



# Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

RASSEGNA

Provvedimenti pubblicati  
*Novembre e Dicembre*  
2022

# La giurisprudenza amministrativa

*Anno 2023*

Ufficio del Processo

## Sommario

<b>ACCESSO</b> .....	8
<b>T.A.R. Piemonte, sez. II, 20/12/2022, (ud. 28/09/2022), n. 1168 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo</b> .....	8
RICHIESTA DI ACCESSO – COMUNICAZIONE CONTROINTERESSATI.....	8
<b>AGRICOLTURA E FORESTE E QUOTE LATTE</b> .....	8
<b>T.A.R. Piemonte, sez. II, 25/11/2022, (ud. 26/10/2022), n. 1028 – Pres. Bellucci, Est. Faviere</b> .....	8
PRELIEVO SUPPLEMENTARE - COMPENSAZIONE.....	8
<b>T.A.R. Piemonte, sez. II, 28/11/2022, (ud. 28/09/2022), n. 1041– Pres. Bellucci, Est. Caccamo</b> .....	8
DOMANDA DI SOSTEGNO PER FINANZIAMENTI TRASFORMAZIONE E COMMERCIALIZZAZIONE DEI PRODOTTI AGROINDUSTRIALI - DIMOSTRAZIONE REDDITIVITA' ECONOMICA – SOCCORSO ISTRUTTORIO .....	8
<b>AIUTI DI STATO</b> .....	9
<b>T.A.R. Piemonte, sez. II, 21/11/2022, (ud. 28/09/2022), n. 994 – Pres. Bellucci, Est. Faviere</b> .....	9
CONTRIBUTO PER LA REALIZZAZIONE DI UN IMPIANTO DI PRODUZIONE - PATTO TERRITORIALE ART. 2, COMMI 203 E SS., DELLA LEGGE N. 662/1996 - REVOCA SUPERAMENTO DEI TERMINI PER IL COMPLETAMENTO DELLE ATTIVITÀ – COMPETENZA TERRITORIALE .....	9
REVOCA CONTRIBUTI PUBBLICI – LEGITTIMO AFFIDAMENTO .....	9
ART. 83 DEL D.LGS. N. 159/2011 - VERIFICA REQUISITI.....	10
<b>AMBIENTE</b> .....	10
<b>T.A.R. Piemonte, sez. II, 16/11/2022, (ud. 25/05/2022), n. 977 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo</b> ....	10
CHI INQUINA PAGA - RESPONSABILE DELL'INQUINAMENTO - PROPRIETARIO DEL SITO INCOLPEVOLE – ONERE DI BONIFICA.....	10
<b>T.A.R. Piemonte, sez. I, 28/11/2022, (ud. 09/11/2022), n. 1044 – Pres. Prospero, Est. Malanetto</b> ...	11
DANNO AMBIENTALE – OBBLIGO DI BONIFICA - NATURA DELLA RESPONSABILITÀ.....	11
<b>T.A.R. Piemonte, sez. II, 15/12/2022, (ud. 11/05/2022), n. 1119 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo</b> ....	11
AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE - PROGETTO DI DISCARICA MONODEDICATA – LEGITTIMAZIONE AD AGIRE .....	11
ART. 208 DEL D.LGS. N. 152/2006 - PROVVEDIMENTO AUTORIZZATORIO .....	11
<b>T.A.R. Piemonte, sez. II, 21/12/2022, (ud. 22/11/2022), n. 1173 – Pres. Bellucci, Est. Faviere</b> .....	12
IMPIANTO DI SMALTIMENTO DI RIFIUTI LIQUIDI NON PERICOLOSI - AUTORIZZAZIONE EX ART. 208 DEL D.LGS 152 /2006 - ONERE MOTIVAZIONALE.....	12
<b>T.A.R. Piemonte, sez. II, 21/12/2022, (ud. 22/11/2022), n. 1174 – Pres. Bellucci, Est. Faviere</b> .....	13
AUTORIZZAZIONE EX ART. 87, D.LGS. N. 259/2003 – INSTALLAZIONE IMPIANTO DI TELEFONIA MOBILE – DINIEGO.....	13
<b>T.A.R. Piemonte, sez. II, 22/12/2022, (ud. 13/12/2022), n. 1180 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi</b> .....	14

