



Tribunale Amministrativo Regionale  
per l'Emilia Romagna  
Sede di Bologna



Relazione di apertura  
dell'Anno Giudiziario 2016

# Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2016

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

Giuseppe Di Nunzio

Allegato 1 – Statistiche

Allegato 2 – Giurisprudenza rilevante anno 2015

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, seduti al mio fianco, al personale di Segreteria, rappresentato dal Segretario Generale Avv. Grechi, e agli antistanti esponenti del Foro, che insieme costituiscono gli attori del processo amministrativo in questa importante 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 anche al mondo della stampa e della cultura. Non faccio nomi solo per non incorrere in imperdonabili possibili omissioni.

Faccio un'eccezione per i colleghi Alberto Pasi, Ugo Di Benedetto e Italo Caso. Sono da tempo magistrati di questo tribunale. Hanno dato il loro contributo determinante a costruirne la giurisprudenza. Il TAR Emilia Romagna non sarebbe quello che è senza il loro appassionato e prezioso lavoro, la loro dedizione all'Istituzione. Ne sentiremo la mancanza ora che si accingono a passare meritatamente a superiori incarichi in altre sedi giurisdizionali. Tale perdita per questo tribunale sarà tuttavia compensata dal guadagno che ne trarranno i tribunali di loro assegnazione. Lì la cultura giuridica di questa Regione, tramite loro, estenderà la sua influenza.

Desidero infine ringraziare i tredici specializzandi che partecipano, sotto la guida illuminata del Consigliere Umberto Giovannini, agli stage organizzati in base alla

convenzione tra la Scuola di specializzazione per le professioni legali “Enrico Redenti” e questo Tribunale: sono loro il futuro della Giustizia Amministrativa.

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, alle influenze del mondo circostante e insieme incisivo su di esso, parte organica, vivente della Comunità.

## **I MAGISTRATI**

2. E' lapalissiano che l'inaugurazione di un anno giudiziario presupponga un organo giudiziario da inaugurare nell'anno di riferimento, questo anno 2016. Devo tuttavia avvertire che tale condizione è incerta per almeno una delle due sezioni che costituiscono, per deliberazione del Consiglio di Presidenza della G. A., la sede di Bologna del TAR Emilia Romagna, sezioni che dividono tra loro le materie di competenza.

Conformemente alla legge, che richiede almeno 5 magistrati per istituire una sezione, la Sede ha avuto una pianta organica di 11 magistrati e quindi due sezioni. Per l'anno 2015 e ora la pianta organica non è interamente coperta: sono in servizio solo 8 magistrati, 4 per sezione. E' una situazione di sofferenza diffusa in tutta l'Italia e che durerà prevedibilmente fino all'anno 2017 e oltre, a causa del diradarsi dei concorsi, dei pensionamenti anticipati, del numero dei magistrati fuori ruolo, della riduzione dell'età pensionabile, ecc.

Quella che si manifesterà a breve in Emilia Romagna è però una situazione nuova e diversa, unica. Il punto è che il TAR è un giudice essenzialmente collegiale, non monocratico, e che il collegio giudicante è formato da 3 magistrati. Con meno di 3 magistrati non si lavora semplicemente meno. Non si lavora per niente. La Giustizia Amministrativa si blocca del tutto e le materie di competenza dell'Organo non sono più trattate permanentemente. In altre parole, una sezione può operare, di fatto, con meno di 5 magistrati a ritmo ridotto, ma non con meno di 3 magistrati.

Tra poche settimane nella Sede di Bologna, a causa della simultanea promozione alle funzioni direttive in altre sedi di lavoro di ben 3 magistrati su 8, magistrati che prima ho salutato, resteranno in servizio complessivamente solo 5 magistrati. Di conseguenza, una sezione avrà 3 magistrati, e lavorerà a ritmo ridotto, e l'altra sezione avrà 2 magistrati, e non lavorerà per niente.

Per evitare questa grave evenienza l'unica soluzione è lo spostamento di magistrati da altre Sedi ove sono presenti più di 3 magistrati per sezione. Soluzione riservata alla competenza del Consiglio di Presidenza della G. A.

## **IL CONTENZIOSO TRATTATO, LE PROIEZIONI E PREVISIONI**

3. E' quindi con una buona dose di ottimismo che può passarsi a illustrare l'attività passata e le prospettive future della Giustizia Amministrativa in questa Regione.

I profili quantitativi del contenzioso sono riportati in appositi 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 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 4609. A parte pochi ricorsi depositati a decorrere dal 2007, gli altri rinvengono da depositi del 2010, con numeri decrescenti gli anni più recenti, ma con una leggera inversione di tendenza a decorrere dal 2014.

Nel tempo il flusso dei depositi, dopo una forte riduzione negli anni successivi alla crisi finanziaria del 2008, si è andato tendenzialmente stabilizzando, tra minori oscillazioni, a decorrere dal 2012, con cifre pari a circa 1200 ricorsi l'anno, contenenti più di 700 richieste di sospensive collegiali e circa 80 richieste di misure cautelari di estrema urgenza.

La disaggregazione per materia dei ricorsi vede prevalere, nell'ordine, il contenzioso degli extracomunitari, l'edilizia e urbanistica, l'esecuzione del giudicato, la sicurezza pubblica, il pubblico impiego, gli appalti pubblici, l'ambiente, ecc.

L'evoluzione della distribuzione dei ricorsi per materia mostra come nel 2015, rispetto al 2014, sia cresciuto il contenzioso riguardante l'esecuzione del giudicato, la sicurezza pubblica, gli appalti pubblici e l'ambiente, mentre sia diminuito quello riguardante gli extracomunitari, l'edilizia e urbanistica e l'impiego pubblico. Segni apparenti, gli incrementi, della difficoltà finanziaria e/o culturale dell'Amministrazione a ottemperare alle sentenze del Giudice, della diffusa apprensione per il diminuito senso di sicurezza, della lotta per la sopravvivenza che le imprese trasferiscono sempre più sul settore delle commesse pubbliche e della resistenza crescente a conformare gli interessi economici in crisi alla tutela dell'ambiente.

E' infine interessante osservare che nel 2015 sono scese rispetto al 2014 le istanze di prelievo, volte a ottenere la fissazione anticipata dei ricorsi in udienza pubblica, da 275 a 186, mentre sono salite le richieste di rinvio dei ricorsi già fissati, da 55 a 58.

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.

Se volessi autoincensare questo Giudice, mi limiterei a rilevare che i predetti 4609 ricorsi pendenti alla fine del 2015 erano molto meno numerosi rispetto ai 7648 ricorsi pendenti solo quattro anni prima, alla fine del 2011, e ascriverei questo risultato lusinghiero al merito esclusivo dell'efficienza cresciuta della magistratura amministrativa. Poi annuncerei la prossima fine dell'arretrato e una Giustizia Amministrativa che decide i ricorsi ad horas.

La realtà è un po' più complessa: dalle tabelle statistiche risulta che il TAR ha deciso, con provvedimenti di ogni tipo, 2334 ricorsi nel 2012 e 1653 ricorsi nel 2015. La riduzione graduale annuale dei ricorsi decisi comporta comunque una riduzione annuale del monte dei ricorsi pendenti, a causa del suo accumulo consolidatosi negli anni passati e finché il numero dei nuovi ricorsi depositati annualmente non supera il numero dei ricorsi decisi nello stesso anno.

Se la descritta tendenza alla riduzione delle definizioni annue e alla stabilità dei depositi annui di nuovi ricorsi permanesse, in futuro si invertirebbe la passata tendenza alla riduzione del numero complessivo dei ricorsi pendenti e la durata media del processo di conseguenza tenderebbe ad aumentare.

Bisogna tuttavia avvertire che questa è non una previsione ma una semplice proiezione per estrapolazione. Molte variabili possono portare a previsioni diverse,

nell'uno o nell'altro senso, beninteso nell'impossibile ipotesi che il numero dei magistrati non diminuisca. Ad esempio, è in atto un riscontro dell'effettivo stato dei ricorsi pendenti registrato dal NSIGA. E' poi inverosimile credere che possa ripetersi l'enorme flusso di definizioni mediante perenzioni degli anni 2012 e 2013. E' anche imponderabile ogni previsione sul numero delle definizioni con sentenza in forma semplificata in occasione dell'esame delle sospensive, unica possibile fonte d'incremento delle sentenze per magistrato, in vigenza di direttive del Consiglio di Presidenza della G. A. che pongono limiti massimi inderogabili alle assegnazioni di ricorsi di merito ai magistrati.

