



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





# **Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2022**

**Relazione del Presidente  
ANDREA MIGLIOZZI**

**Bologna, 24 marzo 2022**



## SOMMARIO

I - Introduzione e Saluti

II - Notazioni preliminari

III - Il contenzioso dell'anno 2021: profili quantitativi e qualitativi

IV - Le iniziative extragiudiziali

V - Prospettive e Conclusioni

.....

Allegato 1 Statistiche e Grafici

Allegato 2 Giurisprudenza rilevante anno 2021



## **I - Introduzione e Saluti**

Signore e signori, benvenuti a questa cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2022 del Tribunale Amministrativo dell'Emilia Romagna sede di Bologna.

Con una delibera del mese scorso il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ha stabilito che le cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario nei Tribunali amministrativi regionali avvengano in presenza: una decisione che non può non trovarci consenzienti perché è anch'essa un segnale di avvio alla normalità, o ancor di più, di un ritorno ad una vita di relazione umana ed istituzionale devastata da due anni a questa parte dall'emergenza sanitaria, avendoci consegnato, il terribile flagello del covid, in un tempo sospeso e angoscioso.

Provvida e saggia dunque la decisione del nostro Organo di autogoverno anche per altra ragione. La cerimonia inaugurale costituisce un evento significativo e nel contempo solenne in cui l'Ufficio giudiziario si sottopone al dibattito pubblico mediante una interlocuzione con le istituzioni presenti sul territorio e con gli attori protagonisti del processo amministrativo, momenti e funzioni che mal si adattano ad essere celebrati con gli strumenti tecnici della telematica.

Ciò detto desidero in primo luogo porgere il mio più sincero e cordiale saluto a tutti voi presenti ringraziandovi vivamente per la vicinanza che dimostrate verso questo Tribunale amministrativo da me immeritadamente presieduto.

In particolare, un saluto al Sindaco della Città di Bologna, Matteo Lepore che ringrazio sentitamente per averci messo a disposizione questa bellissima, prestigiosissima sala dell'Archiginnasio, uno dei più significativi palazzi di Bologna già sede dell'Università indicata da alcuni come il più antico Ateneo del mondo: forse migliore cornice per questo evento non poteva esserci e che rende adeguata contezza della solennità da conferirsi alla cerimonia.

Un saluto alla vice Presidente della Regione Emilia Romagna Elly Schlein, agli esponenti del mondo accademico, al Direttore della SPISA, al rappresentante del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, la collega Silvana Bini, all'amica e collega Presidente della Sezione staccata di Parma Germana Panzironi ai colleghi della Magistratura ordinaria – civile e penale, contabile e tributaria che con non meno impegno esercitano accanto a noi l'attività giurisdizionale in questo distretto.

Un saluto ai sigg.ri Prefetti qui presenti e ai vertici dei corpi militari dell'Esercito, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Polizia di Stato e delle forze dell'ordine tutte nonché ai titolari degli uffici pubblici e mi scuso ovviamente per qualche involontaria omissione.

Un doveroso saluto all'avvocatura dello stato, agli avvocati del libero foro, quelli degli enti pubblici e delle associazioni forensi, nostri interlocutori privilegiati che hanno dato

e continueranno a dare insieme a noi magistrati un proficuo apporto umano e professionale per il migliore esercizio del servizio giustizia.

Saluto altresì i rappresentanti della stampa sia televisiva che cartacea per l'attenzione che dedicano all'attività di questo TAR.

Uno speciale e deferente saluto poi voglio formulare alla Autorità religiose e mi permetto di richiedere per tutti noi la loro preghiera.

## **II - Notazioni preliminari**

Un primo sguardo al trascorso anno ci fa rilevare come nel 2021 le udienze si sono svolte con modalità da remoto fino al 31 luglio e per la restante parte in presenza. Relativamente a quelle svolte in presenza fisica sono stati approntati gli ausili logistici e i dispositivi sanitari di protezione anticovid che unitamente alla previsione di fasce orarie per la discussione delle cause hanno concorso e continueranno a concorrere ad assicurare buone condizioni di prevenzione e di tutela della salute in ordine alla diffusione della pandemia. Anche qui il ritorno alla celebrazione delle udienze in presenza penso sia stato apprezzato da tutti sia per la valenza simbolica cui accennavo in apertura ma anche se non soprattutto perché (e sul punto - mi sia consentito - non ho alcun timore ad essere smentito) la discussione in presenza consente una maggiore efficacia del contraddittorio processuale e quindi un miglior esercizio del diritto di difesa ex art. 24 Cost. nonché una più proficua collegiale attività decisionale.

Fino al 31 luglio 2021 abbiamo operato da remoto e bisogna dire che lo strumento informatico ha retto bene consentendo lo svolgimento dell'attività giurisdizionale senza alcun detrimento e senza che sia intervenuto alcun momento di sospensione o interruzione del servizio e ciò anche grazie al già implementato e sperimentato sistema del PAT entrato in funzione sin dal 2016 e all'indubbia collaborazione della classe forense.

Si deve peraltro guardare con positività alla previsione recata dal legislatore all'art. 7 bis del d.l. 23 luglio 2021 n. 105 convertito dalla legge 16 settembre 2021 n. 126 che ha fatta salva la possibilità di svolgere le udienze con la modalità da remoto in presenza di situazioni di impossibilità per magistrati o avvocati di essere fisicamente presenti: il modulo alternativo in questi casi è un prezioso strumento idoneo a far fronte a situazioni di crisi anche se speriamo di poterlo utilizzare in rare se non rarissime circostanze.

E dunque come più avanti andrò succintamente ad illustrare, posso dire che per il 2021 abbiamo registrato buoni risultati nella complessiva gestione delle attività istituzionali di questo Tribunale amministrativo e questo grazie all'impegno e alla diligenza di tutti



coloro che partecipano a diverso titolo al lavoro giudiziario. Ringrazio al riguardo i funzionari sia della prima che della seconda sezione e i dipendenti tutti dell'Ufficio efficacemente diretti e coordinati dalla Segretaria Generale dott.ssa Lucia Guglielmi.

A questo proposito voglio ricordare che abbiamo un organico del personale amministrativo non a pieno carico e fortunatamente proprio agli inizi del 2021 ci sono state assegnate tre nuove funzionarie, di cui due di esse vincitrici del relativo concorso, anche se una unità è andata in concreto a rimpiazzare altra funzionaria collocata in pensione. A tutti gli impiegati, indistintamente il mio più sentito ringraziamento per la diligenza e dedizione con cui hanno svolto il loro lavoro e sono certo che non faranno mancare il preziosissimo apporto collaborativo sinora lodevolmente assicurato.

I positivi risultati sono stati conseguiti altresì, è quasi superfluo dirlo, grazie all'impegno professionale profuso nella loro attività dai colleghi magistrati e cioè Giancarlo Mozzarelli Presidente della Sezione Seconda, Umberto Giovannini al quale colgo l'occasione per fare gli auguri a nome di tutti noi di un pronto ristabilimento fisico, ancora Maria Ada Russo, i qui presenti Stefano Tenca e Paolo Amovilli, Marco Morgantini, transitato all'ottobre scorso in Consiglio di Stato e Jessica Bonetto trasferitasi in quel di Parma, starei amorevolmente per dire alla corte della Presidente Panzironi.

Al posto di questi ultimi - e li presento - sono arrivati, provenienti rispettivamente dal Tar Napoli e dal Tar Lazio i qui presenti colleghi Carlo Buonauro, vice coordinatore dell'Ufficio Studi e Massimario della Giustizia amministrativa e Ines Pisano, dirigente del Servizio per l'informatica della g.a., due new entries che sicuramente accresceranno la produttività quantitativa e qualitativa del Tribunale.