MATERIALI DI SCARTO – QUALIFICAZIONE – ACCERTAMENTI AMBIENTALI.....	14
<b>APPALTI</b> .....	14
<b>T.A.R. Piemonte, sez. I, 21/11/2022, (ud. 19/10/2022), n. 987 – Pres. Prosperi, Est. Riso</b> .....	14
PRINCIPIO DI INVARIANZA EX ART. 95, COMMA 15, D.LGS. 50/2016 - DIMENSIONE TEMPORALE DI OPERATIVITÀ .....	14
OFFERTA ECONOMICA – OMESSA INDICAZIONE COSTI DELLA MANODOPERA E DELLA SICUREZZA DEI LAVORATORI – NATURA PRECETTIVA ART. 95, COMMA 10, D.LGS. 50/2016 .....	15
<b>T.A.R. Piemonte, sez. II, 24/11/2022, (ud. 26/10/2022), n. 1019– Pres. Bellucci, Est. Faviere</b> .....	15
COMMISSIONE – ONERE DELLA PROVA DEL RICORRENTE.....	15
<b>T.A.R. Piemonte, sez. I, 29/11/2022, (ud. 19/10/2022), n. 1047 – Pres. Prosperi, Est. Riso</b> .....	15
APPALTO SANITÀ – VERIFICAZIONE – PRINCIPIO DEL CONTRADDITTORIO – DIRITTO DI DIFESA .....	15
<b>T.A.R. Piemonte, sez. I, 30/11/2022, (ud. 23/10/2022), n. 1053 – Pres. Prosperi, Est. Malanetto</b> ...	16
APPALTO DI SERVIZI – INEFFICACIA CONTRATTO .....	16
<b>T.A.R. Piemonte, sez. II, 15/12/2022, (ud. 13/12/2022), n. 1109 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi</b> .....	16
PRINCIPIO DI CONTINUITÀ DEL POSSESSO DEI REQUISITI - ESCLUSIONE.....	16
<b>ARMI</b> .....	17
<b>T.A.R. Piemonte, sez. I, 02/12/2022, (ud. 25/10/2022), n. 1070 – Pres. Prosperi, Est. Riso</b> .....	17
DIVIETO DI DETENZIONE – ONERE MOTIVAZIONALE.....	17
<b>AUTORITA’ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI</b> .....	18
<b>T.A.R. Piemonte, sez. II, 25/11/2022, (ud. 12/10/2022), n. 1027 – Pres. Bellucci, Est. Faviere</b> .....	18
CONCESSIONE DI COSTRUZIONE E GESTIONE DELLE TRATTE AUTOSTRADALI - SISTEMA TARIFFARIO - RAPPORTI CONTRATTUALI DI DURATA - LEGITTIMO AFFIDAMENTO .....	18
<b>CONCESSIONI</b> .....	18
<b>T.A.R. Piemonte, sez. II, 4/11/2022, (ud. 26/10/2022), n. 933 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi</b> .....	18
AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI PUBBLICA ILLUMINAZIONE E DI GESTIONE DEGLI IMPIANTI TERMICI DEGLI IMMOBILI COMUNALI – ANNULLAMENTO IN AUTOTUTELA	18
ART. 167 D.LGS. 50/2016 - VALORE DELLA CONCESSIONE – CONCESSIONI CD. OPERE FREDDE .....	18
<b>T.A.R. Piemonte, sez. II, 30/12/2022, (ud. 13/12/2022), n. 1218 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo</b> ...	19
AFFIDAMENTO DELLA CONCESSIONE DEL GLOBAL SERVICE DEL SERVIZIO DI ASILO NIDO – PRINCIPIO DI SEGRETEZZA DELLE OFFERTE.....	19
ANNULLAMENTO AGGIUDICAZIONE – INEFFICACIA CONTRATTO.....	19
<b>DEMANIO E PATRIMONIO</b> .....	20
<b>T.A.R. Piemonte, sez. II, 23/11/2022, (ud. 22/11/2022), n. 1002– Pres. Bellucci, Est. Arrivi</b> .....	20
OPERA D’ARTE - DIRITTO DI PRELAZIONE – INCOMPLETEZZA DENUNCIA DI TRASFERIMENTO DI PROPRIETÀ – SOTTOSCRIZIONE – INDICAZIONE DOMICILIO .....	20

