



**Tribunale Amministrativo Regionale  
per l'Emilia-Romagna  
Sede di Bologna**



**Relazione del Presidente Andrea Migliozi**

**Bologna 15 marzo 2021**

## INDICE

- I. Introduzione Saluti e Ringraziamenti
- II. Notazioni ed Eventi
- III. L'attività giurisdizionale nell'anno 2020
- IV. Sensazioni Prospettive e Conclusioni

Allegato 1. Statistiche

Allegato 2. Giurisprudenza rilevante anno 2020

## I. Introduzione – Saluti e Ringraziamenti

Prima di porgere il mio più cordiale saluto, sento il dovere di fare le doverose presentazioni ai destinatari di queste minime note e ai cittadini tutti della comunità emiliano-romagnola.

Sono Andrea Migliozi, il Presidente di questo Tribunale Amministrativo Regionale sede di Bologna che ho l'onore di presiedere e dove mi sono insediato, da remoto ahinoi! in tempo di piena pandemia, il 3 aprile 2020; in precedenza sono stato titolare della Presidenza del TAR della Valle d'Aosta e prima ancora componente, quale Consigliere di Stato, della IV Sezione del Consiglio di Stato. La situazione di grave emergenza sanitaria imperante nel periodo marzo-giugno 2020 mi ha impedito di essere presente in quel di Bologna per ben tre mesi e solo nel luglio 2020, ad emergenza appena appena attenuata ho messo piede nel palazzo di via D'Azeglio 54, splendida sede del Tribunale.

Inutile dire che il perdurante periodo di restrizioni antipandemia mi ha precluso la possibilità di effettuare le visite istituzionali e spero poter rimediare a questo doveroso adempimento appena questo autentico flagello con l'aiuto del buon Dio ci abbandonerà.

Dunque il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, il nostro Organo di autogoverno, ha deciso di riservare unicamente all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 del Consiglio di Stato le modalità di celebrazione di detto evento in presenza, rimettendo ai Presidenti dei vari TAR ogni decisione su eventuali diverse forme di cerimonia.

Ho ritenuto, peraltro, parimenti con altri colleghi di numerosi Tribunali Amministrativi Regionali in una situazione di emergenza sanitaria di così alta drammaticità soprassedere in ordine a qualsiasi forma di celebrazione e nondimeno non posso e non mi voglio sottrarre al compito di dare contezza in primis alla popolazione tutta dell'Emilia-Romagna, alla classe forense e a tutti i soggetti che rappresentano e agiscono in nome e per conto di istituzioni ed organismi di diritto pubblico ma anche delle associazioni private, dell'attività svolta da questo Tribunale amministrativo nell'anno 2020.

Sì, perché nel trascorso anno, come quello in corso l'attività giurisdizionale di spettanza di questo Ufficio non è stata mai interrotta e la domanda di giustizia sia in via di urgenza collegiale che monocratica oltreché in sede di rito del merito è stata regolarmente erogata senza interruzione, spero con esito soddisfacente da parte degli utenti quanto ai contenuti, tempi e modalità.

Ciò detto, mi sembra doveroso porgere un cordiale saluto al Presidente della Giunta Regionale dell'Emilia Romagna Stefano Bonaccini, al Presidente del Consiglio Regionale Emma Petitti, al Sindaco della Città di Bologna Virginio Merola, al Presidente del Consiglio Comunale Luisa Guidone, al Prefetto di Bologna Francesca Ferrandino, al

Rettore dell'Università degli Studi Alma Mater Studiorum ing. Ubertini, al direttore della SPISA, prof. Giuseppe Caia, al Presidente della Corte di Appello di Bologna e al Procuratore Generale, al Presidente del Tribunale civile e penale, al Procuratore capo della Repubblica di Bologna, al Presidente della Corte dei Conti sezione giurisdizionale, al Procuratore Generale della Corte dei Conti e al Presidente della sezione di controllo, ai colleghi tutti della magistratura ordinaria, civile e penale, contabile e tributaria con cui esercitiamo in una posizione di terzietà e di indipendenza l'attività giurisdizionale in questo territorio di competenza.

Saluto il Difensore civico regionale, il Garante del contribuente, il Garante dei detenuti, i Comandanti militari dell'Esercito, i vertici dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Questura di Bologna, il Comandante della Polizia Locale di Bologna, il Comandante dei Vigili del Fuoco e i titolari tutti degli uffici pubblici; ovviamente mi scuso di qualche involontaria omissione.

Un caloroso saluto poi agli avvocati del libero foro, nostri abituali interlocutori istituzionali: ho potuto piacevolmente constatare – e di tanto va dato doverosamente atto – il loro apporto prezioso e collaborativo all'organizzazione e svolgimento delle udienze mediante gli strumenti telematici nonché la correttezza e il garbo professionale da tutti mostrati: al riguardo mi duole non aver potuto a causa della pandemia intensificare quei rapporti di collaborazione e di confronto con la classe forense già iniziati in particolare con le associazioni degli avvocati amministrativisti nelle persone dell'avv. Roberto Manservigi e della delegata per la giustizia amministrativa del Consiglio dell'Ordine di Bologna avv. Beatrice Belli in un rapporto di condivisa collaborazione diretto a migliorare il servizio giustizia su questo territorio cui concorrono con pari dignità giudici e avvocati, nel rispetto dei rispettivi ruoli istituzionali. Altrettanto dicasi per gli avvocati degli enti pubblici, ivi compresi quelli degli enti locali, anch'essi estremamente professionali e collaborativi.

Un saluto anche all'Avvocatura dello Stato che non ha fatto mancare e penso non farà mancare per il futuro la sua significativa presenza per adesso da remoto e al più presto di persona.

Un saluto ai rappresentanti dei mezzi d'informazione che svolgono un servizio pubblico particolarmente importante e delicato e che hanno già dato dimostrazione del loro interesse per l'attività di questo Tribunale.

In ultimo, ma non per ultimo uno speciale, devoto saluto a sua Eminenza Monsignor Matteo Zuppi, Cardinale - Arcivescovo di questa Città, per l'alto magistero che esercita con impeccabile, umana dedizione e al quale mi permetto di richiedere per tutti noi la sua preghiera.

Quanto ai ringraziamenti, non posso esimermi dal ringraziare per la fattiva collaborazione svolta, il personale delle Segreterie delle due Sezioni e degli altri servizi istituzionali per avere lavorato con dedizione e puntualità sotto l'abile ed accorta direzione della Segretaria

Generale dott. Lucia Guglielmi. Uno specifico ringraziamento va pure alla dott. Roberta Ranon, Segretaria della I sezione da me presieduta per la diligente opera di raccolta e di elaborazione dei dati statistici, come in dettaglio esposti nell'apposito documento qui allegato.

Come non ringraziare poi, le colleghe e i colleghi tutti, nelle persone di Giancarlo Mozzarelli, Presidente della Sezione II, Umberto Giovannini, Marco Morgantini, Paolo Amovilli, miei compagni di viaggio della sezione da me presieduta e poi Maria Ada Russo, Jessica Bonetto, Stefano Tenca della seconda sezione per la diligenza, l'impegno e la sensibilità dimostrate da tutti nel lavoro svolto.

## II. Notazioni ed Eventi

Mi asterrò volutamente dall'affrontare tematiche giuridiche per non appesantire questa occasione d'incontro che vuole essere una presentazione più che una celebrazione, rinviando la trattazione delle problematiche per così dire di politica giudiziaria alle successive inaugurazioni degli anni giudiziari a venire quando le nostre menti saranno sgombre da incubi del genere di quello che stiamo vivendo e saremo forse anche muniti di più disponibilità d'animo.

E allora mi sia consentito alcune considerazioni di carattere personale collegate in qualche modo, con benefici effetti, all'attività istituzionale che sono andato a svolgere e svolgerò unitamente ai miei colleghi e al personale tutto di questo Ufficio.

Non posso non prendere l'abbrivio dall'impatto che ho avuto con la realtà bolognese sia pure sulla scorta di una esperienza lavorativa articolata purtroppo su un più che breve periodo di lavoro in presenza e per la maggior parte da remoto.