Un maggiore approfondimento richiede la disaggregazione dei 1653 provvedimenti giurisdizionali decisorio del 2015. Di questi, più di 700 sono costituiti da sentenze ordinarie, rese normalmente in pubblica udienza, circa 300 da sentenze in forma semplificata, rese in occasione dell'esame cautelare collegiale, e circa 600 da decreti presidenziali decisorio, dei quali ultimi circa 500 hanno dichiarato la perenzione del ricorso.

I collegi giudicanti delle due sezioni del TAR non potevano fare di più in ossequio alle predette direttive del Consiglio di Presidenza della G. A.

In futuro, come si è premesso in questa relazione, potranno fare solo di meno, molto di meno, essendo il numero dei magistrati relatori destinato a essere ridotto da sei a tre o, al massimo, quattro.

Dovendo, in conclusione, dare realistiche previsioni, poiché il numero dei magistrati relatori non sarà stabile, ma si dimezzerà all'incirca, l'incertezza, richiamata con le premesse considerazioni, riguarda solo la misura e la distribuzione dell'aumento della durata dei processi. Aumento che certamente deve prevedersi in Emilia Romagna.



Merita, sotto altro profilo, rilevare che dalla scomposizione dei provvedimenti decisori in accoglimenti e reiezioni emerge, tra il 2014 e il 2015, l'aumento dei primi e la riduzione delle seconde.

Il Consiglio di Stato, in sede di appello, ha esaminato 298 sentenze del TAR, riformandone il 41 per cento. Ha inoltre esaminato 97 sospensive, riformandone il 35 per cento.

E' indicativa poi la tendenza all'aumento delle istanze di ammissione al gratuito patrocinio da parte dello Stato, tendenza che si accentua in percentuale se si pensa che si sono invece ridotti i depositi dei relativi ricorsi. Più precisamente, tali istanze, provenienti prevalentemente da extracomunitari, sono aumentate dalle 82 del 2014 alle 94 del 2015, mentre i ricorsi depositati dagli extracomunitari sono diminuiti da 358 a 266. Questo dato spinge a qualche riflessione alla luce dell'obbligo normativo di un reddito minimo per poter normalmente avere un permesso di soggiorno. Il TAR ha peraltro rigettato nel 2015 circa i due terzi di tali istanze.

## **IL PROCESSO AMMINISTRATIVO TELEMATICO**

6. Un discorso a parte richiede l'avvicinarsi del PAT, il processo amministrativo telematico, la cui realizzazione è prevista a decorrere dal 1° luglio di quest'anno. Il DPCM, contenente le norme tecniche, ha già ricevuto il parere del Consiglio di Stato ed è in corso di emanazione.

Dall'attuazione del PAT il documento processuale sarà in originale in formato digitale e solo in eventuale copia in formato cartaceo.

Adesso e a iniziare dall'entrata in vigore, nel 2010, del c.p.a. gli avvocati hanno l'obbligo di depositare in digitale copia degli atti defensionali e, ove possibile, copia di tutti i documenti di causa.

Molto opportunamente il Segretario Generale della G. A. ha diramato in questi giorni una nota, alla quale questo TAR ha dato ampia diffusione, sull'opportunità che da subito ogni deposito avvenga anche in digitale, per evitare un troppo brusco cambiamento di prassi.

E' allora utile osservare, dalle tabelle statistiche, come nel 2015 sia stata applicata l'anzidetta disposizione del c.p.a.

Per quanto riguarda i documenti di causa, la copia digitale è stata depositata per 1554 documenti su 2157. Per quanto riguarda i ricorsi introduttivi, le copie digitali sono state 927 su 1122, cioè circa 200 in meno del dovuto. Analoghe inosservanze si registrano per gli altri atti defensionali. Si deve aggiungere che talvolta il Foro chiede in modo pressante alla Segreteria copie cartacee dei provvedimenti giurisdizionali.

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.

Occorre quindi auspicare che il passaggio al PAT avvenga con la collaborazione di tutte le parti processuali e delle pubbliche amministrazioni e previa accurata e intensa formazione degli addetti, nella consapevolezza che solo con un graduale e paziente sforzo comune si potrà, per fasi, compiere quella che sarà una vera e propria

rivoluzione organizzativa e culturale, rivoluzione che probabilmente potrà dare i suoi migliori frutti solo al termine del percorso dell'informatizzazione, ma che -ci si augura- non creerà prima troppi disagi agli operatori del diritto e, in definitiva, nocimento alle parti, private e pubbliche, del processo amministrativo.

## **LA GIURISPRUDENZA**

7. Sotto il profilo qualitativo, la giurisprudenza di questo TAR ha dato risposta nel corso dell'anno 2015 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 coagula in regole di condotta la volontà delle maggioranze 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.

Alcune delle sentenze più significative del 2015 sono illustrate nella documentazione allegata e a questa si rimanda chi volesse studiarne i punti salienti.

Qui si accenna solo:

- in materia di appalti pubblici, all'estensione delle ipotesi di revoca dell'aggiudicazione degli appalti a causa del venir meno del rapporto fiduciario tra stazione appaltante e appaltatore; alla natura ed effetti del sub procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta; all'applicazione del criterio "sostanzialistico", in relazione al principio della "segretezza delle offerte", riguardo alle modalità di chiusura delle buste contenenti la documentazione di gara a pena di esclusione; all'annullamento dell'aggiudicazione per violazione del principio della "segretezza delle offerte" in caso di commistione dell'offerta economica nell'offerta tecnica;
- in materia di urbanistica, ai limiti indicati per la c.d. perequazione urbanistica in cambio d'incrementi di edificabilità; alle condizioni per la risoluzione degli accordi accessori agli strumenti di pianificazione e per i relativi obblighi di risarcimento e restituzione dei beni immobili;
- in materia di edilizia, ai limiti e ai doveri dell'annullamento in autotutela delle concessioni edilizie illegittime, alla possibilità di irrogare, in alternativa alla demolizione, una sanzione pecuniaria e alle ipotesi di correlativo risarcimento dei danni a favore di chi ha avuto affidamento dall'Amministrazione che gli ha rilasciato il permesso di costruzione poi annullato;
- in materia di concessioni e beni demaniali, ai limiti e modalità di utilizzazione delle infrastrutture aeroportuali, in specie parcheggi, a fini di lucro;
- in materia di tutela ambientale dall'inquinamento, alla individuazione della legittimazione ad impugnare l'AIA Autorizzazione Integrata Ambientale, la VAS Autorizzazione Ambientale Strategica e la VIA Valutazione d'Impatto Ambientale, all'inerenza dei principi di prossimità e autosufficienza, nonché alle modalità di partecipazione al procedimento relativo alla VIA nella forma della conferenza dei servizi e ai rapporti tra tali atti e la pianificazione urbanistica;

## PROGRAMMAZIONE E PROSPETTIVE

8. A questo punto, descritto il passato e accennate alcune previsioni, poco incoraggianti, sul futuro del contenzioso, resterebbe da indicare cosa si può fare per migliorare la situazione della Giustizia Amministrativa nella regione Emilia Romagna, la sua efficienza. Un compito tuttavia che non può essere assolto interamente con questa relazione sia per ragioni di tempo sia perché trascenderebbe le competenze del TAR e riguarderebbe competenze del Legislatore, del Governo e dell'Autogoverno.

Ci si limita pertanto a comunicare l'appena intervenuta approvazione da parte della Presidenza del TAR, con la preziosa collaborazione del Foro, del programma riguardante l'anno 2016 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.

Una delle universalmente riconosciute ragioni della lentezza del processo amministrativo, un processo fondamentalmente documentale, è la lunghezza degli atti del processo, sia di quelli del Giudice sia di quelli delle parti. Tale prolissità è andata logicamente aumentando con la diffusione dei metodi informatici di scrittura.

Per ridurre il numero delle pagine degli atti sono state emanate leggi e direttive interne, con scarsi risultati.

Ci si deve a questa stregua chiedere se non sia contraddittorio con l'obiettivo della sinteticità aver legislativamente sostituito il regime fiscale noto come "carta bollata", che tassa gli atti in proporzione alla loro lunghezza, con il regime fiscale noto come "contributo unificato", che tassa gli atti brevi al pari di quelli lunghi.

