobile alla ricorrente. La società ricorrente, quale vincitrice della relativa procedura negoziata bandita dallo stesso Comune, era divenuta concessionaria del "Palazzo del Turismo" per anni 25 come stabilito dalla suddetta deliberazione consiliare. La stipula del relativo contratto, da parte del Comune era tuttavia condizionata al rilascio dell'autorizzazione a tale nuovo utilizzo da parte della Soprintendenza per i Beni Ambientali e Architettonici di Ravenna, in base alla chiara clausola contenuta nell'art. 8 del bando di gara. Il Tribunale ha respinto il ricorso, affermando che la deliberazione consiliare con cui il comune di Riccione ha revocato la concessione in uso a privati dell'edificio denominato "Palazzo del Turismo", fosse supportata da congruo apparato motivazionale. Dalla deliberazione consiliare impugnata emerge infatti chiaramente che alla base della sottrazione del suddetto fabbricato al rapporto concessorio, vi siano sopravvenute, concrete ragioni di interesse pubblico quali: "...l'esigenza sopravvenuta di razionalizzazione, in un'ottica di dismissione, degli uffici comunali dislocati fuori dalla sede di Via Vittorio Emanuele II, n. 2, alla quale ha fatto seguito il trasferimento del Settore Turismo Sport e Attività Economiche, mediante lo spostamento presso la sede del Palazzo del Turismo, nonché del Settore Servizi alla persona (Pubblica Istruzione) trasferitosi presso il fabbricato di proprietà comunale denominato "Casa della Solidarietà in zona San Lorenzo.". L'effettuazione di tali operazioni di trasferimento di uffici e personale, ha consentito al Comune – al fine di finanziare la costruzione di nuove opere pubbliche – di immettere sul mercato i locali di altri edifici comunali, in tal modo reperendo più agevolmente e in tempi assai più brevi, ben più consistenti risorse rispetto a quelle che sarebbero derivate dalla riscossione dei canoni concessori relativi al "Palazzo del Turismo. Oltre a ciò, la destinazione dell'immobile a sede di diversi uffici comunali ha comportato un'oggettiva razionalizzazione della dislocazione degli stessi, mediante concentrazione in un'unica sede di uffici prima ubicati in diverse sedi periferiche del territorio comunale, con conseguente maggiore efficienza dell'amministrazione comunale. La sentenza dà infine atto che il Comune ha evidenziato l'esistenza di un'ulteriore ragione di interesse pubblico a disporre la revoca dell'immobile in

questione, risultando in atti che, su proposta/parere della Giunta comunale, parte dell'edificio in questione è stato destinato ad ospitare attività convegnistiche.