Impressioni e sensazioni iniziali comunque trasformatesi in concreti elementi di giudizio univocamente direzionati a trarre utilissime indicazioni sull'humus che anima il mondo delle istituzioni pubbliche di questa Regione e in particolare, della Città di Bologna con le quali sia pure in una posizione di autonomia e terzietà questo Tribunale va a confrontarsi.

In primis un doveroso omaggio a questa Città.

Sono rimasto impressionato dalla eccezionale valenza del suo patrimonio artistico-monumentale ivi compreso lo stesso aspetto urbanistico, un unicum di preziosità che devo ammettere non aver in precedenza abbastanza apprezzato almeno fino alla mia assegnazione in loco e a tale colpevole manchevolezza mi riprometto di rimediare al più presto.

Mi corre altresì piacevolmente l'obbligo di sottolineare il quid pluris che colpisce ed affascina: l'atmosfera culturale che permea la città e le conferisce una specifica connotazione di segno positivo, e cioè un afflato di mente e anche di cuore che coinvolge chi ci vive, riconducibile a più ragioni, di ordine storico-politico-sociale e che certamente trae linfa vitale dalla presenza di gloriose istituzioni scientifico-culturali presenti sul territorio tra cui va annoverata sicuramente l'Alma Mater Studiorum che qui attrae possiamo dire da tutte le parti del mondo centinaia di studenti e che costituisce l'identità stessa della città.

Ebbene, vero è che gli organi giurisdizionali svolgono com'è noto la loro attività secondo un rigido principio di terzietà ed indipendenza in un servizio scevro da ogni condizionamento e a tale regola non si sottrae e non vuole sottrarsi ovviamente anche l'Ufficio da me immeritadamente rappresentato. Nondimeno, sono stato sempre del parere che un Tribunale amministrativo non può ergersi a "turris eburnea" in una sorta di dorato e autoreferenziale autoisolamento, ma deve sentirsi parte integrante, nell'ambito e nei limiti della indiscutibile autonomia dei compiti ad esso assegnati, della realtà socio-culturale in cui opera e di cui sente gli umori, il che significa sentirsi in definitiva più vicini alla popolazione al servizio della quale si è chiamati a volgere il compito istituzionale di rendere giustizia.

In questa ottica e per queste sole "nobili" finalità questo Tribunale ha deciso su impulso dello scrivente di istituire nel maggio del 2020 una struttura di formazione decentrata che ha ricevuto l'approvazione, espressa con vivo compiacimento, dell'Organo di autogoverno della giustizia amministrativa.

Questa struttura ha come finalità l'organizzazione e promozione di seminari di studi e di convegni nel settore del diritto amministrativo nonché di assistenza e tutoraggio dei soggetti laureati e cultori della materia del diritto pubblico, il tutto interfacciandosi con la gloriosa Scuola di specializzazione per gli studi sulla pubblica amministrazione (la SPISA) e con il Dipartimento delle Scienze Giuridiche dell'Alma Mater raccordando sinergie che non possono non giovare a tenere alta la fama e la tradizione degli studi giuridici di una civitas che ha visto proprio nel complesso conventuale adiacente al palazzo che ospita questo Tribunale in epoca medioevale gli allievi del giurista Irnerio dare pareri legali.

Questa gloriosa tradizione, è superfluo dirlo, mi carica e ci carica di non poca e sentita responsabilità di adempiere bene ed al meglio il nostro dovere di giudici. In questi sensi si pone un altro evento mi scuserete che va ascritto a merito di questo Ufficio e della stessa Città di Bologna, l'aver l'Ufficio Studi e Massimario della Giustizia amministrativa (con l'avallo del nostro Organo di autogoverno) deciso nell'ottobre del 2020 di individuare in Bologna presso il locale TAR la sede dove svolgere un corso di formazione e di studio per i magistrati amministrativi di tutta Italia ed è la prima volta che una scelta di così elevata valenza va ad interessare questo Tribunale amministrativo e questa Città.

L'evento si sarebbe dovuto svolgere nella primavera del 2021, ma per ovvie ragioni legate alla pandemia è stato rinviato al prossimo ottobre quando, lo si spera, possiamo celebrarlo in presenza.

### III. Attività Giurisdizionale svolta nel 2020

Passiamo molto brevemente alla disamina del contenzioso affrontato e definito da questo Tribunale nell'anno 2020. Preliminarmente si fa rinvio per una più ampia e completa disamina, al documento unito alla presente relazione recante in dettaglio tutti i dati statistici dell'attività giurisdizionale svoltasi nell'annualità trascorsa ivi compresi i grafici recanti l'indicazione degli elementi comparativi con le altre annualità (allegato 1).

Qui ovviamente mi limito a ricordare in maniera molto sintetica i numeri più importanti che hanno contrassegnato l'attività dalle due Sezioni:

- a) i ricorsi introitati nel 2020 sono 890, mentre nel 2019 sono stati 1008 a dimostrazione di un significativo decremento dell'afflusso di gravami;
- b) la disaggregazione per materie dei 980 ricorsi vede prevalere nell'ordine, edilizia ed urbanistica (136) con una differenza in meno rispetto all'anno 2019 (180) di meno 44; quindi gli stranieri con 119 ricorsi con un sostanziale equilibrio rispetto all'anno 2019 (125); ancora pubblico impiego per la parte di competenza del g.a. (84 ricorsi) anche qui con poca differenza con il 2019 e la materia degli appalti con 76 ricorsi, invece con un significativo decremento, ben 32, rispetto all'anno 2019 in cui i ricorsi sono stati 108.

Non so se quest'ultimo dato ha un suo specifico collegamento con la crisi economica in parte legata alla vicenda Covid che ha dissuaso i potenziali ricorrenti ma mi piace altresì pensare ottimisticamente che i soggetti pubblici operanti sul territorio hanno fatto buon governo delle relative procedure.

Né va escluso un altro elemento che fa da deterrente e cioè il pagamento di un contributo unificato di notevole entità e anche questo può essere un elemento di scoraggiamento per le imprese più piccole a fronte dell'alea che peraltro accompagna l'esito del giudizio;

- c) i ricorsi definiti sono 1047 (a fronte dei 890 affluiti nell'annualità di riferimento) e, alla data del 31 dicembre 2020 i ricorsi complessivamente pendenti sono 2270. Quest'ultimo dato merita una particolare attenzione anche sul piano delle scelte operative se si vuole che un problema di concreta rilevanza non rimanga solo una vox clamans in deserto.

Quello dell'arretrato invero è uno dei temi più scottanti che affliggono la giustizia, anche quella amministrativa, riconducibile quanto alla sua insorgenza e consistenza a varie situazioni anche anomale stratificatesi nel tempo e che ricadono pesantemente sull'attualità.

Sia quel che sia, uno degli obiettivi che mi sono riproposto è quello di affrontare questo annoso problema che affligge anche il nostro Tribunale sicché mi pare opportuno se non doveroso tentare, quanto meno di conseguire la riduzione in una dimensione per così dire fisiologica della giacenza storica dei ricorsi ancora non definiti.

In proposito ho deciso (e la determinazione è stata avallata dall'Organo di autogoverno) lo svolgimento nei primi mesi del 2021 di due udienze di smaltimento dell'arretrato.

Sta vivamente a cuore di questa Presidenza conseguire un buon risultato compatibilmente con i carichi di lavoro prescritti e con la dotazione piuttosto contenuta di personale di magistratura di questo Ufficio in ordine, sia pur gradualmente, ad un consistente abbattimento dell'arretrato, sì da non poter escludere di chiedere se del caso l'applicazione in via straordinaria e per tempi determinati di altri magistrati.

Avrò un chiodo fisso, ma una giustizia resa non in tempi brevi e neppure ragionevolmente brevi si traduce in una sorta di denegata giustizia. Sicuramente il codice del processo amministrativo unitamente all'entrata in vigore del processo amministrativo telematico (PAT) si è rivelato uno strumento formidabile per velocizzare i tempi delle decisioni e non so se questo è sufficiente, ma vi assicuro che questo Tribunale si farà carico di evadere prontamente l'esigenza di tutte le parti in causa di avere una risposta di giustizia in tempi brevi in ragione della rilevante incidenza del contenzioso sugli interessi economici in gioco e del valore giuridico e fattuale che assume il fattore tempo ai fini dell'utile fruizione del bene della vita rivendicato dall'utenza.