Un'altra considerazione, sempre incidente sulla lentezza del processo amministrativo ma di assai più ampio respiro, è il paradossalmente contraddittorio effetto provocato da molte e sempre più numerose 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, oppure all'estensione dell'uso e delle funzioni delle c.d. istanze di prelievo.

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.

Gli antichi maestri di diritto processuale insegnavano che le diseconomie, cioè le inefficienze, processuali nascono dalla c.d. processualizzazione della controversia sostanziale. In parole meno tecniche, 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 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 fa gridare allo scandalo l'opinione pubblica e provoca i risarcimenti per ritardata giustizia, quella anziché diminuire fatalmente si accresce.

Ho prima accennato alle istanze di prelievo perché una tendenza in atto presso taluni interpreti del diritto sembra poter sfociare nella loro estensione come pratica ed inutile duplicazione delle istanze di fissazione d'udienza, ma con l'ulteriore danno di instaurare una sorta di nuovo processo sulla loro decisione all'interno del processo

che dovrebbero definire in tempi accelerati. Un esempio di scuola della predetta processualizzazione della controversia sostanziale.

Di tali esempi potrebbero farsene molti altri. 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 quel problema in altri settori del processo, in una spirale chiusa di progressive diseconomie.

Suscita perplessità soprattutto l’allontanamento delle novelle legislative e della prassi giurisprudenziale dal 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: la causa va portata in udienza normalmente una sola volta per la decisione di merito, salvo una eventuale volta precedente per la decisione cautelare. Invece, ormai è normale che le cause fissate per l’udienza, dopo le richieste urgenti dei ricorrenti, spesso con istanze di prelievo, siano da questi, o d’accordo tra questi e le amministrazioni resistenti, differite e ridiscusse per le più disparate ragioni.

Un’altra frequente ragione di allungamento della durata media del processo è la dichiarazione di permanenza di interesse a coltivare una causa nonostante l’evidenza contraria degli atti, con la conseguenza 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, bisogna allora dedurre innanzitutto che, a meno di credere nell'universale irrazionalità dell'uomo, le inefficienze e lungaggini del processo amministrativo non siano sempre sgradite a tutti coloro che le denunciano e se ne lamentano.

Questo però è solo lo spunto per porre un ulteriore e più profondo interrogativo, senza affrontare il quale, sia pure per rapidi cenni, ogni discorso sull'efficienza e le prospettive della Giustizia Amministrativa resta un vuoto simulacro disancorato dalla realtà: quale è lo scopo attuale e concreto del processo amministrativo? Perché un ricorrente adisce il Giudice 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 prestabiliti dalla legge, emanata dal potere costituzionale legislativo, e precisamente la legge speciale denominata diritto amministrativo, costituito da un corpo organico di poche norme. Gli amministrati, qualora lesi da tali provvedimenti perché in contrasto con quei fini 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 evanescenti sembianze di provvedimento, un bene della vita. Per lui il procedimento deve concludersi solo in modo confacente alla tutela di quel bene. 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 dall'ordinamento sovranazionale, guarda al Giudice Amministrativo con la speranza di un chiarimento su come applicare le norme al caso concreto ed esita ad eseguire i propri provvedimenti anche quando non sono sospesi dal Giudice, così da sfuggire alle responsabilità dalle quali l'ordinamento lo circonda.

Se queste sono le consolidate tendenze evolutive, le risposte possono essere solo 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 dei TAR, capire chiaramente innanzitutto su quale diritto positivo deve incidere e poi quale deve essere 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 e attuali, per decidere se deve esistere la tradizionale divisione tra i poteri costituzionali, se deve esistere un diritto speciale amministrativo, 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, o una sorta di consulente amministratore di ultimo grado, e, in questo caso, spiegare perché tale obiettivo debba essere conseguito con una riforma della giustizia amministrativa anziché con una riforma dell'amministrazione pubblica e, ancora prima, con una riforma che ridia al diritto amministrativo la organicità e sistematicità perduta.

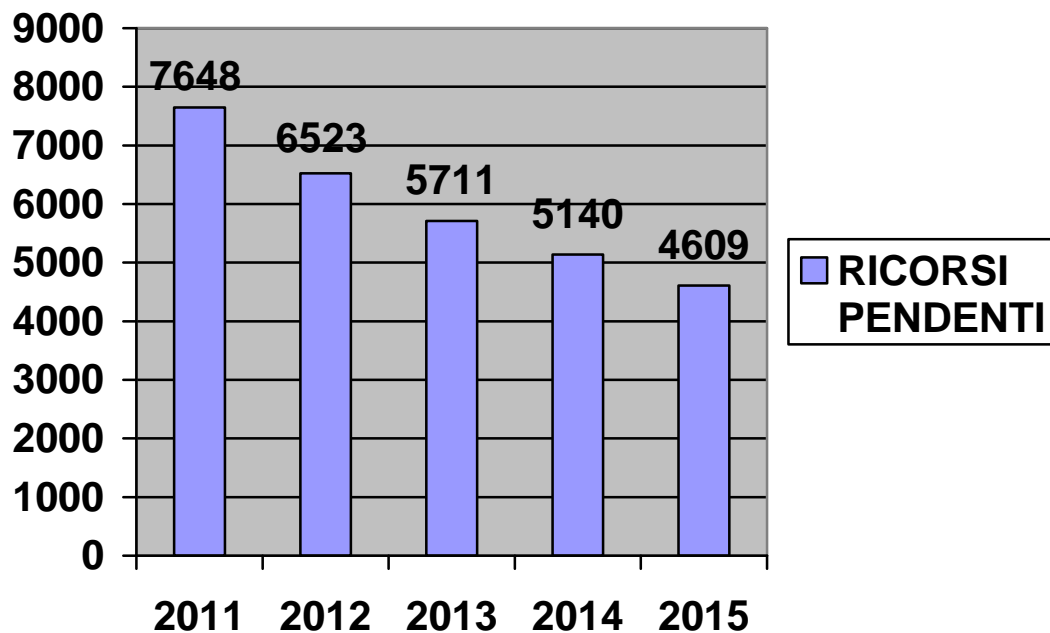
## **INTERVENTI E INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO**

