



**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'EMILIA-ROMAGNA  
SEDE DI BOLOGNA**





Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2024

Relazione del Presidente

PAOLO CARPENTIERI

Bologna, 12 febbraio 2024



## Sommario

I.	Saluti.....	1
II.	Introduzione.....	2
III.	L'andamento del contenzioso nel 2023. ....	4
IV.	Conclusioni.....	14
	Allegato 1 – Statistiche e grafici.....	17
	Allegato 2 – Giurisprudenza rilevante anno 2023.....	27

---



## ***I. Saluti***

Signore e signori, benvenuti a questa cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2024 del Tribunale Amministrativo Regionale dell'Emilia-Romagna, sede di Bologna.

Il mio più cordiale saluto a tutti voi: vi ringrazio sinceramente per aver voluto partecipare così numerosi a questa cerimonia, che costituisce un'utile occasione di informazione sul lavoro svolto nell'anno appena trascorso e, riprendendo qui le efficaci parole spese in questa stessa occasione lo scorso anno dal mio predecessore, un momento di riflessione e confronto costruttivo e propositivo tra gli operatori del settore.

Desidero rivolgere, anche a nome dei magistrati e del personale tutto del Tribunale, un rispettoso omaggio alle Autorità politiche, civili e religiose, ai rappresentanti del mondo accademico e della stampa, che ci onorano con la loro gradita presenza in quest'aula.

Ringrazio il rappresentante del Comune di Bologna, che ci ospita in questa magnifica sala, così carica di storia e di arte.

Saluto il rappresentante del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, Cons. Giancarlo Pezzuto, il Presidente della Sezione staccata di Parma avv. Italo Caso,

i colleghi di altri Tribunali amministrativi regionali, il rappresentante dell'A.N.M.A., nonché i colleghi magistrati amministrativi presenti, della Magistratura ordinaria - civile e penale, contabile e tributaria.

Un saluto particolare rivolgo agli avvocati tutti, con i quali lavoriamo quotidianamente fianco a fianco, all'Avvocatura dello Stato, agli avvocati del libero foro, agli avvocati degli enti pubblici: a tutti loro va il mio ringraziamento e l'espressione del mio particolare apprezzamento per le loro qualità non solo professionali, ma anche umane, che già ho avuto modo di apprezzare in questa mia pur breve esperienza di lavoro qui a Bologna.

Saluto il nostro “vicino di casa”, il Mons. Massimo Mingardi, Parroco della Chiesa di San Procolo adiacente ai nostri Uffici, Presidente del Tribunale ecclesiastico regionale.

Saluto altresì i rappresentanti della stampa per l'attenzione che dedicano all'attività di questo Tar.

Rivolgo infine un saluto al collega Umberto Giovannini, che ha lasciato qualche giorno fa il servizio attivo dopo anni di apprezzatissima e valida attività giurisdizionale in questo Tribunale. A Lui va, a nome di tutto il personale del Tar di Bologna, il più sincero ringraziamento per il contributo che ha fornito.

## ***II. Introduzione***

Ho assunto l'incarico di Presidente del Tar dell'Emilia-Romagna solo il 10 dicembre scorso.

Sono felice e orgoglioso di questo prestigioso incarico, in una città come Bologna, culla degli studi giuridici, che costituisce ancora oggi, grazie all'*Alma Mater Studiorum*, una preziosa fucina di dottrina giuridica, che si riflette significativamente sull'alta qualità dell'eccellente Foro che la caratterizza.

E sono felice e orgoglioso di svolgere queste funzioni in una Regione come l'Emilia-Romagna, che rappresenta da molti punti di vista – sociale, economico, civico, culturale – un'eccellenza nel quadro nazionale.

Una Regione che, pur colpita di recente da gravi e drammatici eventi calamitosi – e il mio pensiero, commosso, va alle vittime dell'alluvione del maggio del 2023 – mostra di avere le risorse per riprendersi e ulteriormente migliorarsi, forte soprattutto della laboriosità dei suoi cittadini e dell'eccellente livello di coesione sociale e di equilibrio che essa, nella sua storia, ha sempre saputo costruire e mantenere.

Da qui – mi sia consentito – il mio auspicio per una rapida ricostruzione e per una spedita soluzione dei gravi problemi idrogeologici che quegli eventi hanno causato.

Noi del Tar faremo al riguardo senz'altro la nostra parte, nell'ambito delle nostre prerogative istituzionali, prestando la massima cura, attenzione e sollecitudine nella trattazione dell'eventuale contenzioso che dovesse insorgere intorno agli atti e provvedimenti attuativi di questi interventi urgentissimi.

Sono qui, dunque, solo da due mesi e quindi non potrò fare altro nel mio breve discorso che limitarmi a riferire sull'andamento della giustizia amministrativa in questo distretto regionale nell'anno 2023 appena trascorso.

Al che aggiungerò solo poche, semplici e generalissime considerazioni d'insieme su alcuni principi di fondo che, a mio avviso, devono caratterizzare e orientare la funzione giurisdizionale amministrativa, per accrescere la rilevanza del suo ruolo e l'efficacia del servizio che essa può rendere alla collettività.

Ho la fortuna di subentrare nella direzione di un Tribunale che vanta un elevato livello quali-quantitativo nella risposta di giustizia.

Esprimo, dunque, il mio ringraziamento in primo luogo al mio illustre predecessore, il Presidente Andrea Migliozi, che ci onora anche oggi della Sua presenza, e al quale rivolgo un grato saluto, e dichiaro subito la mia volontà di proseguire nella giusta

---

direzione già così bene tracciata, grazie al lavoro egregio, naturalmente, di tutto il personale addetto a questo Tribunale, dal Presidente della II Sezione, Ugo Di Benedetto, a tutti i colleghi, bravissimi e molto esperti, che siedono nelle due Sezioni di cui si compone questo Tar, e grazie al lavoro, parimenti essenziale, del personale amministrativo tutto, e, in modo particolare, del Segretario generale dott. Maurizio Colica, che sta per lasciare questo Tribunale, chiamato ad analoghe funzioni dirigenziali presso il Tar del Lazio, dove, ne sono sicuro, saprà fare altrettanto bene e ancora meglio.

Entrando, quindi, più nel merito delle nostre considerazioni, voglio dire subito che non appartengo al partito dei “nuovisti”, quelli per intenderci che vogliono a tutti i costi cambiare e innovare.

Sono aperto al cambiamento e do il benvenuto a ogni proposta migliorativa che dovesse essere presentata, sia essa proveniente dal Foro o dalle stesse amministrazioni, con le quali vogliamo confrontarci sempre in termini costruttivi. Ma penso che si debba cambiare solo quando è indispensabile per risolvere un problema reale e solo quando si è sicuri che il cambiamento costituisce un miglioramento.

### ***III. L'andamento del contenzioso nel 2023.***

Ma vediamo l'andamento del contenzioso nel 2023, con qualche numero.

L'afflusso di cause è in leggera flessione.

Non abbiamo arretrati particolarmente gravosi.

Solo poco più di 2.000 cause circa (2.098 per l'esattezza).

Posso dire pertanto che questo Tribunale garantisce un “servizio giustizia” in linea con i migliori standard europei, assicurando la decisione conclusiva di merito delle cause in tempi del tutto ragionevoli e dando una prima risposta di giustizia, nella sede cautelare urgente, entro un mese dal deposito del ricorso.

Il che mi pare, data la centralità del tema della ragionevole durata del processo, un dato di assoluto rilievo.

Confido di poter assicurare, anche in questo anno 2024, il mantenimento di questi ottimi standard di produttività e di prontezza nel servizio giustizia.

Più nel dettaglio.

L'andamento del deposito dei ricorsi segna nel 2023 una leggerissima flessione: erano 943 nel 2022, sono 903 nel 2023 (quaranta cause in meno).

Il numero complessivo dei ricorsi pendenti – che ha segnato negli ultimi anni un forte *trend* discendente – presenta tuttavia un lievissimo incremento: siamo passati dalle 2028 cause pendenti a fine 2022 alle 2098 a fine 2023, con un aumento di 70 cause.

Questo leggero incremento dell'arretrato è dipeso essenzialmente dalle scoperture che si sono verificate nell'organico del personale di magistratura e che probabilmente proseguiranno anche per questa prima metà del nuovo anno.

L'ultimo concorso per l'assunzione di referendari di Tar è in via di conclusione ed entro giugno dovremmo avere – speriamo – opportune (anzi, necessarie) integrazioni, con l'arrivo di altri magistrati.

Persiste, dunque, un problema – ormai cronico – di inadeguatezza dell'organico, soprattutto del personale di magistratura, che ci penalizza e che probabilmente non ci consentirà di marciare più veloci e di raggiungere risultati ancora più performanti.

Ma confido – con il sempre prezioso aiuto del Foro e grazie all'impegno dei colleghi e del personale amministrativo – di poter comunque assicurare numeri in crescita (o, quanto meno, di mantenere i livelli di produttività – comunque molto elevati – di questo Tribunale).

Porrò in essere tutte le misure utili e possibili a tale scopo, mediante un'efficace gestione dei ruoli, per raggruppare gruppi omogenei di cause che possano essere chiamate alla stessa udienza, mediante la previsione di ruoli "aggiunti" esplorativi per le cause più vecchie, quelle del 2020 e del 2021, per verificare la permanenza di un

interesse attuale alla loro decisione nel merito e, in caso positivo, per una loro sollecita definizione.

Nell'implementazione e nell'attuazione di queste misure la collaborazione del Foro è fondamentale.

Sono aperto, naturalmente, come dicevo, a ogni altra proposta utile per lavorare insieme nel comune interesse di migliorare il servizio giustizia che il Tar offre in questa Regione.

Ci tengo però a ribadire e sottolineare che, ad oggi, questo Tribunale marcia a ritmi che si pongono al livello dei migliori standard europei nella tempistica di risposta di giustizia e che l'arretrato ha una dimensione del tutto fisiologica, come potrete verificare dai grafici – credo molto chiari ed efficaci – che la segreteria, che ringrazio molto per questo prezioso lavoro, ha predisposto, e che trovate nella parte conclusiva del testo che vi è stato consegnato.

In ogni caso, è bene sottolinearlo, la ragionevole durata del processo significa una giustizia tempestiva e solerte, ma giammai una giustizia frettolosa: le cause hanno un loro tempo fisiologico, un tempo debito, il momento “giusto” per la decisione, che richiede che il contraddittorio si dispieghi nei tempi richiesti dal dialogo tra le parti e delle parti con il giudice.

Il processo, con il suo rito, è certamente un mezzo e non un fine, ma un mezzo sapientemente calibrato affinché il fine di giustizia sia seriamente perseguibile e possa essere efficacemente conseguito. I tempi fisiologici del rito processuale devono quindi essere rispettati, altrimenti non si fa giustizia.