Mi sono ripromesso, in apertura, di tralasciare commenti, ma un dato mi preme metterlo in evidenza: nel 2020 sono stati depositati aggiungendosi ad altri già numerosi gravami del genere prodotti negli anni precedenti, svariati ricorsi avverso provvedimenti prefettizi recanti misure interdittive ai sensi della normativa antimafia a carico di imprese e ditte operanti sul territorio emiliano-romagnolo.

Il fatto che la regione sia "attenzionata" da possibili infiltrazioni di organizzazioni malavitose non deve meravigliare attesa la forza per così dire espansiva di siffatto fenomeno, nondimeno è certamente un campanello di allarme che deve far tenere la guardia alta quanto alla salvaguardia della sicurezza e dell'interesse pubblico, esigenze di tutela di cui questo Tribunale si è fatto e si farà carico, fermo restando la verifica di legittimità dei provvedimenti di carattere restrittivo alla stregua delle pur innegabili garanzie procedurali e dei principi costituzionalmente garantiti in tema di libertà di iniziativa economica, così come interpretati nella elaborazione giurisprudenziale resa da questo Tribunale amministrativo conformemente peraltro al giudice di secondo grado (in specie, III Sezione del Consiglio di Stato).

Tutto questo, ci tengo a sottolinearlo, nell'intento non di ottenere un consenso autocelebrativo, ma allo scopo di voler proficuamente operare per il bene della comunità.

#### IV. Consuntivo, Prospettive e Conclusioni

Udienze in videoconferenza, assenza di inaugurazione di anni giudiziari non come cerimonie autocelebrative ma come solenni momenti di doveroso omaggio al servizio giustizia ci ricordano che viviamo nel tempo del Covid in cui (è cosa dura ammetterlo ma realistico pensarlo e dirlo) quasi prevale una demotivazione di fondo che quasi snatura le cose, quella stessa demotivazione che da un anno in qua inibisce la libertà di vivere.

Abbiamo dunque operato con modalità telematiche, virtuali, strumentazioni, con tutto il rispetto della tecnica comunque quasi innaturali, (non a caso più di qualcuno anche in posizione autorevole si è spinto a dire che in fondo questa non è giustizia, defraudata com'è della componente umana) e queste condizioni di lavoro auguriamoci di poter presto dimenticare.

Nondimeno occorre dare atto che sono state emesse decisioni e provvedimenti giurisdizionali vari nell'oggetto e molteplici nel numero, tutte evase nel rispetto delle previste garanzie processuali e che al di là degli esiti che possono essere come sempre opinabili, costituiscono statuizioni dal contenuto concreto e tangibile ed è da questo confortante e vivificante dato che occorre ripartire, quello di avere questo Tribunale così come tutte le articolazioni dell'intero plesso giurisdizionale amministrativo di questo Paese in un periodo così altamente drammatico per la vita dell'intera comunità nazionale sempre e comunque assicurato il servizio giustizia in favore dell'utenza.

Noi non ci arrendiamo, e continueremo anche quest'anno e per gli anni a venire, covid o senza covid a lavorare con impegno come prima e più di prima e con non meno entusiasmo, con l'unico fine, condiviso sicuramente dalla classe forense, categoria coprotagonista del processo amministrativo, di assicurare nel migliore dei modi possibili la risposta alla domanda di giustizia rivolta dall'utenza, sia essa pubblica o privata.

Come sempre la relazione annuale, anche quella qui resa con carattere sintetico, è un momento di bilancio del passato e di programmazione del futuro.

Non dobbiamo essere certo noi a dirlo (col rischio di una non consentita autoreferenzialità) ma credo sommessamente che i risultati conseguiti da questo Ufficio giudiziario ad onta delle difficoltà logistiche incontrate rechino una connotazione di segno positivo.

Nondimeno essi non ci appagano nutrendo la legittima ambizione di migliorare sia la quantità che la qualità del prodotto con la non celata ambizione di poter essere per la parte che ci compete uno dei punti fermi di riferimento istituzionale per il cittadino ma anche per gli amministratori di questa Regione ai fini della soluzione delle problematiche sottese alla non facile gestione dei procedimenti diretti a dare servizi ed utilità ai componenti delle comunità che rappresentano. Certamente non mancano criticità anche in un territorio come questo in cui pur vige un'ottima cultura della gestione dei servizi pubblici ed è nostro intendimento contribuire con le nostre decisioni a consolidare e sviluppare queste buone pratiche, il tutto da parte nostra con la massima umiltà intellettuale, trasparenza ed imparzialità, quali regole giuridiche ma prima ancora etiche assolutamente inderogabili cui informare l'attività giurisdizionale.

Siamo e saremo giudici terzi ed imparziali ma a me piace sapere o quanto meno immaginare di essere considerati parte integrante della comunità emiliano-romagnola e perché no? vicini al cittadino come ammonisce forse l'abusato ma sempre efficace aneddoto che vuole l'umile mugnaio di Potsdam fiducioso di trovare un giudice a Berlino.

E mi avvio alla conclusione, con un auspicio

Norberto Bobbio in un suo scritto diceva che l'eguaglianza sociale passa attraverso la giustizia, ma che in essa bisogna crederci.

Ecco, questo è l'augurio che oggi rivolgo a me stesso e all'istituzione pubblica che presiedo: che il popolo emiliano-romagnolo "creda" fermamente in questo Tribunale amministrativo per quello che nel 2020 ha fatto e per ciò che in questo anno 2021 e per gli anni a venire farà.

Un augurio questo e nel contempo una promessa, anzi un preciso impegno al quale chi scrive, i miei colleghi e i collaboratori tutti di questo Tribunale non intendono minimamente sottrarsi.

Grazie dell'attenzione

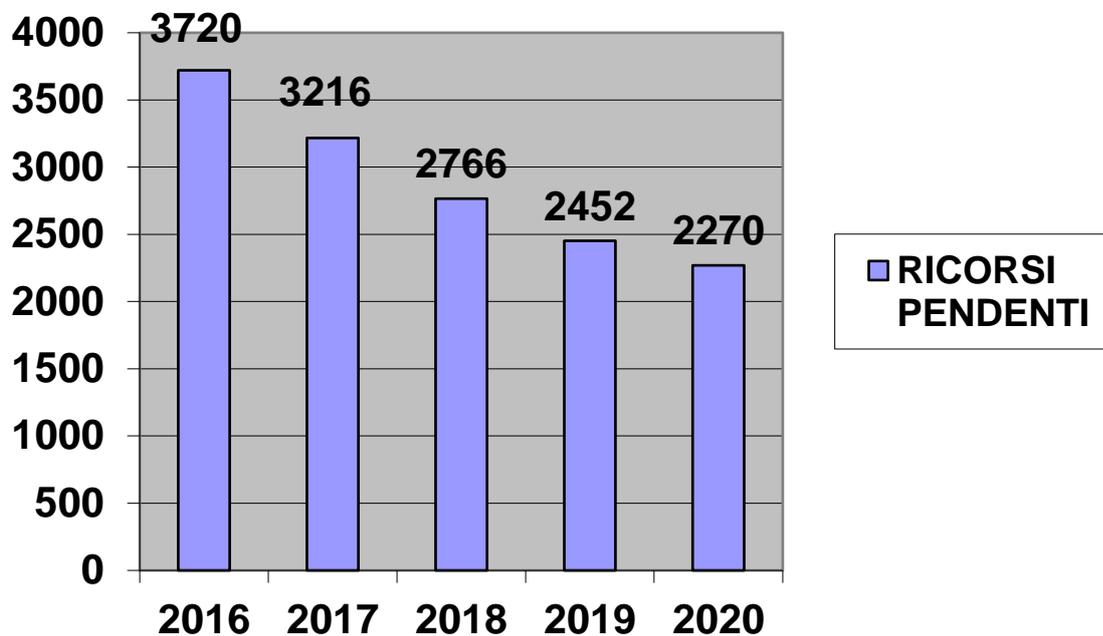
Andrea Migliozzi

Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale Emilia-Romagna sede di Bologna