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

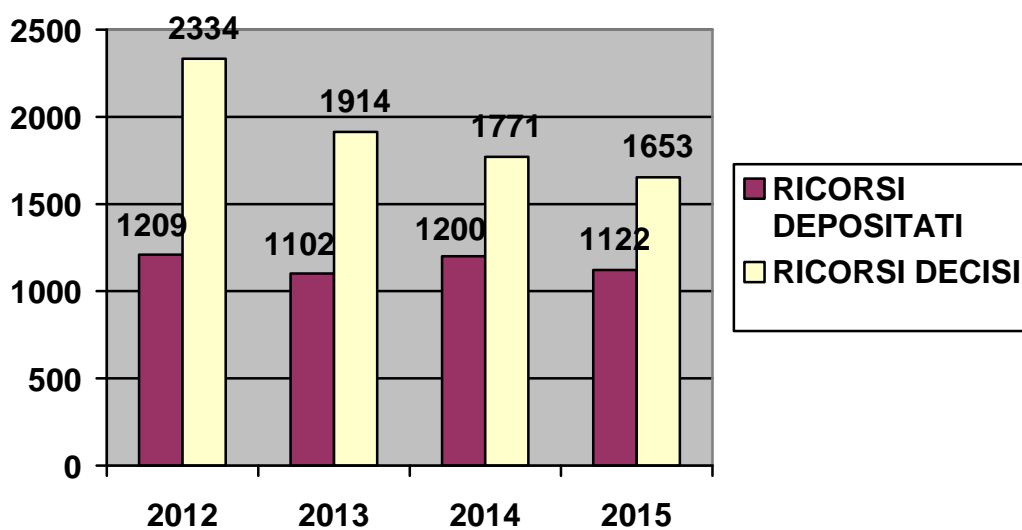
ALLEGATO 1

# STATISTICHE

## STATISTICA PENDENTI 2011-2015

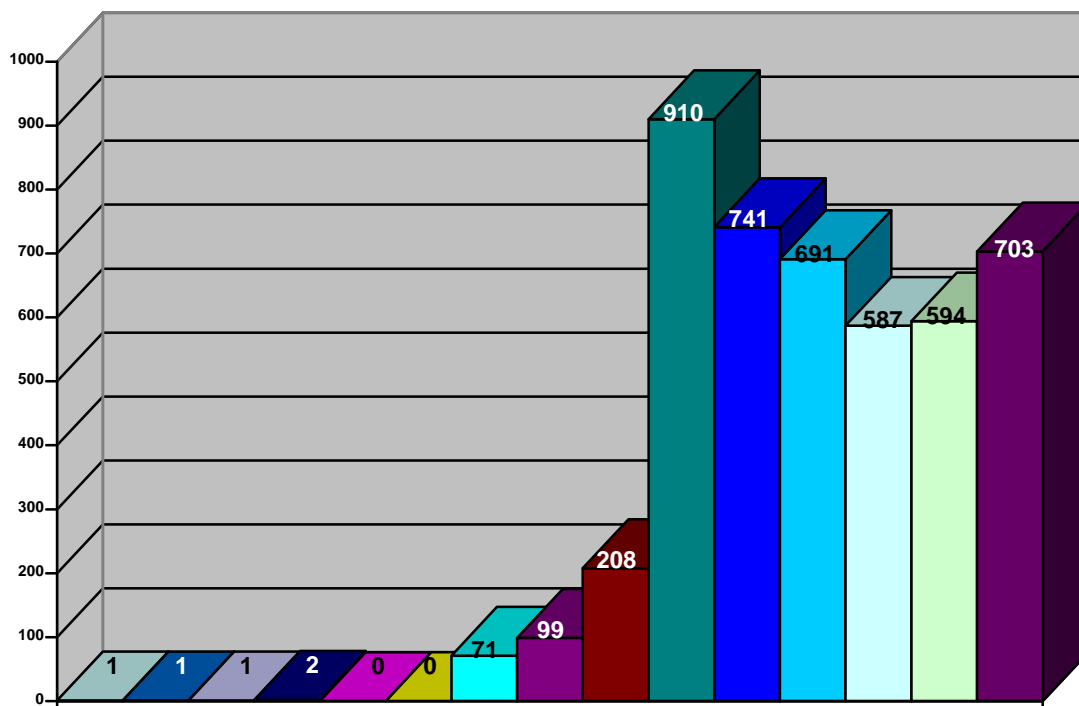


## STATISTICA RICORSI DEPOSITATI/DECISI 2012-2013-2014-2015



**RICORSI PENDENTI AL 31 12 2015  
SUDDIVISI PER ANNO DI DEPOSITO**

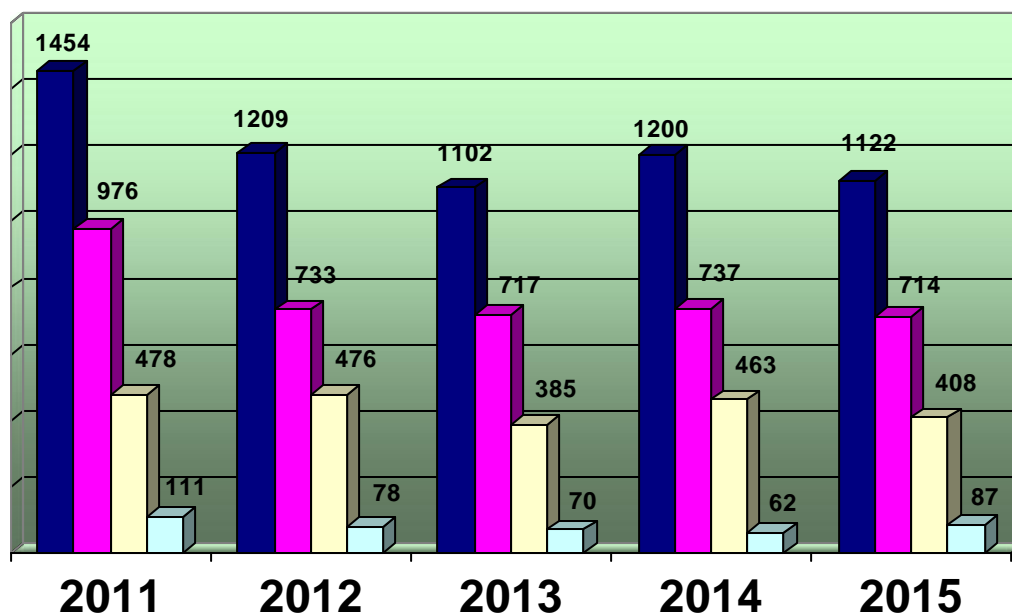
<b>ANNO DI DEPOSITO</b>	<b>RICORSI PENDENTI</b>
<b>2000</b>	<b>1</b>
<b>2002</b>	<b>1</b>
<b>2003</b>	<b>1</b>
<b>2004</b>	<b>2</b>
<b>2005</b>	<b>0</b>
<b>2006</b>	<b>0</b>
<b>2007</b>	<b>71</b>
<b>2008</b>	<b>99</b>
<b>2009</b>	<b>208</b>
<b>2010</b>	<b>910</b>
<b>2011</b>	<b>741</b>
<b>2012</b>	<b>691</b>
<b>2013</b>	<b>587</b>
<b>2014</b>	<b>594</b>
<b>2015</b>	<b>703</b>
<b>TOTALE</b>	<b>4609</b>