Per quanto riguarda la tipologia del contenzioso, essa è naturalmente quella tipica del processo amministrativo, che spazia su tutte le materie di nostra competenza: dall'urbanistica ed edilizia agli appalti, dalle espropriazioni al commercio al pubblico impiego, *etc.*

Troverete in allegato alla relazione una breve selezione di alcune sentenze particolarmente significative che il Tribunale ha pronunciato nello scorso anno 2023.

Un segmento che occupa uno spazio rilevante nel contenzioso è – come già segnalato dal mio predecessore nella relazione dello scorso anno – quello legato al fenomeno dell'immigrazione.

Questo tipo di controversie, nonostante un lieve decremento nel 2023 (siamo passati dai 179 ricorsi del 2022 ai 123 del 2023), continua a costituire una quota significativa del contenzioso.

È un contenzioso particolarmente delicato, che merita la massima attenzione, anche perché è reso difficile e incerto dai continui mutamenti normativi e dall'irrompere dall'alto di pronunce varie delle diverse Corti sovranazionali, internazionali e nazionali, da Strasburgo al Lussemburgo, fino alla nostra Corte costituzionale, nonché da una dialettica – peraltro del tutto fisiologica – tra interpretazioni più rigoriste dei Giudici di primo grado e talune aperture del Giudice d'appello.

Il che restituisce alle amministrazioni che devono operare in questo campo un quadro giuridico di riferimento particolarmente complesso e non sempre univoco.

Ci sono, poi, i nuovi, rinnovati e ancor più ambiziosi obiettivi del PNRR.

Questo Tribunale ha in verità già raggiunto nel 2023 i risultati che gli erano stati assegnati per il 2024, ma questo non significa che possiamo o vogliamo rallentare. Anzi, ci impegneremo a fondo per dare ancora una volta il nostro contributo. Con impegno, disciplina e onore.

Si profila o si ipotizza inoltre la possibilità di un incremento del contenzioso in relazione al processo di ricostruzione post alluvione.

Personalmente credo che la laboriosità di questi territori, dove la gente non perde tempo a litigare, ma preferisce fare e si impegna a risolverli i problemi, non a crearli, farà da freno a questo possibile incremento del contenzioso.

E dico questo anche in considerazione della qualità, notoriamente alta, delle amministrazioni di questa Regione, a tutti i diversi livelli territoriali e alle varie articolazioni istituzionali, statali, regionali, comunali, *etc.*

Un'amministrazione che saprà assicurare, ne sono convinto, un elevato profilo di legittimità del suo operato, ciò che costituisce la prima e migliore prevenzione delle liti e dei processi.

Vorrei quindi svolgere a questo punto un paio di brevi annotazioni sul ruolo del Giudice amministrativo e sulla sua specificità, che rappresenta, secondo me, la sua principale risorsa e che costituisce lo strumento per una sua efficace utilità sociale.

È proprio in forza di questa specificità, infatti, che la funzione giurisdizionale amministrativa può esplicare appieno la sua peculiare capacità di mediazione e di sintesi dei conflitti che incidono sull'assetto degli interessi pubblici e può dunque concorrere ad assicurare equilibrio e coesione sociale.

Una prima considerazione riguarda la ragionevole durata del processo, che dipende non solo dalla produttività dei tribunali, ma anche e soprattutto dalla buona amministrazione e dalla capacità del Foro di selezionare e di fare da filtro alla domanda di giustizia.

Nello svolgimento del suo delicato e difficile ruolo il Giudice amministrativo ha, lo dico senza retorica e con piena convinzione, il suo maggiore alleato nel Foro, nell'intenso, difficile e prezioso lavoro degli avvocati, siano essi del libero Foro o degli enti pubblici e dell'Avvocatura dello Stato, i quali scandagliano, radiografano, vivisezionano gli atti dell'amministrazione portandone alla luce eventuali carenze, difetti, deficienze, vizi, disfunzionalità, presentando quindi il risultato di questo lavoro al Giudice, che opera la mediazione tra tesi e antitesi, nella ricerca di un punto di equilibrio.

La Giustizia amministrativa si pone e si articola, in questo senso, come un sistema integrato, come un organismo, plurimo ma unitario, che deve non già impedire e ostacolare l'esercizio della funzione pubblica, ma la deve integrare e completare.

Per assicurare la ragionevole durata del processo e l'efficacia del “servizio giustizia” reso ai cittadini, ognuno deve fare la sua parte.

Una buona amministrazione – capace di prevenire il contenzioso – deve soprattutto e in primo luogo saper parlare con il cittadino, deve dialogare con le parti, deve saperle ascoltare, anche empaticamente comprendendo le loro ragioni, più o meno condivisibili che esse siano.

Perché amministrare bene non è vincere con la forza del potere autoritativo, ma convincere con la forza delle buone ragioni, con la persuasività dei buoni argomenti.

Ed è questa la migliore garanzia di prevenzione delle liti e di contenimento del contenzioso.

Ma la riduzione del contenzioso e una migliore integrazione sociale si conseguono anche e soprattutto attraverso una corretta comprensione e declinazione del fondamentale principio di solidarietà, che l'art. 2 della Costituzione pone a base del nostro vivere civile.

Dove “solidarietà” non significa solo altruismo, impegno nel sociale, carità, redistribuzione, equità sociale, ma significa – soprattutto e in primo luogo – responsabilità, consapevolezza, senso del limite, sobrietà, equilibrio.

Equilibrio e misura anche nelle pretese che si avanzano, nell'esercizio dei diritti, nei confronti degli altri e della funzione pubblica, per rispetto verso gli altri e verso la società organizzata, perché l'individuo non è una monade isolata ma vive e si riconosce nella società, secondo il principio di reciprocità (la massima aurea di Talete) e secondo la massima kantiana per cui la mia libertà finisce dove inizia la tua.

Dove la reciprocità significa che l'obbligo di collaborazione e buona fede – cui sono improntati i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione – vale sia per il

---

cittadino che domanda che per l'amministrazione che svolge la funzione pubblica ed eroga servizi ai cittadini.

E dunque rispetto dell'altrui sfera giuridica e rispetto, lo voglio sottolineare, per l'amministrazione, troppo spesso presentata dai *media*, nel nostro Paese, e percepita – ingiustamente – come grigia burocrazia inutile e fastidiosa, salvo poi a lamentarne l'insufficienza o la mancanza, quando, nelle difficoltà o nelle calamità, se ne avverte in modo particolarmente urgente e acuto il bisogno.

In questo impegno comune, di sistema, vorrei dire “corale”, che deve vedere tutte le istituzioni cooperare lealmente per il conseguimento del superiore fine del benessere e dell'equilibrio sociale, il ruolo del Giudice amministrativo, nella sua particolare specialità, se ben declinata, può essere fondamentale.

In questo senso la specialità del Giudice amministrativo secondo me va rivendicata e sottolineata, contro i troppo frettolosi tentativi di una sua “processualciviltà” che, nel mito dell'unità della giurisdizione, rischia di omologare la Giustizia amministrativa a quella civile.

Non dobbiamo mai dimenticare che l'articolo 103, primo comma, della Costituzione va letto insieme all'articolo 100, primo comma: il primo ci dice che “*Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi*”, ma il secondo ci ricorda che la funzione primigenia ed essenziale del Giudice amministrativo consiste nella *tutela della giustizia nell'amministrazione*.

Mi riferisco dunque alla specialità tipica e propria del Giudice amministrativo in quanto giudice della razionalità dell'azione amministrativa nella cura dell'interesse pubblico, che proprio in questo si distingue dal Giudice ordinario e in questo rinviene la sua più profonda ragion d'essere.

Questa peculiare natura del Giudice amministrativo impone un approccio collaborativo, orientato alla soluzione dei problemi, affinché le cose vadano meglio per tutti, nel che poi consiste l'interesse generale.

Certamente il Giudice amministrativo deve innanzitutto dare giustizia a chi lamenta una lesione illegittima cagionatagli da atti e provvedimenti dell'amministrazione, assicurando tutte le tutele necessarie al cittadino e all'impresa che ricorrono in giudizio.

Ma curando sempre di parlare anche all'amministrazione, di dialogare con essa al fine di aiutarla a bene operare. Per questo il Giudice, quando accoglie un ricorso, si deve sempre porre il problema degli effetti "a catena" che la sua sentenza può produrre nel sistema e sull'operatività concreta dell'amministrazione.

Il Giudice amministrativo, secondo la migliore tradizione pluricentenaria del Consiglio di Stato, non ha mai rinunciato alla sua funzione correttiva, di ausilio all'amministrazione, per incanalarne l'operato nell'alveo della legalità formale e della legittimità sostanziale.

Il Giudice amministrativo, quindi, ed è questo il suo tratto caratteristico identificativo ed essenziale, deve conoscere l'amministrazione e solo in tal modo è davvero in grado di giudicarla.

Guai a pretendere di giudicare l'amministrazione senza averla mai conosciuta, senza conoscere la difficoltà dell'amministrare, senza sapere quanto sia complicato bene gestire, a fronte di un quadro normativo spesso caotico, a tratti contraddittorio ed esposto a continui cambiamenti, e dovendo per di più fare i conti con la cronica scarsità di mezzi e di risorse che da decenni affligge gli uffici pubblici.

Pienezza, effettività, satisfattività della tutela, in primo luogo (dare tutela ai cittadini è la nostra primaria missione istituzionale). Ma attenzione e rispetto per il lavoro, spesso difficile e complicato, dell'amministrazione.

Ciò naturalmente nel quadro del fondamentale principio della separazione dei poteri e dei diversi ruoli istituzionali.

Ma non dimenticando mai che la controversia amministrativa ha ad oggetto sempre e per definizione anche il complessivo assetto degli interessi, pubblici e privati, coinvolti direttamente o indirettamente nell'affare amministrativo che il provvedimento impugnato va a regolare.

Il giudizio sul provvedimento amministrativo non si può mai ridurre, pertanto, come avviene nel processo civile, allo stabilire chi ha torto e chi ha ragione nel rapporto bilaterale tra attore e convenuto. Esso intercetta sempre la cura dell'interesse pubblico e riguarda sempre una pluralità di altri soggetti, nel cui interesse la funzione pubblica ha operato.

Pretendere che l'interesse generale stia fuori dal processo amministrativo significa pretendere dal Giudice pronunce "fuori dalla realtà".

Il Giudice amministrativo si colloca ed opera in quell'area liminale, di confine, tra la tutela individuale e la cura dell'interesse della collettività, dove si manifesta in tutta la sua drammaticità il "dilemma del prigioniero", di cui parla la teoria dei giochi, ovvero il problema per cui un comportamento razionale dal punto di vista dell'individuo – ossia un comportamento strategico-egoistico – produce spesso risultati disastrosi a livello collettivo.

Una terza considerazione.

Parlavo di separazione dei poteri. Secondo me la separazione dei poteri resta la pietra angolare sulla quale si fonda il nostro sistema di Stato liberale democratico di diritto.