Sentenza n. 327 del 08/04/2019 in materia di appalti pubblici

Pres. G. Di Nunzio – Est. U. Giovannini

La società ricorrente è stata esclusa dalla procedura negoziata, articolata in n. 3 Lotti, unicamente per quanto concerne il Lotto n. 1, con il quale è stata messa a gara “la fornitura di sistemi di sterilizzazione a vapore per un importo a base d’asta di €. 2.711.855,00”. Detta procedura si è svolta, secondo quanto prescritto dalla lex specialis, con modalità telematiche, ai sensi di quanto dispone l’art. 58 del D. Lgs. n. 50 del 2016, con aggiudicazione effettuata mediante il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa e con collocamento delle offerte, da parte di ciascuna impresa partecipante, sul sistema telematico della stazione appaltante (che ha utilizzato la piattaforma di SATER/INTERCENT E.R.) entro e non oltre un termine perentorio prefissato nella lex specialis. La stessa disposizione stabiliva, poi, che la presentazione dell’offerta mediante il Sistema era a totale ed esclusivo rischio dei concorrenti che si assumono ogni rischio per la mancata o tardiva ricezione dell’offerta, con esclusione di qualsivoglia responsabilità dell’Azienda USL appaltante e di SATER/ INTERCENT E.R. per disguidi tecnici o ritardi o per qualsiasi altro motivo a causa del quale l’offerta non pervenga entro il previsto termine perentorio di scadenza. Sempre l’art. 13 del Disciplinare di gara stabiliva che, nel caso che un concorrente presenti l’offerta economica non separata dall’offerta tecnica o presenti la documentazione di gara con l’inserimento di elementi concernenti il prezzo in documenti contenuti nelle buste “A” e “B”, tali fatti avrebbero costituito causa di esclusione dalla gara. Nella specie, la ricorrente è stata esclusa perché, secondo quanto risulta dal verbale della Commissione di gara del 22/10/2018, la stessa, in violazione dell’art. 16 del Disciplinare di gara, “...anziché produrre nella busta B gli allegati 7 BIS SCHEDA OFFERTA ECONOMICA e 7 TER SCHEDA OFFERTA ECONOMICA ACCESSORI senza indicazioni di prezzo e di indicazioni di tipo economico, produceva detti allegati con i prezzi esposti...”. Secondo la citata disposizione del Disciplinare di gara, infatti, la mancata separazione dell’offerta economica da quella tecnica ...ovvero, come risulta avvenuto nella fattispecie in esame, l’inserimento di elementi concernenti il prezzo in documenti contenuti nelle buste “A” e “B”, costituisce espressa causa di esclusione dalla gara. Nel ricorso, la concorrente esclusa ha sostenuto che tale inserimento di elementi concernenti il prezzo nella busta contenente l’offerta tecnica sia dipesa esclusivamente – in un contesto in cui le imprese potevano presentare l’offerta e la documentazione unicamente con la modalità telematica già predeterminata dalla stazione appaltante e senza potere operare alcuna forma di controllo delle operazioni di presentazione delle offerte mediante tali modalità (caricamento dei relativi files

sulla piattaforma della stazione appaltante), dal malfunzionamento della piattaforma telematica di INTERCENT Emilia – Romagna, nella specie utilizzata dall'amministrazione appaltante. La tesi si affida principalmente alla relazione del Consulente tecnico nominato dalla stessa ricorrente, nella quale si rileva un generalizzato malfunzionamento della piattaforma della stazione appaltante nel periodo 4 giugno 2018 – 6 giugno 2018, essendo emerse, al riguardo, diverse difficoltà per altre imprese concorrenti nelle operazioni di presentazione delle offerte, dovute sia alla lentezza delle operazioni di carico dei files con temporanei blocchi della piattaforma, sia a problemi derivanti dal fatto che le operazioni di caricamento andavano in time out senza motivo e senza che il sistema operasse la disconnessione, sia, infine, a problemi derivanti dal mancato ricevimento, da parte dell'impresa, del feedback a seguito del completamento dell'operazione di caricamento dei files. Secondo la ricorrente, tale accertato, oggettivo malfunzionamento del sistema avrebbe dovuto indurre la stazione appaltante a non ritenere responsabile dell'errore Multi Medical Service s.r.l., con conseguente aggiudicazione del Lotto n. 1 alla stessa, quale unica concorrente rimasta in gara dopo l'esclusione delle altre tre partecipanti; la stazione appaltante dovendo tenere anche conto del fatto, che il suddetto errore, concernendo l'offerta dell'unica impresa rimasta a competere, in alcun modo avrebbe potuto ledere i principi di par condicio e di segretezza delle offerte. Il T.A.R. ha respinto il ricorso, ritenendo che il complesso delle argomentazioni ivi evidenziate per sostenere che, nella specie, vi sia stato un malfunzionamento della piattaforma della stazione appaltante tale da non consentire ad essa un corretto caricamento dell'offerta e, in particolare, il corretto inserimento del file contenente l'offerta economica senza indicazione di prezzi nel "campo" relativo alla "busta B – offerta tecnica", non risultino oggettivamente congrue e comunque sufficienti all'indicato scopo. Sul punto, il T.A.R. ha valutato quali scarsamente consistenti i generici riferimenti a rallentamenti del sistema evidenziati dalla ricorrente; ciò anche in considerazione della provvisorietà e della brevità dei relativi periodi di impasse segnalati (10 – 15 minuti) dallo stesso consulente di parte nella relazione. A maggiore ragione sono state valutate quali inconsistenti e oggettivamente contraddittorie, le ulteriori argomentazioni con le quali la ricorrente, richiamando la propria relazione peritale e pur riconoscendo che l'errore che ha determinato l'esclusione è stato determinato da un successivo materiale caricamento a sistema dello stesso file già in precedenza caricato nel "campo" corretto, del tutto apoditticamente e senza fornire alcun elemento probatorio a favore della tesi sostenuta, si proclama del tutto estranea a detto errore, con mere affermazioni risultate, pertanto, in alcun modo dimostrate. La sezione ha invece ritenuto invece condivisibili, sia sotto il profilo logico sia in base alle regole della comune esperienza, la tesi sviluppata dalla resistente amministrazione sanitaria, secondo la quale l'errata operazione di caricamento dei files concernenti l'offerta è unicamente addebitabile alla ricorrente, rientrando tale specifica operazione nella esclusiva disponibilità di ciascuna concorrente, non potendo la stessa piattaforma "...caricare autonomamente alcunché...". Nella sentenza si è rilevato un ulteriore elemento a supporto e rafforzamento della tesi incentrata sull'inesistenza di "rilevante

