



Tribunale Amministrativo Regionale  
per l'Emilia Romagna  
Sede di Bologna



Relazione di apertura  
dell'Anno Giudiziario 2018



# **Inaugurazione dell'anno giudiziario 2018**

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

Giuseppe Di Nunzio

Allegato 1 – Statistiche

Allegato 2 – Giurisprudenza rilevante anno 2017

Allegato 3 - -Programma di gestione del contenzioso

Interventi



## SALUTI E RINGRAZIAMENTI

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

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

Desidero ancora ringraziare gli specializzandi che partecipano, anche quest'anno, 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, ai mutamenti del mondo circostante e insieme incisivo su di esso, parte organica della Comunità.

## I MAGISTRATI E LA SEDE

2. Inaugurando un nuovo anno giudiziario, questo anno 2018, è impossibile cominciare senza dare uno sguardo all'indietro, al trascorso anno 2017.

E' stato un anno particolarmente difficile per il TAR dell'Emilia Romagna. Il problema fondamentale è stato garantire il funzionamento delle due sezioni nelle quali si articola il tribunale, dato che il numero complessivo dei magistrati in servizio, pari a cinque, avrebbe consentito l'attività di una sola sezione, essendo ciascun collegio giudicante formato necessariamente da tre componenti. E' stato necessario fare ricorso prima all'apporto esterno di magistrati di volta in volta chiamati ad integrare i collegi e poi ad applicazioni di lunga durata da altri tribunali.

La situazione si stabilizzerà solo a seguito della conclusione del concorso per l'assunzione dei nuovi magistrati, che porterà, a decorrere dal maggio 2018, alla fine del regime provvisorio delle applicazioni e all'acquisto di un nuovo magistrato, portando il numero complessivo dei componenti del tribunale a sette magistrati.

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

La principale novità che dovrà affrontare il TAR Emilia Romagna nel 2018 è il trasferimento in un'altra sede. E' una novità ed anche una sfida. Non un comune trasloco, ma un trasferimento di mezzi e di persone, di tecnologie e di abitudini, di rappresentanza e di lavoro, che riguarda Istituzioni, Magistrati, Impiegati, Avvocati e il Pubblico, che ha il diritto di assistere alle pubbliche udienze.

Il trasferimento prende le mosse da lontano, da quando le esigenze di risparmio, di ammodernamento e di sicurezza hanno indotto alla ricerca di più idonee soluzioni logistiche, prosegue ogni giorno per la soluzione degli innumerevoli problemi che emergono e si concluderà nella prossima primavera.

Di questo impegno bisogna essere grati in particolare al Segretario Generale del TAR Avv. Caterina Grechi, la cui accorta e solerte opera accompagna ogni aspetto giuridico e tecnico, sempre al fine di ottimizzare le risorse e di non trascurare nulla per ridurre al minimo il disagio per gli operatori della Giustizia Amministrativa.

## IL CONTENZIOSO TRATTATO, LE PROIEZIONI E PREVISIONI

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

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

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

4. Alla fine del 2016, i ricorsi pendenti complessivi, cioè depositati e ancora non definiti, erano 3720. Alla fine del 2017, questo dato è sceso a 3216. A parte pochi ricorsi depositati a decorrere dal 2010, gli altri rinvengono da depositi del periodo dal 2012 al 2017.

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, e a flettersi leggermente a decorrere dal 2014, quando i depositi sono stati di 1200 ricorsi, fino allo scorso 2017, quando i depositi sono stati 989.

Nello stesso periodo, e in proporzione, si sono andate flettendo anche le richieste di sospensive collegiali dalle 737 del 2014 alle 539 del 2017.

E' interessante notare che invece le richieste di misure cautelari monocratiche di estrema urgenza sono tendenzialmente stabili in assoluto e, quindi, sono crescenti in rapporto ai ricorsi depositati, dal 6,3 per cento del 2013 al 7,3 per cento del 2017. In particolare, nel 2017 sono pari a 72, mentre l'anno precedente erano pari a 61.

La disaggregazione per materia dei ricorsi vede prevalere nel 2017, nell'ordine, l'edilizia e urbanistica, il contenzioso degli extracomunitari, i finanziamenti regionali ed altri atti della Regione, la sicurezza pubblica, gli appalti pubblici, il pubblico impiego, l'esecuzione del giudicato, le autorizzazioni e concessioni, l'ambiente, ecc.

L'evoluzione della distribuzione dei ricorsi per materia mostra come nel 2017, rispetto al 2016, sia cresciuto il contenzioso riguardante i finanziamenti e altri atti regionali, la sicurezza pubblica, l'ambiente e l'inquinamento, le università degli studi, l'esecuzione del giudicato e le autorizzazioni e concessioni, mentre sia diminuito

quello riguardante gli extracomunitari, l'edilizia e urbanistica, il pubblico impiego e gli appalti pubblici.

Si evidenzia come il trend degli anni passati all'aumento degli appalti, sia di opere sia di servizi pubblici, abbia avuto un'inversione nel 2017, sia pure limitata a 19 ricorsi in meno rispetto l'anno precedente, che riguarda tuttavia gli appalti minori. L'oscillazione in materia di edilizia e urbanistica sembra discendere da un dato eccezionalmente alto relativo al 2016. Notevole e consolidato è invece l'aumento dei ricorsi per i finanziamenti regionali relativi ai trascorsi eventi sismici. L'incremento del contenzioso per la sicurezza pubblica è rimarchevole soprattutto per le interdittive antimafia, aumentate a seguito delle note inchieste penali svoltesi nella Regione. Costante è la riduzione negli anni del contenzioso degli extracomunitari, sul cui eventuale trasferimento in altra giurisdizione occorrerebbe fare approfondimenti.

E' infine interessante osservare che nel 2017 sono diminuite rispetto al 2016 le istanze di prelievo, volte a ottenere la fissazione anticipata dei ricorsi in udienza pubblica, da 202 a 178, mentre sono aumentate le richieste formali di rinvio dei ricorsi già fissati, da 41 a 46. In entrambi i casi si è invertita la tendenza manifestatasi l'anno precedente.

L'aumento delle richieste dei ricorrenti di rinvio della decisione è un segnale negativo per chiunque voglia una giustizia amministrativa più rapida.

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.

Si è già rilevato che alla fine dello scorso anno 2017 il numero complessivo dei ricorsi pendenti è stato pari a 3216, minore rispetto a tutti gli anni precedenti e, in specie, anche rispetto alla fine del 2016, quando tale numero era pari a 3720, registrando quindi nell'anno una riduzione di 504 ricorsi pendenti, con un calo percentuale del 13.5 per cento.

Dalle tabelle statistiche risulta che nel 2017 il TAR ha deciso, con provvedimenti di ogni tipo, 1536 ricorsi pendenti, a fronte di 989 nuovi ricorsi depositati.

Questo risultato è stato raggiunto l'anno che ha visto –come prima rilevato– la più bassa presenza di magistrati in servizio, 5 per due sezioni, con l'integrazione di altri magistrati da altra sede, con parziale carico di lavoro.



Per comprendere come tale traguardo sia stato possibile non basterebbe osservare che il numero dei nuovi ricorsi depositati sia sceso nel 2017 rispetto al 2016, perché la riduzione è stata di soli 60 ricorsi (da 1049 a 989). E' stato necessario innanzitutto contenere il calo delle sentenze ordinarie pubblicate, il cui numero massimo per magistrato è vincolato dalle direttive del CPGA del 18.1.2013, da 684 a 557. Poi è stato limitato il calo delle c.d. sentenze brevi, rese in occasione dell'esame cautelare collegiale, da 281 a 226, nonostante che le istanze cautelari collegiali che le originano siano diminuite in misura maggiore, da 651 a 539. Inoltre, benché la base del contenzioso fittizio sommerso si sia ridotta, col risultato di ridurre la durata media dei giudizi, grazie all'attività eccezionale dell'anno precedente, il numero dei decreti monocratici decisori su tale contenzioso, pur diminuito, è rimasto alto (da 864 a 675 decreti). Si evidenzia che i predetti dati si riferiscono alle pronunce emanate, mentre i ricorsi definiti con esse sono in numero leggermente superiore, tenuto conto dei casi di riunione dei ricorsi.

Nel prossimo futuro, il numero dei ricorsi pendenti potenzialmente suscettibili di definizione con decreti presidenziali è destinato a decrescere ancora, in misura prevedibilmente superiore al prevedibile aumento di sentenze ordinarie conseguente all'aumento dell'organico dei magistrati a decorrere dal mese di maggio, di cui si è prima riferito, organico di fatto pari a 7 magistrati, che sarà comunque largamente inferiore all'organico di diritto, pari a 11 magistrati.

Un'ulteriore difficoltà può derivare dalle complicazioni logistiche prevedibili in occasione del trasferimento di sede del Tribunale e nel periodo immediatamente successivo.

E' pertanto ragionevole attendersi un aumento della durata media dei processi amministrativi in Emilia Romagna, a meno di un accentuarsi della descritta tendenza alla riduzione dei depositi di nuovi ricorsi.

Merita, sotto altro profilo, rilevare che dalla scomposizione dei provvedimenti che definiscono le controversie per esito emerge, tra il 2016 e il 2017, l'invarianza dei rigetti nel merito e la riduzione sia delle pronunce sul rito sia di quelle di accoglimento.

Il Consiglio di Stato, in sede di appello, ha esaminato 221 sentenze del TAR, a fronte delle 272 dell'anno precedente, riformandone il 30,3 per cento. L'anno prima le riforme erano superiori, pari al 32 per cento, e l'anno ancora precedente erano pari al 41 per cento.