# *Allegato 1*

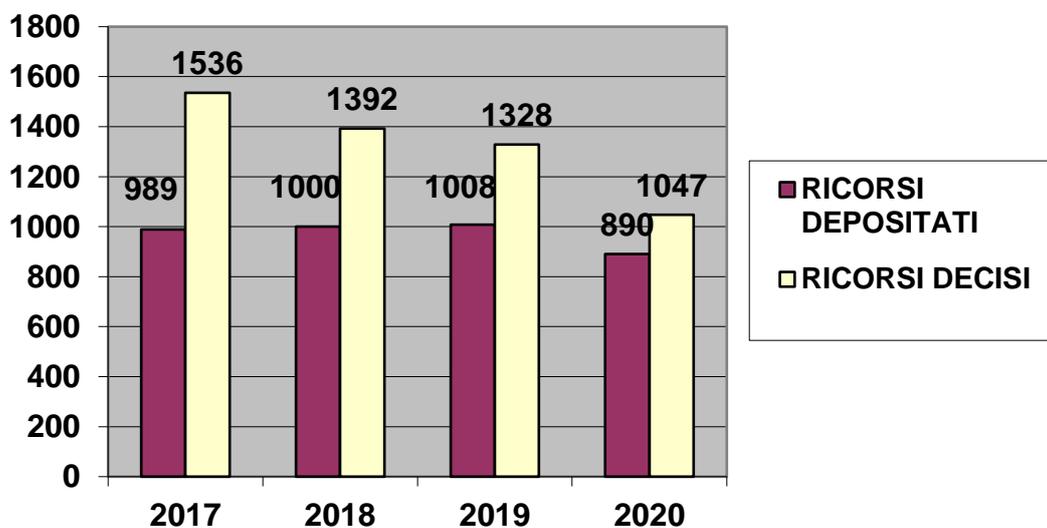
**Statistiche**

## STATISTICA PENDENTI 2016-2020



## STATISTICA RICORSI DEPOSITATI/DECISI

2017-2018-2019-2020

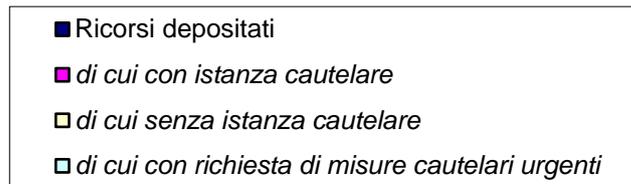
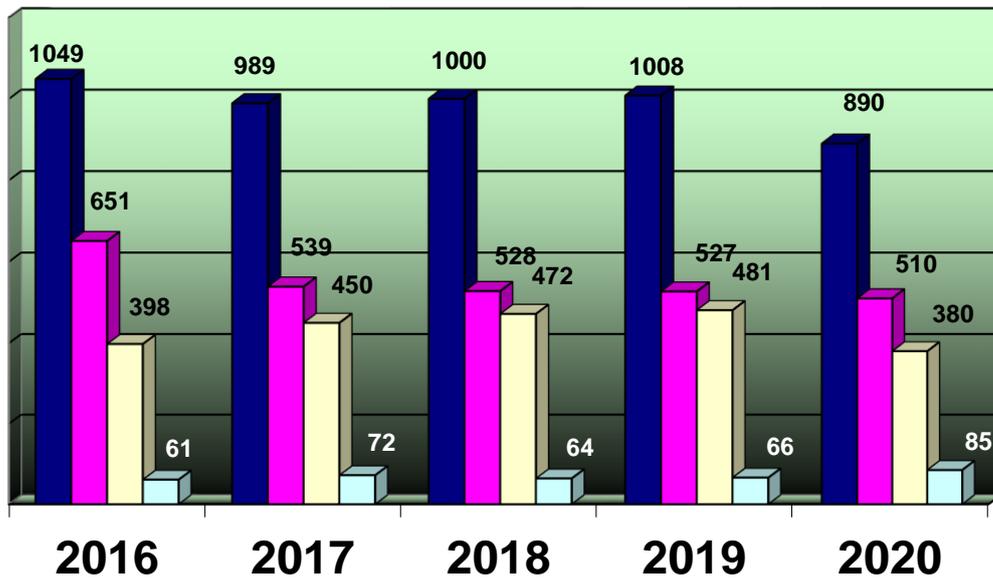


**RICORSI PENDENTI AL 31 12 2020**  
**SUDDIVISI PER ANNO DI DEPOSITO**

<b>ANNO DI DEPOSITO</b>	<b>RICORSI PENDENTI</b>
<b>2011</b>	<b>1</b>
<b>2012</b>	<b>2</b>
<b>2013</b>	<b>6</b>
<b>2014</b>	<b>15</b>
<b>2015</b>	<b>187</b>
<b>2016</b>	<b>294</b>
<b>2017</b>	<b>305</b>
<b>2018</b>	<b>409</b>
<b>2019</b>	<b>455</b>
<b>2020</b>	<b>596</b>
<b>TOTALE</b>	<b>2270</b>