A tutti loro rivolgo un grazie affettuoso per l'impegno profuso e che pure dovrà rafforzarsi in vista dell'intensificarsi dell'azione amministrativa diretta all'attuazione degli obiettivi recati dal PNRR.

La squadra sia per la componente amministrativa che per quella magistratuale anche se a ranghi incompleti è ben rodato e si appresta anche per quest'anno a continuare a raccogliere buoni risultati.

### **III - Il contenzioso dell'anno 2021: profili quantitativi e qualitativi**

Nel passare alla disamina del contenzioso affrontato e definito nel 2021, rimando in via preliminare per una più analitica analisi, al documento allegato n. 1 alla presente relazione recante in dettaglio tutti i dati statistici dell'attività giurisdizionale ivi compresi i grafici con l'indicazione degli elementi comparativi con le altre annualità

così come rinvio per brevità al relativo documento accluso alla relazione (allegato n. 2) per la illustrazione di alcune delle decisioni più rilevanti dell'annualità in rassegna. Qui mi limito ad evidenziare i dati più significativi che danno contezza dell'entità, natura e valenza delle vertenze portate alla cognizione di questo Tribunale.

E veniamo ai numeri:

- 1) i ricorsi depositati nel 2021 sono stati 1084 a fronte di 890 ricorsi depositati nel 2020, con una differenza in più di 190 ricorsi che non è poco;
- 2) andando a distinguerli per materia dei 1084, sono prevalenti, nell'ordine quelli relativi all'immigrazione ben 213 rispetto ai 121 dell'anno 2020, quindi all'edilizia ed urbanistica, 134 a fronte dei 136 dell'anno precedente, agli appalti pubblici di lavori e forniture, 84 rispetto a 76 del 2020, alla sicurezza pubblica, 63 rispetto a 78 del 2020, all'esecuzione del giudicato 62, mentre nel 2020 furono 54, alle autorizzazioni e concessioni 56 a fronte di 55 ricorsi del 2020, all'impiego pubblico non contrattualizzato (55 rispetto agli 85 ricorsi del 2020), e al servizio sanitario nazionale 45 mentre nel 2020 furono appena 8, ma qui la differenza è data dalla materia anticovid, in ragione del deposito di n. 40 ricorsi collegati all'emergenza epidemiologica, per i quali sono intervenute altrettanti provvedimenti giurisdizionali tra decreti monocratici e ordinanze collegiali recanti per la quasi totalità l'esito di reiezione delle chieste misure cautelari;
- 3) i ricorsi complessivamente definiti nel 2021 sono stati 1170 a fronte dei 1047 definiti nel 2020, con un discreto incremento produttivo;
- 4) volendo distinguere i ricorsi per gli esiti, oltre a quelli che hanno avuto decisioni di tipo processuale, nel merito 176 sono stati quelli accolti rispetto ai 156 dell'anno precedente e 628 respinti rispetto ai 537 del 2020.

Quanto al numero dei ricorsi pendenti che abbisognano quindi di essere ancora definiti, tenuto conto del rispetto dei carichi di lavoro deliberato dal nostro Organo di autogoverno e del numero dei magistrati in organico, vi è un trend decisamente positivo, se si è passati da 2452 ricorsi alla data del 31/12/2019, ai 2270 alla data del 31 dicembre 2020 e ai 2157 ricorsi al 31/12/2021.

Ebbene, allo scopo di conseguire un concreto abbattimento dell'arretrato che a dire il vero non è consistente ma pur sempre ingombrante questa Presidenza ha deciso la partecipazione per l'anno appena trascorso all'operazione di smaltimento con due udienze straordinarie che hanno visto la partecipazione di numerosi colleghi, iniziativa che prima del mio insediamento avvenuto nell'aprile del 2020 mai era stata assunta e che ho deciso di reiterare anche per il 2022, confidando, in ragione di una già registrata entusiastica adesione dei colleghi di vari TAR d'Italia di azzerare i ricorsi pendenti relativi all'anno 2020, sperando di concorrere proficuamente alla percentuale di abbattimento dell'arretrato previsto per il 2026 dalle disposizioni normative di attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza.

Delle sentenze emesse ed appellate, quelle confermate dal Consiglio di Stato sono state 180 con una percentuale del 53,1%, mentre 90 sono state quelle riformate con una percentuale del 26,5%.

La situazione per le ordinanze cautelari, occorre darne atto ancorché senza alcuna remora vede il 44% delle stesse confermate, a fronte del 52% riformate, dovendosi però qui precisare che in quest'ultima percentuale vanno inserite e sono non poche le ordinanze cautelari d'appello emesse ai soli fini dell'art. 55 comma 10 del codice del processo amministrativo che sollecitano la pronuncia nel merito senza smentire in concreto il contenuto sostanziale della pronuncia di primo grado.

Una prima considerazione: nel 2021 si è verificato un incremento di contenzioso soprattutto nelle materie attinenti all'economia e questo deve ragionevolmente collegarsi ad una ripresa delle attività economico-finanziarie in coincidenza con il rallentamento delle misure restrittive anticovid.

Ma due sono i dati che colpiscono di più: abbiamo avuto ben 213 ricorsi in materia di immigrazione e ben 19 ricorsi recanti impugnative di provvedimenti interdittivi antimafia assunti dall'autorità di P.S. delle varie province rientranti nella giurisdizione di questo Tribunale.

Quanto al primo dei suddetti dati, il numero dei ricorsi è veramente elevato e mi permetto perciò di formulare agli Uffici preposti alla gestione delle pratiche di immigrazione un invito ad una ancor più oculata redazione dei provvedimenti che definiscono le istanze di rilascio di permessi di soggiorno e/o di regolarizzazione della presenza in Italia dei cittadini extracomunitari perché la migliore soluzione delle problematiche in questione deve avvenire nella sua sede naturale, la gestione del procedimento amministrativo a cura degli uffici ivi preposti, dovendo costituire l'azione giurisdizionale solo l'extrema ratio.

Relativamente poi all'altro dato, qui la situazione è più delicata giacché la presenza di un contenzioso in materia di interdittive antimafia di così corposa consistenza non può sfuggire agli occhi di un pur distratto osservatore. E' indubbio che così numerose misure inibitorie assunte dall'autorità di P.S. a carico di imprese dimostra come questo territorio regionale sia purtroppo discretamente attenzionato dagli interessi di organizzazioni malavitose aventi una micidiale capacità espansiva il che deve farci tenere alta la guardia e questo TAR per gli aspetti di sua competenza farà la sua parte, non senza però rilevare che non rinuncerà, come sempre, ad esercitare con scrupolo il suo potere – dovere di verifica della legittimità dei provvedimenti emessi, a tutela delle garanzie procedurali e processuali riservate ad ogni operatore in relazione all'interesse pure costituzionalmente tutelato dell'esercizio della iniziativa economica privata, il tutto in piena condivisione degli orientamenti giurisprudenziali dettati in subjecta materia dal Consiglio di Stato, specificatamente dalla III<sup>a</sup> Sezione della quale è autorevole componente il Presidente di sezione Raffaele Greco qui presente, con cui ho avuto piacere e l'onore di lavorare per sette anni in IV Sezione.

#### **IV - Le iniziative extragiudiziali**

Occupiamoci ora delle iniziative extragiudiziali e qui lungi da me ogni intento autocelebrativo. Al contrario, penso di poter rivendicare con giusto orgoglio e a ragione un decisivo cambio di passo rispetto al passato anche abbastanza recente di questo ufficio e ciò ripeto non per soddisfare inesistenti protagonismi, ma a difesa del ruolo del giudice amministrativo sul territorio.

Gli organi giurisdizionali svolgono, com'è noto, la loro opera in posizione di terzietà e di indipendenza, nell'esercizio di un servizio giustizia scevro da qualsiasi condizionamento e a tale aurea regola ovviamente non vuole certo sottrarsi questo Ufficio giudiziario (ci mancherebbe!).