Il Consiglio di Stato ha inoltre esaminato 89 sospensive, riformandone il 43,8 per cento. Sovente, tuttavia, le riforme delle ordinanze del TAR di rigetto delle sospensive sono nel solo senso di dover fissare rapidamente il merito delle cause, sulle quali le percentuali di riforma in appello sono quelle sopra indicate.

Sono indicative poi nel lungo periodo le oscillazioni della percentuale di ricorsi, proposti da soggetti non abbienti, con domande di ammissione al gratuito patrocinio da parte dello Stato. Negli ultimi anni, tali domande, provenienti prevalentemente da extracomunitari, sono diminuite dalle 94 del 2015 alle 72 del 2016 fino alle 54 del 2017, mentre i ricorsi depositati dagli extracomunitari sono parallelamente diminuiti dai 266 del 2015 ai 182 del 2016 fino ai 106 del 2017. Quindi, mentre le domande di gratuito patrocinio diminuiscono in assoluto, la percentuale dei ricorsi degli extracomunitari con la domanda di gratuito patrocinio cresce all'incirca come segue: il 35 per cento nel 2015, il 40 per cento nel 2016 e il 45 per cento nel 2017. Questo dato, pur approssimativo, spinge a qualche riflessione alla luce dell'obbligo normativo di un reddito minimo per poter normalmente avere un permesso di soggiorno. Il TAR ha accolto nel 2017 il 35 per cento di tali domande.

## **IL PROCESSO AMMINISTRATIVO TELEMATICO**

6. La grande novità intervenuta in questo Tribunale, come anche negli altri organi della Giustizia Amministrativa, è l'avvio, a decorrere dal 1° gennaio 2017 e per i nuovi ricorsi depositati, del Processo Amministrativo Telematico, P.A.T., dopo il rinvio di sei mesi rispetto la data originariamente prevista.

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

Per il 2018 è stato prorogato l'obbligo di deposito predetto.

A iniziare dall'entrata in vigore, nel 2010, del c.p.a. gli avvocati avevano l'obbligo di depositare in digitale copia degli atti defensionali e, ove possibile, copia di tutti i documenti di causa. Il Segretario Generale della G. A. aveva suggerito, sin dall'inizio

del 2016, che ogni deposito avvenisse anche in digitale, per evitare un troppo brusco cambiamento di prassi.

E' interessante notare come il sistema informatico abbia accettato, nel corso dell'anno trascorso un numero crescente di depositi telematici di atti e documenti provenienti dagli studi legali, così che oggi la percentuale di depositi non andati a buon fine in Emilia Romagna si aggira intorno all'otto per cento, in linea con la media nazionale.

A partire dal 1° gennaio 2018, il P.A.T., con l'obbligo del deposito di atti e documenti in digitale, è stato legislativamente esteso a tutti i ricorsi pendenti, ancorché introdotti antecedentemente all'anno 2017.

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

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

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

Non corrisponderebbe ad una corretta informazione, tuttavia, sottacere che finora le procedure informatizzate, per talune disfunzioni manifestatesi e gli inevitabili limiti presenti, hanno talvolta reso il lavoro del Tribunale meno efficiente rispetto alle precedenti consolidate procedure cartacee.

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

## LA GIURISPRUDENZA

7. Sotto il profilo qualitativo, la giurisprudenza di questo TAR ha dato risposta nel corso dell'anno 2017 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 2017 sono illustrate nella documentazione allegata e a questa si rimanda chi volesse studiarne i punti salienti.

Qui ci si limita a ricordare, in materia di urbanistica, le pronunce sulla gerarchia degli strumenti pianificatori, con particolare riguardo al "masterplan"; in materia di appalti pubblici, le pronunce sui requisiti di capacità economica e tecnica dei raggruppamenti temporanei di imprese "verticali" e "orizzontali" per partecipare alle gare; nonché le pronunce sui rapporti tra stazione appaltante, impresa appaltatrice e soggetti espropriati, ai fini dei risarcimenti in caso di illegittimo esproprio; in materia di accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione, le pronunce sull'estensione del diritto a tutti i documenti disponibili presso le Amministrazioni stesse, purché non siano atti di Autorità politiche; nonché le pronunce sui limiti di accesso da parte dei

coniugi alle banche dati dell'Amministrazione finanziaria in pendenza delle cause di separazione; in materia di pubblico impiego, le condizioni per "scorrere le graduatorie" precedenti anziché svolgere nuovi concorsi per l'assunzione; in materia di finanziamenti regionali di progetti di pubblico interesse, le pronunce sulla possibilità di istituire "nuclei" di valutazione dei progetti e sull'insussistenza del principio civilistico dell'affidamento; in materia di edilizia economica e popolare, le pronunce sulla misura della computabilità, ai fini del punteggio per ottenere gli alloggi, dell'affidamento di figli minori a carico; in materia di università degli studi, le pronunce sulla necessità per chi ha il titolo di massofisioterapista di sostenere la prova di ingresso per iscriversi al corso di laurea di fisioterapia; in materia di inquinamento ambientale, le pronunce sulla responsabilità degli amministratori in carica prima della nomina del curatore fallimentare circa il corretto smaltimento dei rifiuti prodotti prima del fallimento.

## **PROGRAMMAZIONE E PROSPETTIVE**

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

Ci si limita pertanto a comunicare l'appena intervenuta preparazione da parte della Presidenza del TAR, con la preziosa collaborazione del Foro, del programma riguardante l'anno 2018 di gestione del contenzioso pendente, prescritto dall'art. 37 del D.L. n.98 del 2011, che si allega per chi desiderasse studiarne gli aspetti tecnici.

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

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

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

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

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

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

Un'altra considerazione incidente sulla lentezza del processo amministrativo, ma di più ampio respiro, è il paradossalmente contraddittorio effetto provocato da molte 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 pubblici, e al rito "specialissimo" per le esclusioni dalle procedure di gara.

Queste riforme sembrano sottovalutare in primo luogo l'esistenza di carichi di lavoro massimi per i magistrati amministrativi inderogabili, così che obbligare un magistrato amministrativo a trattare un tipo di causa in tempi più brevi implica obbligarlo a

trattare un altro tipo di causa in tempi più lunghi, e in secondo luogo queste riforme sottovalutano il c.d. principio di economia processuale.

Una volta si insegnava che le diseconomie, cioè le inefficienze, processuali nascono dalla c.d. processualizzazione della controversia sostanziale. In 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.

Sembra una tendenza inarrestabile: ogniqualvolta il Legislatore ravvisa un problema particolare nel processo amministrativo, emana una legge, di solito plaudita dal Foro e dalla Magistratura Amministrativa, che crea un nuovo "rito" per risolvere quel problema, col risultato di trasferire, accresciuto, quel problema in altri settori del processo, in una spirale chiusa di progressive diseconomie.

Il principio di unità del processo amministrativo, stabilito dal Legislatore nel 1907 per le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e ribadito nel 1971 per i TAR, in base al quale la causa era portata in udienza normalmente una sola volta per la decisione di merito, salvo una eventuale volta precedente per la decisione cautelare, è ormai in progressiva, seppure inespresa, evanescenza. E' normale che le cause siano esaminate in varie fasi monocratiche e collegiali, anche vicinissime tra loro, oppure che, 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.

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

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

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

Infine, come si è già rilevato, è sicura causa di ritardi ogni richiesta dei ricorrenti di rinvio di udienze già fissate.

## **RIFLESSIONI CONCLUSIVE**

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

Questa considerazione induce, anche quest'anno, ad un ulteriore interrogativo, senza affrontare il quale, sia pure per rapidissimi cenni, le contraddizioni evidenziate restano dei paradossi ed 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 pubblici prestabiliti dalla



legge, emanata dal potere costituzionale legislativo, e precisamente la legge speciale denominata diritto amministrativo, costituito da un corpo organico di poche stabili norme. Gli amministrati, qualora lesi da tali provvedimenti perché in contrasto con quei fini pubblici prestabiliti, li impugnavano di fronte al Giudice Amministrativo, appartenente al potere costituzionale giurisdizionale, perché li annullasse in quanto illegittimi per violazione del diritto amministrativo. Al Giudice Amministrativo non si chiedeva, con la c.d. giurisdizione generale di legittimità, di andare oltre, né poteva farlo, dato che in uno stato di diritto un potere costituzionale è autonomo rispetto all'altro e il c.d. merito delle scelte amministrative appartiene al dominio riservato al potere esecutivo.

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

Questi, soprattutto quando è un imprenditore, ha assunto nei confronti dell'Ente pubblico un atteggiamento, corrisposto, sempre più simile a quello che ha nei confronti di un ente privato. Con l'Ente pubblico il ricorrente negozia, sotto sembianze di provvedimento, 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, a sua volta caratterizzato da ipertrofia regolamentare, sempre meno trasparente nell'individuare i fini pubblici che lo giustificano, guarda al Giudice Amministrativo con la speranza di un chiarimento su come applicare le norme, ormai dettagliate e tali da non consentire ampi margini di discrezionalità amministrativa, al caso concreto ed esita ad eseguire i propri provvedimenti anche quando non sono sospesi dal Giudice, come se non fossero

autoritativi ed esecutori, come se non fossero necessari per perseguire il pubblico interesse, con il risultato di sfuggire alle responsabilità dalle quali l'ordinamento lo circonda e di trasferirle sull'Ordine giurisdizionale.

Se queste sono le storiche 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, fare chiarezza innanzitutto su quale diritto positivo deve incidere e poi su quale sia la sua funzione effettiva e assicurare infine l'assolvimento di quella funzione senza assecondarne un uso distorto e improduttivo.

Bisogna in definitiva rimeditare questioni fondamentali, risalenti eppure attuali, per 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, che riscopri, in altre parole, l'esistenza di interessi pubblici da perseguire responsabilmente oltre gli interessi privati di tutti.

