



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PIEMONTE

RASSEGNA MENSILE DELLA GIURISPRUDENZA

Provvedimenti pubblicati
Aprile 2021

La giurisprudenza del TAR Piemonte

Anno 2021

Ufficio del Processo

REDAZIONE MASSIME:

Dott.ssa Mariagrazia D'Amico, Dott.ssa Nunziatina Licari, Dott.ssa Roberta Marion.

SELEZIONE SENTENZE:

Dott.ssa Mariagrazia D'Amico, Dott.ssa Roberta Marion e Dott.ssa Valeria Privitera.

ACCESSO

T.A.R. TORINO, sez. I, n. 360 del 06/04/2021 (ud. 24/03/2021), Pres. Salamone, Est. Riso

ACCESSO – ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E NON GOVERNATIVE – CENTRO DI PERMANENZA PER IL RIMPATRIO – PARERE MINISTERO DELL'INTERNO – ART. 10 BIS LEGGE 241/1990

L'art. 16, comma 4, della direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/115/CE “Direttiva del parlamento europeo e del consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare” recita: “I pertinenti e competenti organismi ed organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi hanno la possibilità di accedere ai centri di permanenza temporanea di cui al paragrafo 1, nella misura in cui essi sono utilizzati per trattenere cittadini di paesi terzi in conformità del presente capo. Tali visite possono essere soggette ad autorizzazione”. Sempre a livello europeo, l'art. 10, comma 4 della direttiva 26 giugno 2013, n. 2013/33/UE “direttiva del parlamento europeo e del consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)”, recita “Gli Stati membri garantiscono ai familiari, avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro interessato la possibilità di comunicare con i richiedenti e di rendere loro visita in condizioni che rispettano la vita privata. Possono essere imposte N. 00138/2020 REG.RIC. limitazioni all'accesso al centro di trattenimento soltanto se obiettivamente necessarie, in virtù del diritto nazionale, per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa del centro di trattenimento, e purché non restringano drasticamente o rendano impossibile l'accesso”. A livello nazionale, l'art. 7, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, rubricato “Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale” dispone quanto segue: “E' consentito l'accesso ai centri di cui all'articolo 6, nonché la libertà di colloquio con i richiedenti ai rappresentanti dell'UNHCR o alle organizzazioni che operano per conto dell'UNHCR in base ad accordi con la medesima organizzazione, ai familiari, agli avvocati dei richiedenti, ai rappresentanti degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore, ai ministri di culto, nonché agli altri soggetti indicati nelle direttive del Ministro dell'interno adottate ai sensi dell'articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, con le modalità specificate con le medesime direttive” e il successivo comma 3 precisa che “Per motivi di sicurezza, ordine pubblico, o comunque per ragioni connesse alla corretta gestione amministrativa dei centri di cui all'articolo 6, l'accesso ai centri può essere limitato, purché non impedito completamente, secondo le direttive di cui al comma 2”. Il regolamento ministeriale 20 ottobre 2014, rubricato “criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni”, all'art. 6, rubricato “accesso ai centri”, indica una serie di soggetti, che possono accedere al centro in qualunque momento senza alcuna autorizzazione e previa tempestiva segnalazione alla Prefettura, quali, ad esempio, i membri del Governo e del Parlamento nazionale, che hanno facoltà di farsi accompagnare da un proprio N. 00138/2020 REG.RIC. assistente; i membri del Parlamento europeo, che hanno facoltà di farsi accompagnare da un proprio assistente; i magistrati nell'esercizio delle funzioni; i delegati in Italia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) o suoi rappresentanti autorizzati; il Garante nazionale per la tutela dei diritti delle persone detenute. Al secondo comma dell'art. 6 è poi previsto l'accesso al centro, però previa autorizzazione della Prefettura, anche ad “altri soggetti che ne facciano motivata richiesta”; in tal caso, al comma 5 è previsto che la Prefettura, acquisito il nulla osta della Questura, richieda tempestivamente al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione il preventivo parere, con conseguente autorizzazione all'ingresso una volta acquisito tale parere favorevole...

Viene in rilievo anche la dedotta violazione dell'art. 10 bis della legge n. 241/1990, in quanto il provvedimento impugnato, che non può ritenersi atto a contenuto interamente vincolato, non è stato preceduto dall'apposita comunicazione dei relativi motivi ostativi e pertanto l'A.S.G.I. non ha potuto in sede procedimentale evidenziare le ragioni che avrebbero potuto condurre ad un diverso esame delle sue richieste.

Ciò posto, il Collegio osserva che l'A.S.G.I., ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo n. 117 del 2017, ha la qualifica di ente del terzo settore (ETS) in qualità di associazione di promozione sociale. All'art. 3 dello Statuto sono indicate, tra l'altro, quali attività di interesse generale perseguite, l'accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti e la promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici.

...Pertanto, se si può concordare con la difesa erariale sulla necessità della previa autorizzazione della Prefettura, che decide in base al previo parere del Ministero, nel caso in esame non può ritenersi che i dinieghi opposti siano adeguatamente motivati con specifico riguardo alla posizione dell'associazione ricorrente". Anche nel caso in esame, si ritiene che il diniego opposto non sia stato adeguatamente motivato con specifico riguardo alla posizione dell'Associazione ricorrente, né con riguardo alle asserite esigenze di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica del Centro. Invero, sotto quest'ultimo profilo, non basta addurre genericamente l'esistenza di siffatte ragioni ma è necessario indicare le circostanze concrete che consentono di ritenere integrate le esigenze che ostano l'accoglimento dell'istanza; senza l'indicazione precisa di tali circostanze la motivazione finisce con il ridursi a mera clausola di stile.

AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

T.A.R. TORINO, sez. I, n. 384 del 13/04/2021 (ud. 24/02/2021), Pres. Salamone, Est. Picone

ART - MODIFICA SISTEMA TARIFFARIO DI PEDAGGIO AUTOSTRADALE - RAPPORTI DI CONCESSIONI IN ESSERE - AFFIDAMENTO - RAPPORTI DI DURATA

Il Collegio condivide le motivazioni già espresse dalla giurisprudenza più recente, con riguardo ad identica controversia (cfr. TAR Valle d'Aosta, n. 22 del 2020).

Si è condivisibilmente affermato: "(...) Nella giurisprudenza costituzionale italiana si osserva un diacronico dialogo tra il principio di non retroattività delle leggi, esplicitamente costituzionalizzato solo per il diritto penale, e i principi di affidamento e certezza giuridica, che hanno consentito una estensione del sindacato della Corte costituzionale proprio con riferimento ai rapporti di durata. Nel solco di questa matrice, le sentenze della Corte hanno per lo più avuto riguardo agli effetti retroattivi delle disposizioni normative, anche al di fuori dell'ambito penale, effetti che di certo non verrebbero in considerazione in relazione ad un aggiornamento tariffario del 2020 da disporsi secondo un meccanismo normativo introdotto nel 2018 (per il vaglio di legittimità costituzionale di una disposizione normativa retroattiva alla luce del principio di ragionevolezza, declinato quale principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, si veda, ad esempio, Corte cost. n. 416/1999). In alcune pronunce (Corte cost. n. 525/2000) il giudice delle leggi è arrivato addirittura ad affermare che l'esigenza di garanzia inerente al principio dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica si arresta al momento di entrata in vigore della nuova legge, limitandone esplicitamente gli effetti alle disposizioni retroattive; in altre fattispecie la Corte ha declinato la tutela dell'affidamento in termini di rispetto degli effetti del giudicato (Corte cost. n. 74/2008) e salvaguardia dei rapporti esauriti. (...) Ancora nella sentenza Corte Cost. n. 1/2011 si legge: 'se si tiene presente che nella fattispecie vengono in evidenza rapporti di durata, non può parlarsi di un legittimo affidamento nella loro immutabilità' (...) Alla stessa conclusione si perviene, sempre per come la questione è prospettata, alla luce di quanto affermato nella pronuncia Corte cost. n. 59/2007 in cui si legge: 'Questa Corte ha costantemente