malfunzionamento del sistema”, rappresentato dal fatto che – nello stesso coincidente periodo utile per la presentazione della domanda di partecipazione mediante caricamento sulla piattaforma SATER – la ricorrente ha potuto presentare (e ha effettivamente presentato) una regolare offerta per il Lotto n. 2 della gara. Di qui, pertanto, la coerente e logica conclusione, alla quale è pervenuta la stazione appaltante, che a causare l’errore in cui è incorsa la concorrente sia stato un successivo secondo caricamento di file operato dalla ricorrente mediante sovrascrittura nello stesso “campo” (colonna) già occupata mediante il precedente caricamento.

Sentenza n. 367 del 27/04/2019 in materia di appalti pubblici

Pres. G. Di Nunzio – Est. U Giovannini

La presente controversia concerne l’impugnazione, da parte di una società che ha partecipato alla procedura negoziata bandita da Azienda Unità Sanitaria Locale di Ferrara per “...l’assegnazione del servizio triennale di impiego di un laser al tullio e dei relativi accessori...” – del provvedimento in data 18/12/2018 di aggiudicazione della gara ad altra concorrente, dei verbali delle sedute (pubbliche e private) della Commissione giudicatrice, con particolare riferimento a quelli relativi alla seconda, terza, e quarta seduta, della determinazione dell’Azienda Sanitaria Locale di Ferrara del 7/11/2018 di nomina della Commissione giudicatrice e, infine, del Disciplinare di gara, limitatamente alle parti di interesse. Con la predetta decisione, il Collegio, dopo avere esaminato e respinto le censure della ricorrente dirette all’annullamento del provvedimento di aggiudicazione della gara e respinto, altresì, il subordinato motivo con il quale la ricorrente sosteneva che, in base all’art. 77 del D. Lgs. n. 50 del 2016, tutti i componenti della Commissione avrebbero dovuto essere “...esperti nello specifico settore cui afferisce l’oggetto del contratto...”, ha invece ritenuto fondato l’ulteriore, subordinato motivo con il quale si è rilevato che, nella gara in questione, le operazioni di valutazione delle offerte tecniche e di attribuzione dei relativi punteggi non sono state effettuate dal *plenum* della Commissione giudicatrice, come richiedono espressamente l’art. 77, c. 1, del D. Lgs. n. 50 del 2016 e gli artt. 18 e 19 del Disciplinare di gara, avendo provveduto ad esse, in concreto, due soli dei tre componenti del Collegio, assente, invece, il Presidente della Commissione, il tutto in palese contrasto con le suddette norme ed in violazione del principio del Collegio perfetto. La sezione ha accertato che le suddette disposizioni della *lex specialis* prescrivono effettivamente che la Commissione di gara “...procederà all’esame ed alla valutazione delle offerte tecniche ed all’assegnazione dei relativi punteggi applicando i criteri e le formule indicati nel bando e nel presente disciplinare...”. Pertanto, le operazioni di valutazione delle offerte tecniche e di attribuzione dei relativi punteggi doveva essere posta in essere esclusivamente dalla Commissione giudicatrice, nel *plenum* dei suoi tre componenti: Presidente e n. 2 esperti nella

materia oggetto dell'appalto. La sezione ha pertanto rilevato che sussiste la violazione dell'art. 77 del D. Lgs. n. 50 del 2016 e della *lex specialis* lamentata dalla ricorrente, avendo proceduto, la c.d. "commissione tecnica", nel terzo verbale delle sedute del seggio di gara, ad effettuare, in concreto, le valutazioni e ad attribuire i punteggi relativi alle offerte tecniche; operazioni, queste, che invece competevano esclusivamente al *plenum* della Commissione. Nella quarta seduta, invece, la Commissione giudicatrice risulta avere unicamente e acriticamente preso atto di dette valutazioni e punteggi, con successivo caricamento e inserimento di tali elementi.