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

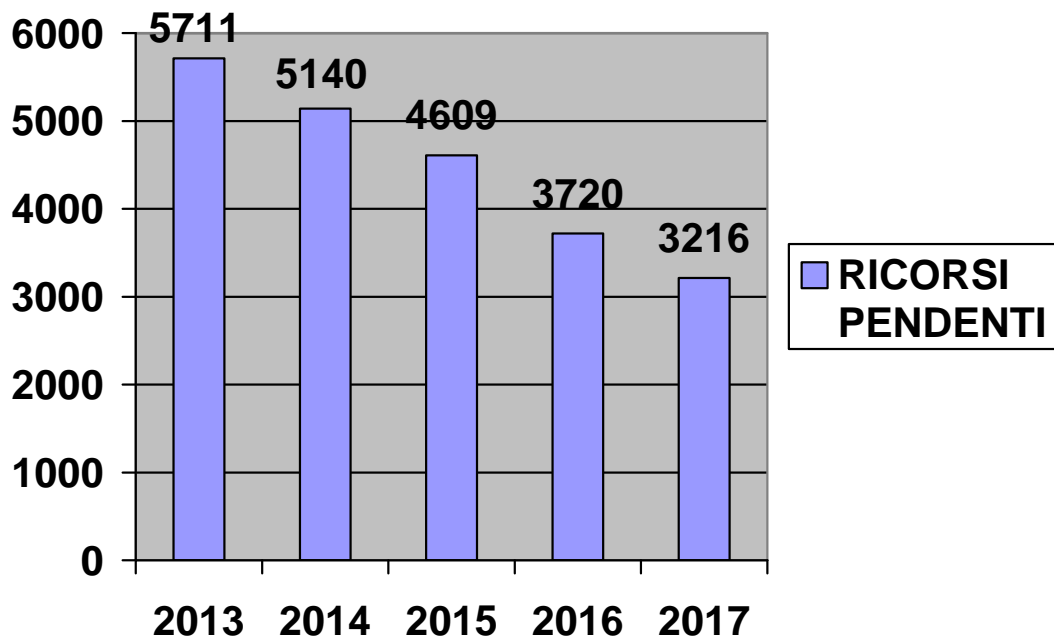
10. Dopo questa illustrazione, do spazio agli interventi, per dichiarare infine ufficialmente aperto l'anno giudiziario presso il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Emilia Romagna.

ALLEGATO 1

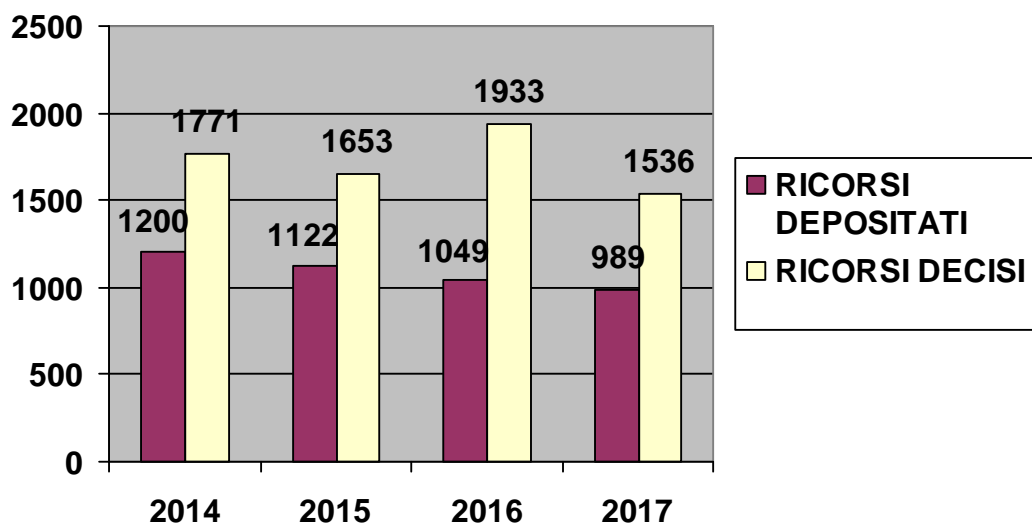
## **STATISTICHE**



## STATISTICA PENDENTI 2013-2017

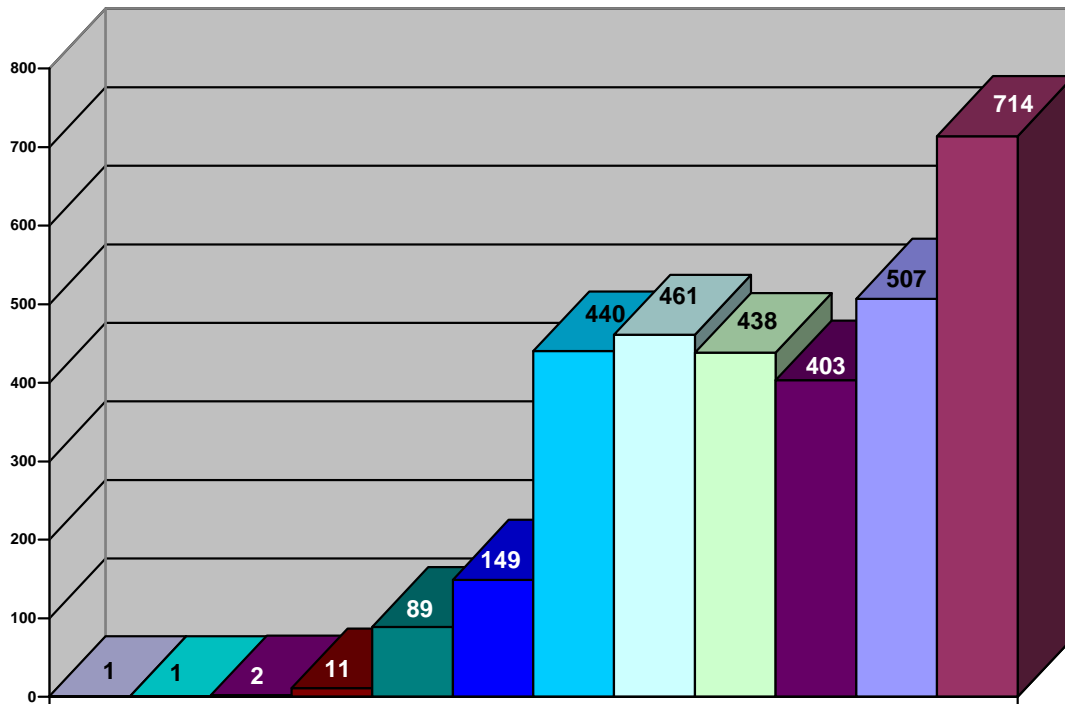


## STATISTICA RICORSI DEPOSITATI/DECISI 2014-2015-2016-2017

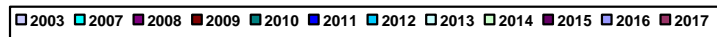


**RICORSI PENDENTI AL 31 12 2017  
SUDDIVISI PER ANNO DI DEPOSITO**

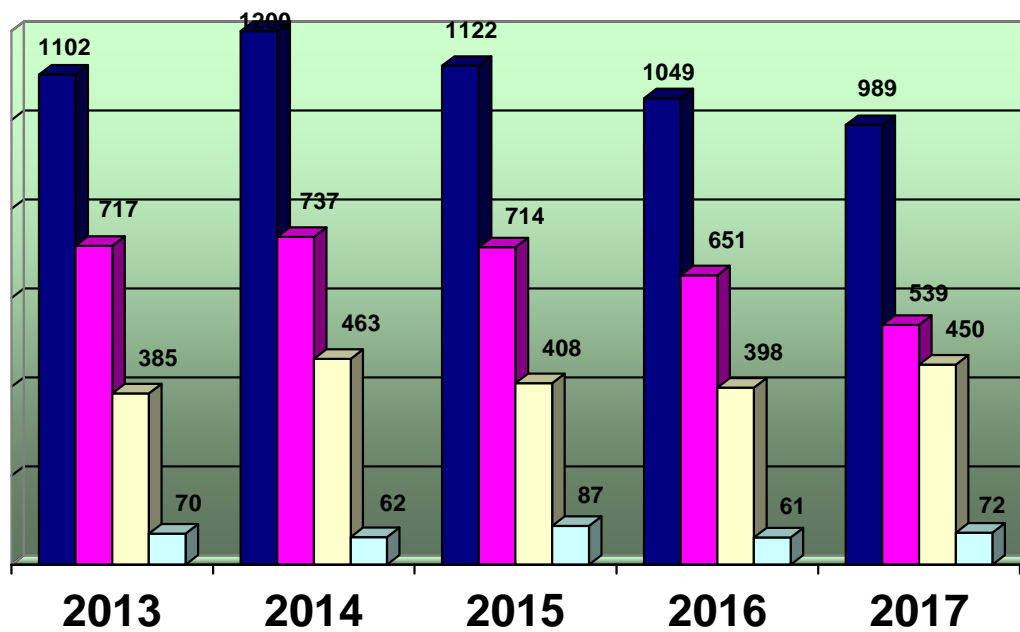
<b>ANNO DI DEPOSITO</b>	<b>RICORSI PENDENTI</b>
<b>2003</b>	<b>1</b>
<b>2007</b>	<b>1</b>
<b>2008</b>	<b>2</b>
<b>2009</b>	<b>11</b>
<b>2010</b>	<b>89</b>
<b>2011</b>	<b>149</b>
<b>2012</b>	<b>440</b>
<b>2013</b>	<b>461</b>
<b>2014</b>	<b>438</b>
<b>2015</b>	<b>403</b>
<b>2016</b>	<b>507</b>
<b>2017</b>	<b>714</b>
<b>TOTALE</b>	<b>3216</b>