riconosciuto che il valore del legittimo affidamento, che trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto' (ex plurimis, sentenze n. 216 e n. 56 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012 e n. 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011)'. Lo stesso principio si legge nella sentenza Corte cost. n. 264/2005, che ha ritenuto ragionevole una modifica normativa volta ad incidere, pro futuro ma a prescindere dalla scadenza contrattuale, sui canoni di locazione di immobili di proprietà pubblica, il tutto dopo aver valutato che, in concreto, il legislatore aveva effettuato una equilibrata rivalutazione degli interessi in gioco. Nella specifica vicenda, la Corte ha ritenuto corretto che i canoni fossero incrementati, con evidente compressione delle originarie aspettative economiche dei privati, in quanto divenuti nel tempo non allineati al mercato. Nella giurisprudenza costituzionale che, in maggior aderenza a quella eurounitaria, lascia spazio al legittimo affidamento in quanto tale, soprattutto con riferimento a soggetti titolari di rapporti contrattuali o convenzionali, il principio resta tuttavia sempre affermato, come già visto a livello eurounitario, in relazione alla concretezza della fattispecie; ad esempio, nella sentenza Corte cost. n. 92/2013, che ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale di una modifica normativa incidente su un rapporto contrattuale di durata, si ribadisce il principio già citato nella sentenza n. 59/2007, si evidenzia la peculiarità e forza della posizione giuridica vantata da colui che invoca non solo l'immutabilità del quadro normativo ma anche il rispetto di un accordo concluso e si conduce una analisi concreta delle modifiche introdotte, evidenziando come più che sul piano di una astratta ragionevolezza della volontà normativa, deve, dunque, ragionarsi, ai fini dell'odierno sindacato, sul terreno della ragionevolezza complessiva della trasformazione alla quale sono stati assoggettati i rapporti negoziali di cui alla disposizione intertemporale denunciata. Ed appare ovvio che tale ragionevolezza complessiva dovrà, a sua volta, essere apprezzata nel quadro di un altrettanto ragionevole contemperamento degli interessi - tutti di rango costituzionale, comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 Cost. - che risultano nella specie coinvolti: ad evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi; la Corte è pervenuta alla conclusione che il rapporto contrattuale, nel caso di specie, era risultato stravolto nei suoi elementi essenziali, con oneri non previsti né prevedibili neppure in costanza di rapporto. Ancora, più recentemente, la Corte nella pronuncia n. 56/2015 ha ribadito che: 'Il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost. ma non già in termini assoluti e inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata (...) Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti' (idem Corte Cost. n. 16/2017). Se ne conclude che, pur nella diversità del linguaggio e dei percorsi, tanto la Corte di Giustizia UE che quella Costituzionale, per quanto concerne la disciplina pro futuro dei rapporti di durata, hanno escluso un'assoluta immodificabilità degli stessi, benché fondati su atti negoziali, ammettendo tuttavia un sindacato, definito di ragionevolezza dalla Corte costituzionale e di proporzionalità dalla Corte di Giustizia, che implica una valutazione concreta innanzitutto di prevedibilità e finalità delle modifiche (...) e quindi della loro effettiva incidenza (...) Si ritiene pertanto che anche tale prospettato dubbio di legittimità costituzionale sia, alla luce delle allegazioni in atti, manifestamente infondato".

La riforma legislativa del 2018, sotto il profilo della prevedibilità, della proporzionalità e della finalizzazione della disciplina, appare immune dal sospetto di incostituzionalità.

Il potere regolatorio attribuito innovativamente all'Autorità dall'art. 37, comma 2 - lett. g), del d.l. n. 101 del 2011 non è diretto a produrre effetti retroattivi, bensì riguarda esclusivamente gli sviluppi successivi della concessione ed incide su rapporti convenzionali di natura pubblicistica, di durata pluriennale, per lo svolgimento di un servizio pubblico mediante la gestione di un bene comune di rilievo strategico.

Peraltro, l'Avvocatura dello Stato ha opportunamente rilevato che, per i rapporti di lunga durata, l'ordinamento consente, ed anzi impone, l'introduzione di meccanismi giuridici di adeguamento delle condizioni negoziali, per garantire la conservazione dei livelli qualitativi delle prestazioni (si vedano, ad esempio, l'art. 216 del d.lgs. n. 50 del 2016; l'art. 143, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006; l'art. 6, comma 4, della legge n. 537 del 1993). Per queste tipologie di rapporti di diritto pubblico, il principio di immodificabilità unilaterale del contratto incontra deroghe costituzionalmente legittime, pur nel rispetto del necessario bilanciamento con le esigenze di tutela del legittimo affidamento delle imprese affidatarie del servizio.

Pertanto, non può giudicarsi irragionevole né imprevedibile la scelta del legislatore nazionale di porre riparo a talune disfunzioni del sistema di gestione delle autostrade, imponendo l'applicazione del modello del "price cap", giudicato idoneo a contemperare efficienza allocativa ed incentivi all'efficienza produttiva, in un settore sostanzialmente monopolistico, sull'assunto che i benefici di minori costi possano tradursi in tariffe più basse per gli utenti.

Nella specie, il potere amministrativo di rideterminazione delle tariffe sulle concessioni in essere è stato attribuito, anziché al soggetto concedente, ad un soggetto pubblico terzo ed indipendente, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, dotato di competenze tecniche specialistiche.

Anche in merito alla questione di compatibilità comunitaria della nuova disciplina di legge, la citata pronuncia del Tar Valle d'Aosta ha argomentato in modo convincente: "(...) Nello specifico, per quanto concerne il principio dell'affidamento, non può trascurarsi che l'accordo di cui si discute è un accordo di durata ventennale e che la giurisprudenza euronitaria in materia è costruita su casi concreti, da cui si evincono tuttavia puntuali elementi di valutazione, necessariamente altrettanto concreti, delle singole fattispecie; il giudice europeo non postula affatto un'astratta petizione di principio di immodificabilità di ogni posizione acquisita (...) Si legge infatti nella pronuncia della Corte di Giustizia 20.12.2017 (in causa C-322/16), resa proprio in un'ipotesi di normativa che ha inciso in senso sfavorevole per il concessionario su un rapporto di concessione: '46. Occorre sottolineare che il principio della certezza del diritto, il quale ha come corollario quello della tutela del legittimo affidamento, impone, segnatamente, che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, in particolare qualora esse possano avere conseguenze sfavorevoli sugli individui e sulle imprese (v., in tal senso, sentenza dell'11 giugno 2015, B.H. e a., C-98/14, punto 77 e la giurisprudenza ivi citata). Tuttavia, un operatore economico non può riporre affidamento nel fatto che non interverrà assolutamente alcuna modifica legislativa, bensì può unicamente mettere in discussione le modalità di applicazione di una modifica siffatta (...). A questo proposito, occorre osservare che incombe al legislatore nazionale prevedere un periodo transitorio di durata sufficiente per permettere agli operatori economici di adeguarsi, ovvero un sistema di compensazioni adeguate'. Ebbene, nel caso di specie, v'è senz'altro una tempistica che consente al ricorrente di organizzarsi in vista dell'impatto della nuova disciplina (la disposizione normativa è del settembre 2018 e ad oggi il sistema tariffario non è stata ancora recepito in un atto aggiuntivo di modifica della convenzione). Quindi, nella vicenda concreta, volendo seguire le indicazioni della Corte di Giustizia, risultano ampiamente rispettati ragionevoli tempi per l'introduzione effettiva delle modifiche (...). Sotto altro profilo, la Corte di Giustizia precisa, sempre nella sentenza dell'11 giugno 2015, causa C-98/14, che compressioni del diritto di proprietà sono ammissibili purché non ingiustificate o sproporzionate. La natura giustificata dell'intervento può risultare, ad esempio, da ragioni di interesse generale, quali la tutela dei consumatori, purché siano perseguite in modo coerente.