Nondimeno, i Tribunali amministrativi, per dirla con il nostro Presidente Franco Frattini, in occasione del suo insediamento al vertice di Palazzo Spada non sono delle monadi e, aggiungo io, molto più modestamente, nessuno si salva da solo. Il giurista, ivi compreso il magistrato, invero, non può isolarsi nella sua sfera autoreferenziale, una sorte di torre d'avorio, ma deve operare concretamente e cooperare con tutti gli altri soggetti chiamati alla risoluzione delle problematiche giuridiche e questo anche al di fuori dell'ambito strettamente giurisdizionale.

Dopo l'avvenuta istituzione di una struttura di formazione, che ha avuto il placet dall'Organo di autogoverno questa Presidenza si è fatta parte diligente per attivare iniziative volte al confronto su problematiche di diritto amministrativo sostanziale e processuale tra magistrati, avvocati e mondo dell'accademia, in particolare con due centri di eccellenza in questa materia: l'Ufficio Studi e Massimario della Giustizia Amministrativa e la SPISA, la Scuola di Specializzazione in studi sull'Amministrazione, un vero e proprio fiore all'occhiello dell'Alma Mater Studiorum Università di Bologna e al riguardo ringrazio il suo Direttore, il prof. Giuseppe Caia per aver coinvolto questa Presidenza in tanti importanti incontri di studio. Tra l'altro in sinergia tra questo Tribunale e le due strutture di formazione appena citate siamo riusciti a tenere qui a Bologna un corso-convegno annuale di formazione per magistrati amministrativi dell'Italia del nord.

E dunque, mi duole dirlo, questa attività svolta a latere di quella giurisdizionale è stata a lungo negletta, ma chi vi parla la pensa diversamente. Non ho nessun dubbio infatti sulla opportunità e soprattutto utilità di sviluppare tali forme di collaborazione istituzionale che valgono ad arricchire il bagaglio culturale di tutti gli operatori della giustizia amministrativa e a dare perché no? la giusta e sana visibilità all'Ufficio giudiziario sul territorio, fermo restando il rispetto della indipendenza e dell'autonomia dei ruoli di spettanza di ciascun organismo. Altrettanto dicasi per la opportuna interlocuzione con i rappresentanti della classe forense per una pacata e costruttiva disamina dei problemi organizzativi della giustizia amministrativa nel distretto di competenza: purtroppo la pandemia mi ha impedito di

ampliare i contatti con le associazioni di categoria ma spero vivamente di “recuperare” appena l'emergenza sanitaria avrà allentato la morsa.

## **V - Prospettive e Conclusioni**

La normativa di attuazione del PNRR conferisce agli apparati pubblici una veste di imprenditorialità e la ripresa dell'economia passerà attraverso i relevantissimi interventi dello Stato e quindi della P.A.

L'economia deve ripartire in maniera forte e decisa, il tutto avverrà ora più di prima attraverso una intensa e speriamo feconda azione amministrativa che però deve rispondere agli ineludibili requisiti di legalità e di legittimità.

Se così è, piaccia o non piaccia il giudice amministrativo diventa oggi ancora più di ieri il giudice dell'economia perché ad esso è devoluto l'impegnativo e delicato compito di vagliare la legittimità delle procedure d'investimento in ordine alle controversie che possono insorgere.

Nondimeno nello svolgimento del ruolo di arbitro neutrale ed imparziale tra i contendenti - la parte pubblica e quella privata - ben può anzi deve venire in evidenza l'esercizio di una funzione per così dire di parificazione sociale le quante volte occorra intervenire per ovviare alle manchevolezze, ai ritardi, se non agli abusi di un'amministrazione occhiuta e panciuta per usare una frase tanto cara ad uno dei più illustri docenti della SPISA, il mai troppo indimenticato Presidente Alberto de Roberto.

E dunque in ordine ai mutamenti che stanno per intervenire nel nostro sistema istituzionale, sociale ed economico, due sono le direttrici cui impronteremo la nostra attività:

- a) la prima: pur dandosi atto dello spostamento dell'oggetto del processo dall'atto all'assetto degli interessi sottostante, con la prevalenza della legalità sostanziale su quella meramente formale, il giudice amministrativo nella sua attività di verifica saprà fermarsi al punto giusto, senza invadere il potere discrezionale dell'amministrazione e senza ergersi, a mò di cerbero, a severo censore perché vanno tenuti integri i pilastri dello Stato di diritto – e che sono anche le fondamenta della nostra Costituzione - rappresentati dalla divisione dei poteri, dal principio di legalità e di indipendenza dei giudici;
- b) la seconda, non meno importante: siamo ben consapevoli che nella regolazione di interessi aventi pari dignità giuridico-costituzionale occorre approntare per essi una tutela efficace e tempestiva capace di far fronte adeguatamente ai bisogni sottesi alla domanda di giustizia degli utenti perché il riconoscimento del diritto alla

fruizione di un bene e all'erogazione di un servizio illegittimamente negati è fonte di benessere per il cittadino e per la stessa comunità in cui il singolo opera.

Ma oggi siamo in presenza di una sfida che interessa tutte le istituzioni la cui azione in questo particolare momento storico, sociale ed economico sarà vincente solo se e nella misura in cui le stesse sapranno svolgere con impegno, efficienza e aggiungo sensibilità le loro funzioni di prossimità alle esigenze dei territori in cui operano sì da far nettamente percepire la loro vicinanza ai problemi della gente come posti dalla quotidianità della vita.

Solo così potremo conquistare presso gli amministrati spazi di credibilità e di fiducia, un dare e un avere che si pongono quali fattori indispensabili per l'attuazione dei canoni di solidarietà e di legalità consegnatici dalla Costituzione.

Ebbene, in questa sfida noi giudici amministrativi faremo, come sempre, la nostra parte con umiltà ma anche con il giusto orgoglio di concorrere ad un percorso di crescita in modernità, ed innovazione ma anche in giustizia per poter conseguire congrue condizioni di benessere sociale ed economico per tutti i consociati.

Voglio concludere, sicuro di condividere appieno il pensiero e i desiderata di tutti voi con un chiaro e forte messaggio di positività.

Mi piace pensare che ad onta del covid e nonostante uno scellerato conflitto bellico ancor più devastante, c'è del buono a questo mondo ed è da qui che bisogna ripartire.

Grazie dell'attenzione.