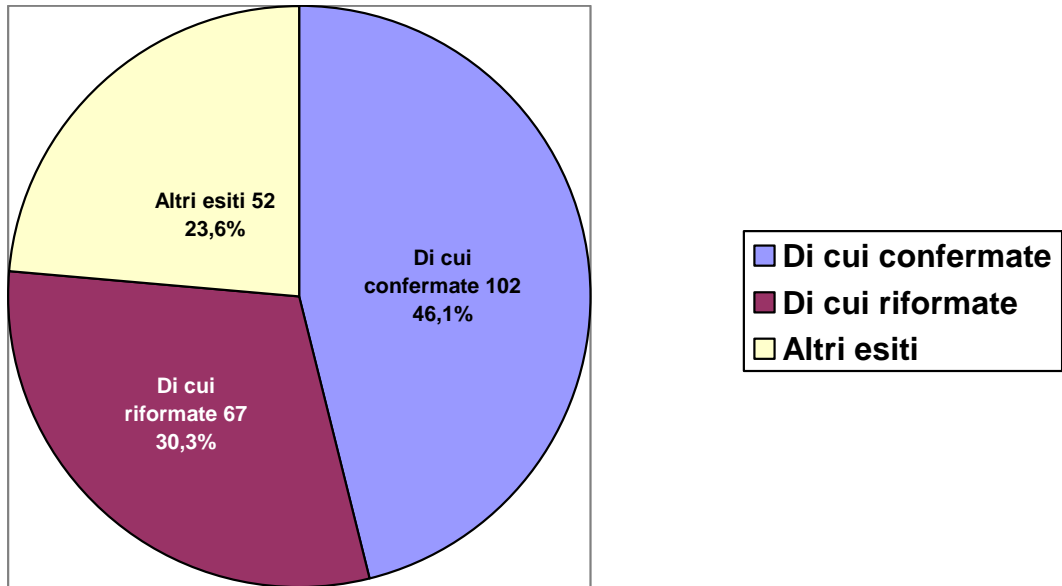
## RICORSI PENDENTI



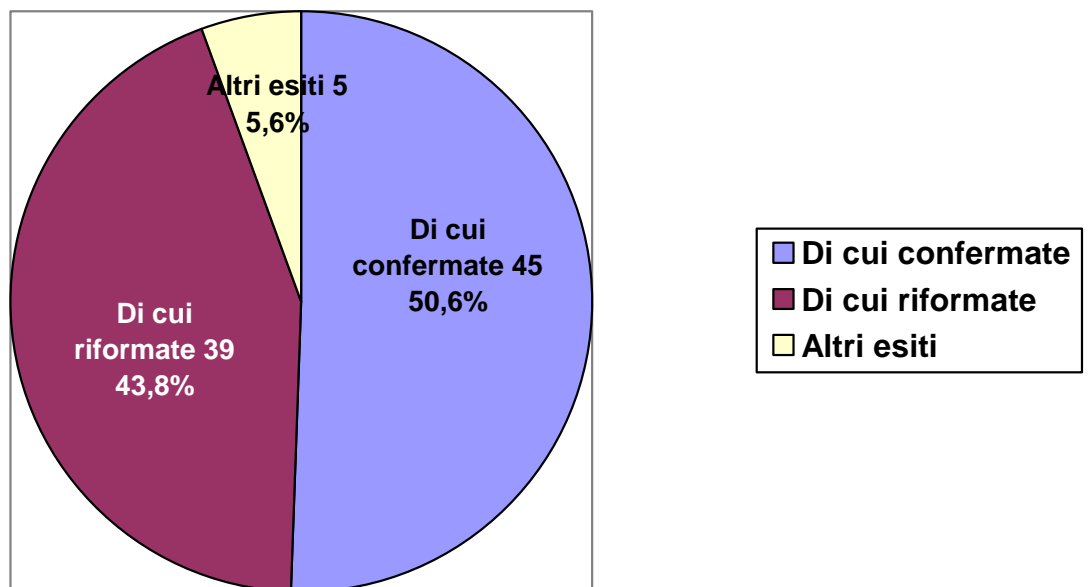
## RICORSI DEPOSITATI NEGLI ANNI 2013 – 2017 RICHIESTA DI MISURE CAUTELARI



**DECISIONI DEL CONSIGLIO DI STATO  
EMESSE NEL 2017 SU SENTENZE TAR EMILIA ROMAGNA-BOLOGNA  
TOTALE N. 221**



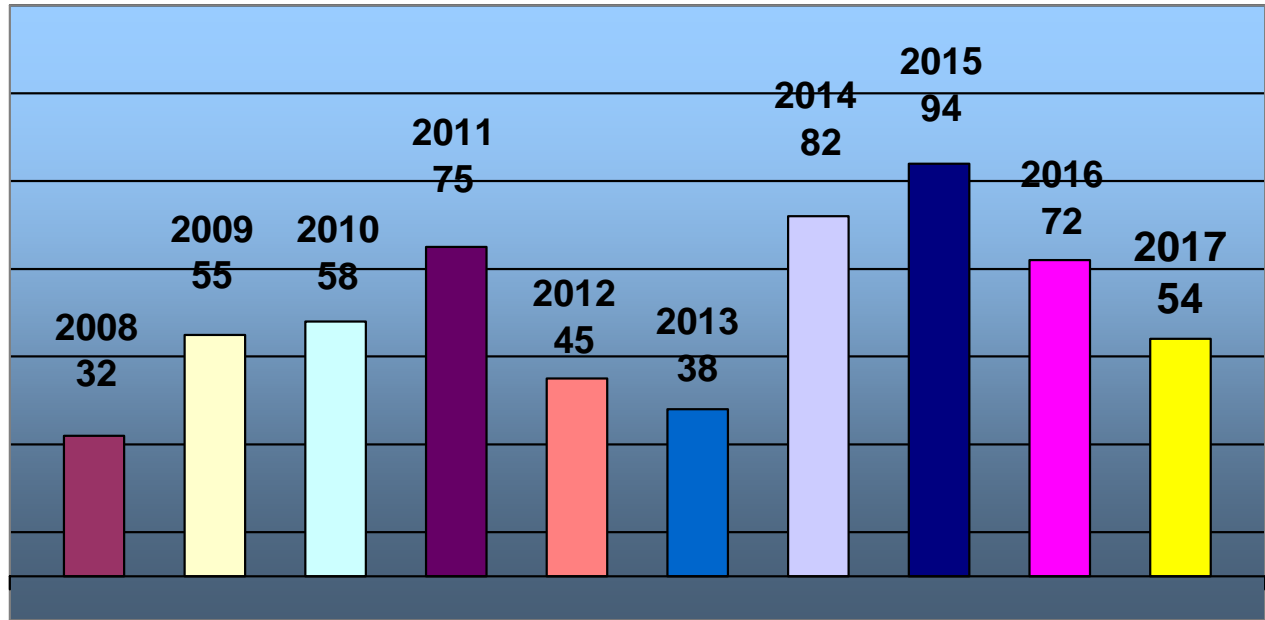
**DECISIONI DEL CONSIGLIO DI STATO  
EMESSE NEL 2017 SU ORDINANZE TAR EMILIA ROMAGNA-BOLOGNA  
TOTALE N. 89**





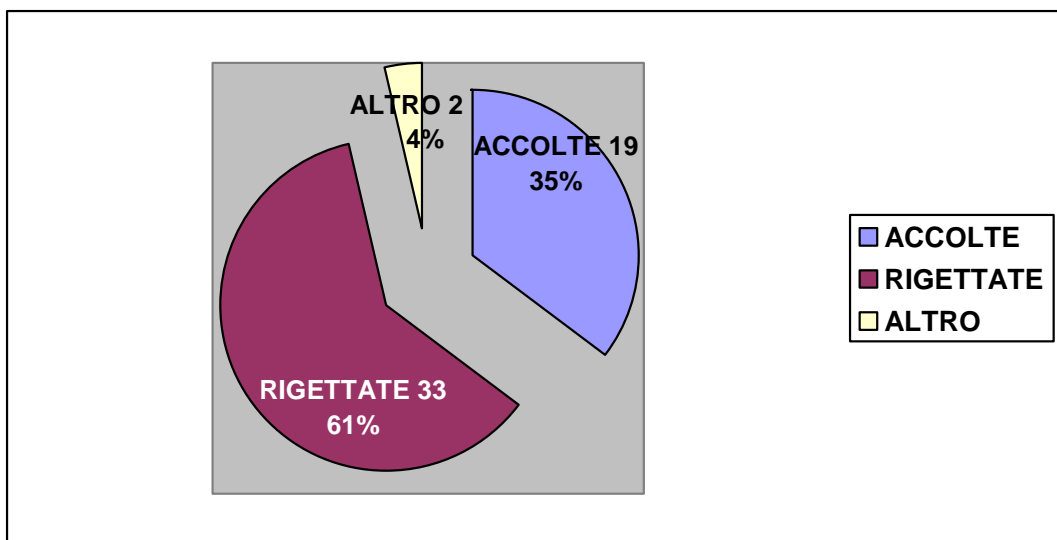
# PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