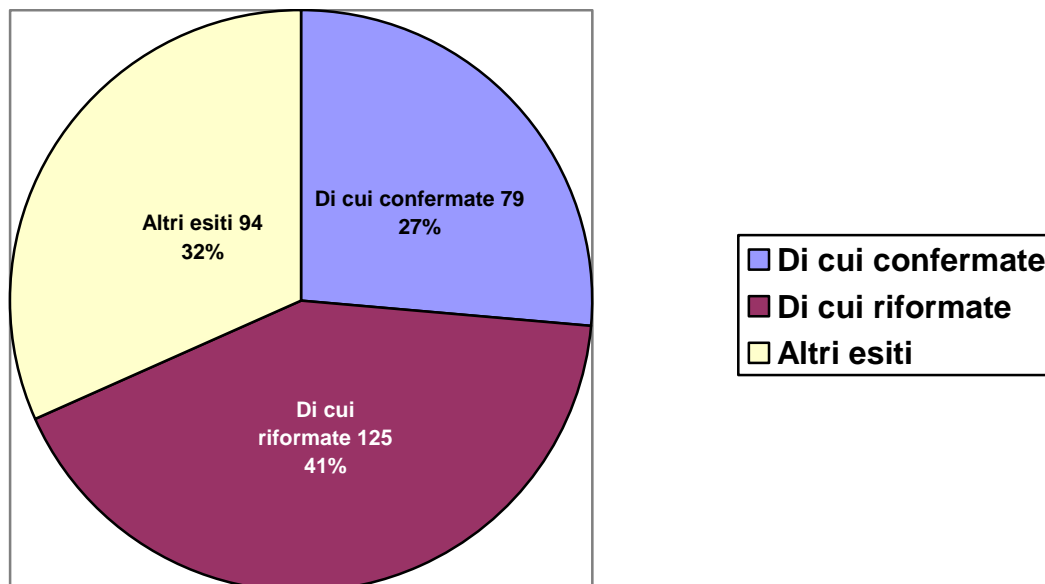
### RICORSI PENDENTI



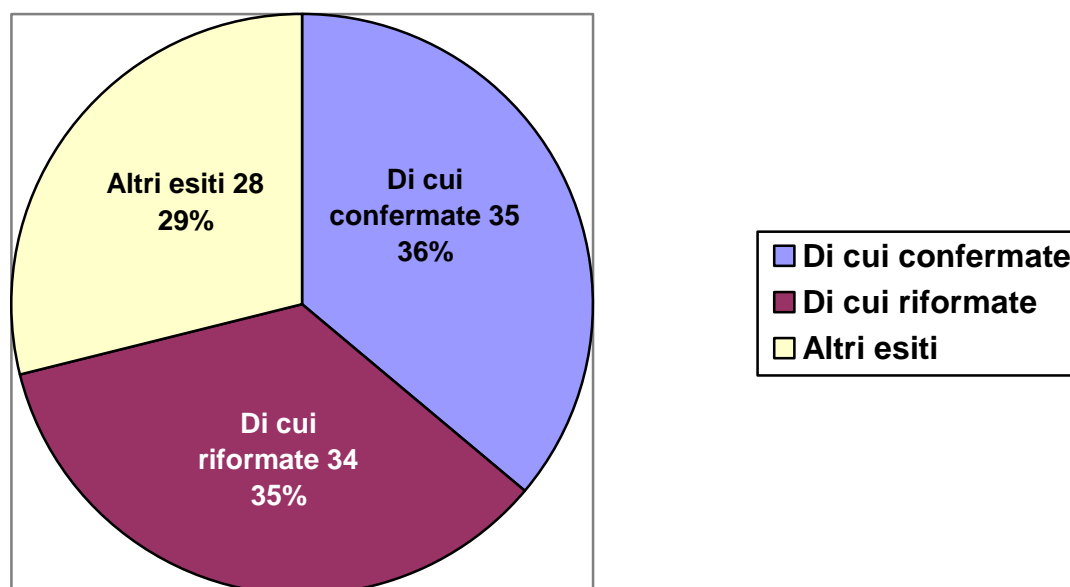
### RICORSI DEPOSITATI NEGLI ANNI 2011 – 2015 RICHIESTA DI MISURE CAUTELARI



**DECISIONI DEL CONSIGLIO DI STATO  
EMESSE NEL 2015 SU SENTENZE TAR EMILIA ROMAGNA-BOLOGNA  
TOTALE N. 298**

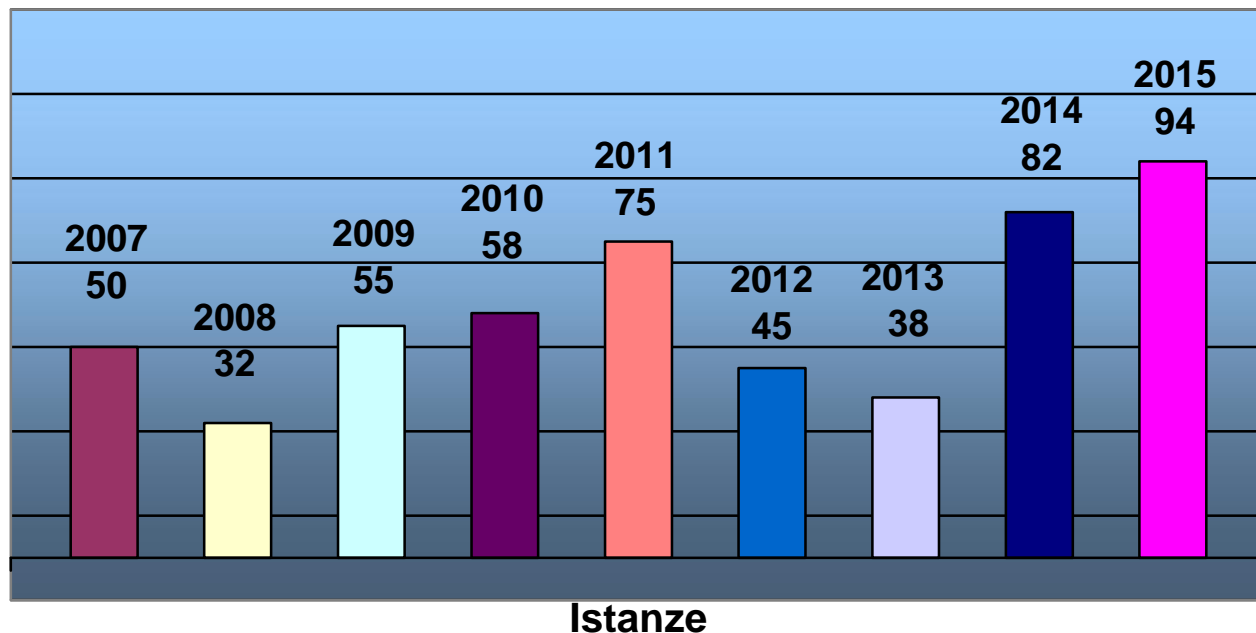


**DECISIONI DEL CONSIGLIO DI STATO  
EMESSE NEL 2015 SU ORDINANZE TAR EMILIA ROMAGNA-BOLOGNA  
TOTALE N. 97**

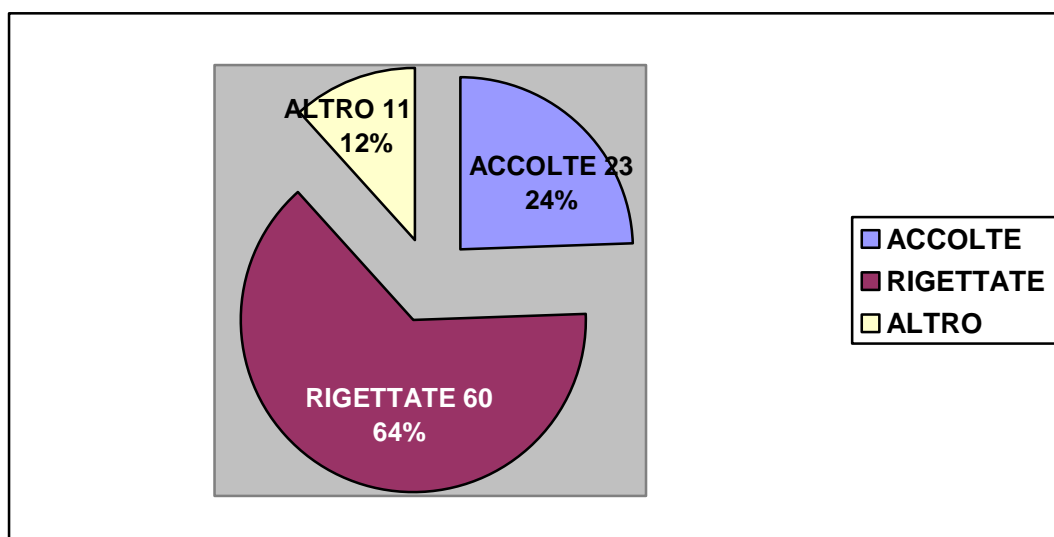


# PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

## ISTANZE DI AMMISSIONE ANNI 2007 - 2015

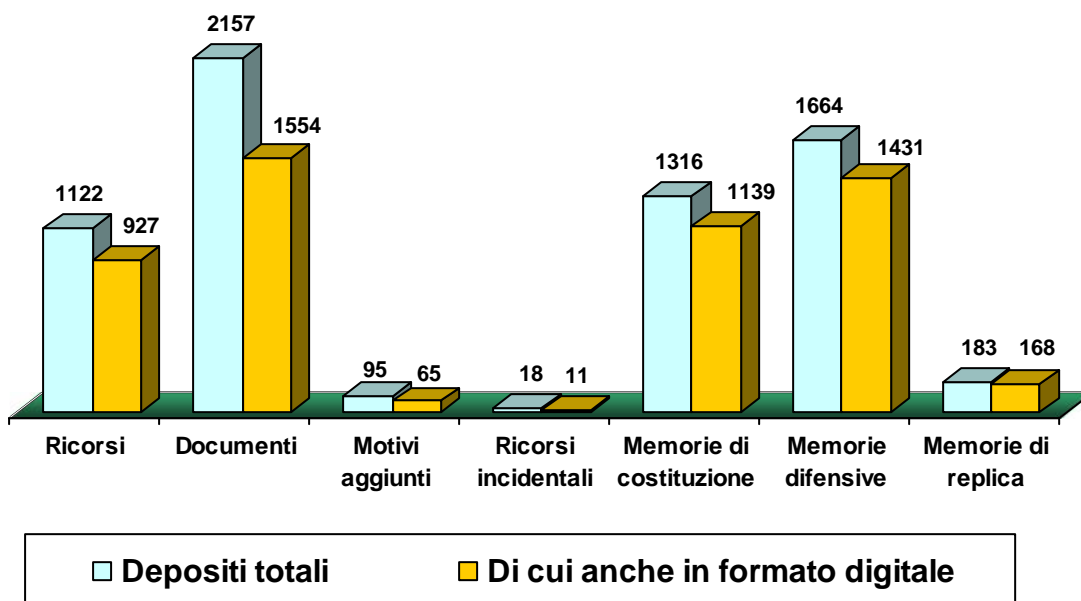


## DECISIONI DELLA COMMISSIONE NELL'ANNO 2015

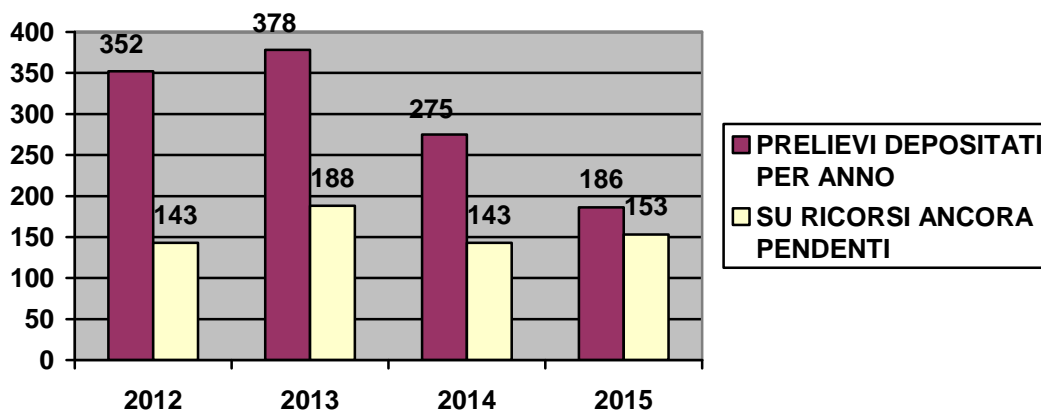




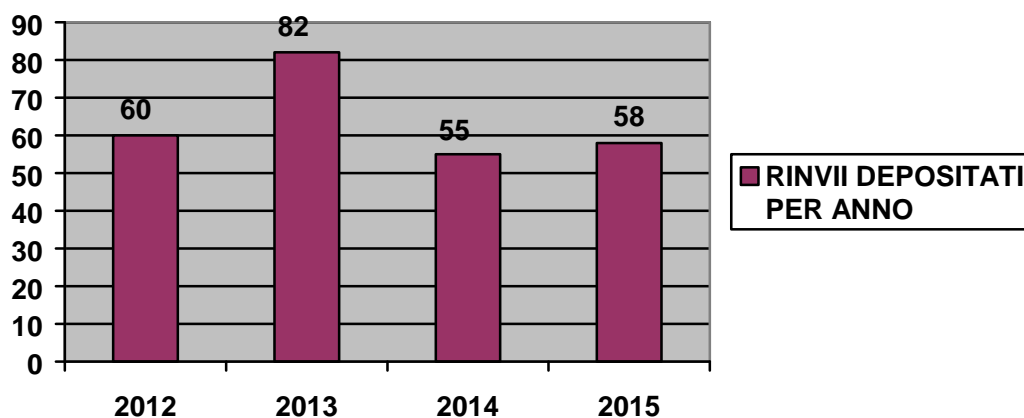
## PROCESSO AMMINISTRATIVO TELEMATICO DEPOSITO ATTI DIGITALI ANNO 2015



## PRELIEVI DEPOSITATI PER ANNO



## ISTANZE DI RINVIO DEPOSITATE PER ANNO



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

<b>TIPO PROVVEDIMENTO</b>	<b>DEFINISCONO</b>	<b>NON DEFINISCONO</b>	<b>TOTALE</b>
Sentenza	722	10	732
Sentenza breve	285	0	285
Decreto Decisorio	575	0	575
Ordinanza cautelare	0	385	385
Decreto cautelare	0	88	88
Ordinanza collegiale	15	138	153
Decreto presidenziale	9	4	13
Decreto ingiuntivo	0	0	0
Decreto collegiale	1	3	4
Ordinanza presidenziale	1	1	2
Dispositivo di Sentenza	4	0	4
Gratuito Patrocinio	0	68	68

Allegato 2

**GIURISPRUDENZA RILEVANTE**  
**ANNO 2015**

## PASI

La sentenza n.823 del 23/08/2015 (sez.I) (*Collegio Giudicante Presidente Perrelli Cons. Caso. Relatore/Estensore Cons. Pasi* ) si propone di circoscrivere, in consonanza con il divieto di prestazioni patrimoniali imposte in difetto di attribuzione legislativa (art. 23 Cost.), i limiti applicativi del principio di “perequazione urbanistica”, in particolare del potere del pianificatore di condizionare gli incrementi di edificabilità a cessioni svincolate dal carico urbanistico prodotto dal nuovo insediamento e dalle carenze pregresse dell’area, per fini urbanistici generali, cioè per l’attuazione del piano in qualsiasi altra parte del territorio.

A legittimare tali previsioni è necessaria la previa ricognizione, quantificazione e localizzazione precisa dei fabbisogni da soddisfare anche in rapporto alle situazioni demografiche, cioè la individuazione della specifica causa urbanistica (non correlata al nuovo insediamento e all’area di sua insistenza), che deve sempre precedere e non seguire la quantificazione delle superfici da acquisire, di cui è antecedente logico e istruttorio necessario.