L'impostazione del giudice europeo si trova affermata anche nella sentenza del 10 settembre 2009, in causa C-201/08, che a sua volta cita precedenti e definisce 'consolidato' l'orientamento giurisprudenziale qui in analisi".

Con la procedura d'infrazione n. 2006/2419, veniva contestata allo Stato italiano un intervento che non rendeva chiare agli investitori le condizioni specifiche ed obiettive alle quali le concessioni sarebbero state rinnovate o ritirate, problematiche ben diverse dal meccanismo di revisione tariffaria; la Commissione UE dubitava poi che l'intervento legislativo non fosse chiaro e coerente nei suoi intenti e si preoccupava di possibili effetti di disparità di trattamento. Quelli menzionati sono tutti aspetti che risultano estranei alla normativa qui in discussione, la quale anzi, prevedendo un sistema di regolazione unitario e trasparente, demandato all'Autorità regolatrice, in luogo di singole concessioni legificate, appare più idonea a perseguire la parità di trattamento tra gli operatori economici.

In proposito, ha chiarito il Tar Valle d'Aosta che "(...) vi è sostanziale differenza tra gli interventi del CIPE ed un sistema tariffario imperniato sulla regolazione governata da un'Autorità indipendente, con tutte le caratteristiche di neutralità, trasparenza e partecipazione della relativa azione che ne discendono. Basti al proposito ricordare che una problematica per certi aspetti simile si è posta in materia di canoni di accesso alla rete ferroviaria praticati dal gestore dell'infrastruttura. La Commissione europea aveva infatti censurato la normativa italiana nella parte in cui demandava al Ministero competente la determinazione di tale canone (Corte di giustizia UE in causa C-369/11 del 3 ottobre 2003); ancora, con successiva nota dal 10 luglio 2014, la Commissione insisteva nel censurare la persistente inadeguatezza dell'ordinamento nazionale, là dove non garantiva l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura ferroviaria rispetto a procedimenti di determinazione dei canoni di accesso gestiti in sede ministeriale o tramite delibere CIPE. Proprio per ovviare a tali censure, l'intero meccanismo è stato demandato all'ART, nella sua qualità di autorità terza ed indipendente, ed in conformità alla pertinente normativa eurounitaria che, in tema di infrastrutture ferroviarie, proprio tramite l'attribuzione del compito di determinazione dei canoni di accesso ad una autorità indipendente, garantisce la neutralità della gestione".

T.A.R. TORINO, sez. II, n. 1077 del 16/04/2021 (ud. 31/03/2021), Pres. Testori, Est. CATTANEO

ART – CONTRIBUTO ANNO 2019 - OPERATORI ECONOMICI OPERANTI NEL SETTORE DEL TRASPORTO AEREO DI PASSEGGERI

Il Collegio ritiene – alla luce dell'orientamento recentemente espresso dal Consiglio di Stato, seguito anche dal Tar con la sentenza n. 222/2021 - di rivedere l'interpretazione data all'art. 37, c. 6 nella versione vigente successivamente alle modifiche introdotte dal d.l. n. 130/2018, applicabile *ratione temporis* alla presente controversia, e di affermare, conseguentemente, l'infondatezza della censura.

Con argomentazioni che questo Collegio condivide, il Consiglio di Stato, in numerose pronunce, ha ritenuto che:

- la modifica dell'art. 37 comma 6 del D.L. n. 201/2011 introdotta dal D.L. n. 109/2018 ha "dato vita ad un oggettivo ampliamento della platea delle imprese tenute alla contribuzione; infatti, mentre, fino al d.l. 28 settembre 2018, n. 109 (e quindi fino all'esercizio finanziario 2018) la contribuzione era in carico unicamente a soggetti gestori, successivamente l'onere viene a ricadere anche sui meri operatori economici";
- che "fino all'ampliamento categoriale determinato dal d.l. 109 del 2018, pur rientrando concettualmente nelle tipologie imprenditoriali astrattamente assoggettabili (a certe condizioni ossia essere destinatari di atti di regolazione non meri beneficiari della stessa) a contribuzione in favore di ART, gli 'operatori economici operanti nel settore del trasporto' diversi dai 'gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati' non fossero soggetti al contributo de qua e che solamente dopo la riforma del 2018 il contributo in favore di ART sia divenuto esigibile anche nei loro confronti";

- che si è in tal modo “eliminato il discrimine, riportando entrambe le categorie in un unico concetto unitario, comprendente gli “operatori economici operanti nel settore del trasporto”, con la conseguenza che “dopo la riforma del 2018, ciò che appare necessario appurare, stante la omnicomprensività della nozione soggettiva, è solo la circostanza dell’effettivo avvio nel mercato di riferimento de “l’esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge”, senza più alcun rilievo della posizione di soggetti regolati o di beneficiari” (v., fra le tante, Cons. Stato, sez. VI, sentenze nn. 1140/2021, 1139/2021, 926/2021, 237/2021, 27/2021).

Con riferimento all’attività regolatoria svolta dall’ART nel settore del trasporto aereo passeggeri, in cui opera la ricorrente, va ancora richiamato quanto di recente affermato dal Consiglio di Stato (sent. n. 132/2021) secondo cui:

“sin dalla norma istitutiva, si è esplicitamente previsto che l’ART provveda “con particolare riferimento al settore aeroportuale, a svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del decreto-legge 24 gennaio 16 2012, n. 1, tutte le funzioni di Autorità di vigilanza istituita dall’articolo 71, comma 2, del predetto decreto-legge n. 1 del 2012, in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali” (articolo 37, comma 2, lettera h), d.l. n. 201/2011), dove tale compito (come precisato da CGUE, 12 maggio 2011, causa C- 176-09) “consiste nel disciplinare la relazione tra i gestori di aeroporti e gli utenti di questi ultimi per quanto riguarda la fissazione dei diritti aeroportuali. Il legislatore dell’Unione, nell’adottare un quadro comune, ha inteso migliorare la relazione tra i gestori di aeroporti e gli utenti di questi ultimi ed evitare la violazione di taluni requisiti di base riguardanti tale relazione, quali la trasparenza dei diritti aeroportuali, la consultazione degli utenti aeroportuali e la non discriminazione tra questi ultimi, come emerge dal secondo, dal quarto e dal quindicesimo ‘considerando’ della direttiva 2009/12” (punti 39 e 40).

Quanto al momento in cui si è avuta l’effettiva esplicitazione dell’attività data (vicenda peraltro già scrutinata da questa Sezione con più decisioni, da ultimo Cons. Stato, VI, 23 dicembre 2019, n.8699) va ricordata la delibera n. 64/2014, che ha individuato i modelli di regolazione dei diritti aeroportuali che riguardano gli aeroporti con volumi di traffico superiore ai cinque milioni di passeggeri per anno, quelli con volumi di traffico compresi tra i tre ed i cinque milioni di passeggeri per anno ed infine gli aeroporti con volumi di traffico annuo inferiore ai tre milioni di passeggeri per anno. Successivamente, con delibera 106/2016 si è dato avvio alla revisione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali, con un procedimento concluso con la delibera 92/2017, di approvazione dei nuovi modelli tariffari.

Peraltro, con delibera n. 84/2018 si è dato avvio ad un ulteriore procedimento di revisione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali vigenti.