## ISTANZE DI AMMISSIONE ANNI 2008 - 2017

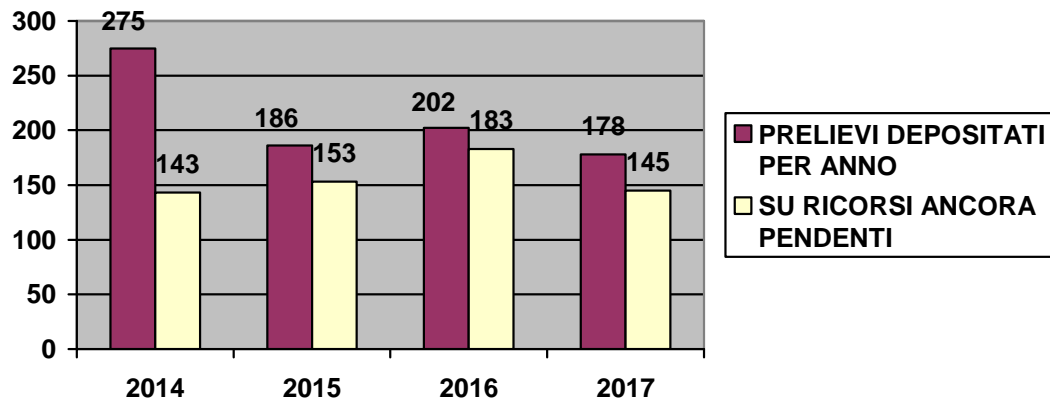


Istanze

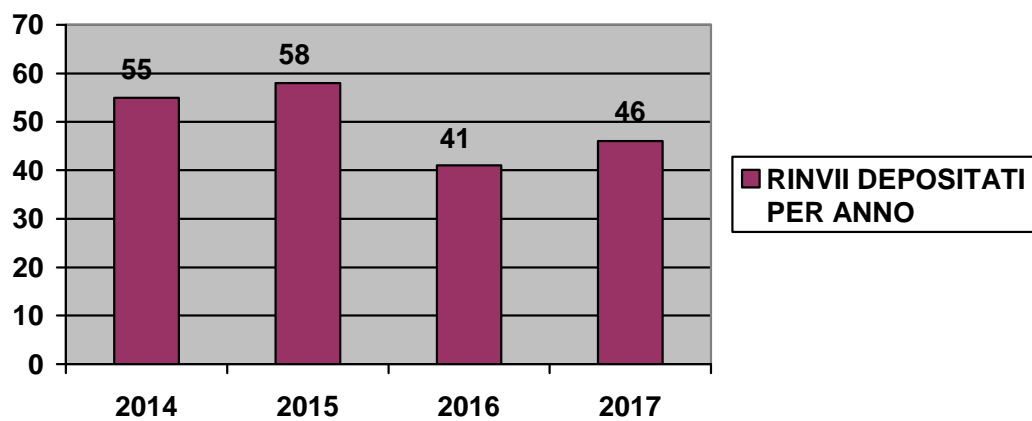
## DECISIONI DELLA COMMISSIONE NELL'ANNO 2017



## PRELIEVI DEPOSITATI PER ANNO



## ISTANZE DI RINVIO DEPOSITATE PER ANNO



## **PROVVEDIMENTI PUBBLICATI NELL'ANNO 2017**

### **SUDDIVISI PER TIPOLOGIA**

<b>TIPO PROVVEDIMENTO</b>	<b>DEFINISCONO</b>	<b>NON DEFINISCONO</b>	<b>TOTALE</b>
Sentenza	557	1	558
Sentenza breve	226	0	226
Decreto Decisorio	675	0	675
Ordinanza cautelare	0	271	271
Decreto cautelare	0	80	80
Ordinanza collegiale	8	95	103
Decreto presidenziale	2	10	12
Decreto ingiuntivo	2	0	2
Decreto collegiale	2	1	3
Ordinanza presidenziale	2	13	15
Dispositivo di Sentenza	0	0	0
Gratuito Patrocinio	0	59	59

### Ricorsi Depositati anno 2017 per Classificazione

Classificazione	Totale Anno Corrente	Totale Anno Precedente	Differenza
ACCESSO AI DOCUMENTI	13	20	-7
AGRICOLTURA E FORESTE	21	17	4
AMBIENTE	42	27	15
ANTICHITA' E BELLE ARTI	4	6	-2
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	93	112	-19
AUTORITA' INDIPENDENTI (ATTIVITA', ORGANIZZAZIONE)	0	0	0
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	51	41	10
CACCIA E PESCA	6	2	4
CARABINIERI	0	0	0
CINEMATOGRAFIA, TEATRO, SPETTACOLI, SPORT, TURISMO	0	1	-1
CITTADINANZA	0	0	0
COMMERCIO, ARTIGIANATO	17	15	2
COMUNE E PROVINCIA	34	30	4
DEMANIO STATALE, REGIONALE	11	4	7
EDILIZIA ED URBANISTICA	156	221	-65
ELEZIONI	2	3	-1
ENTI PUBBLICI IN GENERALE	6	13	-7
ESECUZIONE DEL GIUDICATO	59	48	11
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'	4	3	1
FARMACIA	12	16	-4
FORZE ARMATE	0	5	-5
INDUSTRIA	1	0	1
INQUINAMENTO	8	1	7
ISTRUZIONE	11	19	-8
LEVA MILITARE	0	0	0
MAGISTRATI	0	2	-2
NON CLASSIFICABILE/NON RICLASSIFICATO	0	0	0
NOTAI	0	1	-1
ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI	0	0	0
POLIZIA DI STATO	0	0	0
PROFESSIONI E MESTIERI	24	26	-2
PUBBLICO IMPIEGO	88	116	-28
REGIONE	97	39	58
REGOLAMENTO DI COMPETENZA	0	0	0
REVOCAZIONE (GIUDIZIO)	0	0	0
SERVIZI PUBBLICI	1	0	1

SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8	12	-4
SICUREZZA PUBBLICA	96	62	34
STRANIERI	106	182	-76
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	18	4	14
VITTIME DEL DOVERE	0	1	-1
<b>TOTALE</b>	<b>989</b>	<b>1049</b>	<b>-60</b>

<b>Decisioni Pubblicate - Ricorsi per Esito</b>			
<b>Esito</b>	<b>Totale Anno Corrente</b>	<b>Totale Anno Precedente</b>	<b>Differenza</b>
ACCOGLIE	147	243	-96
ACCOLTO PARZIALMENTE	2	5	-3
ACCOLTO PARZIALMENTE NEI TERMINI IN MOTIVAZIONE	5	7	-2
CORREGGE ERRORE MATERIALE	1	4	-3
DICHIARA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE	14	15	-1
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE	9	101	-92
DICHIARA DIFETTO DI GIURISDIZIONE NEI TERMINI ESPOSTI	1	1	0
DICHIARA ESTINTO	30	40	-10
DICHIARA IMPROCEDIBILE	107	91	16
DICHIARA INAMMISSIBILE	28	39	-11
DICHIARA INTERROTTO	6	12	-6
DICHIARA IRRICEVIBILE	11	13	-2
DICHIARA L' INCOMPETENZA E INDICA IL TAR COMPETENTE	3	8	-5
DICHIARA PERENZIONE	567	759	-192
FISSA UDIENZA PUBBLICA	1	11	-10
IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE	27	49	-22
INAMMISSIBILE	1	5	-4
INTERLOCUTORIO/A	18	28	-10
LIQUIDA IL COMPENSO	2	11	-9
NOMINA COMMISSARIO AD ACTA	1	1	0
PRENDE ATTO RINUNZIA	14	24	-10
PROROGA TERMINI COMMISSARIO AD ACTA	1	1	0
RESPINGE	588	573	15
RESPINGE L' OPPOSIZIONE A DECRETO DI PERENZIONE	4	3	1
RINVIATA	15	13	2
SOSPENDE GIUDIZIO	6	3	3
SOSPENDE GIUDIZIO CON RINVIO ALLA CORTE DI CASS.	1	0	1
TRASMETTE AL TAR COMPETENTE	2	0	2
ESITI MULTIPLI	256	276	-20
<b>Totali</b>	<b>1617</b>	<b>2059</b>	<b>-442</b>



ALLEGATO 2

**GIURISPRUDENZA RILEVANTE**  
**ANNO 2017**





1. Sentenza n. 65 del 2/2/2017, in materia di accesso.

La controversia in parola concerne l'esistenza o meno del diritto, da parte della ricorrente, che ha pendente causa di separazione, di potere accedere ai documenti fiscali del coniuge detenuti dall'Agenzia delle Entrate, con particolare riferimento alle dichiarazioni dei redditi presentate recentemente dal medesimo e soprattutto alle "... comunicazioni inviate da tutti gli operatori finanziari dell'Anagrafe tributaria – sezione Archivio dei rapporti finanziari – relative ai rapporti continuativi , alle operazioni di natura finanziaria ed ai rapporti di qualsiasi genere..." riconducibili alla persona del coniuge. La ricorrente, che dichiara di avere interesse all'ostensione dei suddetti dati e documenti al fine di tutelare se stessa e i propri figli nel citato giudizio, ha impugnato il parziale diniego di accesso concernente unicamente le comunicazioni e dei dati relativi ai rapporti finanziari del coniuge contenuti nella Sezione Archivio dei Rapporti finanziari dell'Anagrafe Tributaria. L'Agenzia delle Entrate ha motivato il diniego opposto alla ricorrente sul presupposto che, avendo l'art. 155 *sexies* disp. att. del codice di procedura civile esteso le disposizioni in materia di ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare anche ai procedimenti in materia di diritto di famiglia, per effetto di tale richiamo "...l'accesso alle informazioni contenute nell'Archivio dei rapporti finanziari deve ritenersi possibile esclusivamente in presenza di preventiva ed apposita autorizzazione rilasciata dall'Autorità giudiziaria..." e, nello specifico, dal Presidente del tribunale presso cui pende la causa di separazione personale. Di contrario avviso è la ricorrente, la quale, fondando il proprio ragionamento sul presupposto che il diritto di accesso debba comunque prevalere sull'esigenza di riservatezza di terzi, quando viene esercitato per consentire la cura o la difesa processuale di interessi giuridicamente protetti e quando esso concerne, come nella specie, documenti amministrativi indispensabili a tali fini, la cui conoscenza non può essere altrimenti soddisfatta, perviene alla conclusione circa l'illegittimità del diniego opposto dall'Agenzia delle Entrate, stante la piena e incondizionata accessibilità ai suddetti documenti, anche in riferimento alle controversie in materia di famiglia e a quelle di separazione tra coniugi, al fine consentire all'interessato, tramite l'accesso, di dimostrare la capacità economica e patrimoniale del coniuge o del convivente *more uxorio*, mediante l'accesso alle comunicazioni contenute nel suddetto Archivio informatico dei rapporti finanziari. Né la ricorrente ritiene che il riferito quadro normativo e giurisprudenziale sia mutato a seguito delle modificazioni apportate al codice di procedura civile dal D.L. n. 132 del 2014, convertito dalla L. n. 162 del 2014, specie con riferimento all'introduzione degli artt. 492 *bis* e 155 *sexies*, in quanto tali nuove norme a suo dire dispongono unicamente "...un ampliamento dei poteri istruttori del giudice della cognizione già previsti dal codice di procedura civile..." (v. ric. aggiuntivo pag. 10), senza porre alcuna limitazione al diritto di accesso. Il T.A.R. ha respinto il ricorso ritenendo non persuasive tali ultime argomentazioni della ricorrente, sulla base della lettera e dalla *ratio* delle riportate nuove disposizioni del codice di procedura civile dalle quali si evince chiaramente che l'accesso ai dati ricavabili da ricerche effettuate con modalità telematiche (tra le quali è inclusa certamente anche la ricerca telematica da effettuarsi