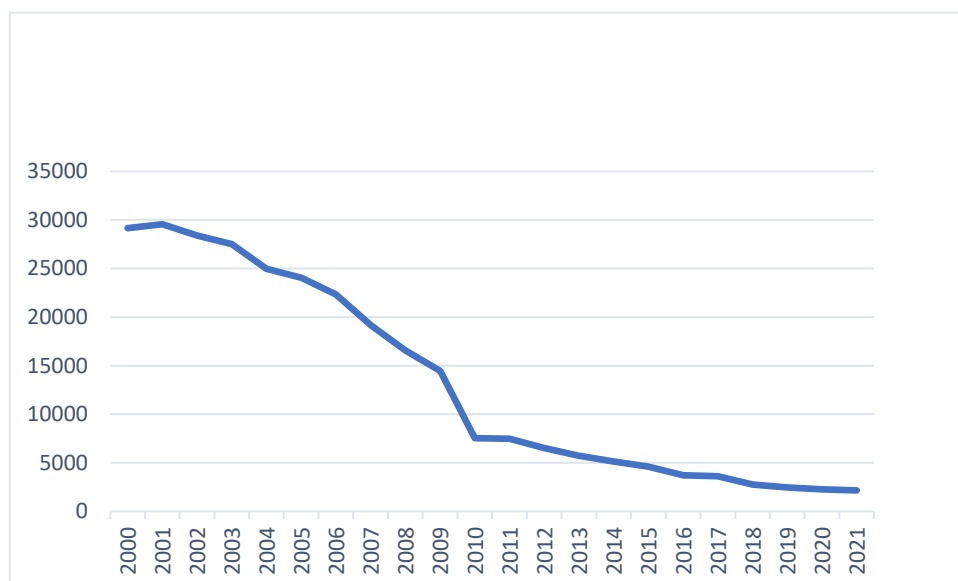


# *Allegato 1*

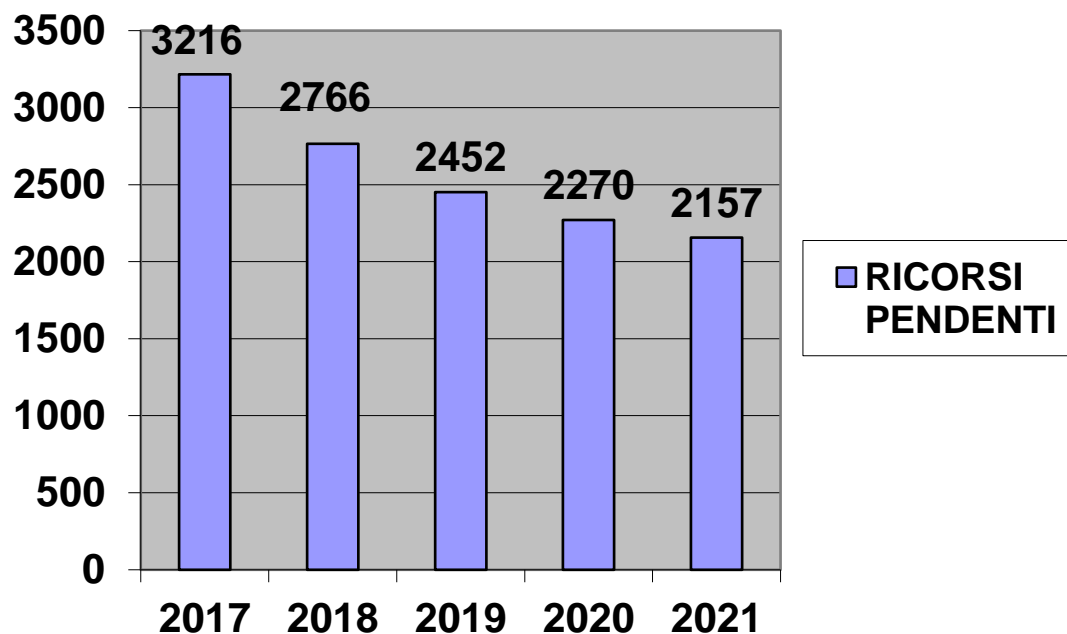
## *Statistiche e Grafici*



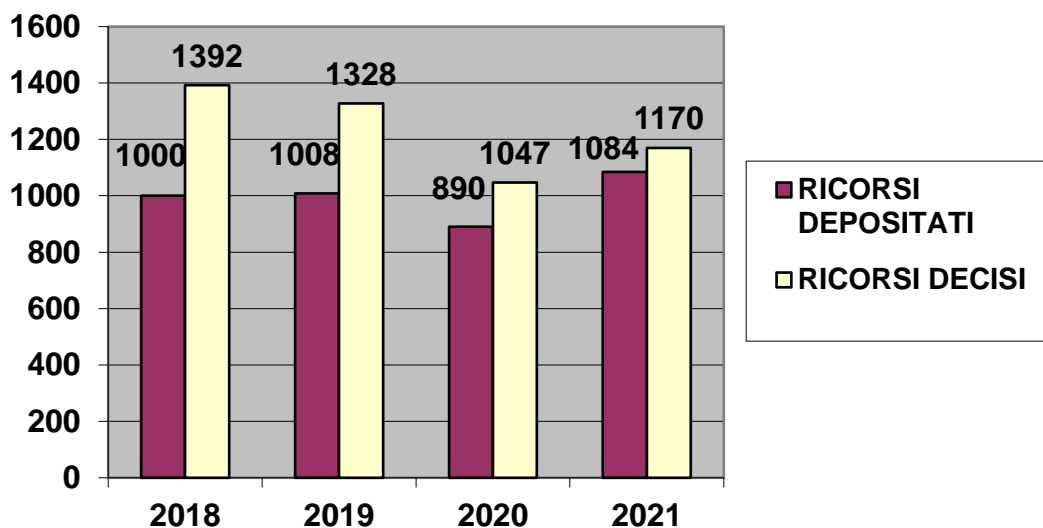
## PENDENZE 2000-2021



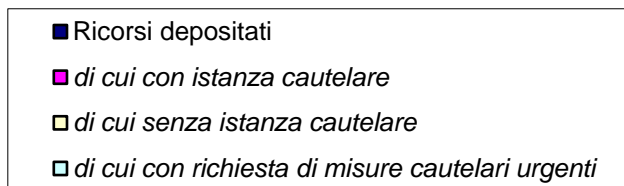
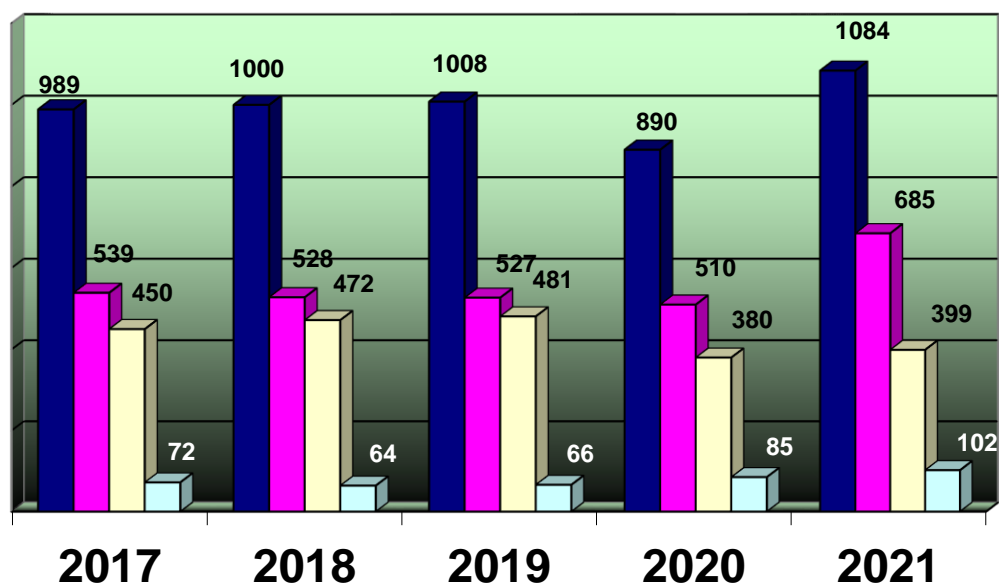
## PENDENZE 2017-2021