APPALTI

T.A.R. TORINO, sez. II, n. 373 del 08/04/2021, Pres. Testori, Est. Faviere

PUBBLICITA’ DELLE SEDUTE DI APERTURA DELLE OFFERTE – PRINCIPI TRASPARENZA E PUBBLICITA’ – ANNULLAMENTO IN AUTOTUTELA

Nelle gare svolte in modalità cartacea, la mancata pubblicità della seduta di apertura delle offerte rende invalida l’intera procedura di gara. Il vizio procedurale in questione non deve essere posto in relazione con il principio di parità di trattamento, ma con i contigui principi di trasparenza e di pubblicità dei quali la seduta pubblica costituisce presidio e garanzia. La mancata pubblicità delle sedute impedisce a monte il valido e sicuro ingresso delle offerte nel procedimento di gara. In questi casi, l’unica forma di autotutela possibile, pertanto, risulta l’annullamento di tutti gli atti della procedura, precedenti e successivi, nonché la

rinnovazione di tutte le operazioni di presentazione delle offerte in modo da fornire ai partecipanti e alla stazione appaltante le idonee garanzie sulla integrità, non manomissione e provenienza dei plichi stessi. In tali casi, infatti, non trova cittadinanza il principio di conservazione dell'effetto utile degli atti, che in alcuni casi, consacrati anche dalla giurisprudenza, ha permesso alle stazioni appaltanti di salvare gli atti non viziati (e quindi non annullati), consentendo che la gara riprendesse con una nuova fase di valutazione da parte della Commissione. A partire dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 30/2012, infatti, la giurisprudenza ha precisato come il rischio di violazione dei principi di trasparenza, imparzialità e parità di trattamento possa ritenersi superato solo in contesti che garantiscano, da un lato, l'integrità e la non manomissione delle offerte e, dall'altro, che il giudizio della Commissione non possa essere condizionato dalla conoscenza del loro contenuto.

GESTIONE DEL TERRITORIO

T.A.R Torino, sez. II, n. 411 del 16/04/2021 (ud. 13/04/2021), Pres. Testori, Est. Caccamo

CERTIFICATO DI IDONEITÀ ALLOGGIATIVA IMMOBILE - CRITERI DEL DM 5/7/75

Nel dichiarare inaccoglibile la domanda della ricorrente (ovvero la richiesta del certificato di idoneità alloggiativa dell'immobile in cui risiede, da allegare, quale documento necessario, alla pratica per il rilascio della Carta di Soggiorno) sul presupposto della non idoneità alloggiativa dell'immobile in questione, il Comune non ha fatto ricorso a nozioni tecniche *tout court*, ma ha innanzitutto applicato un regime normativo – cioè quello portato dal D.M. 1975 – da cui consegue la riferibilità di determinate regole alla fattispecie considerata. Né può ritenersi che le scelte dell'amministrazione si sottraggano al sindacato giurisdizionale solo perché sono applicative di criteri valutativi applicativi di dati tecnici, sia perché su criteri di tal fatta si fondano numerose decisioni proprie dell'esercizio della funzione amministrativa, sia perché tale *modus procedendi* finirebbe per creare inammissibili e generalizzate aree di irresponsabilità del soggetto pubblico dietro lo schermo dell'attività discrezionale.

...L'art. 16, comma 4, lett. b) del DPR n. 394/1999 stabilisce che, ai fini del rilascio della Carta di Soggiorno, il richiedente deve tra l'altro dimostrare *“la disponibilità di un alloggio, a norma dell'articolo 29, comma 3, lettera a), del testo unico”*, vale a dire *“a) di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali”*. Sempre il citato art. 16 precisa che il richiedente *“deve produrre l'attestazione dell'ufficio comunale circa la sussistenza dei requisiti di cui al medesimo articolo 29 del testo unico ovvero il certificato di idoneità igienico-sanitaria rilasciato dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio”*.

... Ai sensi dell'art. 10, comma 2 del D.L. 16.07.2020, n. 76, convertito nella Legge 11 settembre 2020, n. 120, *“nelle more dell'approvazione del decreto del Ministro della salute di cui all'articolo 20, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, le disposizioni di cui al decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 190 del 18 luglio 1975, si interpretano nel senso che i requisiti relativi all'altezza minima e i requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione ivi previsti non si considerano riferiti agli immobili che siano stati realizzati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto e che siano ubicati nelle zone A o B, di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili, in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali. Ai fini della presentazione e del rilascio dei titoli abilitativi per il recupero e la qualificazione edilizia dei medesimi immobili e della segnalazione certificata della loro agibilità, si fa riferimento alle dimensioni legittimamente preesistenti”*. Sebbene collocata all'interno della disciplina relativa alle *“Semplificazioni e altre misure in materia edilizia”*,

la disposizione trova applicazione anche nella vicenda *sub iudice*, non solo perché fornisce un importante parametro interpretativo dell'ambito temporale di applicazione del DM del 1975, ma anche per la stretta correlazione logico-giuridica (seppur non in termini di sovrapponibilità) tra la normativa in materia di requisiti igienico sanitari degli immobili e quella edilizia relativa all'abitabilità degli stessi.

Ritiene il Collegio che l'applicabilità del DM del 1975 anche agli immobili costruiti in epoca antecedente all'entrata in vigore di detto decreto, così come presupposta nel provvedimento impugnato, non sia conforme all'attuale dettato normativo. L'amministrazione, infatti, avrebbe dovuto confrontarsi con il mutato quadro normativo e verificare, nella fattispecie concreta, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della disciplina recata dall'art. 10, comma 2, del d.l. n. 76/2020, con la conseguenza dover escludere, in caso di positivo riscontro, il ricorso alle regole di cui al citato Decreto in favore delle disposizioni precedentemente vigenti.

T.A.R Torino, sez. II, n. 413 del 19/04/2021 (ud. 13/04/2021), Pres., Est. Testori

SCUOLA - PIANO REGIONALE DI PROGRAMMAZIONE DELLA RETE SCOLASTICA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE - REVISIONE E DIMENSIONAMENTO DELLA RETE SCOLASTICA - PROCEDIMENTO DI STATALIZZAZIONE (O STATIZZAZIONE) DELLA SCUOLA PARITARIA DELL'INFANZIA - LEGITTIMAZIONE ATTIVA

I Comuni di Altavilla Monferrato e Ottiglio non sono titolari di una situazione giuridica sostanziale tutelata dall'ordinamento che consenta loro di agire in giudizio contro la deliberazione regionale impugnata, né ricevono un apprezzabile danno dalla stessa o potrebbero trarre un concreto vantaggio dal suo annullamento. Premesso che non spetta alle Amministrazioni comunali far valere in giudizio l'interesse di cui siano eventualmente titolari le istituzioni scolastiche ubicate nei rispettivi territori, si osserva che nella vicenda in esame le Amministrazioni ricorrenti, in quanto enti esponenziali delle comunità locali, si trovano in una posizione sostanzialmente neutra rispetto alla deliberazione impugnata e, più precisamente, alla scelta di statizzare la scuola dell'infanzia di Vignale Monferrato...

Dal provvedimento di statizzazione impugnato potrebbero al più prospettarsi per i Comuni ricorrenti riflessi in via di mero fatto futuri e ipotetici, ma ciò non basta per configurare in capo ad essi una situazione giuridica tutelata dall'ordinamento che possa legittimare un'azione sostanzialmente "anticoncorrenziale", espressiva cioè di una sorta di interesse concorrenziale negativo finalizzato a perseguire la soppressione della scuola dell'infanzia di Vignale Monferrato, nella prospettiva di assorbire nelle scuole di Altavilla Monferrato e Ottiglio gli alunni altrimenti iscritti a Vignale.

EDILIZIA ED URBANISTICA

T.A.R Torino, sez. II, n. 375 del 12/04/2021, Pres. Picone, Est. Ravasio.

CONDONO AMBIENTALE - ESTINZIONE REATI PAESAGGISTICI - RISPETTO DEI VALORI AMBIENTALI ANCHE PER LE OPERE INTERNE

L'accertamento di compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art 1, commi 37 e 39, della legge n. 308/2004, cosiddetto condono ambientale "*comporta l'estinzione del reato di cui all'articolo 181 del decreto legislativo n. 42 del 2004, e di ogni altro reato in materia paesaggistica alle seguenti condizioni*": come si vede la norma non prevede che essa abbia effetti ulteriori rispetto all'estinzione dell'indicato reato, pertanto non è possibile darne una interpretazione che faccia discendere da essa anche effetti diversi ed ulteriori rispetto a quelli specificamente indicati, segnatamente nel senso di influire sul procedimento di condono. Pertanto, l'accertata compatibilità paesaggistica degli interventi edilizi realizzati ha il solo effetto di far venire meno i reati paesaggistici ascritti.