presso il Settore Archivio dei rapporti finanziari dell'Anagrafe tributaria), da parte dei contendenti della controversia civile sottostante, necessita di previa autorizzazione del Presidente del Tribunale.

## 2. Sentenza n. 131 del 20/2/2017, in materia di appalti pubblici.

Oggetto di causa è l'impugnativa, da parte di un costituendo R.T.I. che ha partecipato alla procedura aperta bandita da un ente aeroportuale per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria relativi alle opere di ampliamento dell'aeroporto, del provvedimento di esclusione di R.T.I. ricorrente, assunto dall'Autorità di gara nella seduta pubblica del 2/11/2016. Il T.A.R. ha respinto il gravame ritenendo pienamente legittima l'esclusione di R.T.I. ricorrente, in quanto non assunta in violazione dell'art. 83, comma 9 del D. Lgs. n. 50 del 2016. Nella specie il Collegio ha ritenuto che l'esclusione non fosse derivata dall'accertamento, in capo al ricorrente R.T.I., di una mera irregolarità formale che la stazione appaltante avrebbe potuto e dovuto sanare mediante lo strumento del soccorso istruttorio. La principale ragione dell'esclusione del ricorrente consiste, infatti, nell'accertata mancanza di uno dei requisiti di capacità economica – finanziaria e tecnico – organizzativa espressamente richiesti dal Disciplinare di gara in ordine alla rilevata mancanza di corrispondenza tra la percentuale di capacità spesa in gara dalla mandataria del R.T.I. riguardo all'attività di progettazione da una parte, e la percentuale di partecipazione al Raggruppamento dichiarata dalla stessa mandataria (anche corrispondente alla quota parte di ripartizione delle attività oggetto di appalto in corso di esecuzione del servizio), dall'altra." Nel dettaglio, la riferita disposizione del Disciplinare esigeva che, in caso di partecipazione alla gara mediante raggruppamento temporaneo, l'impresa mandataria capogruppo dovesse possedere il requisito minimo corrispondente alla percentuale del 51% in riferimento: a) all'importo dei lavori progettati nel decennio 2006 – 2015 comprensivo di oneri di sicurezza per la categoria di lavori di progettazione IA.02 (impiantistica di climatizzazione); b) alla propria percentuale di partecipazione al Raggruppamento; c) alla propria quota parte di ripartizione delle attività oggetto di appalto in corso di esecuzione del servizio. Nella specie, la stazione appaltante ha accertato che la mandataria di R.T.I. ricorrente difettava del requisito di capacità economico – finanziaria sub a), avendo essa stessa dichiarato di avere eseguito, nel decennio precedente, attività di progettazione per la indicata categoria per un fatturato complessivo largamente inferiore a quello corrispondente alla percentuale del 51% dei lavori di progettazione oggetto dell'appalto in esame. Trattandosi di questione effettivamente relativa ad un requisito di capacità economico - finanziaria e tecnico organizzativa espressamente richiesto dalla lex specialis, la rilevata mancanza di specifico fatturato integra la violazione sia della disciplina di gara sia del D.P.R. n. 445 del 2000, T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, con conseguente inapplicabilità, al caso di specie dell'art. 83, comma 9 del D. Lgs. n. 50 del 2016.

Tribunale ha ritenuto infondato anche il secondo motivo di ricorso, con il quale si rileva violazione dell'art. 48 del D. Lgs. n. 50 del 2016. Nella specie, la riferita disposizione del Disciplinare richiedente che l'impresa mandataria capogruppo debba possedere il requisito minimo, corrispondente alla percentuale del 51% in riferimento sia all'importo del fatturato 2006 – 2015 relativo alla specifica progettazione offerta in gara, sia alla propria percentuale di partecipazione al Raggruppamento, sia, infine, alla quota parte delle attività oggetto di appalto che la mandataria dovrà eseguire, non comporta, di per sé, alcuna violazione della suddetta disposizione, nella parte in cui tale norma tutela la partecipazione alle gare pubbliche delle imprese concorrenti in forma di Raggruppamento temporaneo sia esso di tipo “verticale” o di tipo “orizzontale”. La lex specialis impone, infatti, una predeterminata percentuale del 51% rispetto a tre diversi elementi unicamente all'impresa mandataria, lasciando del tutto libero il Raggruppamento nel prevedere il numero delle mandanti, nonché la quota di partecipazione al R.T.I. e ai lavori di progettazione da eseguire da ciascuna di esse.

3. Sentenze n. 423 del 1/06/2017 e 446 e 447 del 14/06/2017, in materia di appalti pubblici

Il Consiglio di Stato, Sezione V, n. 5826/2017 nel confermare ha statuito: la sentenza appellata è condivisibile per aver fatto applicazione del principio del c.d. ‘soccorso istruttorio’ nella sua declinazione processuale.

In particolare la sentenza è meritevole di conferma per aver stabilito che la richiamata lacuna dichiarativa era ascrivibile al genus delle irregolarità essenziali, sanabili attraverso il meccanismo del c.d. ‘soccorso istruttorio’ ai sensi del comma 2-bis dell'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici del 2006 in seguito: articolo 83, comma 9 del decreto legislativo n. 50 del 2016).

La sentenza è inoltre meritevole di conferma per avere stabilito che il concorrente (non ammesso a soccorso istruttorio per una manchevolezza della stazione appaltante) non poteva comunque essere escluso avendo dimostrato che, nella sostanza, i requisiti di ordine morale fossero pienamente posseduti dal signor ... (il quale era infatti pacificamente esente dai pregiudizi di cui al richiamato articolo 38).

Al riguardo il Collegio osserva che, ai sensi del comma 2-bis dell'articolo 38, a fronte di una lacuna dichiarativa ascrivibile al genus delle irregolarità essenziali, era onere dell'amministrazione contestare l'omissione e indicare in modo puntuale il contenuto della dichiarazione da rendere (e infatti, ai sensi del secondo periodo del richiamato comma 2-bis, in caso di irregolarità dichiarativa di carattere essenziale “la stazione appaltante assegna al concorrente un termine, non superiore a dieci giorni, perché siano rese, integrate o regolarizzate le dichiarazioni necessarie, indicandone il contenuto e i soggetti che le devono rendere”).

Non può quindi essere condivisa la tesi dell'appellante per cui la mera lacuna dichiarativa e il fatto in sé del mancato soccorso istruttorio determinassero quale unico possibile esito l'esclusione del concorrente.

4. Sentenza n. 584 del 3/8/2017, in materia di accesso.

Si tratta di un ricorso per accesso agli atti in relazione ad un'interrogazione di forza politica che era stata generata da un esposto ricevuto. Dall'interrogazione non era scaturita alcuna attività ispettiva della Regione nei confronti della cooperativa che accoglieva richiedenti asilo.

La Regione negava l'accesso affermando tra l'altro che "...che nel caso specifico il diritto di accesso documentale non sia prevalente sull'esigenza di riservatezza manifestata dal contro-interessato, poiché dallo scambio di corrispondenza tra lo stesso e questa Regione non è scaturito nessun documento formale".

Il Collegio riconosceva che nei confronti di atti e documenti in possesso di membri del Consiglio regionale non è possibile esercitare alcun accesso perché si tratta di documenti aventi natura politica e non amministrativa che vengono utilizzati nell'esercizio delle prerogative politiche di detti soggetti.

Ma non condivideva quanto affermato nella memoria della Regione circa la necessità che un documento possa considerarsi tale solamente se contenuto nell'ambito di un procedimento amministrativo: un documento è tale perché esistente tra gli atti dell'amministrazione regionale.

L'atto di un privato inviato alla Regione ha fatto sì che una risposta ufficiale sia stata fornita, quindi una qualche attività amministrativa è stata generata a seguito della ricezione dell'esposto-mail.