Sentenza n. 499 del 31/05/2019 in materia di stato civile

Pres. G. Di Nunzio – Est. M. Morgantini

L'art. 89 del d.p.r. n° 396 del 2000 stabilisce quanto segue:

"Salvo quanto disposto per le rettificazioni, chiunque vuole cambiare il nome o aggiungere al proprio un altro nome ovvero vuole cambiare il cognome, anche perché ridicolo o vergognoso o perché rivela l'origine naturale o aggiungere al proprio un altro cognome, deve farne domanda al prefetto della provincia del luogo di residenza o di quello nella cui circoscrizione è situato l'ufficio dello stato civile dove si trova l'atto di nascita al quale la richiesta si riferisce. Nella domanda l'istante deve esporre le ragioni a fondamento della richiesta

Nella domanda si deve indicare la modificazione che si vuole apportare al nome o al cognome oppure il nome o il cognome che si intende assumere.

In nessun caso può essere richiesta l'attribuzione di cognomi di importanza storica o comunque tali da indurre in errore circa l'appartenenza del richiedente a famiglie illustri o particolarmente note nel luogo in cui si trova l'atto di nascita del richiedente o nel luogo di sua residenza."

In relazione al caso di specie i principi della disciplina possono così riassumersi:

- l'art. 89 del d.P.R. n. 396 del 2000 nell'esemplificare le ipotesi in cui il nome può essere cambiato "anche perché ridicolo o vergognoso o perché rivela l'origine naturale" non recepisce un criterio di tassatività dei casi in cui l'istanza di mutamento delle generalità può formare oggetto di favorevole assenso (così Consiglio di Stato III n° 5021 del 15 Ottobre 2013);

- la domanda di mutamento del cognome, oltre che per le cause tassative indicate dalla legge, può essere motivata anche da intenti soggettivi ed atipici, purché meritevoli di tutela e non contrastanti con il pubblico interesse alla stabilità e certezza degli elementi identificativi della persona e del suo status giuridico e sociale (così Tar Umbria n° 16 del 3 Gennaio 2018).

Sentenza n. 571 del 24/06/2019 in materia di enti pubblici

Pres. G. Di Nunzio – Est. U. De Carlo

Unioncamere Emilia-Romagna impugna la verifica amministrativo-contabile nell'aprile 2015 da parte dell'Ispettorato Generale di Finanza del Dipartimento di Ragioneria Generale dello Stato.

Il ricorso è inammissibile perché gli atti conclusivi di tali ispezioni sono dei verbali nei quali sono contenuti i rilievi in materia di contabilità e finanza pubblica con l'invito alle singole amministrazioni verificate di adeguarsi alle osservazioni ivi contenute. La mancata conformazione ai rilievi di detti verbali non comporta nessuna conseguenza di tipo sanzionatorio dal momento che non sussiste in molti casi come quello in esame un rapporto gerarchico. L'unica conseguenza in caso di inosservanza delle indicazioni è la trasmissione degli atti alla Procura Regionale della Corte dei Conti per la sua valutazione in merito a responsabilità di tipo amministrativo o contabile.

Sentenza n. 802 del 24/10/2019 in materia di pubblico impiego

Pres. G. Di Nunzio – Est. M. Morgantini

La denuncia di un reato perseguibile d'ufficio, o la proposizione di una querela per un reato perseguibile solo su iniziativa di parte, possono costituire fonte di responsabilità civile non a carico dell'amministrazione di appartenenza del denunciante, ma a carico del denunciante o querelante, in caso di successivo proscioglimento o assoluzione, solo ove contengano sia l'elemento oggettivo che l'elemento soggettivo del reato di calunnia, poiché, al di fuori di tale ipotesi, l'attività pubblicistica dell'organo titolare dell'azione penale si sovrappone all'iniziativa del denunciante (o querelante), interrompendo ogni nesso causale tra tale iniziativa ed il danno eventualmente subito dal denunciato o querelato (così Consiglio di Stato VI n° 5134 del 7 Novembre 2017).