T.A.R. Piemonte, sez. II, 01/12/2022, (ud. 22/11/2022), n. 1064– Pres. Bellucci, Est. Arrivi .....	20
OPERE IDRAULICHE – PROVVEDIMENTO DI DIFFIDA DI MESSA IN SICUREZZA PONTE – GIURISDIZIONE.....	20
T.A.R. Piemonte, sez. II, 15/12/2022, (ud. 01/12/2022), n. 1129 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi.....	21
CONTRATTO DI COMODATO D'USO GRATUITO - GIURISDIZIONE G.O.....	21
T.A.R. Piemonte, sez. II, 21/12/2022, (ud. 22/11/2022), n. 1172 – Pres. Bellucci, Est. Faviere.....	21
REINTEGRA BENI GRAVATI DA USO CIVICO – GIURISDIZIONE - COMMISSARIO LIQUIDATORE DEGLI USI CIVICI .....	21
PROCEDIMENTO DI CONCILIAZIONE – RIPARTO DI COMPETENZE .....	21
<b>EDILIZIA ED URBANISTICA.....</b>	<b>22</b>
T.A.R. Piemonte, sez. II, 17/11/2022, (ud. 05/07/2022), n. 986 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo ....	22
STRADA – NATURA GIURIDICA.....	22
STALLI DI PARCHEGGIO - EDILIZIA LIBERA.....	22
T.A.R. Piemonte, sez. II, 21/11/2022, (ud. 28/09/2022), n. 991 – Pres. Bellucci, Est. Faviere .....	23
TITOLI EDILIZI - COMPENTENZA NORMATIVA STATALE E REGIONALE .....	23
ABUSO EDILIZIO – POTERI DI AUTOTUTELA DEL DEMANIO PUBBLICO .....	23
T.A.R. Piemonte, sez. II, 23/11/2022, (ud. 22/11/2022), n. 1004– Pres. Bellucci, Est. Arrivi .....	23
ABUSO EDILIZIO - ORDINE DI DEMOLIZIONE – SEQUESTRO PENALE .....	23
ABUSO EDILIZIO – PRECARIETA' .....	24
T.A.R. Piemonte, sez. II, 06/12/2022, (ud. 01/12/2022), n. 1079 – Pres. Est. Bellucci.....	24
REALIZZAZIONE DI BALCONE – AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA – CONSENSO CONDOMINIO.....	24
T.A.R. Piemonte, sez. II, 09/12/2022, (ud. 05/07/2022), n. 1099 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo ..	24
PERMESSO DI COSTRUIRE IN DEROGA – PRESUPPOSTI - SINDACATO G.A.....	24
<b>ENTI PUBBLICI .....</b>	<b>25</b>
T.A.R. Piemonte, sez. II, 8/11/2022, (ud. 14/11/2022), n. 971 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi .....	25
CONSORZI DI IRRIGAZIONE E BONIFICA – NATURA GIURIDICA - GIURISDIZIONE.....	25
ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO – NOZIONE FUNZIONALE DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE .....	25
<b>FORZE ARMATE E FORZE DELL'ORDINE .....</b>	<b>26</b>
T.A.R. Piemonte, sez. I, 21/11/2022, (ud. 09/11/2022), n. 988 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni .....	26
PROCEDIMENTO DISCIPLINARE – PREGIUDIZIALE PENALE.....	26
T.A.R. Piemonte, sez. I, 23/11/2022, (ud. 09/11/2022), n. 1013 – Pres. Prosperi, Est. Malanetto ...	26
RAPPORTI FRA PROCEDIMENTO DISCIPLINARE E PROCEDIMENTO PENALE .....	26
T.A.R. Piemonte, sez. I, 02/12/2022, (ud. 09/11/2022), n. 1071 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni .....	26
PROVVEDIMENTO DI DISTACCO PROVVISORIO – INCOMPATIBILITA' AMBIENTALE - MOTIVAZIONE.....	26
T.A.R. Piemonte, sez. I, 19/12/2022, (ud. 14/12/2022), n. 1158 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni.....	27

SANZIONE DISCIPLINARE – ONERE MOTIVAZIONALE.....	27
T.A.R. Piemonte, sez. I, 29/12/2022, (ud. 14/12/2022), n. 1214 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni .....	27
PROCEDIMENTO DISCIPLINARE.....	27
<b>INFORMATIVA ANTIMAFIA.....</b>	<b>28</b>
T.A.R. Piemonte, sez. I, 12/12/2022, (ud. 19/10/2022), n. 1105 – Pres. Prosperi, Est. Risso .....	28
INTERDITTIVA ANTIMAFIA – INCAPACITA’ GIURIDICA – INCENTIVI PUBBLICI.....	28
<b>ISTRUZIONE .....</b>	<b>29</b>
T.A.R. Piemonte, sez. II, 22/12/2022, (ud. 13/12/2022), n. 1184 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi .....	29
DIRITTO SOCILAE ALL’ISTRUZIONE – AUTOREFEZIONE – INTERESSE LEGITTIMO .....	29
<b>PATENTE DI GUIDA.....</b>	<b>30</b>
T.A.R. Piemonte, sez. II, 15/12/2022, (ud. 21/06/2022 – 12/12/2022), n. 1133 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo .....	30
PATENTE DI GUIDA – REVISIONE – NATURA GIURIDICA - MOTIVAZIONE .....	30
<b>PROFESSIONI E MESTIERI.....</b>	<b>31</b>
T.A.R. Piemonte, sez. II, 25/11/2022, (ud. 26/10/2022), n. 1026 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi .....	31
GUIDE AMBIENTALI ESCURSIONISTICHE – PROFESSIONE NON REGOLAMENTATA - RIPARTO DI COMPETENZA STATO-REGIONI – SUCCESSIONE FRA LEGGI.....	31
DISAPPLICAZIONE NORMATIVA – ANNULLAMENTO – NOTIFICAZIONE RICORSO .....	32
<b>PUBBLICO IMPIEGO E CONCORSI.....</b>	<b>33</b>
T.A.R. Piemonte, sez. II, 16/11/2022, (ud. 28/09/2022), n. 975 – Pres. Bellucci, Est. Faviere.....	33
CONCORSO DOCENTI - GRADUATORIA - NOTIFICA AL CONTROINTERESSATO – PRINCIPIO DEL CONTRADDITTORIO .....	33
T.A.R. Piemonte, sez. II, 03/11/2022, (ud. 28/09/2022), n. 931 – Pres. Bellucci, Est. Faviere.....	33
GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA – ATTO DI RICOSTRUZIONE DELLA CARRIERA – NATURA GIURIDICA - GIURISDIZIONE .....	33
T.A.R. Piemonte, sez. II, 22/11/2022, (ud. 25/11/2022), n. 1035 – Pres. Est. Bellucci.....	34
SOSPENSIONE GIUDIZIO – ESTINZIONE.....	34
T.A.R. Piemonte, sez. II, 30/11/2022, (ud. 26/10/2022), n. 1055 – Pres. Bellucci, Est. Faviere .....	34
INSEGNANTI - ESCLUSIONE PROCEDURA CONCORSUALE – PROVVEDIMENTO VINCOLATO.....	34
T.A.R. Piemonte, sez. I, 19/12/2022, (ud. 14/12/2022), n. 1149 – Pres. Prosperi, Est. Risso .....	34
CONFERIMENTO INCARICO DI DIREZIONE DI STRUTTURA COMPLESSA EX ART. 15 DEL D.LGS. N. 502 DEL 1992 – GIURISDIZIONE.....	34
<b>STRANIERI.....</b>	<b>35</b>
T.A.R. Piemonte, sez. I, 02/12/2022, (ud. 23/11/2022), n. 1069 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni .....	35
REVOCA DELLA MISURA DI ACCOGLIENZA - ART. 23, CO. 1, LETT. E) DEL D.LGS. 142/2015 – GRAVI VIOLAZIONI.....	35
<b>UNIVERSITA’ .....</b>	<b>35</b>