Il Giudice amministrativo, sempre ferma la prioritaria garanzia della pienezza, effettività e satisfattività delle tutele, deve rispettare la sfera di discrezionalità propria dell'amministrazione e non deve mai pensare di amministrare al posto dell'amministrazione, magari per un malinteso senso di immediatezza e di efficacia della tutela.

Perché se il Giudice vanta una legittimazione tecnico-giuridica e fa valere il principio di legalità formale e sostanziale, l'amministrazione vanta una legittimazione politica e fa valere la sua investitura democratica proveniente dal mandato elettorale del popolo.

E questo vale non solo, come appare più evidente, per le autonomie territoriali, ma anche per l'amministrazione statale, i cui organi di decentramento periferico rispondono, nella scala gerarchica, all'indirizzo politico del Ministro e del Governo, che ne rispondono in Parlamento.

Si suole ricordare il vecchio adagio secondo cui “giudicare l'amministrazione è un po' amministrare”. C'è del vero in questo, ma fino a un certo punto: *est modus in rebus*; a ognuno il suo mestiere.

L'autonomia e l'indipendenza della magistratura, inoltre, non devono mai scadere nell'autoreferenzialità e nella distanza dai cittadini e dal popolo, nel cui nome la giustizia viene amministrata.

Guai al giudice che voglia “cambiare il mondo” con le sue sentenze o che pretenda di giudicare il legislatore e di creare direttamente diritto manipolando oltre il lecito il dettato normativo, finendo per sostituire i suoi personali convincimenti culturali ed etico-morali alle scelte del legislatore, che esprimono, nel circuito della rappresentanza democratica, la volontà del popolo sovrano.

Il giudice, quando indossa la toga, per essere un imparziale applicatore della legge, deve spogliarsi delle proprie idee politiche e delle proprie ideologie.

Ma questo non significa che deve spogliarsi anche della propria coscienza di cittadino comune, di membro della collettività, della società organizzata, nella quale vive e opera, poiché, al contrario, deve rimanere sempre saldamente ancorato alla realtà concreta e non deve mai innalzarsi nell'iperuranio delle astrattezze giuridiche, per isolarsi nella torre d'avorio delle elucubrazioni dottrinarie.

La giustizia si amministra in nome del popolo e deve essere chiara e semplice nelle sue decisioni, deve essere comprensibile anche per chi non è un giurisperito, e deve attenersi a un solido principio di realtà.

Le decisioni del Giudice devono sempre avere di mira la *ipsa res justa*, la giustizia reale del caso concreto, spiegata in forma chiara e sintetica, e – soprattutto – devono sempre reggere al test dell'equilibrio e del buon senso, prima ancora che al vaglio del fine giurista.

Applicazione rigorosa della legge, ma anche capacità di interpretazione razionale della norma nel sistema e secondo i valori e i fini perseguiti dalla legge, per evitare ogni eccesso di formalismo e il rischio che la massima *fiat justitia ne pereat mundus* si trasformi nell'opposto *fiat justitia et pereat mundus*.

Equilibrio, misura, sobrietà devono caratterizzare le decisioni del Giudice, il quale deve fare in primo luogo sulle sue pronunce quel fondamentale test di ragionevolezza e proporzionalità che fa sugli atti amministrativi impugnati, perché altrimenti le sue pronunce rischiano di fare danni, anziché risolvere i problemi.

#### **IV. Conclusioni.**

Cosa dire in conclusione?

Viviamo in una società sempre più complessa, spesso complicata e per molti aspetti più difficile, per cause interne ed esterne, dove l'equilibrio e la coesione sociale sembrano sempre più fragili e molte certezze che sembravano acquisite si sono purtroppo rivelate illusorie.

E noi operatori del diritto, in questo contesto, siamo chiamati ad agire con uno strumentario spesso inadeguato perché l'evoluzione dei costumi, delle idee, delle prassi corre a una velocità pazzesca, mentre la legge, che è un'ipostasi successiva e sempre tardiva del fenomeno sociale, è spesso superata e inadeguata.

Accade dunque che alle volte la Giustizia amministrativa nel suo complesso sia percepita dall'opinione pubblica e dai *media* come una complicazione, uno dei tanti aspetti odiosi della “burocrazia”, che frenano la crescita e lo sviluppo.

Non è così. Penso sinceramente che questo giudizio sia sbagliato perché credo, come ho detto, nella necessità e nella grande utilità della funzione che ho il privilegio di esercitare.

D'altra parte, se il mondo è complicato non è sempre colpa del giudice.

La litigiosità aumenta con l'aumentare della complessità sociale e spesso si tende a trasferire nella lite giudiziaria la mancata soluzione di problemi che appartengono alla politica e si pretende di affrontare problemi sociali con lo strumento inappropriato del ricorso al giudice, con l'effetto boomerang di complicare le cose.

Troppe leggi, troppe norme, troppo diritto, troppe liti, al punto che a noi operatori giuridici, per quanto ci impegniamo a fare bene le cose, a lavorare, a sciogliere la matassa ingarbugliata del sistema giuridico, a semplificare, viene spesso il dubbio di fare parte del problema, anziché della soluzione.

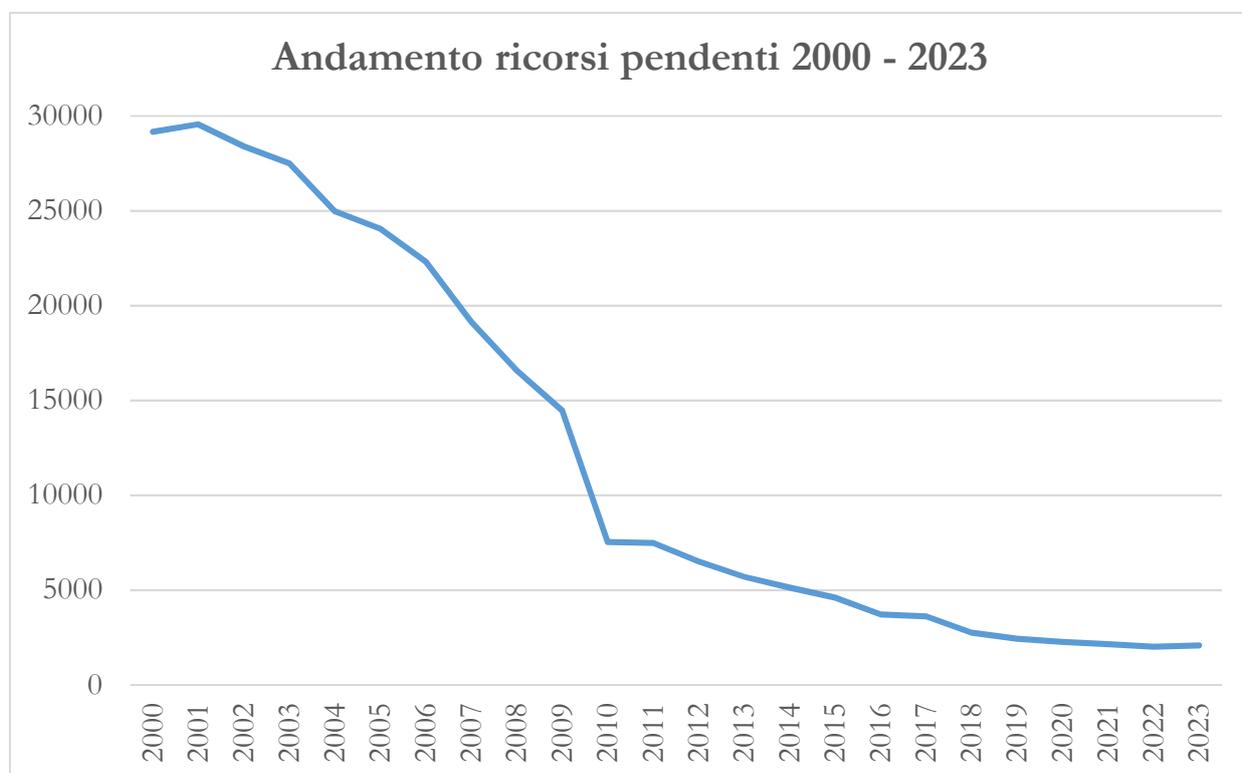
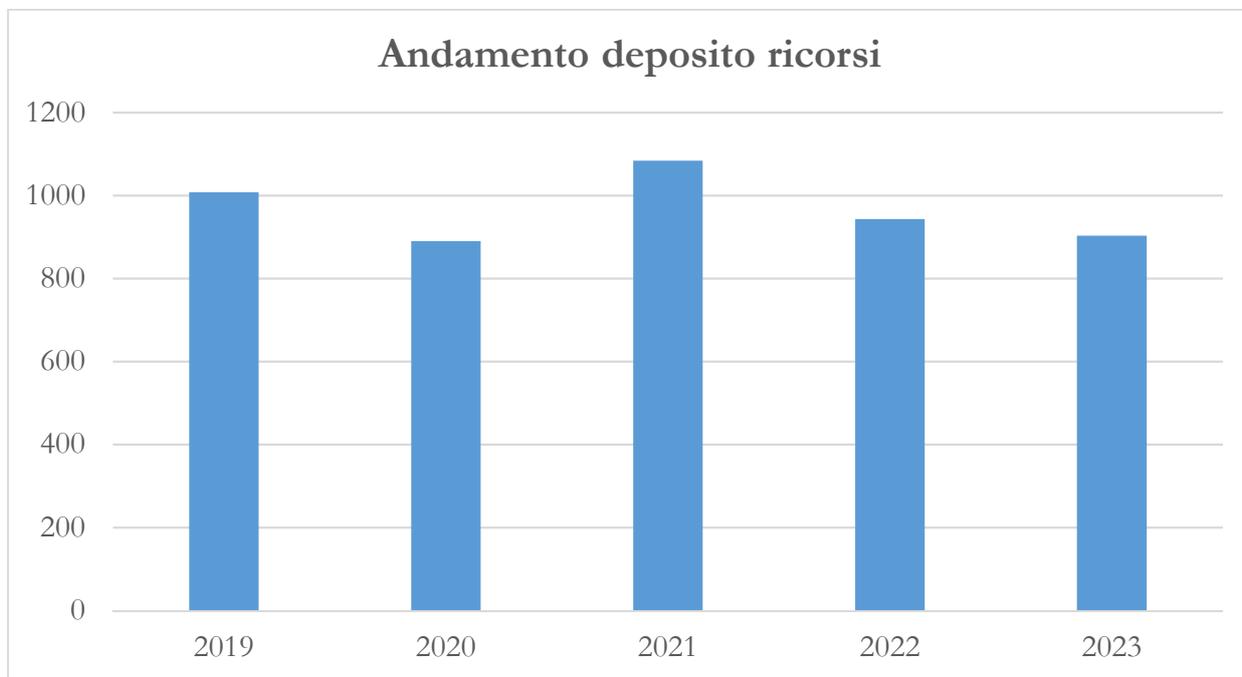
Ma noi non ci arrendiamo, e proprio per questo dobbiamo approfondire un impegno sempre maggiore di razionalizzazione del sistema, di semplificazione, di riduzione eidetica dei fenomeni, per pervenire all'essenza delle questioni e dare ai cittadini – per quanto possibile – soluzioni semplici ed efficaci.