La giurisprudenza ha recentemente affermato che "L'esposto, una volta pervenuto nella sfera di conoscenza dell'amministrazione, costituisce un documento che assume rilievo procedimentale come presupposto di un'attività ispettiva o di un intervento in autotutela, e di conseguenza il denunciante perde consapevolmente e scientemente il controllo e la disponibilità sulla propria segnalazione: quest'ultima, infatti, uscita dalla sfera volitiva del suo autore diventa un elemento del procedimento amministrativo, come tale nella disponibilità dell'amministrazione. La sua divulgazione, pertanto, non è preclusa da esigenze di tutela della riservatezza" (TAR Toscana 898/2017). Il fatto che in concreto non abbia dato luogo ad un'attività ispettiva non è rilevante perché quello che conta è che possiede questa attitudine in potenza e quello che è rilevante è l'essere pervenuto nella sfera di conoscenza dell'amministrazione.

5. Sentenza n. 620 del 6/9/2017, in materia di università degli studi.

La sentenza affronta la questione se il titolo di Massofisioterapista consenta di iscriversi al corso di laurea di Fisioterapia senza sostenere la prova di ingresso.

Il Collegio ha optato per la tesi negativa minoritaria in dottrina e siamo in attesa di una pronuncia del Consiglio di Stato su sentenza che ha adottato lo stesso orientamento sulla base delle seguenti considerazioni.

Non esiste alcuna equipollenza tra i titoli conseguiti dopo l'entrata in vigore della L. 42/1999; l'equipollenza è stata stabilita per i titoli acquisiti in precedenza ai fini dell'esercizio della professione.

Inoltre la ratio dei test di ingresso è quella di garantire la programmazione dell'attività formativa attraverso la fissazione di un numero chiuso di frequentanti i vari anni del corso accademico.

Dovendo ammettere alla frequenza un numero predeterminato, con i test di ingresso si cerca di individuare gli studenti con maggiori capacità di affrontare il corso di studi, ma la finalità prioritaria è quella di evitare il sovraffollamento che non consentirebbe di offrire agli studenti un adeguato percorso formativo.

Se un numero elevato di aspiranti in possesso di un titolo che può dar luogo al riconoscimento dei crediti formativi chiedessero l'iscrizione al corso universitario senza sostenere il test di ingresso, potrebbe verificarsi un superamento non irrilevante del numero programmato.

6. Sentenza n. 644 del 3/10/2017 in materia di inquinamento.

La sentenza ha ribadito la responsabilità degli amministratori in carica prima della nomina del curatore fallimentare circa il corretto smaltimento dei rifiuti prodotti dalle lavorazioni in essere fino al momento della cessazione a seguito del fallimento.

Il Fallimento non acquista la titolarità dei suoi beni, ma ne è solo un amministratore con facoltà di disposizione, laddove quest'ultima riposa non sulla titolarità dei relativi diritti ma, a guisa di legittimazione straordinaria, sul munus publicum rivestito dagli organi della procedura.

7. Sentenza n. 646 del 3/10/2017, in materia di edilizia economica e popolare.

La ricorrente impugnava la modifica del punteggio ottenuto per l'inserimento nella graduatoria per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica da parte dell'ACER a causa del mancato riconoscimento della parte di punteggio legata alla condizione di nucleo monogenitoriale.

L'eliminazione del punteggio era stata determinata dal fatto che il regolamento in materia dell'ACER prevede che il minore debba essere a carico al 100% del richiedente, mentre nel caso della ricorrente la figlia è a carico nella misura del 50%. Il Collegio ha accolto la lettura data dall'ente della norma fiscale poiché sebbene la normativa fiscale sembrerebbe non rendere possibile, fuori dei casi di affidamento esclusivo, la detrazione del 100% per la prole a carico in favore del genitore meno abbiente, essendo possibile solamente attribuire il 100% a quello più abbiente in caso di incapacità per l'altro delle detrazioni, la circolare 15/E del 2007 dell'Agenzia delle Entrate prevede che: "A seguito di accordo tra i genitori (separati, non coniugati, non separati) è dato definire, nel rispetto delle condizioni previste dalla normativa, un'attribuzione della detrazione per figli a carico diversa da quella legale, presupponendo, quindi, che se la detrazione è richiesta da un genitore, l'altro genitore vi abbia rinunciato. Inoltre la norma non richiede una particolare forma."

#### 8. Sentenza n. 707 del 2/11/2017, in materia di appalti pubblici

Nella sentenza viene affermato il principio del difetto di legittimazione passiva della società che ha eseguito i lavori per i quali era stata disposta un'espropriazione che non si era conclusa con un legittimo decreto di esproprio rispetto al risarcimento danni chiesto dai proprietari dell'area.

L'art. 9 del capitolato d'Appalto prevede la delega all'impresa appaltatrice di tutte le procedure necessarie per giungere ad una corretta espropriazione; il contratto di mandato ha valore tra le parti cosicché l'ANAS può chiedere all'appaltatore di ristorarla dai danni cagionati dalla mancata diligente esecuzione delle attività oggetto del mandato. Il terzo espropriato è estraneo a tale rapporto e può avanzare le sue pretese nei confronti dell'Amministrazione che ha proceduto ad occupare i suoi beni immobili nel caso non si perfezioni l'espropriazione o non vi sia accordo sull'indennizzo. Oltretutto nel caso di specie viene richiesta l'emanazione di un decreto di acquisizione dei beni trasformati irreversibilmente ex art. 42 bis DPR 327/2001 con ricorso a poteri pubblicistici che certo non appartengono al soggetto che a suo tempo eseguì i lavori.

#### 9. Sentenza 765 del 21/11/2017, in materia di finanziamenti regionali.

La società ricorrente lamentava il mancato accoglimento del progetto proposto per il bando per la produzione aperto a imprese di produzione cinematografica e audiovisiva nazionali ed internazionali indetto dalla regione Emilia-Romagna ai sensi dell'art. 10 L.R. 20/2014.

La sentenza ha ritenuto legittima la scelta della Giunta di istituire un Nucleo di valutazione per l'individuazione dei progetti da finanziare ed ha respinto la censura circa il mancato controllo della Regione sull'operato del Nucleo di valutazione. Infine è stato affermato che se un progetto analogo era stato finanziato in precedenza questo non creava alcun affidamento circa l'accoglimento di una domanda analoga anche successivamente.

10. Sentenza n. 822 del 6/12/2017, in materia di urbanistica.

La controversia concerne l'impugnazione da parte dei proprietari di aree e soggetti attuatori di un piano particolareggiato, della deliberazione del Consiglio comunale di recante il diniego di approvazione del Piano particolareggiato per contrasto con l'atto pianificatorio comunale denominato "Masterplan" strategico. Il T.A.R. ha accolto il ricorso, ritenendo fondate le censure rilevanti l'illegittimità del gravato provvedimento di diniego per carenza di motivazione e per illegittimità derivata da quella che affligge il presupposto atto pianificatorio "Master Plan", per violazione dei principi generali di tipicità degli atti di pianificazione urbanistica. Il Piano particolareggiato in parola risultava conforme - per espressa dichiarazione della stessa amministrazione comunale resa nella gravata deliberazione consiliare di diniego di approvazione del piano particolareggiato - agli allora vigenti P.R.G. comunale e al P.T.C.P. provinciale ed esso risultava non in contrasto con il nuovo strumento urbanistico (P.S.C.) adottato. Il gravato diniego era pertanto unicamente fondato sul ritenuto contrasto tra le previsioni del piano attuativo e il c.d. "Masterplan strategico": atto approvato con deliberazione del Consiglio comunale in data 13/12/2012. Il Collegio ha ritenuto che, proprio quel contrasto, così apertamente dichiarato ed evidenziato dall'organo consiliare, smentisse la tesi del Comune che qualificava il "Masterplan" quale mero atto di indirizzo della pianificazione urbanistica comunale. In realtà il Comune ha utilizzato il "Masterplan" per modificare direttamente e nell'immediato l'indirizzo pianificatorio urbanistico di cui era espressione il P.R.G. e che attualmente è contenuto nei nuovi strumenti P.S.C. P.O.C. e R.U.E., senza procedere alla introduzione di tali nuovi principi e indirizzi attraverso gli ordinari procedimenti di variante dei vigenti strumenti urbanistici. Tale accertata "atipicità" non è solo formale, tale, cioè da potersi ricondurre al solo uso di un diverso nomen iuris dell'atto, stante che il "Masterplan" è stato approvato mediante semplice deliberazione del Consiglio comunale e, pertanto, senza seguire i tipici iter procedurali di adozione e di approvazione degli strumenti urbanistici all'epoca previsti sia dal Legislatore nazionale (D.P.R. 380 del 2001), sia da quello regionale (L.R. Emilia - Romagna n. 47 del 1978 e successivamente L.R. n. 20 del 2000). Trattasi, in definitiva, di atto pianificatorio in materia urbanistica avente diretta e concreta incidenza sui piani subordinati, sulle iniziative e sugli interventi dei privati, che si palesa quale entità del tutto estranea al diritto positivo sia di livello nazionale che regionale, con conseguente illegittimità dello stesso, in quanto in

contrasto con il principio generale di tipicità degli strumenti urbanistici pacificamente vigente nel nostro ordinamento.

11. Sentenza n. 853 del 19/12/2017, in materia di pubblico impiego.

La ricorrente impugna l'indizione di un concorso della ASL anziché ricorrere allo scorrimento della graduatoria di una precedente mobilità.

E' stata affermata sulla materia la giurisdizione del giudice amministrativo contestata dall'Amministrazione sul presupposto che il concorso mirasse al riconoscimento del diritto soggettivo all'assunzione.

L'ottenimento dell'assunzione è solo un effetto indiretto dell'eventuale annullamento dell'atto e costituisce certamente lo scopo perseguito dalla ricorrente, ma ai fini della giurisdizione si fa riferimento al *petitum formale*, ricorrendosi a quello sostanziale quando non è chiara la volontà dell'attore o ricorrente.

Nel merito il ricorso è stato accolto anche se non è stato accolto l'argomento circa la necessità di scorrimento della graduatoria di una precedente mobilità.