<b>T.A.R. Piemonte, sez. I, 07/12/2022, (ud. 23/11/2022), n. 1081 – Pres. Prospero, Est. Cerroni .....</b>	<b>35</b>
SELEZIONE RICERCATORI UNIVERSITARI – COMMISSIONE - CRITERI DI SATURAZIONE E NORMALIZZAZIONE .....	35
AZIONE DI RISARCIMENTO - DANNO-EVENTO .....	35

## ACCESSO

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 20/12/2022, (ud. 28/09/2022), n. 1168 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo**

**RICHIESTA DI ACCESSO – COMUNICAZIONE CONTROINTERESSATI**

L'art. 3, comma 1, del D.P.R. n. 184/2006 è chiaro nel porre in capo al soggetto pubblico l'obbligo di trasmettere copia dell'istanza ostensiva agli eventuali controinteressati che potrebbero avere interesse ad opporsi, da rendere disponibile in forma integrale e senza che l'amministrazione possa limitarne la conoscibilità, salvi gli eventuali accorgimenti legati alla tutela della riservatezza.

## AGRICOLTURA E FORESTE E QUOTE LATTE

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 25/11/2022, (ud. 26/10/2022), n. 1028 – Pres. Bellucci, Est. Faviere**

**PRELIEVO SUPPLEMENTARE - COMPENSAZIONE**

Come rilevato da recenti pronunce del Consiglio di Stato “il meccanismo di compensazione di cui all'art. 1, comma 8, del d.l. n. 43 del 1 marzo 1999, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 118/1999, applicato nei casi di specie, infatti, in quanto basato su categorie prioritarie, è stato ritenuto in palese contrasto con l'art. 2 del Reg. n. 3950/1992, applicabile razione temporis, con la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. VII, del 27 giugno 2019, [...]. La Corte ha dunque affermato (ai paragrafi 35-37) quanto di seguito testualmente si riporta: «[...] risulta dall'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 3950/92, nonché dall'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 536/93 che lo Stato membro dispone della facoltà di procedere alla riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati alla fine del periodo, o a livello nazionale, direttamente ai produttori interessati, o a livello degli acquirenti affinché detti quantitativi vengano ripartiti tra i produttori in questione. Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dal governo italiano, l'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 3950/92, pur concedendo agli Stati membri la facoltà di riassegnare i quantitativi di riferimento inutilizzati alla fine del periodo, non li autorizza a decidere in base a quali criteri tale riassegnazione debba essere effettuata. Infatti, risulta dalla formulazione stessa della disposizione suddetta che, qualora uno Stato membro decida di procedere alla riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati, tali quantitativi vengono ripartiti in modo “proporzionale ai quantitativi di riferimento a disposizione di ciascun produttore».

Dalle statuizioni della Corte di Giustizia discende dunque che il meccanismo di “compensazione-riassegnazione” applicato dall'Amministrazione italiana è stato alterato dall'utilizzazione di un criterio normativo nazionale non conforme al dettato europeo. La norma è stata cioè applicata dall'Amministrazione nel senso che le operazioni di compensazione tra quote eccedentarie e quote non interamente sfruttate, nonché le conseguenti riassegnazioni ai produttori eccedentari dei quantitativi di riferimento individuali inutilizzati, sono state fatte per categorie secondo l'ordine indicato, e non già «proporzionalmente ai quantitativi di riferimento a disposizione di ciascun produttore». [...] Essendo, quindi, quella italiana una compensazione ormai considerata dalla giurisprudenza come basata su criteri difformi rispetto a quelli che si sarebbero dovuti utilizzare, discende che l'Amministrazione dovrà procedere ad un complessivo ricalcolo” (Cons. Stato, Sez. II, 09.08.2022, sent. n. 7049).