La sentenza n.900 del 20/10/2015 (sez.I) (*Collegio Giudicante Presidente Perrelli Cons. Caso. Relatore/Estensore Cons. Pasi* ) afferma che la revoca dell’aggiudicazione dell’appalto per il venir meno del rapporto fiduciario S.A./appaltatore trova legittima causa nella sola violazione del dovere di diligenza e/o buona fede, a prescindere da difetti di esecuzione dell’opera o di qualità dei materiali, e quindi nonostante il superamento del collaudo, la sicurezza statica dell’opera realizzata e la sua piena corrispondenza alle richieste prestazionali del Capitolato;

Ad incidere il rapporto fiduciario è infatti il comportamento di mala fede, ancorché non incidente sulla buona esecuzione e sulle caratteristiche finali dell’opera.

(Nella fattispecie, l’impresa aveva occultato al D.L. l’esito negativo di un controllo di qualità del calcestruzzo utilizzato, ritenendolo inattendibile e sostituendolo con altro, e la S.A. aveva ritenuto incrinato il rapporto fiduciario a prescindere dalla qualità

effettiva del calcestruzzo e dalla incidenza – che era stata poi esclusa – sulla sicurezza, qualità e idoneità dell'opera).

## GIOVANNINI

La Sentenza n.942 del 30/10/2015 (sez.II) (*Collegio Giudicante Presidente Mozzarelli Cons. Marzano. Relatore/Estensore Cons. Giovannini*) 3WPS s.r.l. contra CUP 2000 s.p.a. in materia di: gara di appalto servizi informatici per sviluppo software a supporto della produzione aziendale

Questione controversa l'esclusione dalla gara della Società ricorrente per non avere provveduto a sigillare la busta contenente la documentazione di gara secondo le specifiche modalità previste dal bando: chiusura con ceralacca o mediante striscia plasticata incollata, ma mediante utilizzo di colla commerciale (colla Pritt).

Risolta dal Collegio in favore della ricorrente con applicazione dell'art. 46, comma 1 bis del D. Lgs. n. 163 del 2006 e s.m. e i. e del criterio "sostanzialistico" ivi previsto in materia di modalità della chiusura delle buste contenenti la documentazione di gara, previo accertamento del fatto che, nella specie, non risultava in alcun modo vulnerato il principio di "segretezza delle offerte", presidio contro il rischio di alterazione e manomissione dell'involucro cartaceo contenente le stesse. In conclusione, la sentenza ha affermato il principio che "...anche nel caso di mancata osservanza pedissequa di ciascuna delle singole modalità di chiusura delle buste contemplate dalla "lex specialis", deve ritenersi preclusa l'esclusione di un'impresa concorrente in presenza di una modalità di sigillatura comunque idonea a garantire l'ermetica e inalterabile chiusura del plico.".

Sentenza n.1041 del 27/11/2015 (sez.II) (*Collegio Giudicante Presidente Mozzarelli Cons. Marzano. Relatore/Estensore Cons. Giovannini*). G. Gresleri e R. Gresleri

contro Comune di Bologna, in materia di giudizio di ottemperanza ex art. 114 Cod. proc. amm.