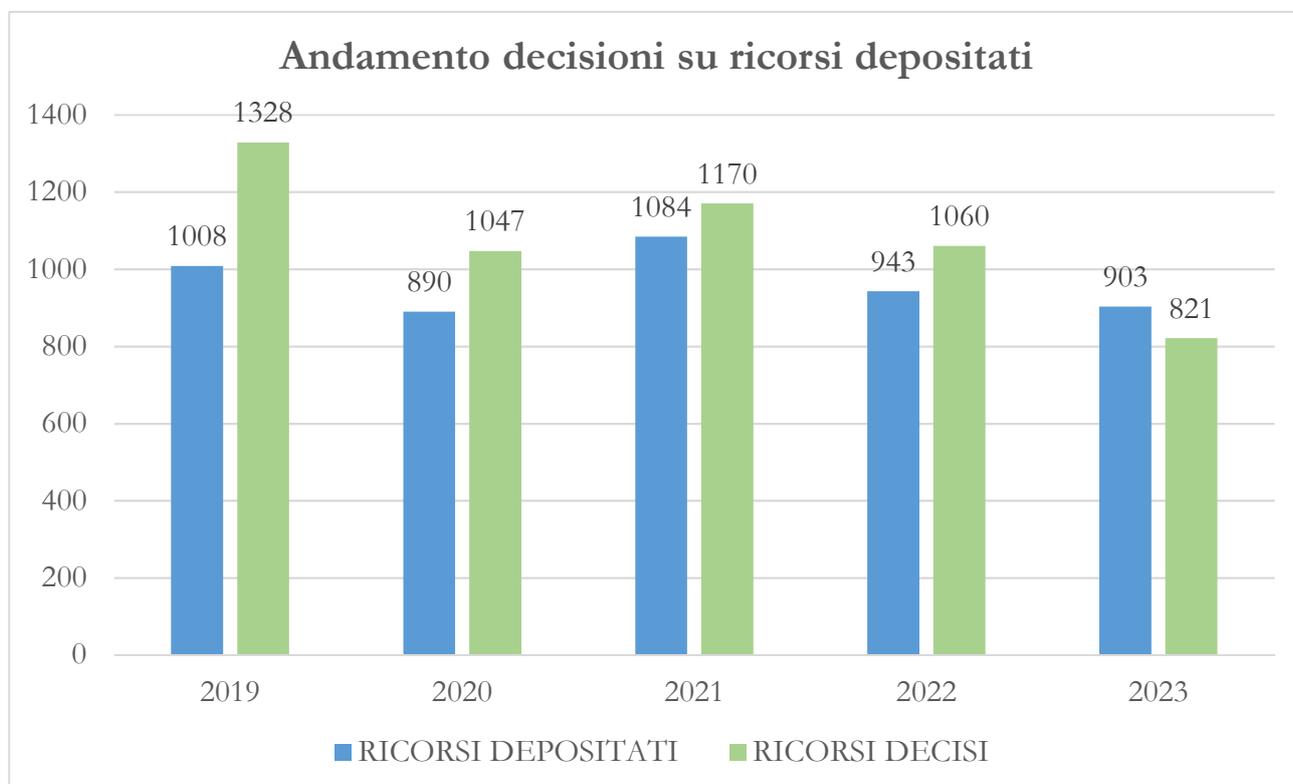
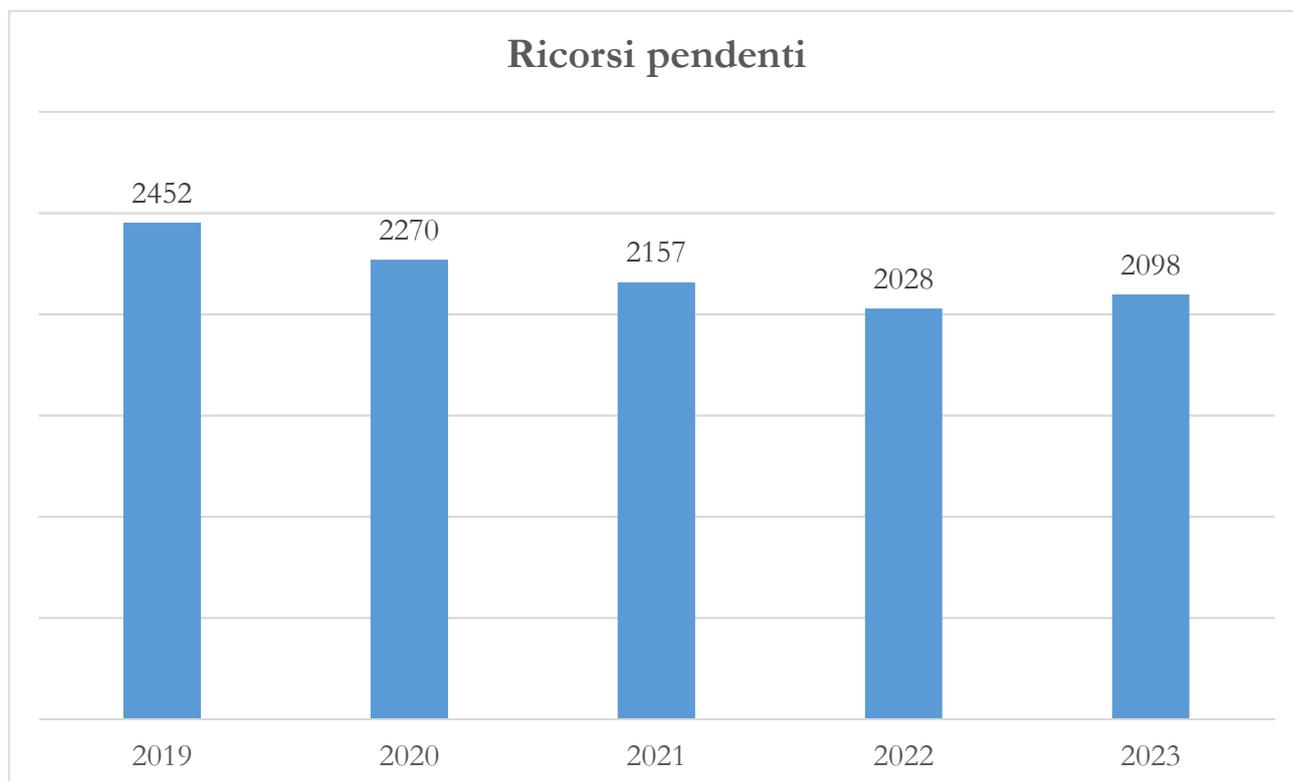
A maggior ragione dunque noi (e quando dico “noi” intendo dire il sistema della Giustizia amministrativa nel suo insieme, a partire dal Foro e dalla Dottrina) dobbiamo impegnarci a fondo, anche sapendo guardare al di là delle singole controversie verso un orizzonte più ampio, al fine di assicurare un senso razionale compiuto al coacervo delle fonti normative, nel tentativo di ricucire questa fragile tela lacerata del sistema giuridico, per preservare la leggibilità nella sua trama di un disegno razionale, all'interno del quale soltanto è possibile garantire il risultato della giustizia nell'amministrazione.

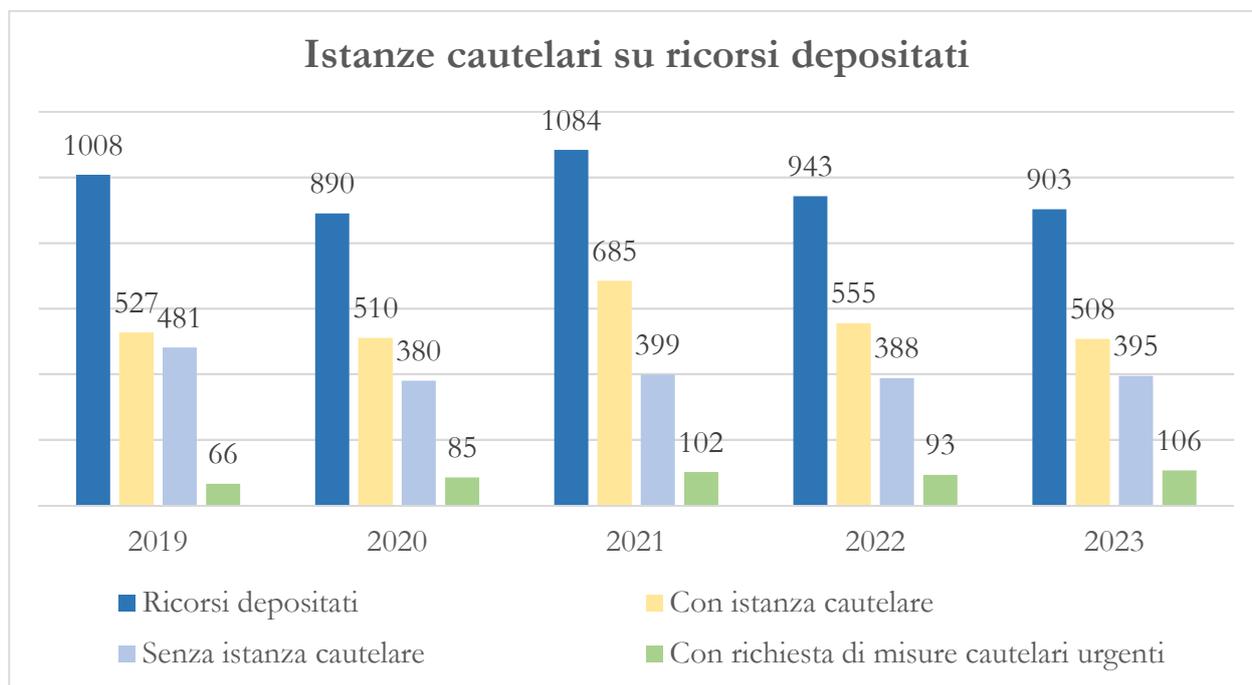
Per questo continueremo a lavorare con impegno e fiducia, nella speranza di riuscire a far sì che il diritto, almeno le nostre pronunce, possano aiutare l'amministrazione a bene operare e la società nel suo complesso a trovare nuova e maggiore armonia e un rinnovato equilibrio di coesione sociale.

Ed è con questi ambiziosi auspici e impegni che dichiaro aperto l'anno giudiziario 2024.