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 28/11/2022, (ud. 28/09/2022), n. 1041– Pres. Bellucci, Est. Caccamo**

**DOMANDA DI SOSTEGNO PER FINANZIAMENTI TRASFORMAZIONE E COMMERCIALIZZAZIONE DEI PRODOTTI AGROINDUSTRIALI - DIMOSTRAZIONE REDDITIVITA' ECONOMICA – SOCCORSO ISTRUTTORIO**

Per principio consolidato, gli elementi imprescindibili che costituiscono l'offerta – tra cui, nel caso di specie, il business plan, ai fini della valutazione della redditività della domanda ex ante ed ex post – devono



essere presenti e completi sin dalla presentazione della domanda di partecipazione, di cui rappresentano una parte essenziale. Ne consegue che essi non possono essere successivamente modificati in termini radicali o sostituiti tramite l'istituto del soccorso istruttorio, perché ciò equivarrebbe a consentire un'inammissibile alterazione postuma della proposta presentata. Sul punto, la giurisprudenza ha più volte sottolineato che nelle procedure comparative "il soccorso istruttorio, previsto dall'art. 6, comma 1, lettera b), della L. n. 241 del 1990 non può essere invocato, quale parametro di legittimità dell'azione amministrativa, tutte le volte in cui si configurino in capo al singolo partecipante obblighi di correttezza - specificati mediante il richiamo alla clausola generale della buona fede, della solidarietà e dell'autoresponsabilità - rivenienti il fondamento sostanziale negli artt. 2 e 97 Cost., che impongono che quest'ultimo sia chiamato ad assolvere oneri minimi di cooperazione, quali il dovere di fornire informazioni non reticenti e complete, di compilare moduli, di presentare documenti (Cons. Stato Sez. III, 24 novembre 2016, n. 4932; n. 4931; Ad. Plen., 25 febbraio 2014 n. 9)" (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 22.02.2019, n. 1236).

## AIUTI DI STATO

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 21/11/2022, (ud. 28/09/2022), n. 994 – Pres. Bellucci, Est. Faviere**

CONTRIBUTO PER LA REALIZZAZIONE DI UN IMPIANTO DI PRODUZIONE - PATTO TERRITORIALE ART. 2, COMMI 203 E SS., DELLA LEGGE N. 662/1996 - REVOCA SUPERAMENTO DEI TERMINI PER IL COMPLETAMENTO DELLE ATTIVITÀ – COMPETENZA TERRITORIALE

È noto che la competenza territoriale del giudice amministrativo si incardina in via generale secondo il principio della sede dell'autorità amministrativa cui si affianca, in via complementare, l'ulteriore criterio dell'efficacia spaziale del provvedimento impugnato, qualora gli effetti diretti dell'atto siano limitati all'ambito territoriale della regione in cui il tribunale ha sede. "In ambito amministrativo la ratio sottesa al c.d. criterio dell'efficacia, previsto dall'art. 13, comma 1, secondo periodo, del D.Lgs. n. 104/2010, è quella di temperare il c.d. criterio della sede, radicando, secondo un più generale principio di prossimità, che costituisce corollario del principio di difesa ex art. 24 della Costituzione secondo una logica di decentramento della giurisdizione amministrativa, la competenza territoriale del Tribunale periferico in ordine ad atti emanati da amministrazioni pubbliche aventi sede in una circoscrizione di un Tribunale, ma esplicanti effetti diretti limitati alla circoscrizione territoriale di un altro Tribunale" (Cons. Stato, Ad. Plen., 08/09/2021, n. 15; conforme Ord., 13/07/2021, n. 13).

Nel caso di specie gli effetti diretti del provvedimento impugnato sono limitati al recupero delle somme erogate, comprensive di interessi, ed al diniego di erogazione del saldo (conseguente alla revoca del contributo). In altri termini, tale provvedimento è destinato ad esplicare i propri effetti giuridici ed economico-finanziari nell'ambito della procedura fallimentare.

Il legame funzionale tra il procedimento agevolativo e le attività svolte nella provincia non è sufficiente ad incardinare una diversa competenza territoriale. In altri termini, il fatto che il provvedimento si collochi a chiusura di un iter procedimentale complesso ma unitario non è sufficiente a ritenere che gli effetti diretti che, è il caso di evidenziarlo, hanno natura esclusivamente finanziaria, si producano in una sede diversa da quella dove è stato incardinato il fallimento societario, che è l'unico centro decisionale ed operativo in grado di gestire l'assetto finanziario di ciò che resta dell'azienda.