## STATISTICA RICORSI DEPOSITATI/DECISI 2018-2019-2020-2021



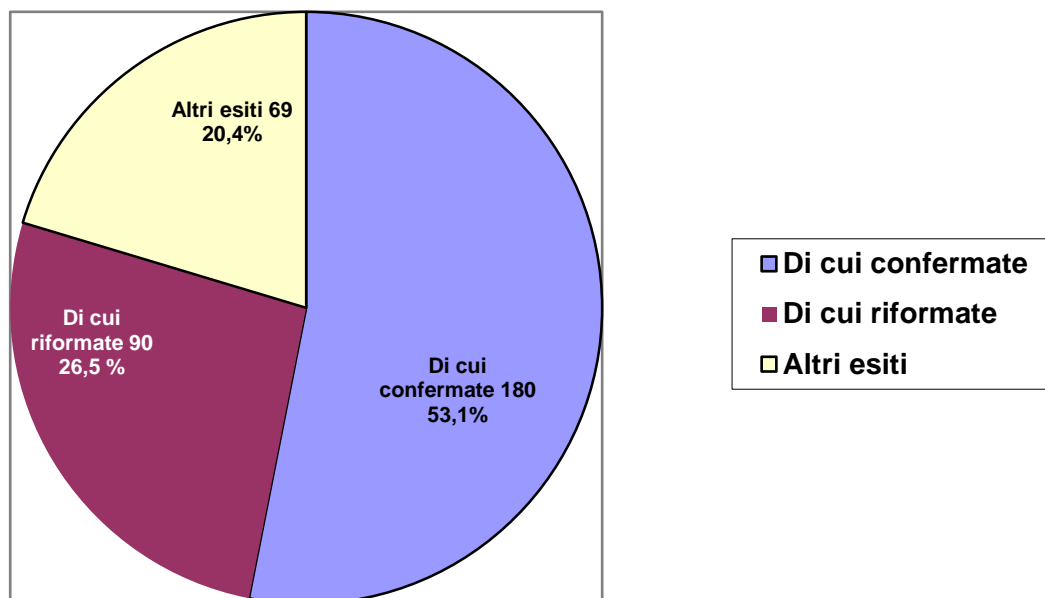
## RICORSI DEPOSITATI NEGLI ANNI 2017 – 2021 RICHIESTA DI MISURE CAUTELARI



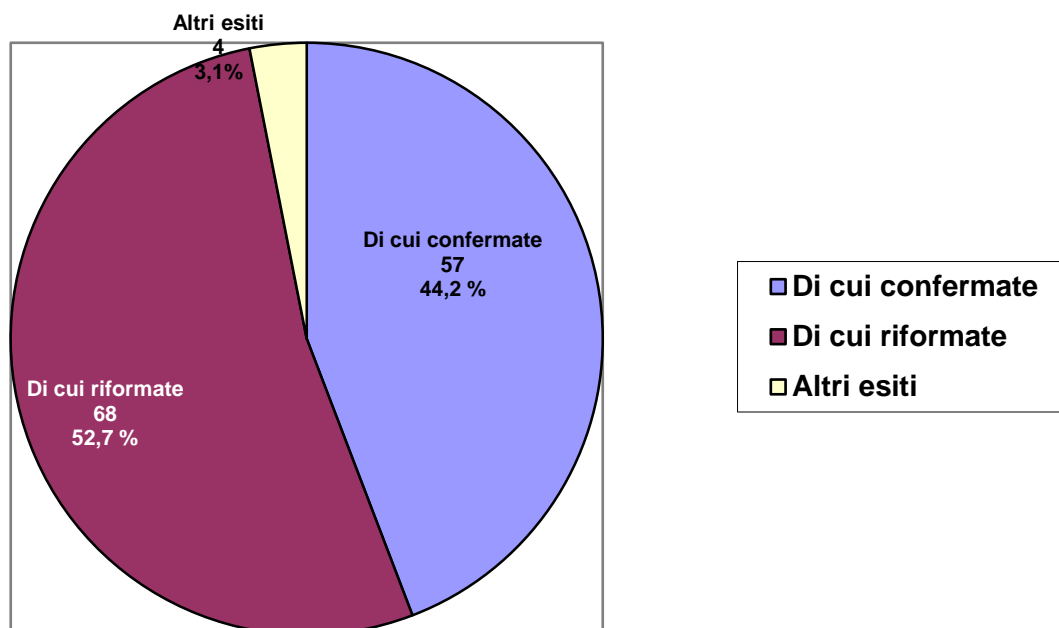
**RICORSI PENDENTI AL 31 12 2021  
SUDDIVISI PER ANNO DI DEPOSITO**

<b>ANNO DI DEPOSITO</b>	<b>RICORSI PENDENTI</b>
<b>2011</b>	<b>1</b>
<b>2012</b>	<b>1</b>
<b>2013</b>	<b>4</b>
<b>2014</b>	<b>9</b>
<b>2015</b>	<b>9</b>
<b>2016</b>	<b>49</b>
<b>2017</b>	<b>281</b>
<b>2018</b>	<b>316</b>
<b>2019</b>	<b>295</b>
<b>2020</b>	<b>395</b>
<b>2021</b>	<b>797</b>
<b>TOTALE</b>	<b>2157</b>