### *Allegato 1 – Statistiche e grafici*



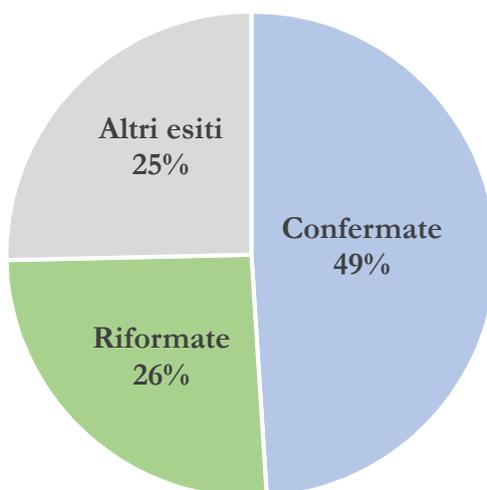




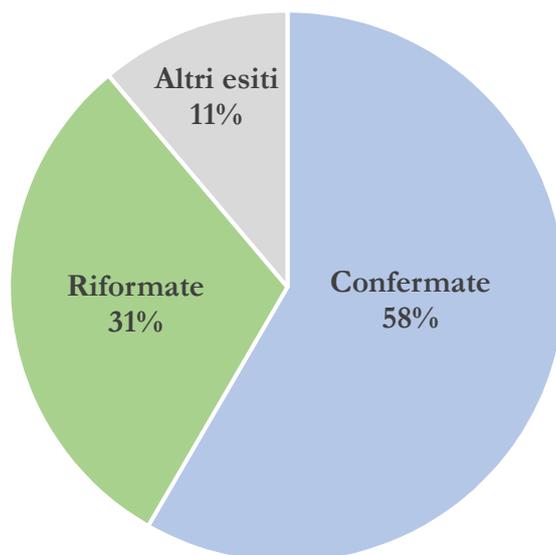
**Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2023 per anno di deposito**

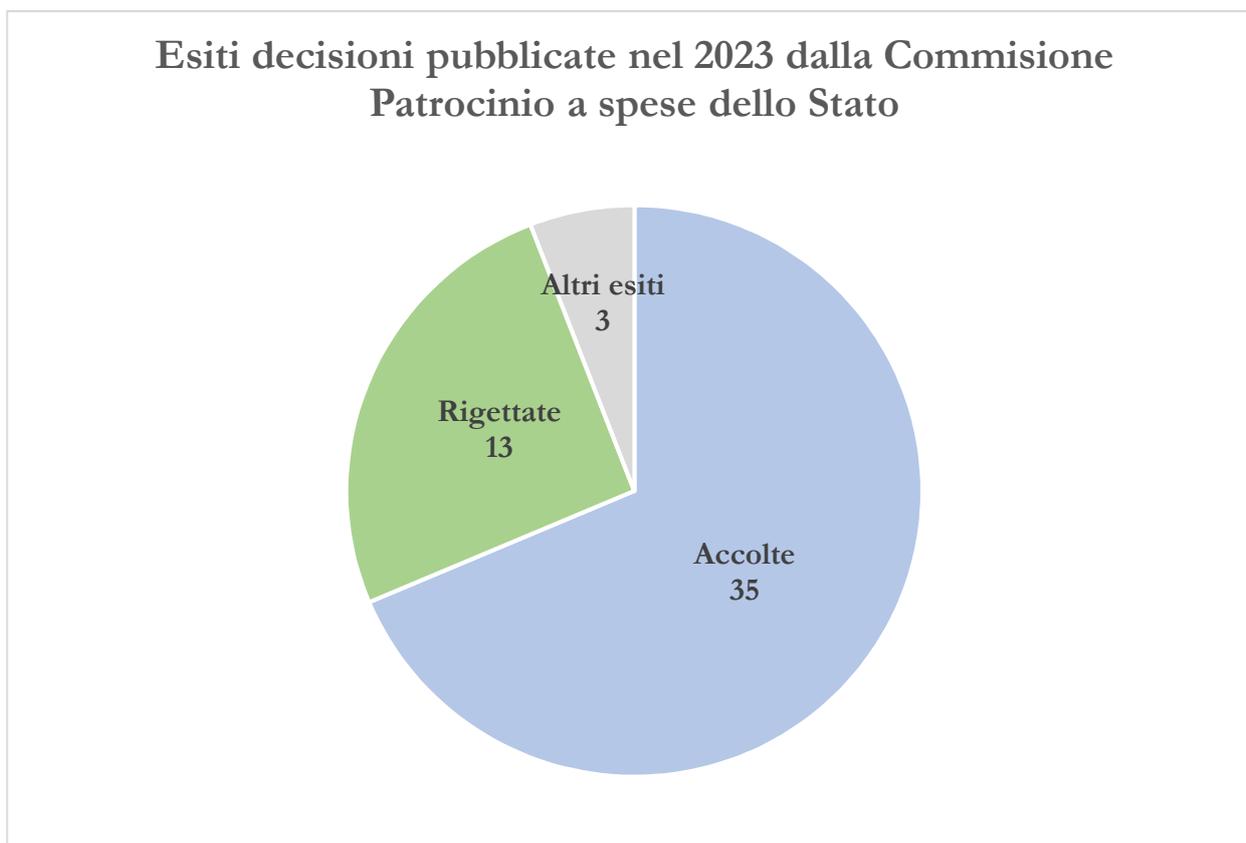
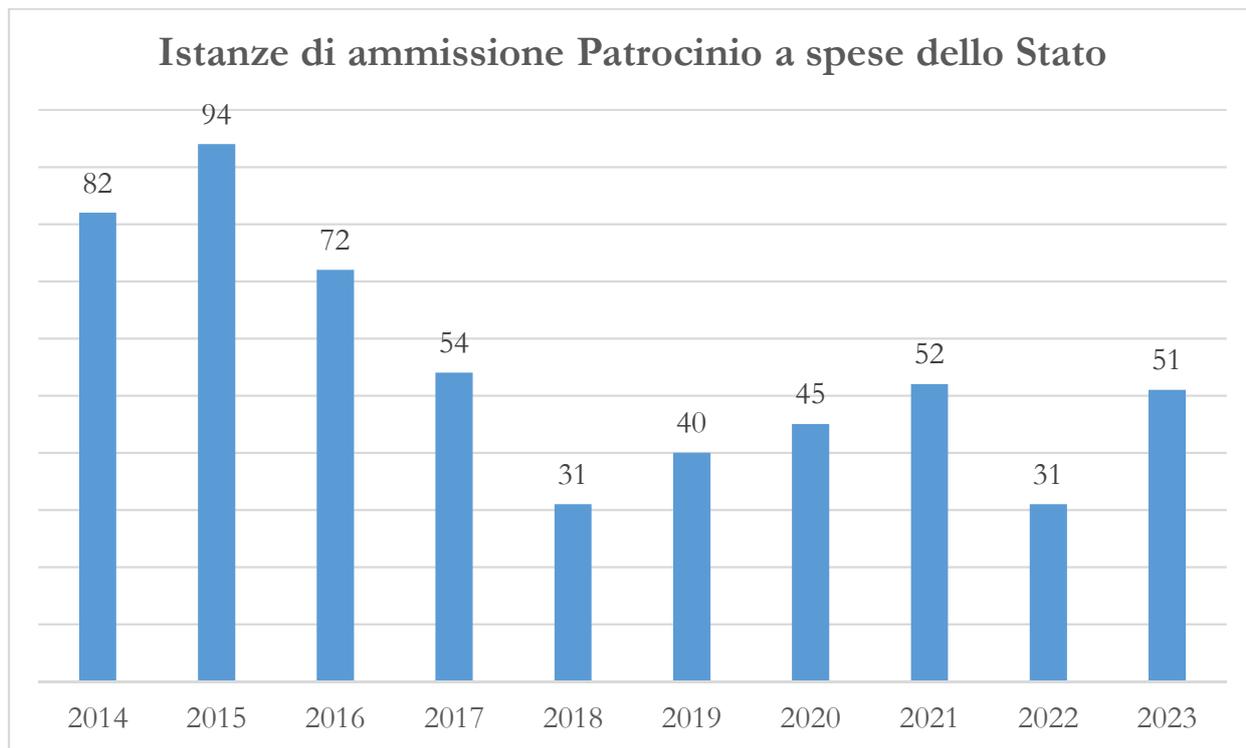
ANNO DI DEPOSITO	RICORSI PENDENTI
2009	1
2012	1
2013	3
2014	1
2015	7
2016	8
2017	12
2018	81
2019	220
2020	246
2021	453
2022	451
2023	614
<b>TOTALE</b>	<b>2098</b>