L'attività pubblicistica dell'organo titolare dell'azione penale esclude dunque quella connessione col servizio che potrebbe in astratto giustificare un'istanza di rimborso delle spese legali.

Le persone che hanno presentato una denuncia inattendibile ne rispondono individualmente se riconosciuti colpevoli del reato di calunnia.

Del reato di calunnia non risponde invece l'amministrazione di appartenenza del denunciante, anche considerando che la responsabilità penale è personale.

Sentenza n. 818 del 28/10/2019 in materia di pubblico impiego

Pres. G. Di Nunzio – Est. U. De Carlo

Decisione sugli effetti della riforma del 2014 sulla disciplina delle propine cui avevano diritto gli avvocati dello Stato: l'accoglimento è solo di un aspetto residuale delle originarie richieste anche alla luce della sentenza della Corte Costituzionale 236/2017 nel frattempo intervenuta.

Sentenza n. 851 del 07/11/2019 in materia di appalti pubblici

Pres. G. Di Nunzio – Est. M. Morgantini

La disposizione di cui al settimo comma dell'art. 48 del d. lgs. n° 50 del 2016 (codice dei contratti pubblici) che ammette la partecipazione alla gara di un'impresa (tramite il consorzio stabile ed anche in altra forma a condizione che il consorzio indichi un'altra impresa consorziata per cui concorre) costituisce disposizione eccezionale rispetto alla regola generale della presunzione del conflitto d'interessi.

Tale disposizione non può pertanto essere applicata oltre i casi ed i tempi in essa considerati (art. 14 delle preleggi).

Ossia se il consorzio stabile partecipa in proprio, sussiste per tutte le imprese partecipanti al consorzio e partecipanti alla gara anche in altra forma il conflitto d'interessi che inibisce la partecipazione alla gara.

La mancata indicazione delle imprese consorziate per conto delle quali il consorzio concorre alla gara comporta inevitabilmente che il Consorzio partecipa in maniera indistinta per conto di tutte le imprese consorziate, alle quali, pertanto, proprio in virtù della norma sopra richiamata, è preclusa la partecipazione autonoma alla medesima gara, pena la violazione dei principi di tutela della concorrenza nonché di salvaguardia della regolarità e dell'efficacia del confronto competitivo.

Sentenza n. 945/2019 in materia di ottemperanza a decreto ingiuntivo

Pres. ed Est. G. Mozzarelli

Con essa si dispone – a seguito dell'accertata inottemperanza dell'Ente convenuto ad un decreto ingiuntivo non opposto e divenuto conseguentemente definitivo- non solo l'accoglimento del ricorso, ma anche la comunicazione della decisione alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale territoriale della Corte dei Conti ed alla Procura della Repubblica presso il Tribunale territoriale per le valutazioni di

rispettiva competenza “ in ordine rispettivamente al danno erariale pari alla maturazione degli interessi sulle somme dovute da un lato e costituendo dall’altro l’omessa esecuzione di ben due ordinanze istruttorie ed il ritardo nell’esecuzione del decreto ingiuntivo da ottemperare fatto in ipotesi idoneo ad integrare in capo all’Amministrazione convenuta gli estremi di una responsabilità penale per i reati di cui all’art. 328 primo comma e 650 cod. pen. (in senso conforme, Cassazione penale decisione n. 9400 del 1999 e TAR Umbria, decisione n. 384/2019 in casi oggettivamente affini a quelli in oggetto)”.