# RICORSI DEPOSITATI NEGLI ANNI 2016 – 2020

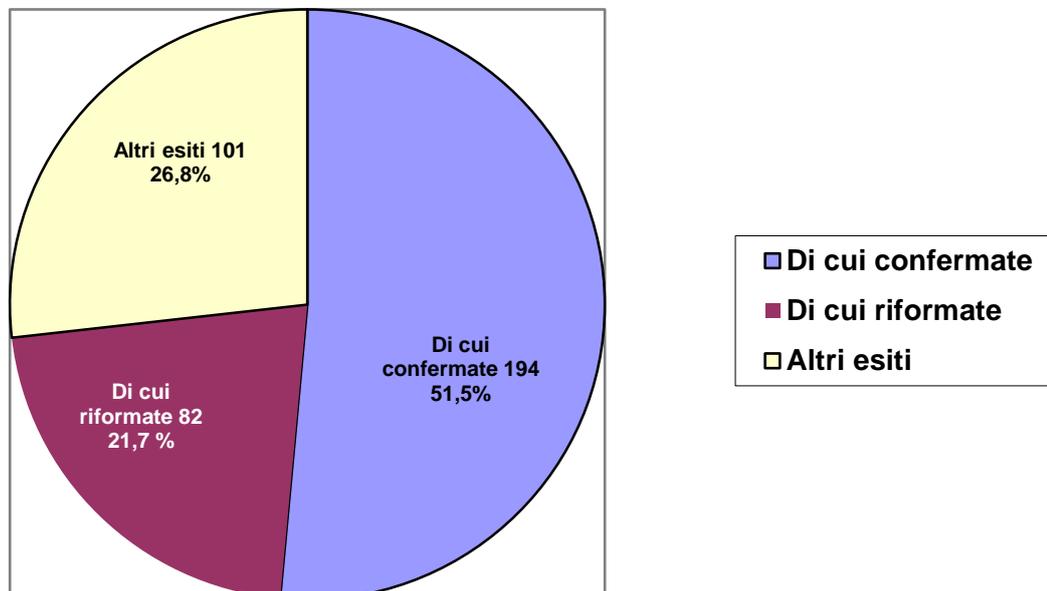
## RICHIESTA DI MISURE CAUTELARI



## DECISIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

### EMESSE NEL 2020 SU SENTENZE TAR EMILIA ROMAGNA-BOLOGNA

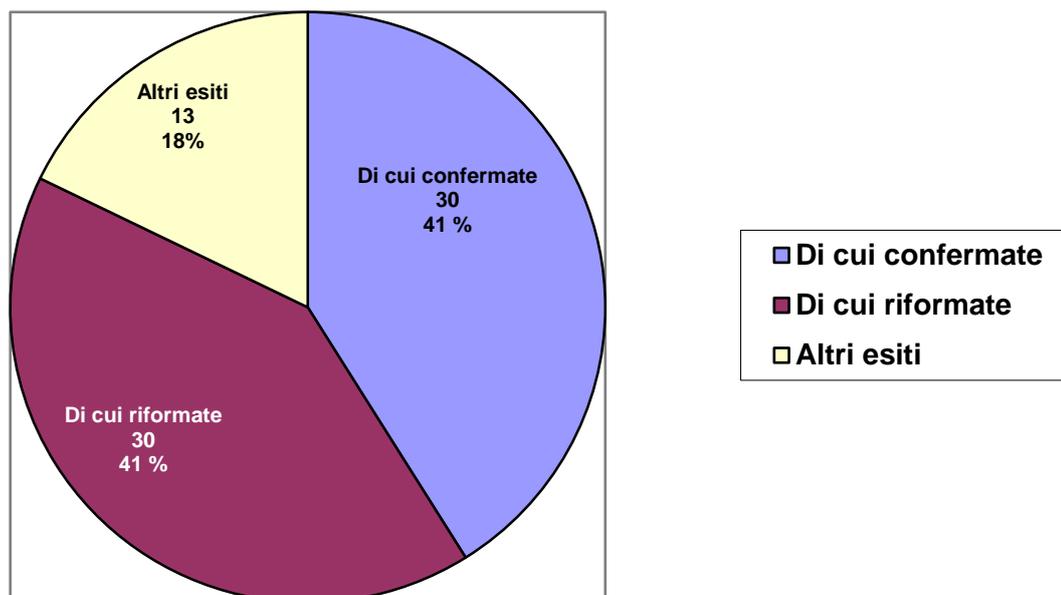
TOTALE N. 377



## DECISIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

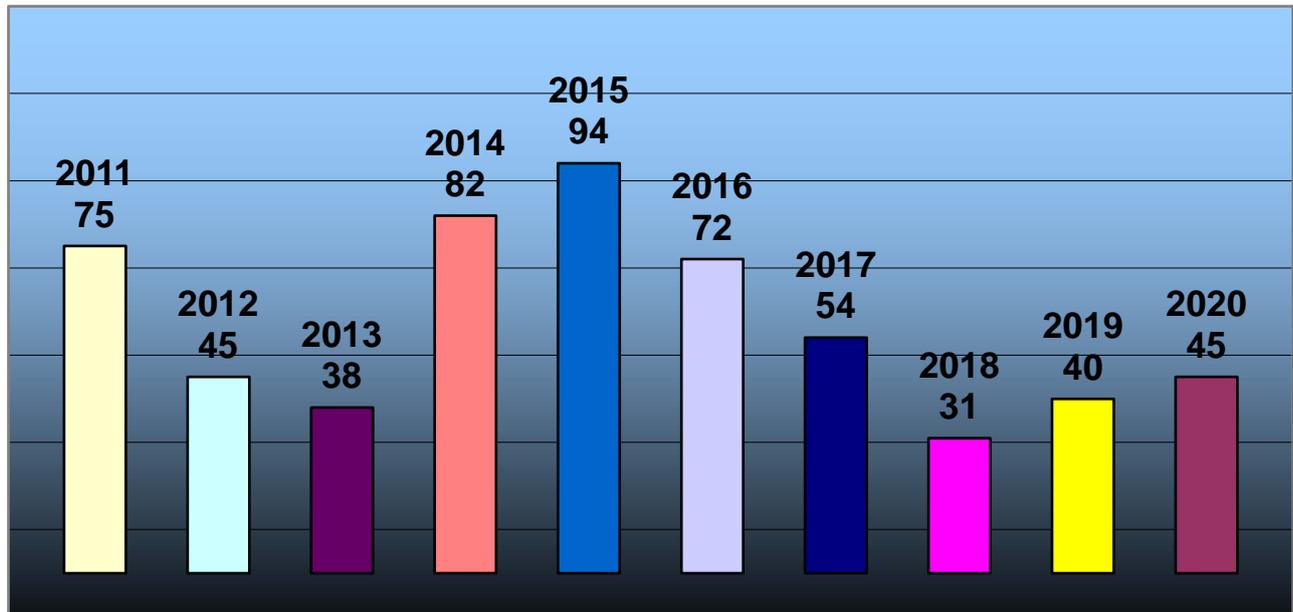
### EMESSE NEL 2020 SU ORDINANZE TAR EMILIA ROMAGNA-BOLOGNA

TOTALE N. 73

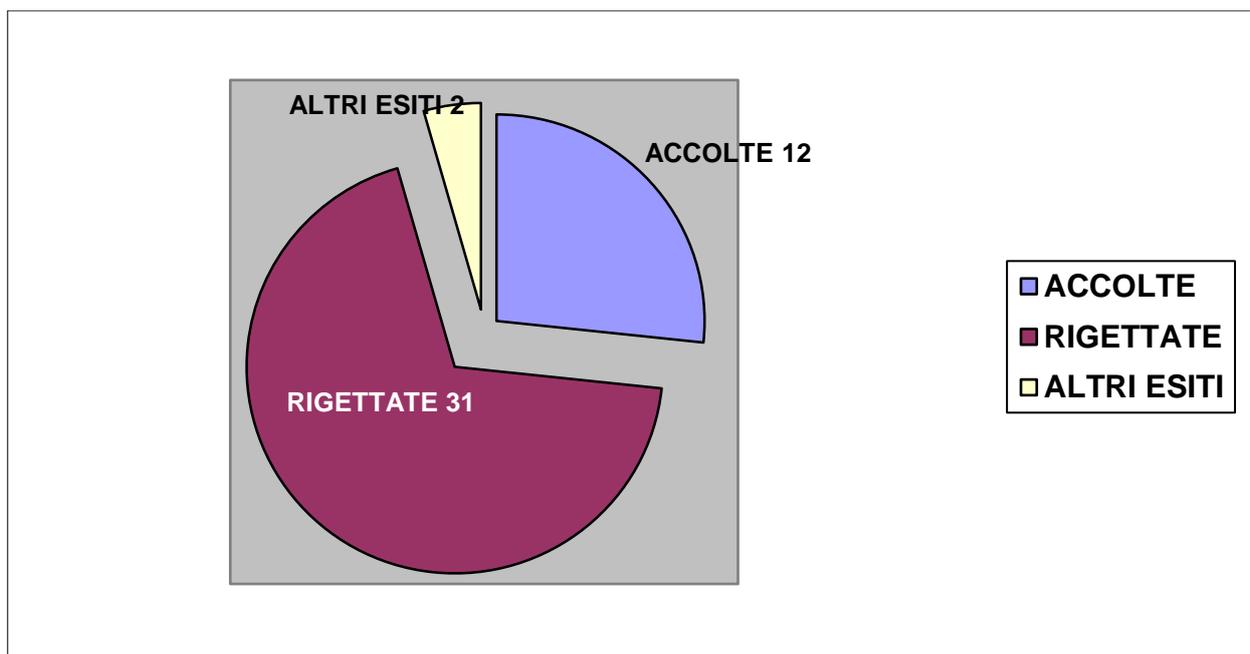


# PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

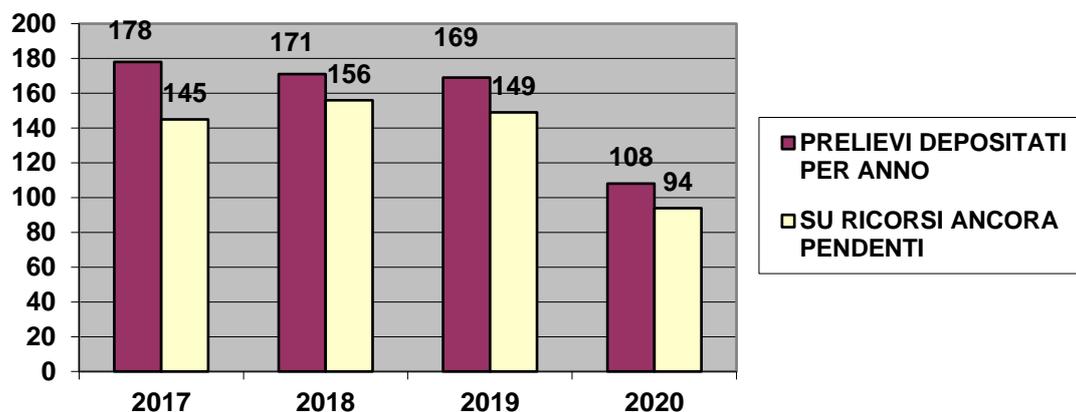
## ISTANZE DI AMMISSIONE ANNI 2011 – 2020