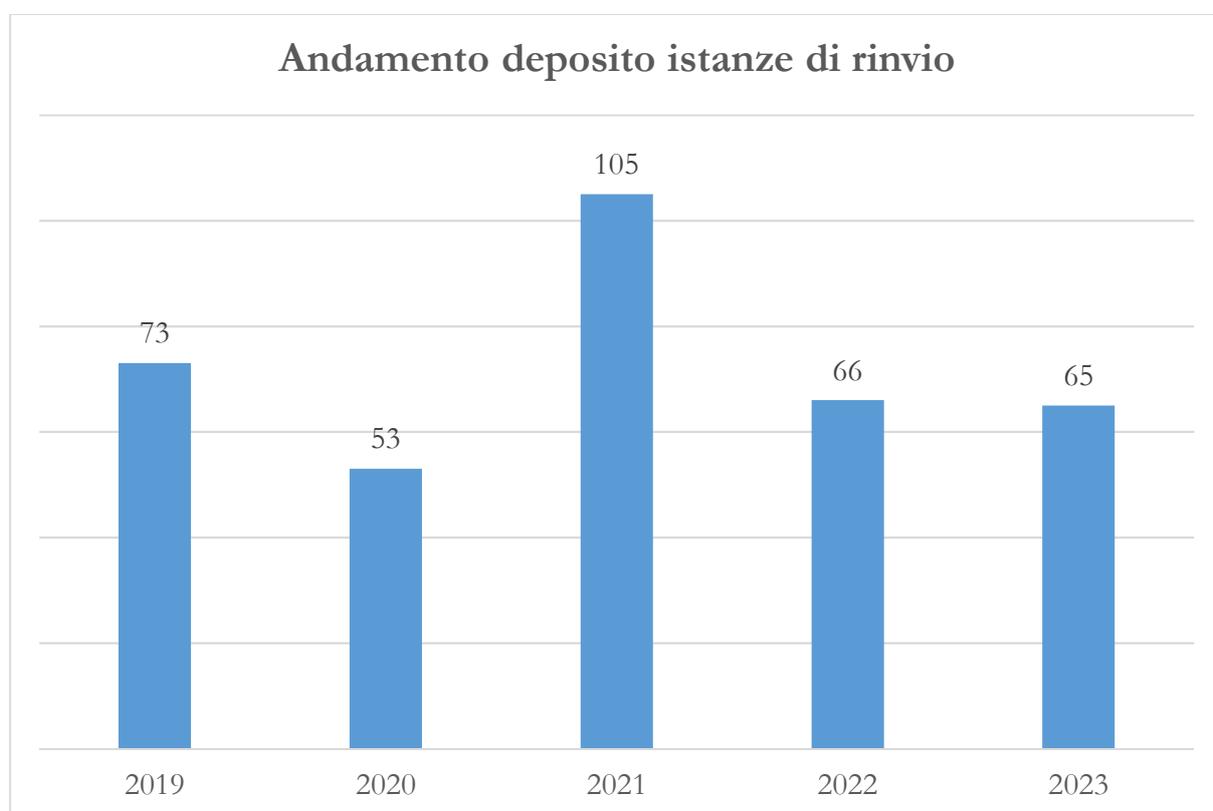
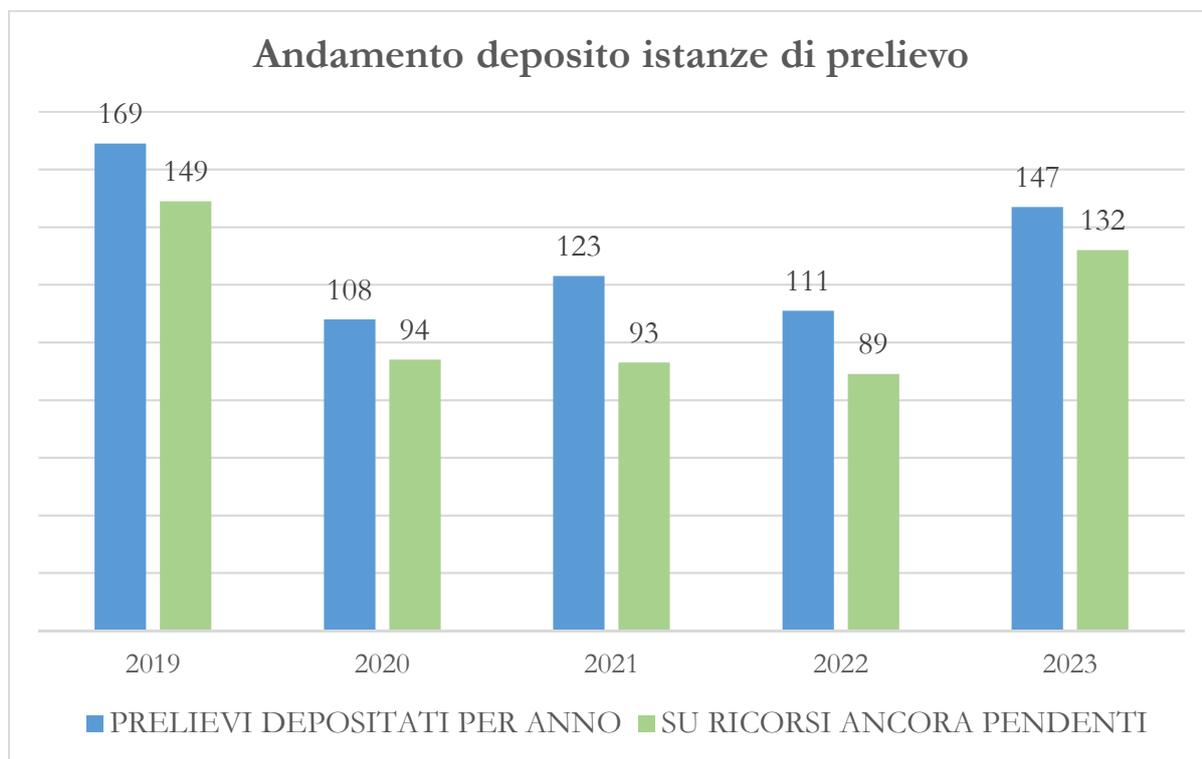
**Decisioni in appello pubblicate nell'anno 2023 su  
sentenze del TAR Emilia-Romagna Bologna (Totale:  
347)**



**Decisioni in appello emesse nel 2023 su ordinanze  
del TAR Emilia-Romagna Bologna  
(totale: 72)**







## Provvedimenti pubblicati per tipologia

Tipo di provvedimento	Definiscono	Non definiscono	Totale
Sentenza	586	3	589
Sentenza breve	72	0	72
Decreto Decisorio	107	0	107
Ordinanza cautelare	0	336	336
Decreto cautelare	0	103	103
Ordinanza collegiale	29	69	98
Ordinanza presidenziale	0	4	4
Decreto presidenziale	2	36	38
Decreto collegiale	13	4	17

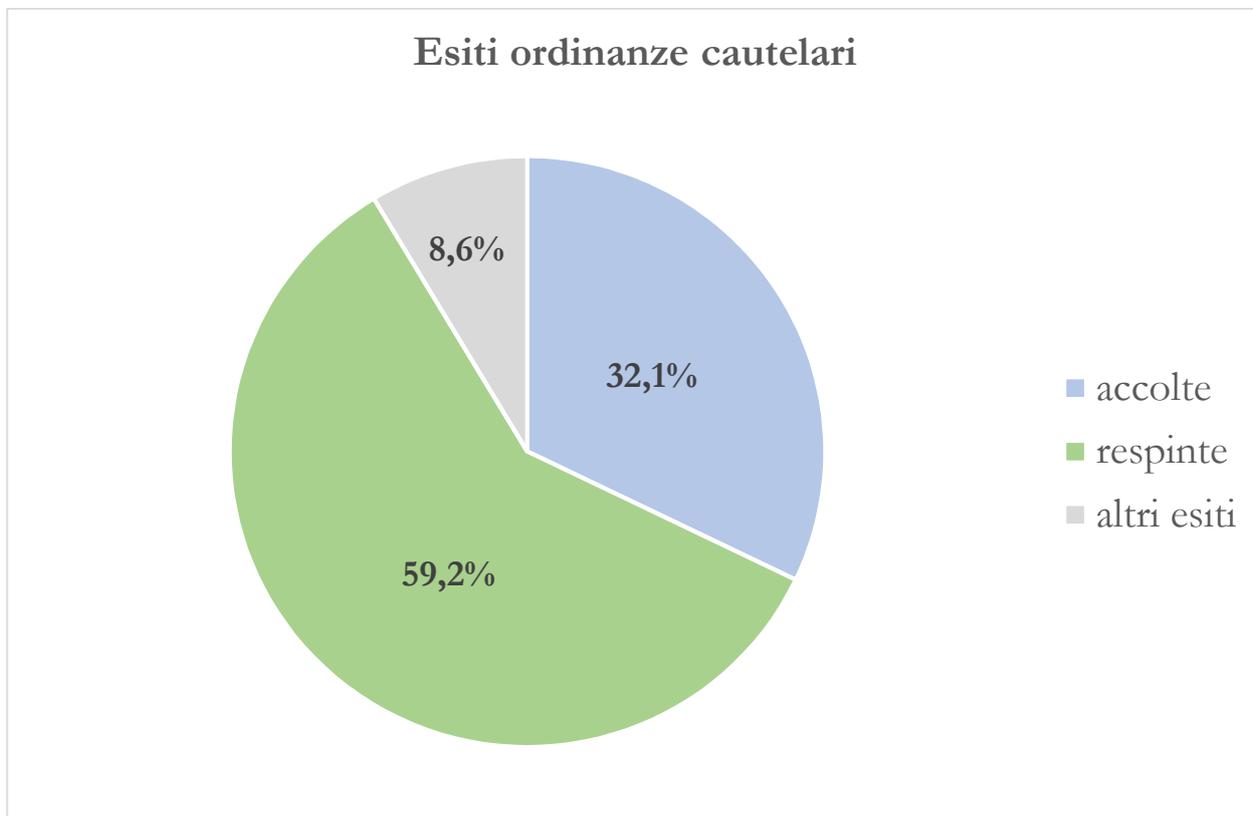
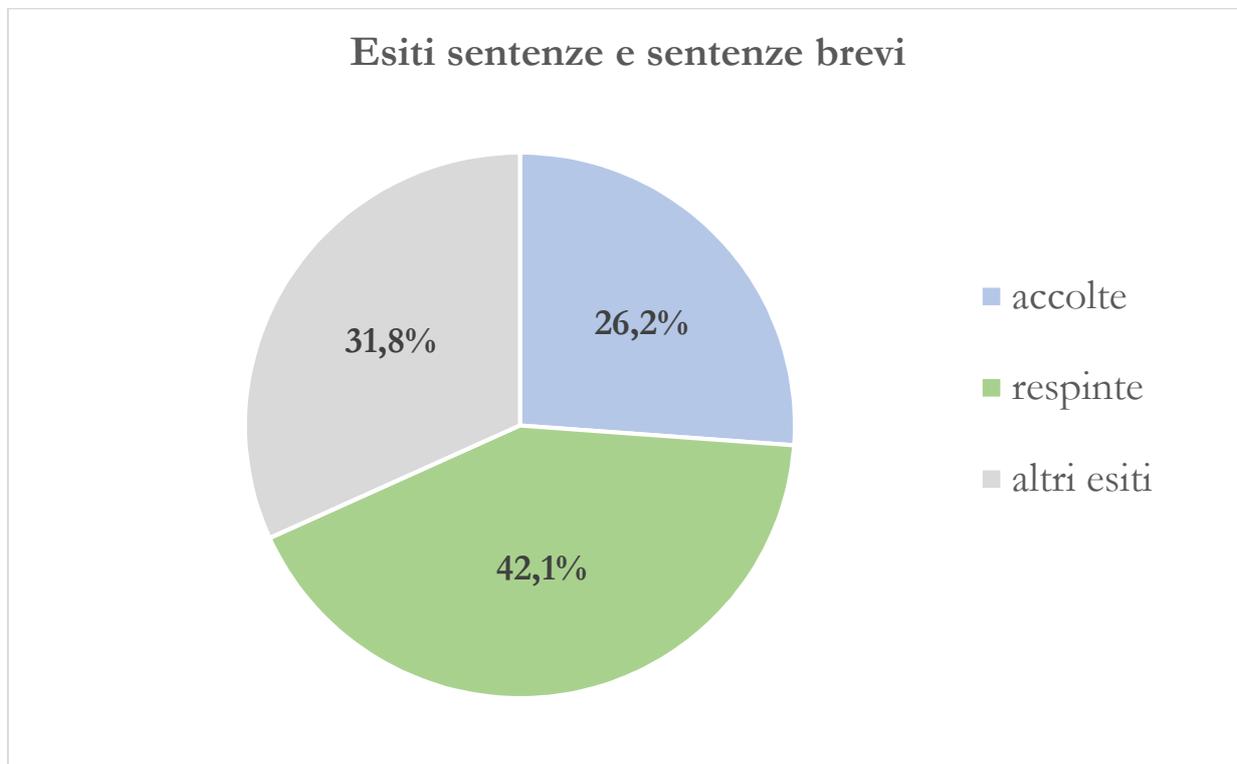
## Ricorsi depositati per classificazione