REVOCA CONTRIBUTI PUBBLICI – LEGITTIMO AFFIDAMENTO

Come riconosciuto dalla giurisprudenza, "in tema di contributi pubblici, qualora la revoca intervenga a seguito di verifiche, non sussiste la violazione del principio dell'affidamento, trattandosi di procedimento non ancora concluso, caratterizzato da agevolazioni concesse solo in via provvisoria e, dunque, ancora assoggettate a determinazione definitiva dell'amministrazione. Né in senso contrario può incidere il

decorso del tempo, venendo in considerazione esborsi di pubblico denaro e, dunque, un interesse erariale che risulta, in assenza di atti conclusivi del procedimento, certamente prevalente rispetto a quello del privato” (T.A.R. Sicilia Palermo Sez. I, 22/06/2020, n. 1211). Orbene, a tale fattispecie è assimilabile quella in cui, a causa del comportamento della controparte privata, l’amministrazione non è posta in grado di effettuare i controlli, soprattutto in presenza di ragionevoli sospetti del venir meno dei requisiti soggettivi necessari per il mantenimento del beneficio.

ART. 83 DEL D.LGS. N. 159/2011 - VERIFICA REQUISITI

È onere delle amministrazioni pubbliche verificare il possesso ed il mantenimento dei requisiti al momento della erogazione dei benefici suddetti, intendendosi per tale l’adozione dei relativi titoli.

L’onere di verifica, inoltre, risulta maggiormente necessario in presenza di qualificate notizie di reato, a valle delle quali l’amministrazione è tenuta ad effettuare i controlli idonei sul possesso dei requisiti dichiarati anche al fine di verificare la sussistenza delle fattispecie di cui all’art. 67, comma 8 e di cui all’art. 51, comma 3-bis c.p.p., che costituiscono ulteriore ipotesi di esclusione dal percepimento di contributi pubblici.

## AMBIENTE

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 16/11/2022, (ud. 25/05/2022), n. 977 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo**  
CHI INQUINA PAGA - RESPONSABILE DELL’INQUINAMENTO - PROPRIETARIO DEL SITO INCOLPEVOLE – ONERE DI BONIFICA

Nella ricostruzione delle responsabilità derivanti da attività inquinanti è centrale il noto principio “chi inquina paga”, che l’Adunanza Plenaria n. 25/2013 ha fatto proprio, stabilendo che l’amministrazione non possa “imporre al proprietario di un’area inquinata, che non sia anche l’autore dell’inquinamento, l’obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui all’art. 240, comma 1, lett. m) e p), d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall’art. 253, stesso d.lgs., in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare. Le disposizioni contenute nel Titolo V della Parte IV, del d.lgs. n. 152/2006 (artt. da 239 a 253) operano, infatti, una chiara e netta distinzione tra la figura del responsabile dell’inquinamento e quella del proprietario del sito, che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione” (Cons. Stato, Ad. Plen., 13 novembre 2013, n. 25). Il principio chi inquina paga, pertanto, si correla necessariamente alla posizione “degli operatori”, per favorire, inter alios, l’internalizzazione da parte dell’impresa dei costi sociali delle attività socialmente dannose dal punto di vista ambientale e, quindi, scoraggiarle o indurle a scelte maggiormente virtuose (cfr. TAR Piemonte, Sez. I, 31.10.2020, n. 653).

Nello specifico, dal sistema complessivo di tutela ambientale, emerge una precisa separazione tra la posizione del proprietario incolpevole e quella del responsabile dell’inquinamento. Il primo è tenuto soltanto ad adottare, ai sensi dell’art. 245, comma 2 del d.lgs. n. 152/2006, le misure di prevenzione, cioè “le iniziative per contrastare un evento, un atto o un’omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l’ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia” (art. 240, comma 1, lett. i).

Al contrario, gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano soltanto sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia riconducibile l’inquinamento, che deve essere individuato dall’amministrazione “dopo aver svolto le opportune indagini” (art. 244, comma 2). Laddove il responsabile non sia individuabile o non voglia o non possa intervenire, gli interventi devono essere effettuati d’ufficio dall’amministrazione competente (art. 244, comma 4) e le relative spese possono

essere recuperate agendo in rivalsa verso il proprietario (con successivo provvedimento indicante le ragioni dell'impossibilità di rivalersi sull'autore), che risponde nei limiti del valore di mercato del sito dopo l'esecuzione degli interventi medesimi (art. 253, comma 4). A garanzia di tale rivalsa, il sito è gravato da un onere reale e da un privilegio speciale sull'immobile, da esercitarsi anche "in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile" (art. 253, comma 2) (cfr. C.G.A.R.S., 02.11.2021, n. 984).

Rispetto al quadro normativo così ricostruito, che individua il responsabile dell'inquinamento come primo soggetto chiamato a rispondere, anche finanziariamente, dei danni causati all'ambiente e dei conseguenti interventi di bonifica, sono recentemente intervenute nuove pronunce volte a interpretare in termini evolutivi le disposizioni in esame, in particolare con riferimento all'acquisto della proprietà di aree interessate da contaminazioni preesistenti non riconducibili all'acquirente (cfr. Adunanza Plenaria, n. 3/2021). In questo caso, si assiste ad una rivalutazione "in chiave dinamica" della responsabilità del proprietario incolpevole, ponendo a suo carico gli oneri di bonifica e di riduzione in pristino in ragione della detenzione del sito in cui sono presenti, per esservi stati in precedenza depositati, stoccati o anche semplicemente abbandonati, rifiuti o sostanze inquinanti (cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 08.10.2021, n. 2191).