Sentenza n. 993 del 20/12/2019 in materia di appalti pubblici

Pres. G. Mozzarelli – Est. M.A. Russo

Nel ricorso RG 528/2019 ACCATRE STP PROFESSIONISTI ENTI PUBBLICI SRL discusso alla UP dell’11.12.2019 il Collegio ha respinto il ricorso pronunciandosi sulla questione dell’art. 36 D.Lgs. 50/2016, e del principio di rotazione nelle procedure per l’affidamento di servizi sotto soglia comunitaria. Tale principio, come precisato dal Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, sez. V, 03.04.2018, n. 2079), impone l’obbligo alle Stazioni Appaltanti di <non invitare il gestore uscente> nelle gare d’appalto sotto soglia, al fine di evitare il consolidamento di rendite di posizione in capo allo stesso e tutelare così le esigenze della più ampia concorrenza. Tuttavia, il predetto principio di rotazione per le procedure ‘sotto soglia’ non è dotato di portata precettiva assoluta, ma sopporta alcune limitate deroghe, come espressamente chiarito dalle Linee Guida n. 4 dell’ANAC sugli affidamenti sotto soglia. Nella specie, il ricorso viene respinto anche in relazione ad una carenza di interesse (poiché un eventuale accoglimento della censura <non> comporterebbe comunque la aggiudicazione alla ricorrente).

Sentenza n. 1015 del 23/12/2019 in materia di Regione contributi post sisma

Pres. G. Di Nunzio – Est. U. De Carlo

Difetto di giurisdizione su richiesta di contributo per la ricostruzione post terremoto 2012 modificando la giurisprudenza del TAR precedente in ossequio ai più recenti pronunciamenti del Consiglio di Stato.

Sentenza n. 11/2020 (camera di consiglio del 18/12/2019) in materia di pubblico impiego

Pres. G. Di Nunzio – Est. U. De Carlo

Questione relativa al risarcimento del danno da vittima delle operazioni di polizia giudiziaria nella quale si poneva un primo problema dell'applicabilità della *compensatio lucri cum damno* rispetto alle provvidenze già ricevute come vittima del dovere e poi sui criteri di quantificazione del danno patrimoniale e non patrimoniale.

Sentenza n. 25/2020 (camera di consiglio del 19/12/2019) in materia di appalti pubblici

Pres. G. Mozzarelli – Est. M.A. Russo

Nel ricorso RG n. 532/2019 discusso alla UP del 19.12.2019 il Collegio ha respinto il ricorso pronunciandosi sulla questione delle referenze bancarie e del soccorso istruttorio. Come noto, le referenze bancarie sono uno dei mezzi di prova tramite cui le imprese si qualificano sul piano economico-finanziario e costituiscono uno strumento finalizzato a dimostrare se sussistano i requisiti in questione. Nell'ipotesi in cui la referenza prodotta dall'impresa concorrente non sia idonea a questo scopo, perché quanto ivi attestato non sia ritenuto sufficiente dall'amministrazione aggiudicatrice, quest'ultima è tenuta a soccorrere l'impresa mediante l'ampio potere di regolarizzazione previsto dal codice dei contratti. Ora il problema che si pone è verificare se l'omessa allegazione di una referenza bancaria rientri o meno nell'ambito di applicazione della disciplina del soccorso istruttorio disciplinata dall'art. 83 comma 9, d. lgs. 50/2016. Nella decisione è stato dato atto che la giurisprudenza si è pronunciata in maniera non univoca. Una parte della giurisprudenza ha ritenuto che l'inidoneità delle referenze bancarie non è suscettibile di regolarizzazione in quanto l'art. 83 comma 9 d. lgs 50/16 si riferisce all'ipotesi di integrazione, chiarimento e/o completamento di documenti e dichiarazioni e il difetto delle referenze bancarie previste dalla legge di gara non consente alla stazione appaltante di considerare comprovato, in capo all'impresa partecipante, il possesso dei requisiti economici e finanziari, i quali a norma dell'art. 46 comma 1 bis, assumono valenza di elemento essenziale dell'offerta (sul punto, cfr. Tar Sicilia, Catania, . 226/2018; parere dell'ANAC n. 100 del 26 novembre 2014; principi enunciati nelle decisioni del Consiglio di Stato, Ad. Plen., n. 16/2014 e n. 9/2014); una seconda parte della giurisprudenza ha chiarito che l'omessa allegazione di una referenza bancaria rientra nell'ambito di applicazione della disciplina del soccorso istruttorio disciplinata dall'art. 83 comma 9, d. lgs. 50/2016, trattandosi di un

elemento estraneo all'offerta economica che si riferisce all'oggetto dell'appalto (TAR Latina, sez. I, 23.02.2018 n. 88). Nel caso di specie, si è preferito aderire al primo e più restrittivo orientamento e respingere il ricorso.