**DECISIONI DEL CONSIGLIO DI STATO  
EMESSE NEL 2021 SU SENTENZE TAR EMILIA ROMAGNA-BOLOGNA  
TOTALE N. 339**

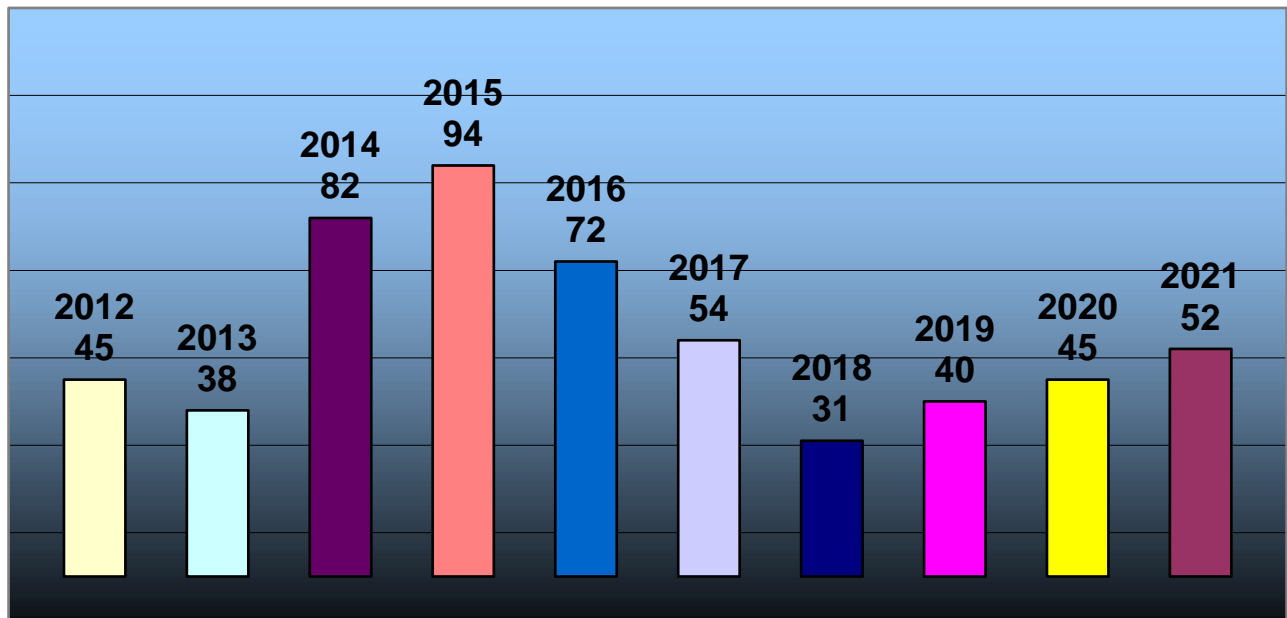


**DECISIONI DEL CONSIGLIO DI STATO  
EMESSE NEL 2021 SU ORDINANZE TAR EMILIA ROMAGNA-BOLOGNA  
TOTALE N. 129**

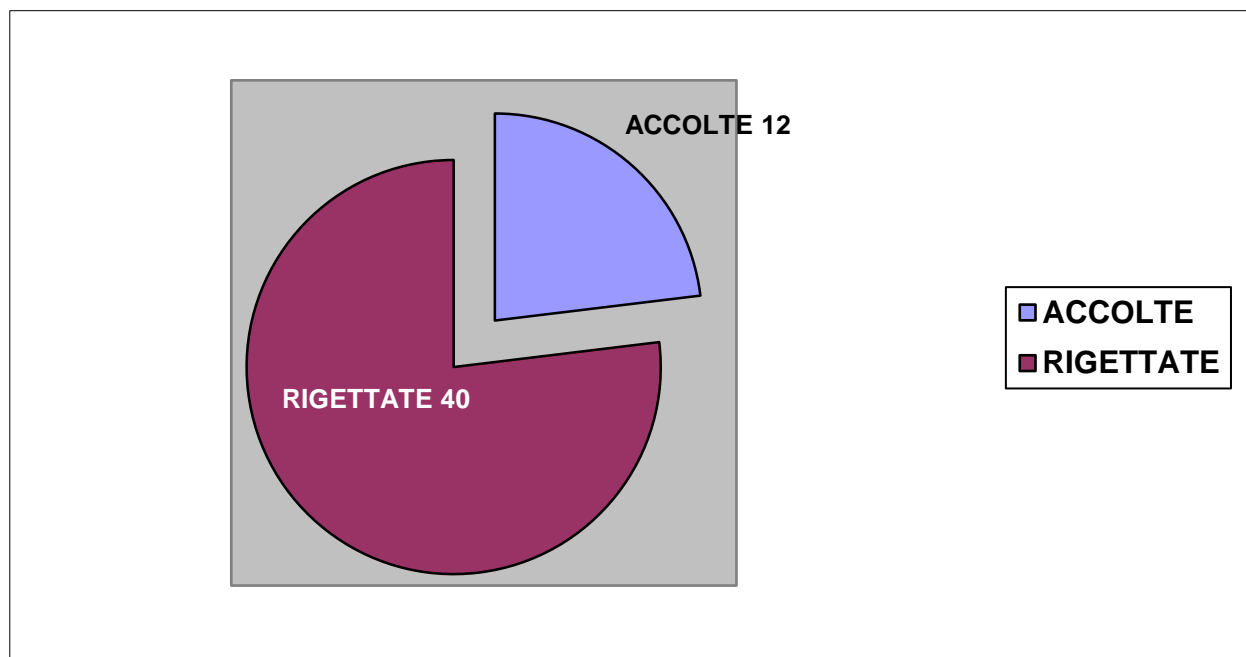


# PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

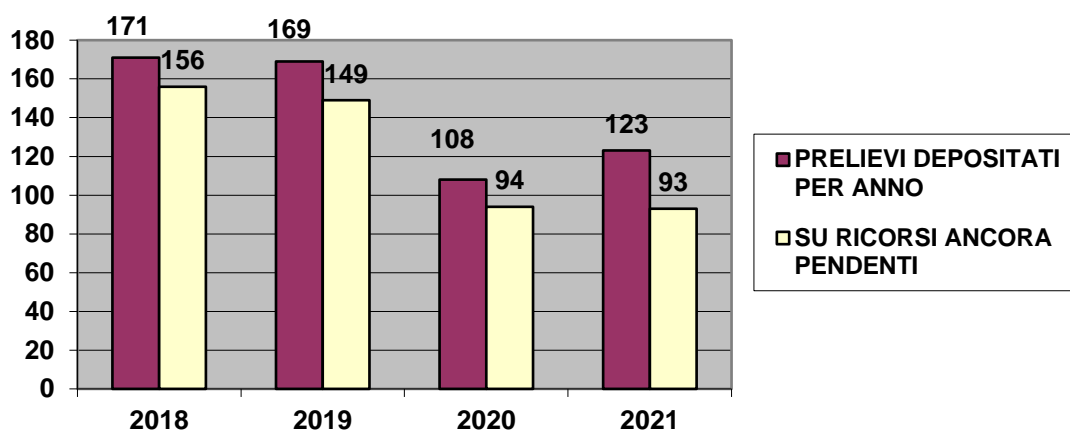
## ISTANZE DI AMMISSIONE ANNI 2012 – 2021



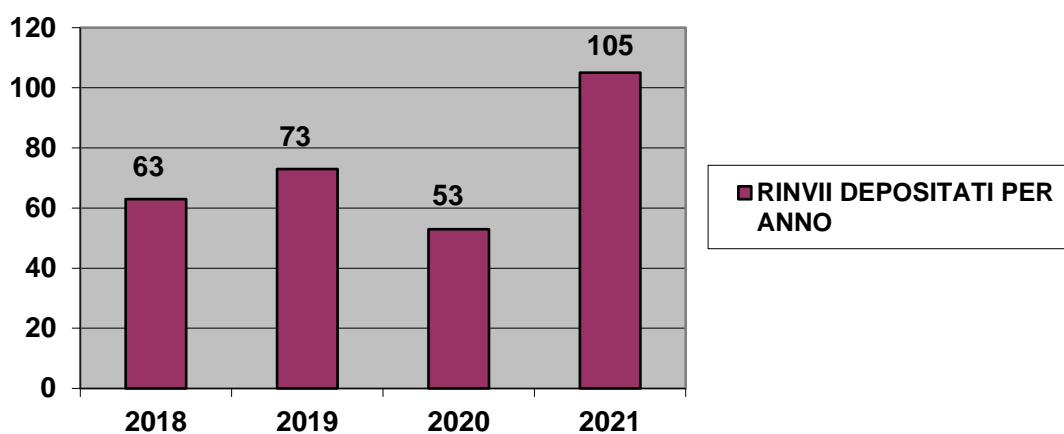
## DECISIONI DELLA COMMISSIONE SU ISTANZE 2021



## PRELIEVI DEPOSITATI PER ANNO



## ISTANZE DI RINVIO DEPOSITATE PER ANNO



## RIEPILOGO RICORSI EMERGENZA COVID

Totale ricorsi depositati	Totale provvedimenti emessi	Di cui decreti cautelari	Di cui ordinanze cautelari	Di cui sentenze
40	40	7	27	6

## **PROVVEDIMENTI PUBBLICATI NELL'ANNO 2021**

### **SUDDIVISI PER TIPOLOGIA**

<b>TIPO PROVVEDIMENTO</b>	<b>DEFINISCONO</b>	<b>NON DEFINISCONO</b>	<b>TOTALE</b>
Sentenza	877	9	886
Sentenza breve	73	0	73
Decreto Decisorio	173	0	173
Ordinanza cautelare	0	527	527
Decreto cautelare	0	111	111
Ordinanza collegiale	5	113	118
Ordinanza presidenziale	0	7	7
Decreto presidenziale	1	150	151
Decreto collegiale	5	5	10
Dispositivo di Sentenza	1	0	1

### Ricorsi Depositati anno 2021 per Classificazione

Classificazione	Totale Anno Corrente	Totale Anno Precedente	Differenza
ACCESSO AI DOCUMENTI	28	18	10
AGRICOLTURA E FORESTE	26	10	16
AMBIENTE	19	23	-4
ANTICHITA' E BELLE ARTI	1	5	-4
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	84	76	8
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA' ORGANIZZAZIONE)	5	5	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	56	55	1
CACCIA E PESCA	2	0	2
CARABINIERI	5	7	-2
COMMERCIO, ARTIGIANATO	20	15	5
COMUNE E PROVINCIA	37	29	8
DEMANIO STATALE, REGIONALE	22	9	13
EDILIZIA ED URBANISTICA	134	136	-2
ELEZIONI	3	2	1
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	6	5	1
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	62	54	8
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	4	6	-2
FARMACIA	2	3	-1
FORZE ARMATE	40	14	26
INDUSTRIA	0	2	-2
INQUINAMENTO	13	2	11
ISTRUZIONE	41	17	24
MAGISTRATI	0	2	-2
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	3	1	2
POLIZIA DI STATO	22	7	15
PROFESSIONI E MESTIERI	11	6	5
PUBBLICO IMPIEGO	55	85	-30
REGIONE	7	5	2
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	1	0	1
SANITA' PUBBLICA	1	0	1
SERVIZI PUBBLICI	8	3	5
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	45	8	37
SICUREZZA PUBBLICA	63	78	-15
STRANIERI	213	121	92
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	18	23	-5
VITTIME DEL DOVERE	0	1	-1