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 28/11/2022, (ud. 09/11/2022), n. 1044 – Pres. Prosperi, Est. Malanetto**

**DANNO AMBIENTALE – OBBLIGO DI BONIFICA - NATURA DELLA RESPONSABILITÀ**

Per il carattere permanente tanto del danno ambientale quanto degli obblighi di ripristino e per la fisiologica possibilità che gli inquinamenti storici manifestino i loro effetti a distanza di molto tempo, risulta coerente con il complessivo sistema il fatto che l'Ente comunale, una volta manifestatosi un inquinamento di certa riconducibilità alla gestione della discarica, abbia ascritto gli obblighi di ripristino ambientale ai soggetti a vario titolo coinvolti nella gestione stessa.

La responsabilità che l'amministrazione ex lege accolla alle ricorrenti è una responsabilità aquiliana da fatto illecito derivante dalla circostanza di avere esercitato l'attività imprenditoriale di gestione di discarica; tale gestione ha indotto l'inquinamento ambientale contestato.

L'amministrazione comunale, nell'accertamento dell'illecito, ben può, secondo il diverso paradigma della responsabilità aquiliana, individuare una responsabilità solidale di due soggetti a diverso titolo coinvolti nella gestione dell'attività che ha dato luogo all'inquinamento.

Né si pone un problema di effettiva sussidiarietà quanto piuttosto, secondo il paradigma della responsabilità aquiliana, di solidarietà nella responsabilità, che lascia certamente intatte eventuali problematiche di rivalsa interna tra le parti, che restano confinate al rapporto interno tra i gestori e non sono opponibili all'amministrazione, ferma la necessità del riscontro di una responsabilità di tipo aquiliano.

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 15/12/2022, (ud. 11/05/2022), n. 1119 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo**

**AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE - PROGETTO DI DISCARICA  
MONODEDICATA – LEGITTIMAZIONE AD AGIRE**

In materia di tutela ambientale, la giurisprudenza ha chiarito come non occorra "provare l'esistenza di un danno concreto e attuale al fine di impugnare il provvedimento di localizzazione di una discarica o di un impianto industriale ritenuto inquinante in quanto la questione della concreta pericolosità dell'impianto, valutata alla luce dei parametri normativi, è questione di merito, mentre al fine di radicare l'interesse ad impugnare è sufficiente la prospettazione di temute ripercussioni su un territorio collocato nelle immediate vicinanze ed in relazione al quale i ricorrenti sono in posizione qualificata" (cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 11.01.2012, n. 67).

**ART. 208 DEL D.LGS. N. 152/2006 - PROVVEDIMENTO AUTORIZZATORIO**

Secondo un indirizzo interpretativo, sempre più diffuso, a cui il Collegio ritiene di aderire, il provvedimento autorizzatorio unico per gli impianti di smaltimento e recupero rifiuti ex art. 208 del

D.Lgs. n. 152/2006, determinerebbe una variante urbanistica puntuale che non abbisognerebbe di alcuna manifestazione di assenso da parte degli organi in via ordinaria competenti per la pianificazione – nello specifico il Comune – e, anzi, si perfezionerebbe anche in caso di dissenso espresso dell'ente.

Tale tesi appare meglio rispondente al dato letterale delle norme di riferimento e alla ratio della speciale disciplina di cui all'art. 208, comma 6 del D.Lgs. n. 152/2006. La scelta terminologica del legislatore – che precisa come il provvedimento finale assunto dall'autorità procedente “costituisce” variante allo strumento – induce a ritenere che in tali casi lo strumento urbanistico “resta automaticamente variato in senso conforme alla destinazione dell'impianto autorizzato, senza necessità di attivare previamente la complessa procedura dello strumento urbanistico prevista dalla normativa di settore (cfr.: T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 01/04/2015, n. 1883)” (cfr. T.A.R. Campania, Sez. V, 14.07.2020, n. 3086). In sostanza, l'attribuzione di tale potere di autorizzazione, salvo espresse e specifiche previsioni derogatorie, deve essere intesa come inerente a ogni aspetto di localizzazione e realizzazione dell'impianto. La previsione normativa in esame, pertanto, non si limita ad evitare ulteriori sub procedimenti, quali quello inerente all'approvazione di una variante al PRG nella mera ottica di concentrazione procedimentale, bensì si pone come norma che consente alla determinazione assunta in sede finale dalla Provincia di incidere direttamente sullo strumento urbanistico generale, ai fini della localizzazione dell'impianto (cfr. TAR Veneto, Sez. III, 1.06.2017, n. 549).