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER L'EMILIA ROMAGNA
SEDE DI BOLOGNA

IL PRESIDENTE

PROGRAMMA DI GESTIONE DEL CONTENZIOSO PENDENTE AI SENSI
DELL'ART.37 D.L. 98/11 PER IL 2020

1. Il quadro normativo è costituito essenzialmente dal codice del processo amministrativo, dall'art.37 del D.L. n.98/11, dai criteri attuativi elaborati per la Giustizia Amministrativa il 15.9.11 dal Consiglio di Presidenza della G.A., nonché dalla sua direttiva organizzativa in data 18.1.13 e successive modifiche.
2. La partecipazione istruttoria del Foro è stata resa principalmente mediante l'incontro, in data 30.1.20, al quale sono stati invitati gli ordini professionali della circoscrizione del TAR Emilia Romagna, sede di Bologna, le avvocature Distrettuale dello Stato, della Regione e del Comune di Bologna, nonché gli organismi di categoria presenti in loco. La partecipazione ha avuto il contributo del Presidente della Seconda Sezione e del Segretario Generale.
3. Con riferimento agli obiettivi programmatici indicati per lo scorso anno 2019, ovvero l'obiettivo dell'incremento della produttività per magistrato e in specie l'obiettivo di riduzione del contenzioso pendente, questi sono stati raggiunti, oltre i limiti previsti. Infatti, il numero complessivo dei ricorsi pendenti è sceso dai 2766 alla fine del 2018 ai 2452 alla fine del 2019, con una riduzione quindi di 314 ricorsi pendenti, pari all' 11,4% in meno, percentuale che ha consentito al TAR Emilia Romagna di adempiere nel 2019 come negli anni precedenti, alle prescrizioni di produttività di cui all'art. 37 del D.L. 98/11. Questo risultato è stato possibile in sostanziale costanza del numero di nuovi ricorsi depositati rispetto all'anno precedente (da 1000 a 1008) perché pur essendo lievemente diminuito il numero delle sentenze ordinarie (da 672 a 626) sono aumentate in misura superiore quelle brevi (da 212 a 253), in presenza della costanza delle istanze cautelari che le originano (da 528 a 527). Si segnala che i dati sui ricorsi depositati devono essere depurati dai c.d. doppi depositi

effettuati dagli avvocati con il PAT, diminuiti nel 2019 rispetto l'anno precedente (da 61 a 18). Inoltre, il numero di decreti monocratici decisorii, nonostante la naturale progressiva riduzione del cd contenzioso fittizio pendente, è rimasto alto, pur diminuito (da 422 a 398 decreti).

4. Con riferimento agli obiettivi programmatici per il corrente anno 2020, l'obiettivo di riduzione del contenzioso pendente è condizionato negativamente dal permanere di una elevatissima scopertura d'organico, essendo in servizio solo 7 magistrati, a fronte di un organico quantificato in 11 magistrati, una scopertura d'organico superiore a quella media dei TAR. Questa situazione migliorerà a partire dal 15 febbraio 2020 quando sarà assunto un nuovo magistrato. Nonostante le difficoltà, è programmato l'obiettivo di eliminare, con provvedimenti collegiali e monocratici, il contenzioso pendente non fittizio ultratriennale, ovvero quello per il quale è ipotizzabile, in astratto, il risarcimento del danno per ritardata giustizia.
5. Per perseguire l'obiettivo dell'incremento della produttività per magistrato, si adottano, nel predetto quadro di riferimento, le indicazioni contenute nei menzionati criteri del CPGA (all.1) e si recepiscono, nelle loro linee guida, le indicazioni condivise espresse dai partecipanti alla riunione del 30.01.2020.
6. Inoltre e in particolare, si adotteranno le seguenti misure e obiettivi programmatici, ferma la possibilità di ulteriori interventi, anche a seguito dell'esperienza maturatasi con il processo amministrativo telematico:
 - 6.1 prosieguo dell'attività di verifica, come indicato nella circolare del CPGA del 14.7.15, delle effettive pendenze presso il TAR per ridurre le discordanze tra i dati presenti in SIGA e la reale situazione del contenzioso, con particolare riferimento all'esatta indicazione dello stato dei fascicoli processuali, nonché all'effettiva condizione dei requisiti per emanare decreti di perenzione e, quindi, per velocizzare la loro emanazione e la definizione di tali cause anche se a seguito di eventuale opposizione;
 - 6.2 aumento del numero di pronunce monocratiche presidenziali, non contingentate dai criteri del CPGA in data 18.1.13, con particolare riferimento a quelle destinate a definire le cause divenute improcedibili;
 - 6.3 impulso alla definizione con sentenza in forma semplificata, qualora ne ricorrano le condizioni, delle cause portate in camera di consiglio per l'esame cautelare;
 - 6.4 applicazione della disposizione legislativa del c.p.a., introdotta con l'art.71bis, ovvero del rito di definizione camerale dei ricorsi con istanza di prelievo, qualora il CPGA emani nuovi criteri che prevedano l'assegnazione di tali cause