Questioni controverse:

- 1) natura e qualificazione giuridica dell'atto del Comune intervenuto a giudizio di ottemperanza pendente avverso l'omessa esecuzione di una sentenza di questo TAR. in materia di sanzione pecuniaria paesaggistica ai sensi dell'art. 167 D. Lgs. n. 42 del 2004;
- 2) natura e qualificazione giuridica del ricorso per motivi aggiunti con il quale i ricorrenti principali hanno chiesto o pronuncia dichiarativa della natura elusiva dell'atto comunale sopravvenuto o annullamento in sede di ordinaria giudizio di legittimità;
- 3) connessa valutazione sulla possibilità o no di conversione del giudizio proposto in ottemperanza in rito ordinario
- 4) valutazione circa la sussistenza dei presupposti per l'irrogazione della suddetta sanzione pecuniaria, con particolare riferimento all'esistenza o meno di un maggiore profitto conseguito dal responsabile dell'abuso paesaggistico oggetto di sanatoria e relativi criteri di individuazione e di calcolo della sanzione da irrogare.

Il principio emergente dalla sentenza concerne l'inesistenza - in una fattispecie in cui è stata accertata la mancanza di danno paesaggistico derivante dall'intervento edilizio da sanare - anche di un maggior profitto su cui calcolare la sanzione paesaggistica, ove esso non risulti direttamente, da elementi certi, quale immediata utilità derivante al trasgressore dalla realizzazione dell'intervento, ma sia illegittimamente calcolato dall'Amministrazione comunale sulla base di mere presunzioni.

## CASO

Con la sentenza n. 1162 del 21 dicembre 2015 (Sez.I) (*Collegio Giudicante Presidente FF. Pasi Cons. De Carlo. Relatore/Estensore Cons. Caso*) il Tribunale

si è pronunciato sul ricorso proposto da alcune Società che svolgono attività di deposito e custodia di autoveicoli in aree limitrofe all'Aeroporto "Guglielmo Marconi" di Bologna e prestano per i loro clienti un servizio di "navetta" a mezzo di pulmini di altezza di circa due metri, le quali contestavano che per le autovetture di altezza superiore a 1,85 mt. fosse stato imposto il pagamento di una tariffa pari a €10,00 a passaggio per il solo fatto di accedere all'area di carico/scarico delle persone nell'ambito della struttura aeroportuale. Denunciavano, in particolare, l'obiettivo di colpire in tal modo la categoria degli auto parcheggiatori esterni all'aeroporto e renderne insostenibile, perche molto oneroso, il servizio di trasporto dei clienti da e per la struttura, così favorendo chi gestisce i parcheggi interi all'area demaniale e quindi di fatto alterando la concorrenza nel settore.

Il Tribunale, ritenendo infondato il ricorso, ha rilevato che il gestore aeroportuale gode del diritto di percepire un equo corrispettivo da quanti esercitano attività di impresa nelle aree dallo stesso amministrate quale concessionario dell'aviostazione, ovvero da quanti utilizzano le infrastrutture aeroportuali per finalità di lucro; in quest'ottica si è osservato la soglia di altezza di 1,85 mt. costituisce un non irragionevole mezzo di differenziazione tra chi come privato cittadino raggiunge lo scalo aereo e chi invece si serve di veicoli professionali, generalmente di maggiori dimensioni, per provvedere al trasporto di persone nell'esercizio di un'attività di impresa, si da far gravare il costo del servizio di sosta per carico/scarico di passeggeri e relativi bagagli su quegli imprenditori che, impiegando i veicoli più grandi e quindi trasportando più clienti per ogni singola tratta, è presumibile ricavano più introiti dalla loro attività, anche quando meramente accessoria ad altri servizi (quali l'autoparcheggio custodito in aree limitrofe all'aeroporto o il soggiorno in hotel). Se n'è desunto che non vi è discriminazione a danno della categoria dei titolari dei parcheggi esterni allo scalo - i quali mettono a disposizione dei loro clienti l'automezzo per raggiungere il terminal - e ad indebito vantaggio della società che amministra i parcheggi interni all'area demaniale, ma di scelta coerente con la particolare natura dei vari soggetti

interessati, e non anticoncorrenziale se la si inquadra in una legittima remunerazione dell'uso delle aree dell'aviostazione per finalità collegate all'esercizio di un'attività di impresa.

Con le sentenze n.328 del 30 marzo 2015 e n.735 del 4 agosto 2015 (Sez.I) (*Collegio Giudicante Presidente Perrelli Cons. Di Benedetto. Relatore/Estensore Cons. Caso*) il Tribunale si è pronunciato sul ricorso proposto da una ditta classificatasi in seconda posizione nella graduatoria finale della gara indetta dal Comune di Bologna per l'affidamento di una fornitura pubblica. Tra le varie questioni sollevate dalla società ricorrente, è stata esaminata quella relativa all'esito del sub-procedimento di verifica della congruità dell'offerta della ditta aggiudicataria, conclusosi in senso favorevole a quest'ultima e, a dire dell'altra concorrente, in realtà inficiato da molteplici profili di illegittimità, ivi compresa l'addotta indeterminatezza del costo del lavoro sostenuto dall'aggiudicataria, il che avrebbe impedito di accertare in modo compiuto che non si trattasse di offerta "anomala".

Nel giudicare fondata questa censura della ricorrente, il Tribunale non ha tuttavia annullato in toto gli atti di gara - pur in presenza di un'aggiudicazione viziata da difetto di istruttoria in ragione dell'incompleta ricerca degli elementi che avrebbero giustificato l'offerta particolarmente favorevole della ditta aggiudicataria della fornitura - ma ha disposto la "... parziale rinnovazione "ora per allora" (con riferimento allo stato di fatto e alle condizioni vigenti nel momento in cui si è svolta la gara) del subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta della società aggiudicataria ..." e ha statuito che, all'esito di detta fase procedimentale da svolgersi in contraddittorio con la ditta aggiudicataria e nell'esercizio di un'attività tecnico-valutativa necessariamente rimessa all'autonomo giudizio dell'Amministrazione comunale, il giudice si sarebbe limitato a sindacarne ex post eventuali ulteriori profili di cattivo esercizio del potere se la ricorrente li avesse fatti valere con formali doglianze; in ogni caso, poi, ha rinviato la pronuncia sulla domanda giudiziale di annullamento dell'aggiudicazione definitiva all'esito del rinnovato sub-



procedimento di verifica dell'anomalia. Effettuato in seguito dalla stazione appaltante detto accertamento - nei termini indicati dal Tribunale -, e confermato l'iniziale esito positivo della verifica di congruità dell'offerta, la ricorrente proponeva ulteriori censure, tuttavia rigettate dal Tribunale.

In sede di appello il Consiglio di Stato (Sez. V, 27 gennaio 2016 n. 277) ha ritenuto corretto questo *modus procedendi*, perché non in contrasto con le regole che governano il processo amministrativo e perché coerente con il principio di conservazione degli atti giuridici pacificamente applicabile anche ai procedimenti di gara.

## DE CARLO

La sentenza n.119 del 27.1.2016 (sez.I) (*Collegio Giudicante Presidente Pasi FF. Cons. Caso. Relatore/Estensore Cons. De Carlo*) riguarda il ricorso 74/2011 trattato all'udienza del 19.11.2015 dove è stato affrontato il tema del risarcimento danni chiesto da una società nei confronti del Comune con cui aveva stipulato un accordo ex art. 11 L. 241/1990 e 18 L.R. 20/2000. Il ricorso è stato respinto poiché il Comune ha dimostrato che la risoluzione dell'accordo disposta con Delibera del Consiglio Comunale che pure era stata impugnata, era legittima alla luce dei numerosi adempimenti posti, in essere dalla Società.

Trattandosi di un accordo che riguardava uno strumento di pianificazione urbanistica è stata disposta altresì la restituzione di tutti gli immobili che la società aveva ceduto agli enti pubblici coinvolti in adempimento all'accordo sottoscritto.

Infine è stato dichiarato inammissibile un ricorso incidentale proposto dalla Provincia perché esso non aveva nessuna connessione con il ricorso principale, ma una mera funzione difensiva dalla conseguente che sarebbero potute scaturire dall'accoglimento del ricorso.