Classificazione	2023	2022	Diff.
Accesso ai documenti	30	24	6
Agricoltura	4	10	-6
Aiuti di stato	1	2	-1
Ambiente	17	25	-8
Appalti misti	1	0	1
Appalti nel settore della difesa	1	0	1
Appalti pubblici di forniture	9	11	-2
Appalti pubblici di lavori	6	12	-6
Appalti pubblici di servizi	39	37	2
Appalti sanità	27	19	8
Appalti scuola	0	2	-2
Armi	24	16	8
Associazioni e fondazioni	0	2	-2
Autorità amm.ve indipendenti ed aut. equiparate	0	2	-2
Autorizzazioni e concessioni amministrative	11	22	-11
Avvocati libero foro	0	2	-2
Azienda sanitaria locale	0	1	-1
Banche	1	1	0
Beni culturali	2	3	-1
Beni paesaggistici	2	6	-4
Caccia	4	4	0
Calamità naturali	3	0	3

Classificazione	2023	2022	Diff.
Carabinieri	18	20	-2
Circolazione stradale	3	2	1
Cittadinanza	9	2	7
Commercio e artigianato	21	24	-3
Comuni	9	22	-13
Concorsi	21	20	1
Consorzi e cooperative	1	2	-1
Demanio e patrimonio	13	23	-10
Edilizia	83	86	-3
Edilizia economica e popolare (o residenziale pubblica)	0	1	-1
Elezioni	0	2	-2
Energia elettrica	1	0	1
Enti pubblici	3	3	0
Espropriazione per pubblica utilità	9	8	1
Farmacia	4	29	-25
Ferrovie, tranvie, filovie	0	1	-1
Giochi, lotterie e scommesse	4	10	-6
Guardia di finanza	12	8	4
Industria	2	0	2
Informativa antimafia	11	10	1
Inquinamento	1	2	-1
Insegnanti	15	11	4
Istituti di vigilanza	2	0	2
Istruzione pubblica	20	30	-10
Legge pinto	2	2	0
Magistrati ordinari	0	1	-1
Militari	21	22	-1
Monopoli e dazi	0	1	-1
Ordinamento giudiziario	0	2	-2
Ordinanze contingibili e urgenti	8	2	6
Partecipazioni statali ed imprese pubbliche	1	0	1
Patente di guida	5	1	4
Pesca	1	0	1
Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)	17	0	17
Polizia di stato	19	16	3
Polizia penitenziaria	6	4	2
Previdenza e assistenza	9	4	5
Professioni e mestieri	15	8	7

Classificazione	2023	2022	Diff.
Province	1	0	1
Pubblico impiego	14	12	2
Quote latte	3	1	2
Regioni	4	0	4
Revisione prezzi	12	0	12
Rifiuti	2	4	-2
Sanità pubblica	49	52	-3
Segnalazione certificata di inizio attività (tranne in edilizia)	3	0	3
Servizi pubblici	7	13	-6
Sicurezza pubblica	31	16	15
Silenzio della pubblica amministrazione	24	14	10
Spettacolo	2	1	1
Stranieri	123	179	-56
Turismo	2	0	2
Università	16	20	-4
Urbanistica	38	28	10

### ESITI DECISIONI PUBBLICATE NELL'ANNO 2023



## ***Allegato 2 – Giurisprudenza rilevante anno 2023***

**Sez. II, 16/01/2023, n. 17, Pres. U. Di Benedetto, Est. U. Giovannini (confermata con decisione CdS, sez. IV, 31/07/2023, n. 7412/2023)**

*Appalto di servizi – Affidamento del servizio di trattamento frazione di rifiuto umido – Assoggettamento a procedura di evidenza pubblica*

Si applica il principio della libera circolazione sul territorio per i rifiuti urbani differenziati destinati al recupero (a differenza dei rifiuti urbani indifferenziati).

Sono, pertanto, illegittimi gli atti della procedura i quali prevedano che tali rifiuti, prodotti nel territorio regionale, siano destinati esclusivamente ad operazioni di recupero da effettuarsi presso gli impianti localizzati nel territorio regionale.

**Sez. I, 06/02/2023, n. 73, Pres. A. Migliozi, est. P. Amovilli**

*Giurisdizione amministrativa – Giusto processo – Eccezione riconvenzionale – Domanda riconvenzionale – Cognizione incidentale – Atto di acquisizione ex art. 42 bis t.u. espropriazioni*

1. In presenza di controversia rimessa alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed interessata parallelamente da domanda consequenzialmente nascente da pretesa di diritto privato, può affermarsi, in forza del principio di concentrazione ed effettività della tutela giurisdizionale, la necessità del giudizio unitario da parte del G.A., a prescindere dalla stessa distinzione tra eccezione riconvenzionale e domanda riconvenzionale.

2. In relazione a giudizio proposto in via principale per la restituzione di area occupata e trasformata dalla p.a. per la realizzazione di opera pubblica, è devoluta alla cognizione incidentale del G.A., ex art. 8 c.p.a., la questione di inefficacia dell'atto di acquisto a titolo derivativo a non domino da parte dell'Amministrazione, contro eccepita in via riconvenzionale da parte ricorrente.

3. Ai fini risarcitori, non va computato il periodo in cui il Comune avrebbe potuto agire per l'adempimento dell'obbligo derivante dalla convenzione di cessione delle aree, non equiparabile ad una vera e propria occupazione *sine titulo* per il mancato avvio o la mancata definizione del procedimento espropriativo.

**Sez. I, 08/05/ 2023, n. 275, Pres. A. Migliozzi, est. P. Amovilli**

*Ambiente – V.A.S., V.I.A., V.I.N.C.A – Nuova opera – Dimensioni – Esclusione*

1. In sede di verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale (screening) il criterio distintivo tra nuova opera (soggetta a VIA ex art. 6 c. 7 lett. b) d.lgs. 152/2006) e modifica o estensione di impianto già esistente non va ricercato nella normativa urbanistico - edilizia (art 3 comma 1 lett. e) D.p.r. 380/2001) incentrata sulle caratteristiche dimensionali dell'opera bensì nei principi generali di cui al Codice dell'Ambiente, non potendo discendere dalla sola modifica dell'area di sedime e della volumetria (peraltro contenuta) il maggior negativo impatto ambientale.

2. L'attività di verifica contemplata nella normativa di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 152/2006 (*screening*) riguarda un potere esclusivamente tecnico - discrezionale, dovendosi riscontrare in base a conoscenze tecniche se vi siano o no impatti e stabilirne il grado, senza alcuna valutazione comparativa di interessi, spettando quest'ultima alla diversa sede della più rigorosa procedura di valutazione, laddove sia accertato il presupposto di un impatto ambientale significativo. Trattasi di una distinzione non meramente formale poiché attiene alla natura del potere, tecnico e non politico – amministrativo.

**Sez. I, 17/05/2023, n. 304, Pres. A. Migliozzi, est. P. Amovilli**

*Ordinamento giudiziario – Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Giudice di pace – Qualificazione – Lavoratore*

1. Alla luce della sentenza della Corte di giustizia UE 7 aprile 2022 (C-236/2020) di risposta al rinvio pregiudiziale disposto con ordinanza n. 363 del 2020 da parte del T.A.R. per l'Emilia- Romagna il giudice di pace rientra nella nozione autonoma ed unitaria di lavoratore propria del diritto dell'Unione, svolgendo funzioni giurisdizionali in parte comparabili con quelle svolte dal giudice ordinario quantomeno al fine del riconoscimento di una tutela assistenziale e previdenziale e al diritto irrinunciabile alle ferie.

2. Non sussistono “ragioni obiettive” ai sensi della clausola 4 punto 1 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato per giustificare una differenza di trattamento con lo status riservato ai giudici ordinari tale da privare il giudice di pace da ogni forma di tutela assistenziale e previdenziale e dal diritto alle ferie, risultando altrimenti egli relegato al rango di lavoratore in senso puramente formale completamente privo di ogni forma di tutela tipica del rapporto di lavoro subordinato, venendo meno anche l'effetto utile delle direttive eurounitarie emanate in *subiecta materia* (direttive n. 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato (clausole 2 e 4), n. 1997/81/CE sul lavoro a tempo parziale

(clausola 4) n. 2003/88/CE sull'orario di lavoro (art. 7), n. 2000/78/CE (art. 1, 2 comma 2 lett. a) in tema di parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro).

**Sez. II, 19/6/2023, n. 381, Pres. U. Di Benedetto, est. S. Tenca**

*Edilizia ed Urbanistica – Cambio d'uso – Limiti*

La disposizione pianificatoria che persegue l'obiettivo di conservare esercizi di vicinato e pubblici esercizi reputati fondamentali per la vivibilità e il presidio sociale della città – con preclusione del cambio d'uso verso il residenziale – introduce una limitazione della libertà di iniziativa economica giustificata da un interesse pubblico di spessore – rispondendo ad esigenze di utilità sociale, e tuttavia una disposizione così categorica deve essere interpretata in modo rigoroso e in coerenza con i canoni di proporzionalità e adeguatezza.

**Sez. I, 27/06/2023, n. 400, Pres. A. Migliozi, est. M. Bertagnolli**

*Concorso per professore universitario – Rinnovo della commissione – Fissazione di nuovi criteri di valutazione – Illegittimità – Esclusione del risarcimento del danno*

È illegittimo l'operato della commissione nominata per procedere alla rinnovazione delle operazioni concorsuali per la copertura di un posto di ruolo quale professore universitario di prima fascia a seguito dell'annullamento in autotutela degli atti di quella originariamente designata, nella misura in cui essa fissa nuovi criteri di valutazione. Ciò viola i principi di imparzialità e trasparenza, essendo in tale fase già noti i nominativi dei candidati, nonché di conservazione degli atti del procedimento.

Non può, però, essere riconosciuto il risarcimento del danno se non vi è prova che una puntuale attribuzione dei punteggi, considerando tutti i parametri fissati dalla prima commissione, avrebbe potuto determinare un diverso esito della procedura.

**Sez. I, 27/06/2023, n. 402/2023, Pres. A. Migliozi, est. A. Falferi**

*Emersione dal lavoro irregolare – Prova della presenza sul territorio – Certificazione medica*

In relazione alla prova della presenza sul territorio nazionale di cui al comma 1 dell'art. 103 del D.L. 34/2020, che indica, tra l'altro, attestazioni costituite da documentazione di data certa proveniente da "organismi pubblici", non può essere ritenuto idoneo a comprovare il requisito richiesto il certificato "in bianco" proveniente da un medico

nell'esercizio della libera professione, in quanto il medico che esercita la propria attività semplicemente in libera professione non è suscettibile nel concetto di "organismo pubblico"; la ratio sottesa all'adozione del termine "organismi pubblici", infatti, è proprio quella di includervi anche soggetti, pubblici, privati o municipalizzati che istituzionalmente o per delega svolgono una funzione o un'attribuzione pubblica o un servizio pubblico, e pertanto nella documentazione utile ai suddetti fini può farsi rientrare la certificazione medica proveniente da una struttura pubblica, ma non quella rilasciata da un medico senza collegamenti con l'esercizio di funzioni sia pur in senso lato pubblicistiche.