Ed ancora, il collegio rileva che la giurisprudenza formatasi negli anni più recenti (*Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 425/2020; Consiglio di Stato, sez. VI, 2 agosto 2016 n. 3487; Consiglio di Stato Sez. IV, 16 agosto 2017, n. 4007; Consiglio di Stato, sez. VI, 2 maggio 2016 n. 1664; 17 marzo 2016 n. 1898, Consiglio di Stato, sez. IV, 21 febbraio 2017, n. 813; Consiglio di Stato Sez. IV, 27 aprile 2017, n. 1935; T.A.R. Piemonte, Sez. II, n. 601/2020*) ha aderito ad un orientamento particolarmente restrittivo, in base al quale gli abusi cd. “maggiori”, cioè quelli ascrivibili alle Tipologie 1,2 e 3 devono ritenersi assolutamente non condonabili se realizzate in zone assoggettate a vincoli, comportanti inedificabilità assoluta o relativa. Pertanto, ai fini dell’ascrivibilità degli abusi da condonare alla Tipologia 1 è sufficiente la constatazione della non conformità delle opere alle norme urbanistiche ed edilizie di riferimento: di alcuna rilevanza è, ai fini del decidere, la circostanza che le opere in questione possano qualificarsi come opere interne, piuttosto che come ristrutturazione edilizia o come nuova opera, poiché tali differenze rilevano solo con riferimento agli abusi conformi alle prescrizioni urbanistiche, determinando un diverso regime sanzionatorio.

Inoltre, il collegio precisa che il fatto che le opere possano essersi compendiate, in parte, in opere interne (mutamento di destinazione d’uso di alcuni locali tecnici), non implica che queste possano considerarsi come non realizzate in zona vincolata: le norme relative al terzo condono edilizio, nella misura in cui non sono interpretate nel senso di non consentire in nessun caso il condono degli abusi commessi in zona vincolata, tendono a garantire il ripristino dei valori ambientali, ma anche a punire, in forma reale, gli autori di simili abusi edilizi svolgendo una funzione deterrente. Da questo punto di vista la circostanza che un’opera sia interna, e quindi non sia evidente dall’esterno, non spiega alcun rilievo, trattandosi in ogni caso di manufatto che insiste, oggettivamente, su terreno assoggettato a vincolo.

T.A.R Torino, sez. II, n. 446 del 27/04/2021, Pres. Testori, Est. Cattaneo

CONTRIBUTI PER ONERI DI URBANIZZAZIONE – ESONERO - CAMBIO DI DESTINAZIONE D’USO L. 10/1977 - CARICO URBANISTICO – FRAZIONAMENTO IMMOBILE IN PIU’ UNITA’ ABITATIVE
Una delle questioni oggetto del presente giudizio attiene alla sussistenza o meno di un cambio di destinazione d’uso nel caso in cui un fabbricato rurale, realizzato prima dell’entrata in vigore della l. n. 10/1977, risulti essere abitato da un soggetto che non è imprenditore agricolo.

Su di essa questo Tribunale si è già pronunciato con la sentenza n. 687/2019.

Con questa pronuncia il Tar ha affermato che “mentre per le residenze rurali realizzate a far data dall’entrata in vigore della L. 10/1977 il passaggio dall’utilizzo “rurale” (da parte dell’imprenditore agricolo a servizio della conduzione dell’azienda agricola) all’utilizzo “civile” (da parte di soggetti privi della qualifica di imprenditore agricolo e per esigenze abitative svincolate dalla conduzione del fondo) configura una modificazione della destinazione d’uso giuridicamente rilevante, giacché determina la decadenza dal beneficio dell’esenzione dal contributo di concessione di cui aveva beneficiato il titolo originario; per le residenze rurali edificate prima dell’entrata in vigore della L. 10/1977 il passaggio dall’uno all’altro utilizzo non configura alcuna modifica della destinazione d’uso giuridicamente rilevante, dal momento che in tal caso il titolo abilitativo autorizzava entrambi gli utilizzi, e ad entrambi concedeva il beneficio della gratuità previsto, in modo generalizzato, per il rilascio di qualsivoglia titolo edilizio”.

Il Collegio ritiene di confermare questa conclusione.

...Per gli immobili edificati dopo il 1977, il passaggio da fabbricato rurale destinato ad abitazione dell’imprenditore agricolo, a servizio della conduzione dell’azienda agricola, ad abitazione di un soggetto che non riveste la qualifica di imprenditore agricolo configura per espressa previsione legislativa, un mutamento di destinazione d’uso soggetto al pagamento degli oneri di urbanizzazione.

Non altrettanto si può affermare con riferimento ai fabbricati rurali realizzati in epoca antecedente.

Per questi fabbricati non sussiste alcuna limitazione quanto alle categorie di soggetti cui poteva essere rilasciato il titolo edilizio né era prevista l'assunzione di un atto di impegno al mantenimento della destinazione dell'immobile a servizio dell'attività agricola.

Pertanto, questi immobili – per quanto “rurali” – potevano e possono tuttora essere liberamente adibiti ad abitazione anche da parte chi non rivesta la qualifica di imprenditore agricolo, senza che da ciò derivino conseguenze.

Stando alla normativa applicabile a questi immobili, non può perciò configurarsi un mutamento di destinazione d'uso giuridicamente rilevante laddove l'immobile sia abitato da un soggetto che nulla ha a che fare con l'attività agricola.

Né si può affermare che la modifica soggettiva di colui che abita l'immobile determini, di per sé sola, un maggior carico urbanistico che possa giustificare la pretesa al pagamento degli oneri di urbanizzazione: il carico urbanistico resta, invero, lo stesso, nel caso in cui l'immobile sia abitato dall'imprenditore agricolo oppure da un soggetto che non rivesta tale qualifica.

La giurisprudenza ha chiarito in più occasioni che la divisione e il frazionamento di un immobile in più unità immobiliari distinte determina un incremento del carico urbanistico.

Va richiamata, in particolare, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV , 17/05/2012, n. 2838, secondo cui *“ai fini dell'insorgenza dell'obbligo di corresponsione degli oneri concessori, è rilevante il verificarsi di un maggior carico urbanistico quale effetto dell'intervento edilizio, sicché non è neanche necessario che la ristrutturazione interessi globalmente l'edificio - con variazioni riguardanti nella loro interezza le parti esterne ed interne del fabbricato - ma è soltanto sufficiente che ne risulti comunque mutata la realtà strutturale e la fruibilità urbanistica, con oneri conseguentemente riferiti all'oggettiva rivalutazione dell'immobile e funzionali a sopportare l'aggiuntivo carico "socio - economico " che l'attività edilizia comporta, anche quando l'incremento dell'impatto sul territorio consegua solo a marginali lavori dovuti ad una divisione o frazionamento dell'immobile in due unità o fra due o più proprietari”* (v., altresì, Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2004, n.2611; sez. II, sent. n. 2956/2021; T.A.R. Veneto, sent. n. 254/2021, sent. n. 331/2020; Tar Lazio, Roma, sent. n. 13913/2020; Liguria, sez. I , 28/04/2014, n. 647; T.A.R. Toscana, sez. III, 10 luglio 2013, n. 1084).

...Un incremento del carico urbanistico, per il quale è dovuto il pagamento degli oneri di urbanizzazione, si verifica anche in conseguenza della realizzazione di una nuova unità abitativa in luogo del preesistente magazzino: né può ritenersi che il Comune dovesse documentare che quest'ultimo fosse, in passato, al servizio dell'attività agricola, non risultando in ogni caso che tale locale sia mai stato destinato ad abitazione.