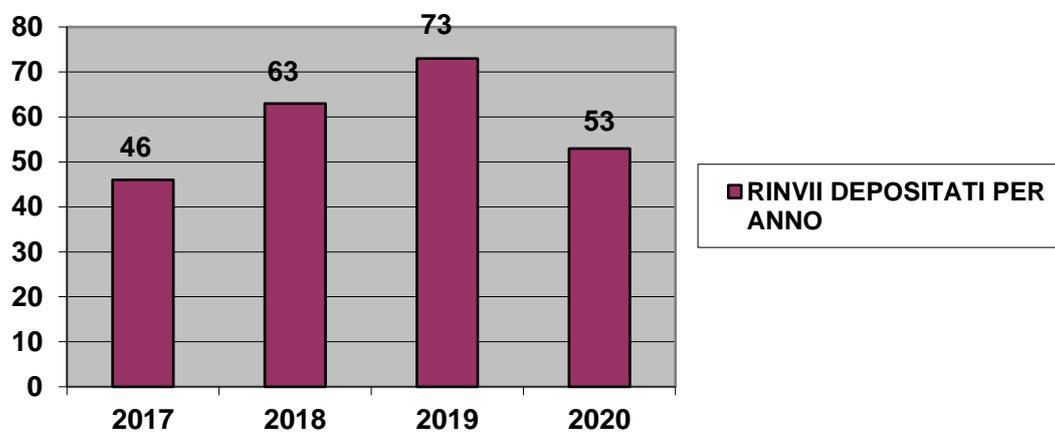
## DECISIONI DELLA COMMISSIONE SU ISTANZE 2020



## PRELIEVI DEPOSITATI PER ANNO



## ISTANZE DI RINVIO DEPOSITATE PER ANNO



## PROVVEDIMENTI PUBBLICATI NELL'ANNO 2020

### SUDDIVISI PER TIPOLOGIA

<b>TIPO PROVVEDIMENTO</b>	<b>DEFINISCONO</b>	<b>NON DEFINISCONO</b>	<b>TOTALE</b>
Sentenza	622	6	628
Sentenza breve	156	0	156
Decreto Decisorio	222	0	222
Ordinanza cautelare	4	302	306
Decreto cautelare	0	196	196
Ordinanza collegiale	18	78	96
Decreto presidenziale	0	90	90
Decreto ingiuntivo	2	0	2
Decreto collegiale	0	10	10
Dispositivo di Sentenza	1	0	1

### Ricorsi Depositati anno 2020 per Classificazione

Classificazione	Totale Anno Corrente	Totale Anno Precedente	Differenza
ACCESSO AI DOCUMENTI	18	22	-4
AGRICOLTURA E FORESTE	10	12	-2
AMBIENTE	23	26	-3
ANTICHITA' E BELLE ARTI	5	20	-15
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	76	108	-32
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	5	0	5
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	55	43	12
CACCIA E PESCA	0	12	-12
CARABINIERI	7	2	5
COMMERCIO, ARTIGIANATO	14	28	-14
COMUNE E PROVINCIA	29	59	-30
DEMANIO STATALE, REGIONALE	9	21	-12
EDILIZIA ED URBANISTICA	136	180	-44
ELEZIONI	2	7	-5
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	5	8	-3
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	54	82	-28
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	6	5	1
FARMACIA	3	4	-1
FORZE ARMATE	14	11	3
INDUSTRIA	2	0	2
INQUINAMENTO	2	4	-2
ISTRUZIONE	17	16	1
MAGISTRATI	2	0	2
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	1	0	1
POLIZIA DI STATO	6	2	4
PROFESSIONI E MESTIERI	6	5	1
PUBBLICO IMPIEGO	84	74	10

REGIONE	5	12	-7
SERVIZI PUBBLICI	3	2	1
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8	10	-2
SICUREZZA PUBBLICA	77	85	-8
STRANIERI	119	125	-6
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	22	4	18
VITTIME DEL DOVERE	1	0	1
CLASSIFICAZIONE NON INDICATA	8	5	3

<b>Decisioni Pubblicate - Ricorsi per Esito</b>			
<b>Esito</b>	<b>Totale Anno Corrente</b>	<b>Totale Anno Precedente</b>	<b>Differenza</b>
ACCOGLIE	156	139	17
ACCOLTO PARZIALMENTE	10	6	4
ACCOLTO PARZIALMENTE NEI TERMINI IN MOTIVAZIONE	9	8	1
CORREGGE ERRORE MATERIALE	5	3	2
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	12	13	-1
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	78	23	55
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE NEI TERMINI ESPOSTI	2	1	1
DICHIARA ESTINTO	7	27	-20
DICHIARA IMPROCEDIBILE	27	136	-109
DICHIARA INAMMISSIBILE	27	70	-43
DICHIARA IRRICEVIBILE	4	7	-3
DICHIARA L' INCOMPETENZA E INDICA IL TAR COMPETENTE	2	2	0
DICHIARA PERENZIONE	179	242	-63
DISPONE	36	0	36
DISPONE DISCUSSIONE DA REMOTO	5	0	5
FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	1	0	1
FISSA UDIENZA PUBBLICA	2	4	-2
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	70	60	10
INTERLOCUTORIO/A	3	1	2
LIQUIDA IL COMPENSO	4	3	1
NON LIQUIDA IL COMPENSO	12	14	-2
NON LUOGO A PROVVEDERE	1	1	0
PRENDE ATTO RINUNZIA	26	16	10
PRENDE ATTO RINUNZIA ISTANZA CAUTELARE	10	2	8
PROVVEDE SULL'ISTANZA	1	0	1
RESPINGE	537	593	-56
RESPINGE DISCUSSIONE DA REMOTO	16	0	16

RINVIA AD ALTRA DATA	1	0	1
RINVIATA	2	9	-7
SOSPENDE GIUDIZIO	12	6	6
SOSPENDE GIUDIZIO CON RINVIO ALLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLA C.E.	2	0	2
ESITI MULTIPLI	373	254	119

## *Allegato 2*

**Giurisprudenza rilevante, anno 2020**

***TAR Emilia-Romagna Bologna sez. I, 19 marzo 2020, n. 220 - Pres. Giovannini, Est. Amovilli***

*Potere di annullamento d'ufficio ex art. 21-nonies L.241/90 in seguito alle modifiche apportate dalla legge 124/2015 "Madia" – Termine perentorio di 18 mesi – Applicazione anche ai provvedimenti di annullamento per illegittimo esborso di denaro pubblico.*

La tesi della inesauribilità del potere di annullamento d'ufficio invocabile allorché l'autotutela con funzione di riesame abbia ad oggetto atti di illegittimo esborso di denaro pubblico (ex multis Consiglio di Stato, sez. III, 12 luglio 2010, n. 4666; id. sez. VI, 29 maggio 2012, n. 3176; T.A.R. Liguria sez. II, 22 dicembre 2006, n. 1724) appare oramai in aperta contraddizione oltre che con l'esaminato chiaro ed innovativo disposto normativo di cui alla legge 124/2015 in punto di perentorietà del termine, con la previsione senza eccezioni della necessaria indicazione in motivazione delle ragioni di interesse pubblico attuale e delle risultanze della comparazione dei contrapposti interessi coinvolti, si da apparire del tutto "contra legem".

La delimitazione temporale in questione costituisce un ragionevole temperamento tra le suindicate esigenze di buon andamento e la tutela dell'affidamento desumibile dagli artt. 3 e 97 Cost. quale valore immanente dell'ordinamento in tutti i rapporti di diritto pubblico (ex plurimis T.A.R., Veneto, sez. III, 28 ottobre 2019, n. 1160) anch'esso di rango oltre che costituzionale, comunitario (ex multis Cassazione civ., sez. I, 14 febbraio 2019, n. 4515).

***TAR Emilia Romagna Bologna, sez. I, 1 giugno 2020, n. 363 - Pres. Migliozzi, Est. Amovilli***

*Giudici di Pace. Rivendicazione tutela assistenziale e previdenziale garantita al lavoratore subordinato. Ordinanza di rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) con cui si chiede ai giudici comunitari di verificare se la normativa comunitaria e i principi comunitari in tema di autonomia di indipendenza e della funzione giurisdizionale nonché in tema di parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro ostino all'applicazione della normativa italiana di cui alle leggi m-. 374/91 e dlgs 92/2016 disciplinanti lo status di giudice di pace, quale giudice onorario.*

***TAR Emilia-Romagna Bologna sez. II, 6 luglio 2020, n. 459 - Pres. Mozzarelli Est. Tenca***

Un'impresa ha instaurato il procedimento di autorizzazione unica per realizzare ed esercitare un impianto di energia elettrica e gas da fonti rinnovabili. L'iniziativa - da intraprendere su un terreno comunale - prevedeva la produzione e combustione di biogas,

derivante dalla valorizzazione energetica e agronomica delle alghe marine e di altre materie prime di origine organica. Acquisiti i pareri favorevoli di tutti i partecipanti alla Conferenza di Servizi il Comune, dopo aver affermato l'interesse pubblico all'intervento, lo disconosceva, così impedendo la conclusione favorevole dell'*iter*.