<b>Esito</b>	<b>Totale Anno Corrente</b>	<b>Totale Anno Precedente</b>	<b>Differenza</b>
ACCOGLIE	176	156	20
ACCOGLIE DISCUSSIONE DA REMOTO	1	0	1
ACCOGLIE L'ISTANZA DI ABBREVIAZIONE TERMINI	2	0	2
ACCOGLIE SUI MOTIVI AGGIUNTI	1	0	1
ACCOLTO PARZIALMENTE	9	10	-1
ACCOLTO PARZIALMENTE NEI TERMINI IN MOTIVAZIONE	5	9	-4
AUTORIZZAZIONE NOTIFICA A MEZZO PUBBLICI PROCLAMI	3	0	3
CORREGGE ERRORE MATERIALE	4	5	-1
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	33	12	21
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	66	78	-12
DICHIARA ESTINTO	20	7	13
DICHIARA IMPROCEDIBILE	40	27	13
DICHIARA INAMMISSIBILE	38	27	11
DICHIARA INTERROTTO	18	0	18
DICHIARA IRRICEVIBILE	9	4	5
DICHIARA L' INCOMPETENZA E INDICA IL TAR COMPETENTE	1	2	-1
DICHIARA PERENZIONE	117	179	-62
DISPONE	12	36	-24
DISPONE DISCUSSIONE DA REMOTO	3	5	-2
FISSA CAMERA DI CONSIGLIO	1	1	0
FISSA UDIENZA PUBBLICA	4	2	2
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	144	70	74
INAMMISSIBILE	2	0	2
INTERLOCUTORIO/A	5	3	2
LIQUIDA IL COMPENSO	5	4	1
NON LIQUIDA IL COMPENSO	2	12	-10
PRENDE ATTO RINUNZIA	34	26	8
PRENDE ATTO RINUNZIA ISTANZA CAUTELARE	9	9	0
PROROGA TERMINI COMMISSARIO AD ACTA	2	0	2
RESPINGE	628	537	91
RESPINGE DISCUSSIONE DA REMOTO	91	16	75
RESPINGE L'ISTANZA DI ABBREVIAZIONE TERMINI	1	0	1
RINVIA AD ALTRA DATA	3	1	2
RINVIA AL MERITO	2	0	2
RINVIATA	3	2	1

SOSPENDE GIUDIZIO	5	12	-7
ESITI MULTIPLI	458	373	85



## *Allegato 2*

*Giurisprudenza rilevante, anno 2021*

## I Sezione

**T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 18 febbraio 2021, n.124 Pres. Migliozi est. P. Amovilli**

*Forze Armate – Procedimento disciplinare*

L'applicativo WhatsApp è strumento telematico di comunicazione a distanza di natura privata e non già un vero e proprio social network destinato ad una pluralità di persone, tuttavia la condotta serbata dal militare che abusa dell'immagine in uniforme scambiandosi dati con tale applicazione costituisce violazione disciplinare.

**T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 15 marzo 2021, n. 255 Pres. Migliozi est. P. Amovilli**

*Contratti pubblici – Il vigente Codice appalti non ha comportato l'abrogazione espressa dell'art. 77 R.D. 827/1924 - Eterointegrazione dei bandi di gara - Deve essere temperata con il principio di affidamento e finalizzata in linea di massima all'ampliamento della partecipazione*

1 - Il Codice dei contratti pubblici approvato con d.lgs. 50/2016 e s.m. per quanto a contenuto ampio e tendenzialmente omnicomprensivo di tutti i profili della fase di affidamento, non ha comportato l'abrogazione espressa dell'art. 77 R.D. 827/1924, il quale impone alla stazione appaltante in ipotesi di offerte uguali di invitare i concorrenti a partecipare ad una seduta pubblica per la presentazione del rilancio riservandosi di effettuare sempre in seduta pubblica il sorteggio solamente in caso di permanenza dell'ex aequo, solamente in questo modo è infatti possibile temperare il carattere virtuale della pubblicità delle sedute nell'ambito di un gara telematica con il diritto dei concorrenti a proporre offerta migliorativa.

2 - L'eterointegrazione dei bandi di gara comunemente ammessa dalla giurisprudenza sostanzialmente al fine di garantire l'applicazione di norme imperative c.d. auto-esecutive poste a tutela dell'ordine pubblico deve essere temperata con il principio di affidamento e finalizzata in linea di massima all'ampliamento della partecipazione e non, di norma, all'esclusione di un concorrente per la violazione di un obbligo non chiaramente esplicitato nella lex specialis, a pena di violazione dei principi europei di certezza giuridica e di massima concorrenza.

**T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 26 luglio 2021, n. 729 Pres. Migliozi est. U. Giovannini**

*Comunicazione antimafia interdittiva e contestuale diniego iscrizione nella white list ex art. 84 comma 3 d.lgs n. 159 del 2011 per condanna per reato c.d. spia di cui all'art. 260 d.lgs n. 152 del 2006. Illegittimità*

La Sezione ha affermato che è da considerarsi illegittima l'esclusione dalle procedure pubbliche di appalto di una impresa, motivata esclusivamente in ragione di intervenuta

condanna penale per reato c.d. spia, di cui all'art. 260 del d.lgs n. 152 del 2006, non potendo operare un automatismo dell'interdittiva antimafia in relazione ad intervenuta condanna ex art. 444 c.p.p. per reato non indicante alcun elemento di collegamento della Società a situazioni di pericolo di condizionamento da parte di organizzazioni mafiose.

**T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 11 ottobre 2021, n. 834 Pres. Migliozi est. P. Amovilli**

*Contratti della Pubblica amministrazione – Requisiti di partecipazione – Imprese neo costituite – Riparametrazione dei requisiti di capacità tecnica – Limiti*

La riparametrazione dei requisiti di capacità tecnica per quanto sicuramente finalizzata al “favor participationis”, non trova specifica previsione nel nostro ordinamento in alcuna norma, sì che la *lex specialis* appare la naturale “*sedes materiae*”. In assenza, infatti, di specifiche disposizioni limitative da parte del bando di gara, la riparametrazione dei requisiti di capacità tecnica per le imprese neo costituite può favorire condotte elusive e condurre ad esiti del tutto inaccettabili, quali la partecipazione alla gara di operatori economici costituitisi pochi giorni prima rispetto al termine di scadenza di presentazione delle offerte ed in possesso di requisiti del tutto esigui ed inidonei a comprovare l'affidabilità del concorrente. Per ipotesi, infatti, basterebbe la costituzione dell'impresa concorrente una settimana prima e la produzione di fatturato di poche centinaia di euro relativo a tal periodo, che riparametrato, consentirebbe la partecipazione.

**T.A.R. Emilia – Romagna, Bologna sez. I, 22 novembre 2021, n. 955 Pres. Migliozi est. P. Amovilli**

*Ambiente – Vincolo culturale e/o dichiarazione interesse culturale ex art. 15 D. Lgs n. 42/2004 – Decreto impositivo – Per filari di vite c.d. maritata – Illegittimità – Fattispecie*

1- E' illegittimo, per difetto dei presupposti, nonché per difetto di istruttoria e di motivazione, il provvedimento con cui il Ministero dei beni e delle attività culturali, in pretesa applicazione dell'art. 10 comma 3 lettera a) del Codice dei beni Culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), ha dichiarato di interesse culturale ex art. 15 D. Lgs 42/2004, diversi filari di vite, nel caso in cui: a) l'autorità tutoria pretenda, all'evidenza, di vincolare non già un immobile, quanto una tecnica di coltivazione della vite (nella specie, si trattava di vite c.d. maritata); b) il manifesto abbandono delle coltivazioni e la diffusione della vegetazione spontanea rende quanto mai ardua la sostenuta presenza di una traccia identitaria che consenta di associare le condizioni del sito ad un impianto di vite maritata a piantata romagnola ovvero ad una particolare tecnica di coltivazione oramai scomparsa.