in aggiunta a quelle ordinarie, contingentate dalla direttiva del 18 gennaio 2013;

- 6.5 vaglio urgente delle istanze di prelievo per la fissazione del merito, tenendo conto del primario criterio cronologico e delle priorità di fissazioni imposte dalla legge, come in caso dei riti “speciali” oppure come in caso di sospensive accolte in primo o secondo grado, o richieste dal Giudice d’Appello, quando accoglie un’istanza cautelare nel limite di investire il Giudice di prime cure di una sollecita fissazione del merito ex art. 55, c.10, cpa oppure anche in assenza di una delibazione in punto di diritto e solo per ragioni di danno, secondo una prassi del Giudice d’Appello sempre più diffusa e che comprime in proporzione la possibilità di accogliere le istanze di prelievo;
- 6.6 doverosa attuazione del principio di sinteticità e chiarezza sia nei confronti dei magistrati sia degli avvocati, nel rispetto dell’autonomia giurisdizionale e difensionale, invitando, ad es., gli avvocati ad adempiere alle prescrizioni contenute nel decreto n.167 del 2016 emanato dal Presidente del Consiglio di Stato (all.2) in attuazione dell’art. 13ter, all. 2, c.p.a.; principio che, per i magistrati, richiede anche l’applicazione delle indicazioni contenute nella nota del Presidente del Consiglio di Stato del 22 dicembre 2016;
- 6.7 assegnazione tendenziale delle cause già trattate da un giudice relatore e delle cause connesse al medesimo relatore, così da agevolarne l’ottimale studio e rendimento;
- 6.8 fissazione il più possibile anticipata del ruolo di merito e ricerca approfondita delle cause connesse, al fine di agevolare l’attività difensionale e l’emersione di sopravvenute carenze di interesse. Interlocuzione e collaborazione col Foro per garantire l’armonia necessaria a favorire, oltre i diritti di difesa in contraddittorio, la produttività dell’attività difensionale, la quale deve, ove possibile, inserirsi congruamente nel complesso organizzativo e funzionale del TAR, come avviene quando un avvocato deposita tempestivamente istanze di rinvio, cancellazione dal ruolo, riunione, improcedibilità, motivi aggiunti, ecc., in modo da poter sostituire nei termini prescritti cause già fissate non più mature per la decisione collegiale con diverse cause che presentano dette caratteristiche, oppure come avviene quando un avvocato comunica tempestivamente le connessioni dei ricorsi di sua conoscenza, oppure ancora quando si contrasta il rischio di prassi con conseguenze dilatorie della definizione nel merito di cause con sospensiva accolta;
- 6.9 fissazione di alcune udienze tendenzialmente monotematiche o con omogenee questioni di diritto, nonché di udienze o ruoli destinati ad agevolare l’emersione del cd contenzioso sommerso e fittizio;

6.10 attività informativa e organizzativa per il personale di magistratura e di segreteria, necessaria per l'ottimale svolgimento del processo amministrativo telematico e, in ogni caso, a questo fine, massima collaborazione di magistrati e segreteria con gli uffici informatici centralizzati, da un lato, e gli avvocati e le parti del giudizio, dall'altro, così da superare gli inevitabili inconvenienti tecnici e cogliere l'occasione del passaggio dal cartaceo al digitale per aumentare l'efficienza del processo amministrativo nel prioritario interesse della collettività, come, tra l'altro, è in specie necessario per adeguare alle peculiarità del mezzo telematico le esigenze dimensionali di documentazione.