Il Collegio ha respinto il gravame nella parte impugnatoria. E' partito dall'art. 11 comma 4 della L. 241/90 per cui l'Ente locale può recedere unilateralmente dall'accordo "Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse", nel caso di specie costituiti dal venir meno della disponibilità della quasi totalità delle Cooperative di pescatori a conferire le alghe, recuperate presso la Sacca di Goro, con conseguente impossibilità di assicurare una delle prestazioni che costituiva l'oggetto principale dell'intesa. Ad avviso del T.A.R. la Conferenza di Servizi e la Provincia hanno correttamente preso atto delle circostanze sopravvenute di carattere ostativo, che non hanno permesso di realizzare l'iniziativa programmata.

E' stato invece riconosciuto l'obbligo, in capo al Comune, di corrispondere l'indennizzo ex art. 11 comma 4 L. 241/90, in quanto la sopravvenuta carenza di un presupposto essenziale "non esclude che un impegno vincolante sia stato comunque sottoscritto, senza contemplare al suo interno la facoltà di scioglimento ad nutum (fermo il recesso unilaterale alle condizioni già viste)". Non è stato concluso un contratto di diritto comune in quanto, a prescindere dal nomen juris utilizzato (accordo integrativo ex art. 11 L. n. 241 del 1990), le parti si sono avvalse dell'opportunità offerta dalla legge generale sul procedimento amministrativo per determinare il contenuto discrezionale di un provvedimento tipico (l'autorizzazione unica all'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili).

Dopo aver escluso dall'obbligo la Provincia, la quale non ha concorso alla sottoscrizione dell'accordo, con riferimento al quantum dell'indennizzo il Collegio ha affermato che "la liquidazione dovrà avvenire da parte del Comune intimato in favore della ricorrente, rapportandolo al danno emergente da questi subito, da determinarsi nel contraddittorio delle parti entro il termine di giorni 90 dalla pubblicazione della presente decisione. Si ritiene di applicare l'art. 34 comma 4 Cpa, ai sensi del quale "In caso di condanna pecuniaria, il giudice può, in mancanza di opposizione delle parti, stabilire i criteri in base ai quali il debitore deve proporre a favore del creditore il pagamento di una somma entro un congruo termine". Il T.A.R. ha stabilito che l'indennizzo dovrà essere quantificato tenendo conto di tutte le spese - adeguatamente documentate - affrontate da dall'impresa in epoca antecedente ai dinieghi espressi dalla Conferenza di Servizi e dalla Provincia, e che potranno rientrare nell'oggetto del rimborso, tra l'altro, gli oneri relativi alle progettazioni e programmazioni eseguite, gli studi preliminari e le eventuali consulenze specialistiche. La sentenza risulta appellata.

**TAR Emilia Romagna Bologna, sez. I, 28 luglio 2020, n. 498 - Pres. Migliozi, Est. Amovilli**

*Procedimento amministrativo – Comunicazione di avvio – Carabiniere – Espulsione da Centro sportivo carabinieri – Omessa comunicazione – Illegittimità.*

È illegittima per omessa comunicazione di avvio del procedimento l'espulsione di un carabiniere da un Centro sportivo Carabinieri e il successivo trasferimento d'autorità, disposto dal Comando Generale dell'Arma per una presunta commissione di atti persecutori nei confronti di altra atleta con cui aveva trattenuto relazione sentimentale, con grave nocimento per l'immagine del Centro sportivo oltre che per l'intera Arma dei Carabinieri

Il contraddittorio procedimentale specie in attività contrassegnate dall'esercizio di discrezionalità amministrativa pur non avendo rilevanza costituzionale (Corte Cost. sent. 30 aprile 2015, n. 71) assurge tutt'ora a "diritto" dell'interessato tutelato in ambito comunitario dall'art. 41 della Carta Europea dei diritti fondamentali di Nizza, equiparata al valore giuridico dei Trattati per effetto del Trattato di Lisbona ratificato con l. n. 130 del 2008 quale parte integrante del "diritto ad una buona amministrazione" (Tar Umbria 21 febbraio 2013, n. 105; Tar Brescia sez. I, 29 maggio 2013, n. 522). Pur essendo il citato art. 41 rivolto alle istituzioni e agli organismi dell'Unione e non direttamente agli Stati membri, esso riflette tuttavia un principio generale dell'Unione per qualsiasi procedimento (CGUE, sez. VI, 8 maggio 2019 n. 230 causa C-230/18; id. 20 dicembre 2017 C-276/16) pur con la precisazione che la violazione del diritto ad essere ascoltati determina l'annullamento del provvedimento finale soltanto ove tale violazione avrebbe potuto comportare (secondo una valutazione gioco forza prognostica) una diversa determinazione finale (CGUE causa C-276/16, 20 dicembre 2017).

***TAR Emilia-Romagna Bologna, sez. I, 2 novembre 2020, n. 703 - Pres. Migliozzi Est. Amovilli***

*Giochi – Scommesse – Distanze da luoghi sensibili - Emilia Romagna – Mappatura punti di raccolta che non rispettano i limiti di distanza – Effetto espulsivo.*

La valutazione dell'effetto espulsivo discendente dal c.d. distanziometro di cui all'art. 6 c. 2-bis L.R. 5/2013 va effettuata esclusivamente con riferimento al territorio comunale, dovendosi - a pena di incostituzionalità per contrasto con gli artt. 3, 41, 42, 117 c. 1 Cost. in riferimento all'art. 1 Primo Prot. Add. CEDU - individuare l'esistenza di aree concretamente idonee ad ospitare le attività da delocalizzare.

L'esistenza di aree concretamente idonee ad ospitare sale giochi e scommesse seppur pari ad una minuscola porzione di territorio superstite (nella fattispecie 0,39 Km<sup>2</sup> pari allo 0,28% del totale) esclude il denunciato effetto espulsivo e comporta la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 117 c. 1 in riferimento all'art. 1 Primo Prot. Add. CEDU della Costituzione.

Le suindicate disposizioni regionali sui limiti distanziali effettuano un proporzionale contemperamento tra i principi europei in tema di libertà di stabilimento con l'interesse generale al contrasto della ludopatia quale motivo imperativo di interesse generale (ex multis Cassazione civile sez. un., 29 maggio 2019, n.14697; cfr. Consiglio di Stato sez. V, 4 dicembre 2019, n. 8298).

**TAR Emilia Romagna Bologna, sez. I, 2 novembre 2020, n. 704 - Pres. Migliozzi, Est. Amovilli**

*Giochi – Scommesse – Distanze da luoghi sensibili - Emilia Romagna – Mappatura punti di raccolta che non rispettano i limiti di distanza – È atto immediatamente lesivo.*

La mappatura da parte dei comuni dei punti di raccolta di scommesse lecite, che non rispettano i limiti di distanza previsti dalla l. reg. Emilia Romagna 28 ottobre 2016, n. 18, è atto immediatamente lesivo dell'interesse dei titolari dei detti punti di raccolta e deve dunque essere subito impugnato, risultando i successivi provvedimenti di chiusura delle attività del tutto vincolati, consequenziali e senza alcuna nuova ponderazione di interessi, invero già compiuta a monte in tutto e per tutto dal legislatore regionale

**TAR Emilia-Romagna Bologna sez. II, 11 novembre 2020, n. 730 - Pres. Mozzarelli Est. Tenca**

Il T.A.R. ha affrontato un contenzioso avente ad oggetto la gara per l'affidamento dei servizi di vigilanza armata, portierato e controllo. La lex specialis prevedeva, per l'attribuzione dei punteggi alle offerte tecniche, che la comparazione si svolgesse secondo il metodo del c.d. "confronto a coppie". L'impresa ricorrente ha lamentato la perfetta e assoluta identità dei punteggi attribuiti in relazione a tutte le voci di valutazione (45 giudizi per ognuno, per complessivi 225) che comproverebbe la mancanza di una valutazione individuale da parte di ciascun membro. La lex specialis prevedeva tra l'altro che *"Ciascun commissario confronta l'offerta di ciascun concorrente indicando quale offerta preferisce e il grado di preferenza, variabile da 1 (uno) a 6 (sei) .... Al termine dei confronti, si attribuiscono i punteggi trasformando la somma dei valori attribuiti dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie" in coefficienti variabili tra 0 (zero) e 1 (uno)"*.