**Sez. II, 21/08/2023, n. 497, Pres. U. Di Benedetto, est. A. Tagliasacchi**

*Edilizia – Oneri di urbanizzazione – Termine di prescrizione*

Il diritto alla restituzione degli oneri concessori pagati in relazione a permessi di costruire decaduti per mancato avvio dei lavori o per mancata conclusione degli stessi nei termini normativamente fissati è soggetto al termine di prescrizione decennale.

Quanto all'individuazione del momento dal quale il predetto termine di prescrizione comincia a decorrere, la Sezione ha ritenuto preferibile l'opzione ermeneutica che lo fa coincidere con l'adozione da parte del Comune dell'atto, avente valore puramente dichiarativo, che accerta l'avvenuta concretizzazione dei presupposti legali che determinano automaticamente la decadenza dal permesso di costruire.

Tale tesi, non pacifica in giurisprudenza, ha secondo la Sezione il pregio di soddisfare una duplice esigenza, quella cioè che l'accertamento dei presupposti della decadenza avvenga in contraddittorio con l'interessato, onde consentirgli sia di dimostrare il fatto contrario, sia di attivare - se del caso - i rimedi previsti dall'ordinamento, e quella che sia data certezza alla situazione giuridica venutasi a creare, onde consentire al titolare dello *ius aedificandi* di valutare se chiedere un nuovo titolo edilizio (laddove ovviamente ne sussistano le condizioni), magari compensando gli oneri già pagati per il titolo decaduto con quelli da pagare per quello nuovo, oppure se chiedere la restituzione di quanto pagato, avendo contezza di quanto tempo si ha a disposizione per tale scelta.

**Sez. II, 18/09/2023, n. 518, Pres U. Di Benedetto, est. I. Pisano**

*Gestione impianti sportivi – Emergenza epidemiologica da COVID-19 – Proroga concessioni al 31.12.24*

Il D.L. 198/2022, entrato in vigore in data 30.12.2022 e convertito con legge n. 14 del 24.2.2023, all'art. 16 co. 4 stabilisce che al fine di sostenere e associazioni sportive

dilettantistiche senza scopo di lucro colpite dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 e dagli effetti derivanti dall'aumento del costo sono prorogate al 31 dicembre 2024 le concessioni degli impianti sportivi che siano in attesa di rinnovo o scadute ovvero in scadenza entro il 31 dicembre 2022.

Tale proroga trova applicazione anche per le concessioni che avevano quale termine di scadenza originario il 30.06.19, essendo irrilevanti ai fini della individuazione della data di scadenza, le mere proroghe tecniche, successivamente intervenute, disposte dall'Amministrazione con atti antecedenti alla proroga di cui al citato articolo 16.

La proroga di cui all'art. 16 del D.L. 29.12.2022, n. 198, fino al 31 dicembre 2024 è, infatti, di generale ed automatica applicazione e dispone che "le concessioni alle società e associazioni sportive dilettantistiche senza scopo di lucro degli impianti sportivi ubicati su terreni demaniali o comunali, che siano in attesa di rinnovo o scadute ovvero in scadenza entro il 31 dicembre 2022, sono prorogate al 31 dicembre 2024.

### **Sez. I, 31/10/2023, n. 632, Pres. est. M. Bertagnolli**

*Tutela dell'ambiente – Imposizione di limiti di immissione in atmosfera – Necessità di motivazione ed adeguatezza*

Nonostante la meritevolezza del perseguimento dell'obiettivo della realizzazione del Piano integrato per la qualità dell'aria in Emilia-Romagna - il quale auspica, con riferimento ai composti organici volatili (COV), la riduzione del 27% delle immissioni in atmosfera per il superamento dei limiti delle quali l'Emilia Romagna è soggetta a procedimento di infrazione comunitario -, l'imposizione di limiti dieci volte inferiori a quello di legge, indiscriminatamente uguali anche per tutti i punti di emissione senza indagare le ragioni per cui solo talvolta e solo per alcuni camini vi è un incremento delle emissioni solitamente molto contenute, determina una carenza motivazionale che integra la violazione del principio di precauzione e di proporzionalità.

In tal caso, infatti, non risulta dimostrata la idoneità e adeguatezza della prescrizione, in particolare tenuto conto, da un lato del risultato perseguibile (in effetti limitato, dato il contenuto numero degli episodi di sfioramento) e, dall'altro, dell'ingente costo da sostenersi per il suo raggiungimento.

### **Sez. I, 03/11/2023, n. 642, Pres. M. Bertagnolli, est. A. Falferi**

*Pubblico impiego – Mobilità ex art. 30 del D.lgs. n. 165/2001 – Giurisdizione del G.O.*

Le controversie insorte nell'ambito di procedure di mobilità ex art. 30 del D.lgs. n. 165/2001 sono escluse dalla giurisdizione del giudice amministrativo, atteso che tali

procedure integrano una mera modificazione soggettiva del rapporto di lavoro con il consenso di tutte le parti e, quindi, una cessione del contratto, con la conseguenza che la giurisdizione sulle controversie ad esse relative spettano al giudice ordinario, non venendo in rilievo la costituzione di un nuovo rapporto lavorativo a seguito di procedura selettiva concorsuale e, dunque, la residuale area di giurisdizione del giudice amministrativo di cui al D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 63, comma 4.

Anche quando le procedure di mobilità siano effettuate tramite “bandi”, esse coinvolgono solo una capacità di diritto privato di acquisizione e gestione di personale, in senso trasversale, da una P.A. ad un'altra, da esercitare secondo le regole per essa previste, ma senza che ne siano coinvolti poteri autoritativi.

### **Sez. I, 27/11/2023, n. 698, Pres. A. Migliozzi, est M. Bertagnolli**

*Permesso di soggiorno – Istanza di riesame – Inesistenza dell'obbligo di provvedere*

Non vi è obbligo dell'Amministrazione di procedere a valutare un'istanza di riesame, ancorché il giudice amministrativo di secondo grado, nel rigettare il ricorso avverso il diniego del rilascio del permesso di soggiorno, abbia, per inciso, precisato che “Nulla vieta, pertanto, che le stesse circostanze vengano dedotte e valorizzate ai fini della presentazione di una istanza di riesame.”.

Deve, infatti, escludersi la sussistenza di un dovere generalizzato dell'amministrazione di provvedere sulle istanze di autotutela, che rappresentano una mera denuncia, con funzione sollecitatoria, che non fa sorgere in capo all'amministrazione alcun obbligo di provvedere.

### **Sez. II, 23/11/2023, n. 712/2023, Pres U. Di Benedetto, est A. Tagliasacchi**

*Urbanistica – Progetto esecutivo di riqualificazione ambientale – Mancata impugnazione progetto definitivo*

Poiché il progetto definitivo di un'opera pubblica è quello che definisce in modo compiuto le caratteristiche della stessa e la sua localizzazione, è l'atto di approvazione del medesimo che va a ledere l'interesse dei soggetti interessati e che deve essere oggetto di rituale e tempestiva impugnazione.

Di contro, l'atto di approvazione del progetto esecutivo non è autonomamente impugnabile, salvo che questo non si limiti - come di regola - a elaborare specificazioni meramente operative del progetto definitivo, ma vada a modificarlo in modo sostanziale.

Conseguentemente, di regola è inammissibile per carenza di interesse ai sensi dell'articolo 35, comma 1, lettera b), Cod. proc. amm. il ricorso avverso l'atto di approvazione del progetto esecutivo non preceduto dall'impugnazione dell'atto di approvazione del progetto definitivo.

**Sez. I, 30/11/2023, n. 715, Pres. M. Bertagnolli, est. A. Falferi**

*Commercio – Divieto di esercizio dell'attività commerciale di vendita e somministrazione per carenza dei requisiti soggettivi di onorabilità – Termini di decorrenza*

Il termine previsto dal comma 3 dell'art. 71 del D.lgs. n. 59/2010, in relazione al divieto di esercizio dell'attività commerciale di vendita e somministrazione, decorre dal giorno in cui la pena di cui ai reati ivi indicati è stata scontata, ovvero dal termine di scadenza dell'espiazione della pena.

Solo ove la pena si sia estinta in altro modo (rispetto alla sua espiazione) tra quelli previsti dall'Ordinamento, il suddetto termine decorre dal passaggio in giudicato della sentenza e non dall'avvenuta espiazione della pena (secondo periodo del 3 comma dell'art. 71).

Tra gli "altri modi" di estinzione della pena non può essere ricompreso l'affidamento in prova al servizio sociale, atteso che esso costituisce una misura alternativa alla detenzione (modalità di espiazione della pena) e l'estinzione della pena prevista dal comma 12 dell'art. 47 della legge n. 354/1975 integra solamente un effetto dell'esito positivo del periodo di prova.

**Sez. II, 15/12/2023, n. 745, Pres. est. U. Di Benedetto**

*Inosservanza obbligo vaccinale – Personale sanitario – Giurisdizione del G.O.*

Il Tar Bologna, sez. II, ha aderito all'orientamento della Cass., S.U., 14 marzo 2022, n. 8188 e della Corte Costituzionale 9/2/2023 n. 16 che ha affermato il difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo sussistendo quella del Giudice ordinario in caso di contestazione da parte di dipendenti pubblici dei provvedimenti di sospensione dal lavoro in caso di violazione dell'ingiunzione vaccinale per prevenire il contagio da SARS-CoV-2.

**Sez. II, 20/12/2023, n. 756, Pres U. Di Benedetto, est. U. Giovannini**

*Comuni – Occupazione di suolo pubblico – Decadenza delle concessioni – Legittimo affidamento*

È illegittima la decadenza delle concessioni di occupazione di suolo pubblico per l'installazione di dehors, già rilasciate, senza aver adeguatamente soppesato il valore dell'iniziativa economica, tutelata dalla Costituzione e dal diritto eurounitario.

L'Amministrazione deve tener conto dell'affidamento qualificato ingenerato nei destinatari della concessione di suolo pubblico dalla estesa durata quinquennale della stessa che richiede stabilità dell'assetto e prevedibilità delle modifiche, ai fini di un'oculata programmazione degli investimenti.

Il T.A. R. ha applicato il principio sancito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che con la sentenza n. 21 del 2021 ha stabilito, in via generale che "...nei rapporti di diritto amministrativo, inerenti al pubblico potere, è configurabile un affidamento del privato sul legittimo esercizio di tale potere e sull'operato dell'amministrazione conforme ai principi di correttezza e buona fede, fonte per quest'ultima di responsabilità non solo per comportamenti contrari ai canoni di origine civilistica ora richiamati, ma anche per il caso di provvedimento favorevole annullato su ricorso di terzi.