IMMIGRAZIONE

T.A.R. Torino, sez. I, 07/04/2021 (ud. 24/03/ 2021), n. 370. Pres. Salamone, Est. Risso

IMMIGRAZIONE – APPLICABILITA' ART. 15 D.L. N. 130/2020

L'art. 15, rubricato “Disposizioni transitorie” del decreto legge n. 130 del 21 ottobre 2020 non è applicabile ai giudizi pendenti innanzi al Giudice Amministrativo in quanto il preciso tenore letterale della norma si riferisce esclusivamente alle sezioni specializzate dei tribunali.

Inoltre, non si pone una questione di incostituzionalità della norma per ingiustificata disparità di trattamento, perché dinnanzi alla sezioni specializzate dei tribunali si fanno valere situazioni giuridiche diverse rispetto a quelle che si fanno valere dinnanzi al Giudice Amministrativo e pertanto non si può ritenere che davanti ai due diversi giudici si facciano valere situazioni del tutto omogenee.

ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA

T.A.R. Torino, sez. I, 19/04/2021 (ud. 14/04/2021), n. 412; Pres. Salamone, Est. Cerroni.

DASPO – DIRITTO AMMINISTRATIVO DI PREVENZIONE

Secondo quanto disposto dall'art. 6, co. 1 della legge n. 401/689, il Questore può disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive specificamente indicate – inter alia – nei confronti di “coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto, anche all'estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico” in occasione o a causa di manifestazioni sportive. La fattispecie, tipicamente appartenente al diritto amministrativo della prevenzione, si connota per la presenza di specifici elementi testuali che devono essere debitamente valorizzati in sede applicativa: da un lato, è inequivoca la volontà del legislatore di anticipare la soglia della prevenzione alle fattispecie di pericolo concreto, giacché ricadono nel raggio applicativo della norma non solo le condotte ex se espressive di una carica violenta, intimidatoria o minatoria, bensì si allarga il fuoco di pertinenza della fattispecie alle condotte prodromiche, purché avvinte da un nesso di “evidente finalizzazione alla partecipazione attiva” agli episodi di violenza.

Quindi, la misura del divieto di accesso agli impianti sportivi può essere disposta non solo nel caso di accertata lesione, ma anche in caso di pericolo di lesione dell'ordine pubblico, come accade nel caso di condotte che comportano o agevolano situazioni di allarme e di pericolo. È, dunque, sufficiente una dimostrazione fondata su elementi di fatto gravi, precisi e concordanti, secondo un ragionamento causale di tipo probabilistico improntato a una elevata attendibilità e, quanto alla identificazione dei responsabili, sono sufficienti i rilievi ed i riscontri effettuati dalla autorità di pubblica sicurezza, a prescindere da accertamenti più approfonditi svolti anche in altra sede (Consiglio di Stato sez. III, 15 dicembre 2016 n. 5304).

Il provvedimento è connotato, peraltro, da ampia discrezionalità, spettando all'Autorità amministrativa la valutazione in concreto dell'inaffidabilità del soggetto in forza di un equo bilanciamento tra il prevalente interesse pubblico alla tutela dell'ordine e della sicurezza dei cittadini e l'interesse privato ad accedere liberamente negli stadi, fermo restando che occorre un collegamento fra il soggetto destinatario del divieto e i fatti sulla base dei quali il provvedimento è adottato.

C.g.a. 16 aprile 2021, n. 323 – Pres. De Nictolis, Est. Molinaro

INTERDITTIVA ANTIMAFIA E LEGAMI AFFETTIVI O PARENTALI INTERCORRENTI TRA ESPONENTI DELLA COMPAGINE SOCIALE E SOGGETTI AFFILIATI O VICINI ALLE CONSORTERIE CRIMINALI – LIMITI

Il legame parentale non costituisce di per sé un indizio dell'infiltrazione mafiosa, specie laddove il parente deriva la propria presunta pericolosità dalla frequentazione di altri soggetti; la pericolosità sociale non si trasferisce infatti automaticamente da un parente all'altro ma occorre almeno ipotizzare che dal rapporto di parentela sia scaturita una cointeressenza in illeciti rapporti o compartecipazione in azioni sospette (1).

- (1) Ha chiarito il C.g.a. che ai sensi dell'art. 84 comma 4, d.lgs. n. 159 del 2011, l'informazione antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese. L'art. 93 comma 4, dispone che il prefetto valuta se dai dati raccolti possano desumersi elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa, e l'art. 91 comma 6, che il prefetto può, altresì, desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa da provvedimenti di condanna anche non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività d'impresa possa,

anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata, nonché dall'accertamento delle violazioni degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'art. 3, l. 13 agosto 2010, n. 136, commesse con la condizione della reiterazione prevista dall'art. 8-bis, l. 24 novembre 1981, n. 689.

La Corte costituzionale ha inquadrato l'istituto affermando che "il potere di adottare un'informazione interdittiva nei confronti delle imprese private oggetto di tentativi di infiltrazione mafiosa perché, pur comportando tale atto un grave sacrificio della libertà di impresa (nella specie era in gioco l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane), esso è giustificato dall'estrema pericolosità del fenomeno mafioso e dal rischio di una lesione della concorrenza e della stessa dignità e libertà umana" (Corte cost. 26 marzo 2020, n. 57).

Con riferimento ai rapporti di parentela la giurisprudenza (Cons. St., III, 8 luglio 2020, n. 4372) ha chiarito che laddove il nucleo forte della motivazione del provvedimento prefettizio consista nella valorizzazione dei legami affettivi o parentali intercorrenti tra esponenti della compagine sociale e soggetti affiliati o vicini alle consorterie criminali, dovranno con chiarezza emergere gli elementi concreti che abbiano indotto l'Autorità a ritenere il predetto legame affettivo o parentale una via d'accesso agevolata alla gestione dell'impresa. Non può dedursi, dal mero vincolo parentale con un soggetto controindicato, non supportato da ulteriori elementi validi, la vocazione criminale del parente stesso: tuttavia, è anche vero che, se non si può scegliere la propria parentela, si può cionondimeno scegliere di prendere le definitive distanze da essa, ove ponga in essere attività non accettabili. Detto altrimenti, ben può il parente di un soggetto riconosciuto affiliato alle consorterie mafiose svolgere attività imprenditoriale, anche interfacciandosi con la committenza pubblica: a condizione, però, che sia chiara la sua distanza concreta e certa dal metodo e dal mondo criminale".

T.A.R. Torino, sez. I, 22/04/2021 (ud. 14/04/2021), n. 425; Pres. Salamone, Est. Malanetto

DASPO – MISURA DI PREVENZIONE – OCCUPAZIONE POSTO DIVERSO - DETERMINATEZZA DIVIETO

Premesso che occupare un posto diverso da quello di assegnazione costituisce una violazione delle regole di accesso alla struttura, non è condivisibile la tesi difensiva secondo la quale si tratterebbe di condotta del tutto fisiologica ed irrilevante; nel caso di specie il provvedimento impugnato non si fonda sull'applicazione dell'art. 1 septies del d.l. n. 28/2003; la norma viene certamente ivi richiamata, essendo stata individuata anche una condotta astrattamente sanzionabile a tale titolo, e tuttavia il provvedimento descrive un complesso quadro di azioni violente di gruppo e fa applicazione direttamente dell'art. 6 della l. n. 401/89, che contempla appunto la partecipazione ad episodi di violenza su cose o persone in occasione di manifestazioni sportive.

...Il ricorrente non occupava un posto errato qualunque ma un posto nel settore 241, pacificamente scelto dai Torino Hooligans come "proprio", ed è pressochè fatto notorio che, se un gruppo di tifoseria organizzata sceglie di collocarsi in una certa area dello stadio, i tifosi che ne sono estranei vengono di fatto allontanati (o finiscono per farlo spontaneamente per evitare problematiche).

... Le condotte contestate (la presenza del ricorrente nel luogo tradizionale di ritrovo dei Torino Hooligans, la sua collocazione fuori posto nel settore in cui di fatto il gruppo ha individuato il proprio "spazio territoriale," la sua presenza in gruppo nell'esatto luogo e momento in cui si è verificato un grave episodio di aggressione al pullman della squadra) sono sintomatiche di adesione volontaria ad una scelta di tifo organizzato non consona al rispetto dell'ordine pubblico e della civile partecipazione di supporto alla propria squadra.