Infatti le previsioni di cui all'art. 34 bis D.lgs. 165/2001 nello strutturare il procedimento di mobilità, non permettono la formazione di sorta di graduatorie sul modello di quelle concorsuali, per cui esse non possono essere considerate efficaci negli anni seguenti al pari di queste ultime, ma si esauriscono al momento delle specifiche assunzioni cui sono finalizzate.

Comunque nella vicenda in esame la procedura di mobilità era stata appena fatta e si era dato atto che ben presto vi sarebbe stato un altro posto da coprire; pertanto sarebbe stato rispondente a criteri di buona amministrazione dare atto che c'era un'altra persona idonea di cui poteva essere autorizzata la mobilità con decorrenza 20.8.2017. Al massimo, se si voleva verificare l'eventuale esistenza di altri tecnici che non avevano presentato la richiesta di mobilità la prima volta, si poteva procedere ad una nuova richiesta di mobilità.



ALLEGATO 3

**PROGRAMMA DI GESTIONE DEL  
CONTENZIOSO PENDENTE AI  
SENSI DELL'ART.37 D.L. 98/11  
PER IL 2018**





TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
PER L'EMILIA ROMAGNA  
SEDE DI BOLOGNA  
STRADA MAGGIORE, 53  
40125 BOLOGNA

PROGRAMMA DI GESTIONE DEL CONTENZIOSO PENDENTE AI SENSI  
DELL'ART.37 D.L. 98/11 PER IL 2018

1. Il quadro normativo è costituito essenzialmente dal codice del processo amministrativo, dall'art.37 del D.L. n.98/11, dai criteri attuativi elaborati per la Giustizia Amministrativa il 15.9.11 dal Consiglio di Presidenza della G.A., nonché dalla sua direttiva organizzativa in data 18.1.13 e successive modifiche.
2. La partecipazione istruttoria del Foro è stata resa principalmente mediante l'incontro, in data 26.1.17, al quale sono stati invitati gli ordini professionali della circoscrizione del TAR Emilia Romagna, sede di Bologna, le avvocature Distrettuale dello Stato, della Regione e del Comune di Bologna, nonché gli organismi di categoria presenti in loco. La partecipazione ha avuto il contributo del Presidente della Seconda Sezione e del Segretario Generale del TAR.
3. Con riferimento agli obiettivi programmatici indicati per lo scorso anno 2017, ovvero l'obiettivo dell'incremento della produttività per magistrato e in specie l'obiettivo di riduzione del contenzioso pendente, questi sono stati sostanzialmente raggiunti, oltre i limiti previsti. Infatti, nonostante la riduzione dei magistrati in servizio dai 6 del 2016 ai 5 della prima parte del 2017, magistrati solo in parte integrati con le missioni da altre sedi, il numero complessivo dei ricorsi pendenti è sceso dai 3720 alla fine del 2016 ai 3216 alla fine del 2017, con una riduzione quindi di 504 ricorsi pendenti, pari al 13,5% in meno. Questo risultato è stato possibile benché il numero di nuovi ricorsi depositati sia sceso rispetto all'anno precedente di soli 60 ricorsi (da 1049 a 989) perché si è contenuto il calo delle sentenze ordinarie (da 766 a 577), il cui numero massimo è vincolato dalle direttive del CPGA del 18.1.13, e di quelle brevi (da 281 a 241), pur in presenza della riduzione delle istanze cautelari che le originano (da 655 a 539). Inoltre, il numero di decreti

presidenziali decisori, nonostante la naturale progressiva riduzione del cd contenzioso fittizio pendente, è rimasto alto, pur diminuito (da 864 a 675 decreti).

4. Con riferimento agli obiettivi programmatici per il corrente anno 2018, l'obiettivo di riduzione del contenzioso pendente è condizionato negativamente, in primo luogo, dal permanere di una elevatissima scopertura d'organico, essendo in servizio solo 6 magistrati fino al mese di maggio e solo 7 per il periodo successivo, a fronte di un organico quantificato in 11 magistrati. In secondo luogo, inevitabili disfunzioni incidenti sulla produttività deriveranno dall'enorme sforzo logistico necessario per trasferire la sede del Tribunale nel corso dell'anno. Sede più funzionale, che darà i suoi frutti negli anni seguenti.
5. Per perseguire l'obiettivo dell'incremento della produttività per magistrato, si adottano, nel predetto quadro di riferimento, le indicazioni contenute nei menzionati criteri del CPGA (all.1) e si recepiscono, nelle loro linee guida, le indicazioni condivise espresse dai partecipanti alla riunione del 26.1.18.
6. Inoltre e in particolare, si adotteranno le seguenti misure e obiettivi programmatici, ferma la possibilità di ulteriori interventi, anche a seguito dell'esperienza formatasi con l'estensione del processo amministrativo telematico, entrato in vigore il 1.1.17, a tutte le cause pendenti, estensione entrata in vigore il 1.1.18:
  - 6.1 prosieguo dell'attività di verifica, come indicato nella circolare del CPGA del 14.7.15, delle effettive pendenze presso il TAR per ridurre le discordanze tra i dati presenti in SIGA e la reale situazione del contenzioso, con particolare riferimento all'esatta indicazione dello stato dei fascicoli processuali, nonché all'effettiva condizione dei requisiti per emanare decreti di perenzione e, quindi, per velocizzare la loro emanazione e la definizione di tali cause anche se a seguito di eventuale opposizione;
  - 6.2 aumento del numero di pronunce monocratiche presidenziali, non contingentate dai criteri del CPGA in data 18.1.13, con particolare riferimento a quelle destinate a definire le cause divenute improcedibili;
  - 6.3 impulso alla definizione con sentenza in forma semplificata, qualora ne ricorrano le condizioni, delle cause portate in camera di consiglio per l'esame cautelare;
  - 6.4 applicazione della disposizione legislativa del c.p.a., introdotta con l'art.71bis, ovvero del rito di definizione camerale dei ricorsi con istanza di prelievo, qualora il CPGA emani nuovi criteri che prevedano l'assegnazione di tali cause

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

- 6.5 vaglio urgente delle istanze di prelievo per la fissazione del merito, tenendo conto del primario criterio cronologico e delle priorità di fissazioni imposte dalla legge, come in caso dei riti “speciali” e ora “specialissimi” ex art. 120, c. 2bis, cpa oppure come in caso di sospensive accolte in primo o secondo grado, o richieste dal Giudice d’Appello, quando accoglie un’istanza cautelare nel limite di investire il Giudice di prime cure di una sollecita fissazione del merito ex art. 55, c.10, cpa oppure anche in assenza di una delibazione in punto di diritto e solo per ragioni di danno, secondo una prassi del Giudice d’Appello sempre più diffusa e che comprime in proporzione la possibilità di accogliere le istanze di prelievo;
- 6.6 doverosa attuazione del principio di sinteticità e chiarezza sia nei confronti dei magistrati sia degli avvocati, nell’assoluto rispetto dell’autonomia giurisdizionale e difensionale, invitando, ad es., gli avvocati ad adempiere, in materia di appalti, alle prescrizioni contenute nel decreto n.40 del 2015 emanato dal Presidente del Consiglio di Stato (all.2) in attuazione dell’art. 120 c.p.a. e, in ogni materia, alle prescrizioni contenute nel decreto n.167 del 2016 emanato dal Presidente del Consiglio di Stato (all.3) in attuazione dell’art. 13ter, all. 2, c.p.a.; principio che, per i magistrati, richiede anche l’applicazione delle indicazioni contenute nella nota del Presidente del Consiglio di Stato del 22 dicembre 2016;
- 6.7 assegnazione tendenziale delle cause già trattate da un giudice relatore e delle cause connesse al medesimo relatore, così da agevolare l’ottimale studio e rendimento;
- 6.8 fissazione anticipata del ruolo di merito e ricerca approfondita delle cause connesse, al fine di agevolare l’attività difensionale. Interlocazione e collaborazione col Foro per garantire l’armonia necessaria a favorire, oltre i diritti di difesa in contraddittorio, la produttività dell’attività difensionale, la quale deve, ove possibile, inserirsi congruamente nel complesso organizzativo e funzionale del TAR, come avviene quando un avvocato deposita tempestivamente istanze di rinvio, cancellazione dal ruolo, riunione, improcedibilità, motivi aggiunti, ecc., in modo da poter sostituire nei termini prescritti, cause già fissate non più mature per la decisione collegiale con diverse cause che presentano dette caratteristiche, oppure come avviene quando un avvocato comunica tempestivamente le connessioni dei ricorsi di sua conoscenza, oppure ancora quando si contrasta il rischio di prassi con conseguenze dilatorie della definizione nel merito di cause con sospensiva accolta;

- 6.9 fissazione di alcune udienze tendenzialmente monotematiche o con omogenee questioni di diritto, nonché di udienze o ruoli destinati ad agevolare l'emersione del cd contenzioso sommerso e fittizio;
- 6.10 prosieguo dei tirocini integrativi postuniversitari attualmente in corso in base alle convenzioni esistenti tra il TAR e le Università degli Studi della Regione, al fine di dare il contributo dei magistrati in servizio alla formazione dei giuristi destinati alle future occupazioni;
- 6.11 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 e, in ogni caso, a questo fine, massima collaborazione di magistrati e segreteria con gli uffici informatici centralizzati, da un lato, e gli avvocati e le parti del giudizio, dall'altro, così da superare gli inevitabili inconvenienti tecnici e cogliere l'occasione del passaggio dal cartaceo al digitale per aumentare l'efficienza del processo amministrativo nel prioritario interesse della collettività. Convocazione, a tale fine, di periodici incontri fra magistrati, impiegati e avvocati per esaminare le problematiche risultanti e agevolare la loro risoluzione.