La sentenza n.12 del 12/1/16 (sez.I) (*Collegio Giudicante Presidente Pasi FF. Cons. Caso. Relatore/Estensore Cons. De Carlo*) si riferisce al ricorso 203/14 discusso all'udienza del 3/12/2015 e riguarda la richiesta di annullamento di un atto in autotutela di un Comune che ha annullato il permesso di costruire una scuola precedentemente concesso. Si trattava di un permesso nato da un accordo fra il Comune e La Fondazione che si occupava di effettuare la costruzione in adempimento ai suoi fini statuari tanto che il Comune stesso aveva venduto il terreno da utilizzare per la costruzione. Successivamente a seguito di un intervento del Corpo Forestale, quando la costruzione era pressoché ultimata, il Comune dovette prendere atto della illegittimità del permesso di costruire con la conseguente emanazione dell'atto impugnato con il ricorso principale. Con ricorso per motivi aggiunti veniva impugnata poi la determinazione di una sanzione pecuniaria di elevatissimo importo disposta in luogo della demolizione tenuto conto del valore sociale dell'opera. Il Ricorso principale veniva rigettato poiché l'illegittimità dell'originario permesso di costruire era assolutamente evidente. Anche il ricorso per motivi aggiunti veniva respinto perché, pur essendo vero che di un edificio con una destinazione così specifica era difficile calcolare il valore commerciale, la Commissione Provinciale si era riportata al costo di costruzione. In verità l'atto di applicazione della sanzione pecuniaria era illegittimo perché era un caso in cui non si poteva che demolire, ma tale vizio non era stato sollevato con il ricorso. Veniva, infine, accolta la domanda di risarcimento danni poiché il Comune assentendo ad un permesso di costruire palesemente illegittimo aveva indotto La Fondazione a dare seguito a tale provvedimento investendo ingenti risorse e trovandosi a dover pagare una sanzione salatissima. Il risarcimento è stato fissato nella misura pecuniaria diminuita degli utili che negli anni La Fondazione potrà ricavare dalla costruzione affittandola al Comune per organizzarci la scuola com'era negli accordi originari.

## MARZANO

Sentenza n.1143 del 17 dicembre 2015 (sez. II) (*Collegio Giudicante Presidente Mozzarelli. Cons. Di Benedetto. . Relatore/Estensore Cons .Marzano*).

Appalti forniture - Principio di segretezza dell'offerta economica.

Ribadisce il principio già espresso da T.A.R. BO, sez. I, 24 aprile 2015, n. 394 e Consiglio di Stato, sez. V, 27 marzo 2013, n. 1813.

"L'inosservanza del principio di segretezza dell'offerta, che si manifesta nella commistione, inammissibile, dell'offerta economica nell'offerta tecnica, è espressione di una regola di carattere generale e, attenendo agli elementi essenziali dell'offerta, rientra nel novero delle violazioni delle regole fondamentali nell'ambito delle cause di esclusione tassativamente previste dall'art. 46, comma 1bis, del d.lgs. n. 163 del 2006.

Ciò in quanto la conoscenza di elementi economici da parte della Commissione è di per sé idonea a determinarne anche in astratto un condizionamento, alterandone la serenità e l'imparzialità valutativa sull'offerta tecnica.

Tale regola vale a maggior ragione laddove l'ipotesi della presenza di elementi economici nell'offerta tecnica sia anche espressamente prevista, nella disciplina di gara, quale causa di esclusione.

Sulla base di tale principio la Sezione, accogliendo il ricorso, ha annullato l'aggiudicazione disposta in favore del concorrente che aveva inserito elementi economici nell'offerta tecnica.

## DI BENEDETTO

Sentenze n.1050 e n.1051 del 2 dicembre 2015, (sez. II) (*Collegio Giudicante Presidente Mozzarelli. Cons. Giovannini . Relatore/Estensore Di Benedetto*);  
vicinitas e legittimazione all'impugnativa

.

Le sentenze affermano che la dimostrazione della legittimazione attiva dei soggetti che si trovano esposti ad un impianto avente potenziali riflessi negativi sull'ambiente non può essere subordinata alla prova puntuale della concreta pericolosità dello stesso. Infatti, in materia di tutela ambientale, ai fini della legittimazione va seguito "un approccio necessariamente non restrittivo" nell'individuazione della lesione che potrebbe astrattamente fondare l'interesse all'impugnazione, e sul punto è sufficiente rammentare come - anche sotto la spinta del diritto europeo - la materia della tutela dell'ambiente si connota per una peculiare ampiezza del riconoscimento della legittimazione.

# PROGRAMMA DI GESTIONE DEL CONTENZIOSO

## PROGRAMMA DI GESTIONE DEL CONTENZIOSO PENDENTE AI SENSI DELL'ART.37 D.L. 98/11 PER IL 2016

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 col parere della S.A.A.E.R., l'associazione più rappresentativa degli avvocati amministrativi della Regione Emilia Romagna, in data 8.1.16, nonché con l'incontro, in data 25.1.16, anche con le altre associazioni regionali degli avvocati e con le avvocature distrettuale dello Stato, della Regione e del Comune di Bologna. La partecipazione ha avuto il contributo del Presidente della Seconda Sezione e del Segretario Generale del TAR.

3. Si premette che l'obiettivo di riduzione del contenzioso pendente nel corso dell'anno 2016 presso la sede di Bologna è condizionato negativamente dalla prevista riduzione, all'inizio dell'anno, dei magistrati in servizio dagli attuali otto magistrati, che coprono solo parte dell'organico quantificato in undici magistrati, ad appena cinque magistrati, a seguito del prossimo passaggio di tre magistrati ora in servizio a funzioni direttive in sedi diverse, riduzione che, se non compensata con l'assegnazione di nuovi magistrati da altre sedi, comporterà il blocco totale di una delle sezioni, priva permanentemente del numero legale per deliberare collegialmente, e una forte riduzione dell'attività dell'altra, formata da solo tre magistrati, in ossequio alle direttive sopra citate del 18.1.13, che non consentono mai di derogare in aumento ai carichi di lavoro dei magistrati.

4. Per perseguire l'obiettivo dell'incremento della produttività per magistrato, possibile in ipotesi per le sole sezioni con il numero legale per deliberare, rispetto agli anni precedenti 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 espresse nel parere anche menzionato della S.A.A.E.R. (all.2), oltre che espresse dai partecipanti alla riunione del 25.1.16.

5. Inoltre e in particolare si adotteranno le seguenti misure e obiettivi programmatici, ferma la possibilità di ulteriori interventi, soprattutto a seguito della prevista entrata in vigore del processo telematico:

5.1 richiesta al CPGA, appena si sarà verificata la grave scopertura di organico evidenziata, dell'assegnazione di magistrati da altre Regioni, ai sensi degli artt.30 (trasferimenti) e, in subordine, 32 bis (missioni di lunga durata) del Regolamento interno del CPGA;

5.2 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 NSIGA 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;

5.3 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;

5.4 impulso alla definizione con sentenza in forma semplificata, qualora ne ricorrano le condizioni, delle cause portate in camera di consiglio per l'esame cautelare;

5.5 applicazione della novella legislativa del c.p.a., introdotta con l'art.71bis, ovvero del nuovo rito di definizione camerale dei ricorsi con istanza di prelievo, nei limiti che saranno consentiti dai criteri eventualmente emanati dal CPGA;

5.6 vaglio urgente delle istanze di prelievo per la fissazione del merito, nella misura possibile, tenendo conto del primario criterio cronologico e delle priorità di fissazioni imposte dalla legge, 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, c.p.a. oppure anche in assenza di una deliberazione 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;

5.7 attuazione del principio di sinteticità sia nei confronti dei magistrati sia degli avvocati, invitandoli, ad es., a non depositare memorie di lunghezza superiore a 10 pagine, come prescritto nei citati criteri del CPGA del 15.9.11, nonché ad adempiere, in materia di appalti, alle prescrizioni contenute nel decreto n.40 del 2015 emanato dal Presidente del Consiglio di Stato (all.3);

5.8 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;



5.9 fissazione anticipata del ruolo di merito e ricerca approfondita delle cause connesse, al fine di agevolare l'attività defensionale;

5.10 interlocuzione e collaborazione col Foro per garantire l'armonia necessaria a favorire, oltre i diritti di difesa in contraddittorio, la produttività dell'attività defensionale, 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;

5.11 svolgimento, ove se ne presenti l'opportunità, dei tirocini formativi ai sensi dell'art.73 D.L. 21.6.13 n.69, utili per il supporto "esterno" alle attività lavorative dei magistrati;

5.12 attività formativa e organizzativa per il personale di magistratura e di segreteria, con disponibilità nei confronti dell'avvocatura, necessaria per l'ottimale instaurazione e svolgimento del processo amministrativo telematico attualmente previsto a decorrere dal 1.7.2016, previa approvazione del DPCM di cui all'art. 13 dell'all. 2 al c.p.a.. Bologna, 05/02/2015