Quanto all'estensione dell'inibitoria di cui al provvedimento impugnato a competizioni sportive e luoghi di sosta, transito di sportivi e tifosi, la giurisprudenza ha già avuto modo di chiarire che la prescrizione di specificamente indicare le manifestazioni sportive di interesse non può intendersi come impossibile onere di loro elencazione ma è sufficiente che gli eventi siano determinabili, con onere del destinatario di tenersi informato (Cass n. 23958/2014); fermo poi che, per quanto riguarda la città di Torino, le aree interessate sono state delimitate, non è immaginabile che la singola Questura si faccia carico di individuare i percorsi per ogni singola città potenzialmente interessata (in tal senso espressamente Cons. St. sez. III, n. 4033/2020).

T.A.R. Torino, sez. I, 29/04/2021, ordinanza n. 448; Pres. Salamone, Est. Risso

COMUNICAZIONE ANTIMAFIA – ARTT. 84, CO.2, E 67, CO. 8, D.LGS. 159/2011–
INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA – SISTEMA AUTOMATISMO
PRESUNTIVO - REATI SPIA – ATTIVITA' ORGANIZZATA PER IL TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI

Il Consiglio di Stato ha più volte ribadito che la comunicazione antimafia è un provvedimento vincolato emanabile solo in presenza di determinati, tassativi, requisiti, previsti dall'art. 84, comma 2, del decreto legislativo n. 159 del 2011 (tra le tante, Cons. Stato, sez. III, 18 giugno 2019, n. 4145).

...L'art. 84 è chiaro nel definire la comunicazione antimafia come l'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67 e l'art. 67, comma 8, a sua volta, è chiaro nel prevedere che le persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3 bis del codice di procedura penale – e quindi anche per il reato di "Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" ex art. 452-quaterdecies del codice penale, non possano ottenere i provvedimenti ivi indicati.

Il chiaro dato testuale delle norme sopra richiamate non consente di ritenere che sussistano dei margini di discrezionalità in capo all'Amministrazione nel decidere, in presenza delle fattispecie richiamate dall'art. 67, se adottare o meno la comunicazione antimafia.

...Ciò posto, paiono invece al collegio rilevanti e non manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011, come richiamato dal secondo comma dell'art. 84, nella parte in cui, rinviando all'art. 51, comma 3 bis del c.p., si riferisce anche al reato di cui all'art. 452-quaterdecies del c.p., anche nella sua forma non associativa, con particolare riferimento agli articoli 3, 25, 27, 38 e 41 della Costituzione...

...L'automatismo previsto dalla norme in esame, come già chiarito, è formulato in modo tale da non permettere alla Pubblica Amministrazione di tenere conto delle peculiarità del caso concreto in tutti quei casi in cui si realizzino le fattispecie ivi previste, tra le quali, appunto, la condanna (ancorché non definitiva, ma confermata in grado di appello) per il reato di cui all'art. 452-quaterdecies del codice penale.

... sebbene l'interesse che da anni muove le organizzazioni criminali di tipo mafioso nel settore dei rifiuti rappresenti oramai un fatto notorio, tanto che è stato coniato un termine ad hoc per definirle, "ecomafie" (in termini, Cons. Stato, sez. III, 30 giugno 2020 n. 4168), ciò non implica necessariamente che tutti i soggetti condannati per traffico illecito di rifiuti - che si ribadisce costituisce un reato mono soggettivo - siano *ipso facto* a rischio di collusione con ambienti della criminalità organizzata.

Il T.A.R. Lazio, con riferimento al diverso provvedimento dell'interdittiva antimafia, ha precisato che "Detta valutazione, o se vogliamo, detta presunzione, non può essere assoluta, tenuto conto degli effetti dirompenti prodotti dall'interdittiva, ma deve essere relativa, dovendo il Prefetto verificare comunque - prima di adottare il provvedimento - l'esistenza della concreta possibilità di interferenze mafiose...Se così non fosse...verrebbe violato il principio di proporzionalità, in quanto per un pericolo presunto basato su una fattispecie normativa, si lederebbe la libertà di impresa, con ricadute anche a livello occupazionale. Verrebbe meno il prudente bilanciamento tra gli interessi alla libertà di iniziativa di impresa e la concorrente tutela

delle condizioni di sicurezza e di ordine pubblico perseguite dalle norme di prevenzione” (in termine T.A.R. Lazio-Roma, sez. I ter, 15 luglio 2014, n. 7571).

...Il Collegio non sottovaluta il fatto che tali considerazioni sono state espresse dalla giurisprudenza con esclusivo riferimento al diverso provvedimento dell’informazione antimafia che ... a differenza della comunicazione antimafia, ha natura discrezionale; tuttavia, non può essere trascurato il sempre più inteso accostamento tra i due istituti giuridici, dovuto anche all’introduzione dell’art. 89 bis “Accertamento di tentativi di infiltrazione mafiosa in esito alla richiesta di comunicazione antimafia”, del codice antimafia; norma sulla quale si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sentenza 18 gennaio 2018, n 4, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale nei suoi confronti sollevate.

La norma rileva poiché, oggi, la Prefettura, ai sensi dell’art. 89-bis del d.lgs. n. 159 del 2011, in presenza di elementi indiziari, gravi, precisi e concordanti, che lascino ritenere il pericolo di infiltrazione mafiosa per la presenza, nella compagine sociale, o per il controllo e la direzione, esercitati anche di fatto, di soggetti condannati per eventuali delitti-spia di cui al combinato disposto dell’art. 84, comma 4, lett. a), del d. lgs. n. 159 del 2011 e dell’art. 51, comma 3-bis, c.p.p., tra i quali rientra anche il delitto di cui all’art. 452 quaterdecies del c.p., potrebbe rilasciare un’informazione antimafia in luogo di una comunicazione antimafia (in termini, Cons. Stato, sez. III, 18 giugno 2019, n. 4125).

Il Consiglio di Stato, nel parere n. 3088 del 17 novembre 2015, avente ad oggetto un quesito proprio sull’applicazione dell’articolo 89-bis del decreto legislativo 6Msettembre 2011 n. 159, evidenzia che il rapporto tra la comunicazione e l’informazione antimafia, come delineato dall’art. 84 del d.lgs. 159/2011, è d’alternatività, nel senso che la comunicazione antimafia non dev’essere acquisita quando è necessaria l’informazione antimafia e viceversa, ma che nondimeno l’informazione antimafia è astrattamente in grado d’assorbire la comunicazione antimafia, attestando, oltre a quanto già previsto per la comunicazione antimafia, anche la sussistenza o meno di eventuali tentativi d’infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle imprese interessate.

Il Consiglio di Stato chiarisce tuttavia che l’art. 89 bis del codice antimafia “costituisce una deroga al principio d’alternatività, poiché prevede l’informazione antimafia laddove è richiesta la comunicazione antimafia, e al tempo stesso opera l’assorbimento: l’enunciato normativo equipara l’informazione antimafia alla comunicazione antimafia. Le perplessità di ordine sistematico e teleologico sollevate in ordine all’applicazione di tale disposizione anche alle ipotesi in cui non vi sia un rapporto contrattuale – appalti o concessioni – con la pubblica amministrazione non hanno ragion d’essere, posto che anche in ipotesi di attività private soggette a mera autorizzazione l’esistenza di infiltrazioni mafiose inquina l’economia legale, altera il funzionamento della concorrenza e costituisce una minaccia per l’ordine e la sicurezza pubbliche. Né l’interprete può sostituirsi al legislatore – la cui volontà è stata plasticamente enunciata nel testo – nell’effettuare il bilanciamento tra interessi pubblici e diritto di iniziativa economica privata”, concludendo con l’evidenziare che “l’art. 89-bis del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 1591 s’interpreta nel senso che l’informazione antimafia produce i medesimi effetti della comunicazione antimafia anche nelle ipotesi in cui manchi un rapporto contrattuale con la pubblica amministrazione”.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, il Collegio, pur condividendo la necessità in tale settore di una risposta sanzionatoria estensiva, ritiene che l’art. 67, comma 8, del codice antimafia, come richiamato dal secondo comma dell’art. 84, nella parte in cui, rinviando all’art. 51, comma 3 bis del c.p., si riferisce anche al reato di cui all’art. 452-quaterdecies del c.p., anche nella sua forma non associativa, necessita, tuttavia, di una revisione sul piano della conformità costituzionale, atteso che la legittimità dell’automatismo interdittivo della comunicazione antimafia si ritiene essere fondata sulla necessaria condanna per reati che presentino lo stretto collegamento con l’attività della criminalità organizzata di stampo mafioso.