2- L'ampia discrezionalità tecnica alla base del giudizio che presiede all'imposizione di una dichiarazione di interesse culturale ovvero della “*qualitas*” culturale è dunque delimitata da ciò che può essere per scelta legislativa vincolato, non avendo l'ordinamento (per scelta legislativa) esteso il vincolo alle mere attività espletate attraverso il bene ove non ve ne sia significativa traccia. Non può pertanto vincolarsi un'attività economica o ricreativa ove l'attività non si sia compenetrata negli arredi o nelle strutture del locale.

**T.A.R. Emilia-Romagna Bologna sez. I, ordinanza 26 novembre 2021, n. 551 Pres. Migliozi est. P. Amovilli**

*Normativa Covid - Green pass e partecipazione a test di ammissione al corso di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia - Mancato riconoscimento del QR code da parte dell'app. VerificaC19 - Sanabilità mediante esibizione della certificazione circa l'avvenuta effettuazione del vaccino*

E' illegittimo il provvedimento con il quale alcuni studenti sono stati esclusi dalla partecipazione al test di ammissione al Corso di Laurea in Medicina e Chirurgia con la motivazione "Green pass non valido", nel caso in cui il mancato riconoscimento del QR code da parte dell'app. Verifica C19 (in assenza di fondati dubbi sulla relativa autenticità) sia sanabile mediante esibizione della certificazione, comunque fidefaciente, circa l'avvenuta effettuazione del vaccino; infatti, diversamente opinando, l'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito (artt. 33 e 34 Cost.) quale il diritto allo studio o l'accesso ai pubblici uffici (artt. 51 e 97 Cost.) sarebbe inopinatamente condizionato dal funzionamento di un applicativo mobile.

**T.A.R. Emilia - Romagna Bologna, sez. I, 6 dicembre 2021, n. 997 Pres. Migliozi est. P. Amovilli**

*Appalti pubblici – Impresa esecutrice colpita da interdittiva antimafia – Richiesta del consorzio aggiudicatario di affiancamento – Opposizione – Impugnazione – Giurisdizione del giudice amministrativo*

Rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la controversia avente ad oggetto l'opposizione manifestata dalla stazione appaltante alla comunicazione, da parte di un consorzio aggiudicatario di una gara pubblica, di "affiancamento" di un operatore economico originariamente designato quale impresa esecutrice e colpita da interdittiva antimafia, all'impresa esecutrice subentrata, motivata dal venir meno dell'interdittiva per effetto dell'ammissione al controllo giudiziario ex art. 34-bis, d.lgs. n. 159 del 2011. La verifica demandata alla stazione appaltante che l'impresa designata sia "in possesso dei prescritti requisiti di idoneità di partecipazione alla gara" (art. 48, comma 18, d.lgs. n. 50/2016) e che "la modifica soggettiva non sia finalizzata ad eludere, in tale sede, la mancanza di un requisito di partecipazione in capo all'impresa consorziata" (art. 48, comma 19, d.lgs. n. 50/2016) concreta l'esercizio di un vero e proprio potere autoritativo al cospetto del quale il Consorzio (e la ricorrente) vanta la lesione di interessi legittimi la cui cognizione è devoluta ex art. 133, comma 1, lett. e) n. 1 c.p.a. al g.a..

**T.A.R. Emilia – Romagna, Bologna, sez. I, 22 dicembre 2021, n. 1038 Pres. Migliozi est. U. Giovannini**

*Militare dell'Arma dei carabinieri. Utilizzo di social network con giudizi verso terze persone non consoni allo status. Irrogata sanzione disciplinare - Legittimità*

Ha ritenuto la Sezione che assume rilevanza disciplinare meritando la relativa sanzione il comportamento di un Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri che nell'utilizzare la piattaforma facebook ha formulato nei confronti di una interlocutrice frasi oggettivamente scortesie e superficiali ravvisandosi in tale condotta un disvalore tale da nuocere allo status del militare e all'immagine del Corpo militare di appartenenza.

## II Sezione

**T.A.R. Emilia – Romagna, Bologna, sez. II, 5 maggio 2021, n. 445 Pres. Mozzarelli est. S. Tenca**

*Affidamento in house di un servizio (art. 192 d.lgs n. 50/2016). Necessità di congrua motivazione a sostegno della decisione di internalizzare il servizio*

La Sezione ha statuito che nel caso l'Amministrazione opti per l'affidamento diretto in house di un servizio è tenuta ad effettuare in via preventiva una appropriata valutazione volta a dimostrare in concreto i benefici derivanti dalla scelta di internalizzazione del servizio, idonea a giustificare la non attivazione del confronto concorrenziale e tanto a mezzo di una specifica comparazione basata su dati tecnico-economici che rende preferibile la scelta interna rispetto alla soluzione offerta dal mercato.

**T.A.R. Emilia – Romagna, Bologna, sez. II, 5 maggio 2021, n. 446 Pres. Mozzarelli est. S. Tenca**

*Automatismo espulsivo nelle procedure selettive per mancata produzione dichiarazione ex art. 38 d.lgs n. 50/2016. Applicazione istituto c.d. self cleaning. Mitigazione delle ipotesi ostative di cui all'art. 80 codice appalti*

La sezione ha ritenuto corretta la determinazione dell'Amministrazione di non impedire la prosecuzione della gara ad una impresa colpita da un provvedimento di esclusione dalla gara ai sensi dei commi 5 e 6 dell'art. 80 d.lgs. n. 50/2016 (in quanto iscritta nel casellario informatico tenuto dall'Osservatorio ANAC) allorchè la stessa impresa ha dimostrato l'avvenuta adozione di misure riparatorie sufficienti a ripristinare il giudizio positivo sull'affidabilità dell'operatore. In tal caso dunque l'istituto del self cleaning va letto in chiave positiva coerentemente con la normativa comunitaria recata dalla Direttiva UE 2014/24.

**T.A.R. Emilia – Romagna, Bologna, sez. II 9 novembre 2021, n. 916 Pres. Mozzarelli est. S. Tenca**



*Atto di rifiuto di un funzionario di acquisire l'area di sedime di un bene abusivo al patrimonio comunale. Illegittimità*

Con tale decisione è stata affermata la doverosità della misura di acquisizione al patrimonio comunale di un immobile per il quale è stato accertato il carattere abusivo e la intervenuta volontaria inottemperanza.

Accanto alla finalità perseguita dall'Amministrazione di una gestione del bene ispirata all'interesse collettivo sussiste il legittimo interesse del proprietario del fondo finitimo al passaggio del bene da una proprietà privata a quella pubblica.

**T.A.R. Emilia – Romagna, Bologna, sez. II 22 dicembre 2021, n. 1044 Pres. Mozzarelli est. S. Tenca**

*Richiesta di restituzione di somme corrisposte per contributi urbanistici collegati a titolo edilizio scaduto. Diniego. Legittimità*

La Sezione ha affermato che a fronte di lavori edilizi non ultimati e neppure iniziati e di un titolo ad *aedificandum* scaduto, nondimeno la persistente vigenza della convenzione urbanistica ritualmente sottoscritta legittima l'avvenuto incameramento delle somme versate per la realizzazione di opere private o di interesse pubblico collegate ad un piano particolareggiato di iniziativa privata.