Dopo aver ripercorso il panorama giurisprudenziale sul tema, il Collegio ha sostenuto che *"Dalla riscontrata totale omogeneità dei punteggi assegnati da ogni Commissario traspare, anzitutto, la formulazione di un giudizio collegiale invece che individuale, essendo tutte le valutazioni perfettamente allineate tra loro. Poiché la clausola del disciplinare prescriveva univocamente che i punteggi relativi a ciascun parametro fossero espressione di giudizi individuali preventivamente formulati, era inibita la formazione "anticipata" di una volontà collegiale, seppur all'esito di "un confronto dialettico" tra i diversi membri"*. Il T.A.R. ha quindi osservato che *"Il dibattito tra i componenti del seggio di gara, ancorché fisiologico, ha nella fattispecie condotto a disattendere il modus procedendi puntualmente delineato dalla lex specialis, elidendo una fase espressamente contemplata, consistente nella formulazione di un giudizio individuale che sarebbe sfociato - nel seguito - nel punteggio complessivo secondo il meccanismo previsto. La collegialità, nella sua concreta modalità di espressione, è giunta ad assorbire l'opinione del singolo, che si è trasfusa nella volontà del consesso all'esito della discussione. Se un confronto articolato e costruttivo può fisiologicamente determinare una condivisione di idee - proprio perché l'operato della Commissione non è connotato da segretezza - l'assoluta uniformità delle esternazioni realizza l'anticipata formazione del giudizio collegiale con riduzione delle fasi previste da due a una, in puntuale contrasto con la previsione del"*

*disciplinare*". Ha poi concluso rilevando che *"In buona sostanza, l'eliminazione della fase valutativa individuale integra un deficit di trasparenza rispetto alle statuizioni della lex specialis"*.

La sentenza risulta appellata.

***TAR Emilia-Romagna Bologna sez. II, 26 novembre 2020, n. 777 - Pres. Mozzarelli  
Est. Tenca***

Nell'ambito di una controversia riguardante un'opera di ristrutturazione edilizia mediante trasformazione, mutamento di destinazione d'uso e divisione in 4 unità immobiliari, la Sezione ha affrontato il tema dell'ammissibilità dell'integrazione postuma della motivazione.

Per alcune opere (box destinati a ricovero per attrezzi da giardino) la difesa comunale ha infatti invocato le disposizioni del regolamento urbanistico locale, sostenendo la violazione della distanza minima di 10 metri dalle pareti finestrate. Dagli atti assunti dall'amministrazione, ossia il provvedimento impugnato, il verbale della Polizia Municipale, l'ordinanza di sospensione lavori, la nota di classificazione opere non si evinceva il profilo dedotto in sede difensiva.

In conformità ad ampia giurisprudenza, il Collegio ha statuito che *"la motivazione del provvedimento costituisce l'essenza e il contenuto insostituibile della decisione amministrativa, anche in ipotesi di attività vincolata, e non può certo essere emendata o integrata, quasi fosse una formula vuota o una pagina bianca, da una successiva motivazione postuma, prospettata ad hoc dall'Amministrazione resistente nel corso del giudizio"...*. Dunque *"costituiscono un'inammissibile integrazione postuma della motivazione i nuovi argomenti opposti dall'Ente locale, che ha fatto ricorso ad elementi istruttori non rappresentati nel corso del procedimento in violazione delle garanzie partecipative e del contraddittorio con l'interessata, nonché in violazione dell'incomprimibile esigenza di delimitazione del controllo giudiziario e del diritto di difesa della parte privata lesa dall'atto impugnato"*.

***TAR Emilia-Romagna Bologna sez. II, 16 dicembre 2020, n. 834 - Pres. Mozzarelli  
Est. Tenca***

La controversia ha riguardato un Piano attuativo localizzato in località Idice nel Comune di San Lazzaro di Savena. Una pluralità di imprese avevano raggiunto un accordo con l'amministrazione locale per la realizzazione di un programma urbanistico, che contemplava destinazioni residenziali, infrastrutture e dotazioni territoriali. Giunti quasi al termine del percorso concordato, l'ammissione di una delle imprese alla procedura di liquidazione coatta amministrativa e le difficoltà a prestare fidejussione per l'intero importo previsto hanno impedito la stipula della convenzione urbanistica nel termine fissato, e indotto il Comune a dichiarare l'inadempienza dei soggetti attuatori, la risoluzione dell'accordo e la decadenza del POC.

Sono stati proposti 7 ricorsi dagli operatori economici coinvolti.

Nella pronuncia segnalata, il Collegio ha tra l'altro rammentato la natura e i connotati della convenzioni urbanistiche, sottolineando che *“è possibile richiamare i canoni civilistici con la precisazione della permanenza dei poteri di supremazia dell'amministrazione in una materia dove permangono preminenti interessi pubblici (di determinazione dell'assetto del territorio in cui vive la collettività di riferimento)”* e che *“Tra i principi ricavabili dal codice civile affiorano, senza dubbio alcuno, la correttezza e la buona fede”* i quali nella fattispecie non apparivano indebitamente lesi dalla condotta intrapresa dal Comune, che ha fatto valere l'essenzialità del termine di stipulazione. In base all'art. 1457 c.c. - applicabile in forza dell'art. 11 della L. n. 241 del 1990 - una volta spirata la scadenza temporale "essenziale", viene meno l'interesse ad ottenere la prestazione dedotta nell'accordo.

Dopo aver ripercorso l'indirizzo giurisprudenziale in materia, è parso evidente al Collegio *“che al termine fissato dalla scheda normativa prescrittiva del POC possa essere assegnata natura essenziale, con la conseguenza che il suo spirare determina l'inadempimento della controparte legittimando l'amministrazione a rivisitare le scelte programmatiche, anche con il proposito di abbandonarle”*. Inoltre, ha soggiunto il T.A.R. che, *“se i principi di diritto comune avallano la scelta dell'amministrazione, a favore di quest'ultima soccorrono altresì i canoni di diritto pubblico che riconoscono all'Ente una posizione di preminenza, mentre una clausola di salvaguardia è stata introdotta anche dal legislatore all'art. 11 comma 4 della L. n. 241 del 1990”*.

***TAR Emilia Romagna Bologna, sez. I, 28 dicembre 2020, n. 857 - Pres. Migliozzi, Est. Amovilli***

*Contratti della Pubblica amministrazione – Offerte anomale - Soglia di anomalia - Procedure aperte con l'applicazione dell'inversione procedimentale – Conclusione fase di ammissione – Invarianza della soglia di anomalia – Condizione.*

Ai sensi degli artt. 95, comma 15, e 133, comma 8, d.lgs. n. 50 del 2016, nelle procedure aperte con l'applicazione dell'inversione procedimentale vale il principio dell'invarianza delle offerte affermato dal richiamato art. 95, comma 15, non ammettendosi dunque più modifiche alla soglia di anomalia una volta terminata la fase amministrativa di ammissione in senso stretto, senza inclusione della successiva fase di regolarizzazione ovvero dell'esito del sub procedimento di soccorso istruttorio.

***TAR Emilia Romagna Bologna, sez. I, 28 dicembre 2020, n. 858 - Pres. Migliozzi, Est. Amovilli***

*Società in house – Fiere - Società che operano nell'organizzazione e gestione di spazi fieristici - Assunzione di partecipazioni in altre imprese che svolgono attività connesse – Possibilità.*  
Alle società che operano nell'organizzazione e gestione di spazi fieristici non può essere impedita una normale scelta imprenditoriale quale l'assunzione di partecipazioni in altre imprese che svolgono attività connesse.