Pertanto si ritiene non conforme alla *ratio legis* della normativa antimafia il meccanismo in base al quale, in caso di condanna definitiva o confermata in appello, per il reato di cui all'art. 452-quaterdecies c.p., consegue automaticamente un provvedimento interdittivo, ritenendo, invero, necessaria per tale fattispecie, un'ulteriore valutazione in concreto, non prevista dalla norma, in merito alla sussistenza dei requisiti riguardanti la connessione con il fenomeno associativo criminale (non essendo elementi costitutivi del reato di cui all'art. 452- quaterdecies c.p. il carattere associativo e lo stretto collegamento con l'attività della criminalità organizzata di stampo mafioso).

Occorre pertanto vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, come richiamato dal secondo comma dell'art. 84, nella parte in cui, rinviando all'art. 51, comma 3 bis del c.p., si riferisce anche al reato di cui all'art. 452-quaterdecies del c.p., anche nella sua forma non associativa, e degli effetti che ne scaturiscono alla luce dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, che, in quanto corollari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Costituzione, impongono che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate o congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore, con la conseguenza che sussiste la violazione di tale principio laddove si riscontri una contraddizione all'interno di una disposizione legislativa, oppure tra essa ed il pubblico interesse perseguito che costituisce un limite al potere discrezionale del legislatore, impedendone un esercizio arbitrario.

Il Collegio non ignora che nella materia della prevenzione della criminalità organizzata, il legislatore ordinario è titolare di un'ampia discrezionalità valutativa nella scelta delle misure ritenute idonee allo scopo, ancorché esse incidano sulle libertà economiche e si fondino su accertamenti semplificati, e che detta discrezionalità può legittimamente manifestarsi anche attraverso la previsione di effetti interdittivi automatici collegati al verificarsi di determinate circostanze considerate pienamente indicative del rischio di contaminazione mafiosa del tessuto sociale ed economico.

Tuttavia, come ha ben evidenziato il Consiglio di Stato, anche nella definizione di tali ipotesi resta fermo il necessario controllo di ragionevolezza e di proporzionalità delle disposizioni legislative, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, secondo i parametri sviluppati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, nonché l'esigenza di rispettare i criteri imposti della CEDU e dalla Carta di Nizza in materia di tutela dei diritti fondamentali (in termini, Cons. Stato, ord., sez. III, 18 ottobre 2019, n. 5291).

...Questo Collegio rileva che, alla luce dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, l'effetto automatico proprio della comunicazione antimafia nell'ipotesi di condanna per il reato di cui all'art. 452- quaterdecies c.p., nella sua variante non associativa e non correlata alla criminalità organizzata, non risponde compiutamente alla tutela dell'interesse pubblico generale sotteso all'istituto della comunicazione antimafia comportando il rischio di un'indebita lesione di diritti costituzionalmente garantiti, primi tra tutti la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione, la quale verrebbe fortemente pregiudicata dai provvedimenti ostativi "a cascata" conseguenti alla comunicazione antimafia, nonché sul sistema di sicurezza sociale di cui all'art. 38 della Costituzione, atteso che la funzione della comunicazione è quella di inibire, nei rapporti tra i privati stessi, qualsivoglia attività soggetta ad autorizzazione, licenza, concessione, abilitazione, iscrizione ad albi (art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011), o anche alla segnalazione certificata di inizio attività (c.d. s.c.i.a) e alla disciplina del silenzio assenso (art. 89, comma 2, lett. a) e lett. b) del d.lgs. n. 159 del 2011).

Occorre rilevare, altresì, come il collocamento della condanna per il reato di cui all'art. 452- quaterdecies c.p., nella sua forma non associativa, tra i presupposti richiesti ai fini del rilascio della comunicazione interdittiva determinerebbe un irragionevole aggravio del trattamento sanzionatorio in violazione dell'art. 25 e 27 della Costituzione, peraltro, non giustificato da un'adeguata motivazione da parte dell'Autorità prefettizia, in ragione del suddetto automatismo della comunicazione.

...Tali profili di dubbia costituzionalità sono stati, peraltro, ben evidenziati dalla III sezione del Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 6614 del 2020 nella quale si legge: "Ritenuto meritevole di ulteriore

approfondimento, in sede di merito, il tema decisorio (intercettato dal secondo motivo di appello) relativo alla sospetta incostituzionalità dell'art. 67 comma 8 del d.lgs. n. 159/2011, come richiamato dal secondo comma dell'art. 84, da vagliare in relazione ai canoni di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. (in combinato con gli artt. 25, 27, 38 e 41 Cost.), nella misura in cui detta disposizione parifica – ai fini della determinazione degli automatici effetti interdittivi – alla situazione della condanna per gravissimi reati a struttura associativa, finalizzati alla commissione di specifici delitti (espressione quindi di un'attività criminale organizzata di carattere economico) la diversa ipotesi della condanna per il reato di cui all'art. 452 quaterdecies c.p. anche nella sua variante non associativa, pur essendo quest'ultima fattispecie non necessariamente correlata ad attività della criminalità organizzata.

Il dubbio sulla ragionevolezza di tale previsione deriva altresì dalla circostanza che la condanna per il reato di cui all'art. 452 quaterdecies c.p. (insieme alle ipotesi di condanna per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale) nello stesso codice antimafia, all'art. 84, comma 4, lettera a), è opportunamente considerata come elemento da cui è possibile inferire (senza, però, alcun automatismo probatorio) la sussistenza di un rischio concreto di infiltrazione mafiosa o della criminalità organizzata, ai fini dell'adozione di un'informativa interdittiva. Pertanto, il previsto effetto interdittivo automatico della condanna per il reato di cui all'art. 452 quaterdecies c.p., previsto dall'art. 67 del codice antimafia, potrebbe risultare, allo stato, irragionevolmente sproporzionato rispetto alla finalità preventiva perseguita dal legislatore”.

Da ultimo, e in generale sul tema dei sistemi di automatismo presuntivo, si segnala la recente sentenza 20 febbraio 2020, n. 24, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della L. 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), e come modificato dall'art. 19, comma 2, lettere a) e b), della L. 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale) e dall'art. 8, comma 1, lettera b), del D.Lgs. 18 aprile 2011, n. 59 (Attuazione delle direttive 2006/126/CE e 2009/113/CE concernenti la patente di guida), nella parte in cui dispone che il prefetto "provvede" - invece che "può provvedere" - alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti a misura di sicurezza personale, di fatto censurando l'automatismo tra revoca della patente e misure di sicurezza.

Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, il T.A.R. Piemonte solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, del decreto legislativo n. 159 del 2011, come richiamato dal secondo comma dell'art. 84, nella parte in cui, rinviando all'art. 51, comma 3 bis del c.p., si riferisce anche al reato di cui all'art. 452-quaterdecies del c.p., anche nella sua forma non associativa, e quindi nella parte in cui prevede l'automatismo di cui alla comunicazione antimafia nel caso di condanna per il reato di cui all'art. 452-quaterdecies del c.p. anche nella sua forma non associativa, per contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione, nonché per contrasto con gli artt. 25, 27, 38 e 41 della Costituzione.