Queste premesse sostanziali si saldano, sul piano procedurale, con la circostanza che l'emanazione del provvedimento autorizzativo ai sensi del citato art. 208 avvenga all'esito di una peculiare conferenza di servizi con compiti istruttori, nel corso della quale sono acquisiti i pareri degli enti competenti, tra cui quello del comune sul cui territorio è previsto l'insediamento dell'opera, fermo restando che la decisione finale assunta dall'autorità competente ha effetto su ogni aspetto inerente la localizzazione dell'impianto. Alla luce di queste premesse, il diniego del Comune all'approvazione di una siffatta variante non è autonomamente ostativo e non ha ex se efficacia preclusiva al rilascio dell'autorizzazione suddetta, pena la sostanziale vanificazione dello strumento della conferenza di servizi nei termini sopra delineati e della funzione che detto istituto assolve, in termini generali, ai fini della risoluzione dei contrasti in materia di pianificazione territoriale. Come sottolineato dalla giurisprudenza, l'autorizzazione ex art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006 può essere rilasciata dall'autorità procedente qualora la conferenza di servizi, con decisione “assunta a maggioranza”, abbia espresso parere favorevole, non disponendo il Comune di un potere di veto al riguardo. L'eventuale mancanza del consenso dell'ente non avrebbe rappresentato ex sé, in ogni caso, un valore decisivo in senso ostativo, in considerazione dell'effetto - previsto direttamente dalla legge - di variante prodotto dal provvedimento autorizzativo finale (cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 24.05.2018, n. 3109).

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 21/12/2022, (ud. 22/11/2022), n. 1173 – Pres. Bellucci, Est. Faviere**  
IMPIANTO DI SMALTIMENTO DI RIFIUTI LIQUIDI NON PERICOLOSI -  
AUTORIZZAZIONE EX ART. 208 DEL D.LGS 152 /2006 - ONERE MOTIVAZIONALE

Per giurisprudenza costante anche in presenza di attività vincolata l'amministrazione non può esimersi dal motivare le proprie scelte.

Come noto, peraltro, nel processo amministrativo l'integrazione in sede giudiziale della motivazione dell'atto amministrativo è ammissibile soltanto se effettuata mediante gli atti del procedimento, nella misura in cui i documenti dell'istruttoria offrano elementi sufficienti ed univoci dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni della determinazione assunta. È inammissibile (anche in ipotesi di attività vincolata) un'integrazione postuma effettuata in sede di giudizio, mediante atti processuali, o comunque scritti difensivi (cfr. ex multis Cons. Stato Sez. VI, 06/09/2021, n. 6219, Cons. Stato Sez. VI, 10/05/2021, n. 3666).

La conoscenza, da parte dell'interessato, di un dato di fatto rilevante ai fini procedurali ed in grado di anticipare in parte il contenuto del provvedimento finale non esime l'amministrazione dall'onere di fornire una motivazione adeguata e congrua delle proprie scelte. Solo con l'esplicitazione delle ragioni di

fatto e di diritto che l'hanno determinata, infatti, l'interessato acquisisce consapevolezza della piena portata della decisione amministrativa nonché della sua effettiva eventuale lesività.

L'onere motivazione che grava sull'amministrazione, peraltro, risulta ulteriormente rinforzato dal fatto che la classificazione, attribuita mediante l'apposizione di una prescrizione d'obbligo per l'esercizio dell'attività autorizzata, esplicita in maniera chiara ed inequivocabile un condizionamento inderogabile poiché le successive attività di vigilanza e controllo sul corretto esercizio delle attività autorizzate non potranno prescindere da tale indicazione.

L'art. 184, comma 13, del D.Lgs. n. 152/2006, infatti prevede che l'inosservanza delle prescrizioni comporti la possibilità di un intervento in autotutela che può portare alla sospensione o alla revoca del titolo autorizzativo.

Pertanto, la mancata indicazione delle ragioni che chiariscano sul piano procedurale, tecnico e giuridico l'adozione di una prescrizione riguardante l'attribuzione del codice ai fanghi generati a valle del processo di smaltimento rifiuti svolto nell'impianto autorizzato con il provvedimento impugnato, rende illegittimo (limitatamente a tale parte) il provvedimento.

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 21/12/2022, (ud. 22/11/2022), n. 1174 – Pres. Bellucci, Est. Faviere**

**AUTORIZZAZIONE EX ART. 87, D.LGS. N. 259/2003 – INSTALLAZIONE IMPIANTO DI TELEFONIA MOBILE – DINIEGO**

Il legislatore statale, nell'inserire le infrastrutture per le reti di comunicazione fra le opere di urbanizzazione primaria, ha espresso un principio fondamentale della normativa urbanistica, a fronte del quale la potestà regolamentare e pianificatoria attribuita ai Comuni (inclusa quella di cui all'art. 8, comma 6, della L. n. 36/2001) non può svolgersi nel senso di un divieto generalizzato di installazione in aree urbanistiche predefinite, al di là della loro ubicazione o connotazione o di concrete (e, come tali, differenziate) esigenze di armonioso governo del territorio.

Ciò però non comporta, comunque, una possibilità indiscriminata di collocazione di tali infrastrutture. Come riconosciuto anche da recente giurisprudenza “nonostante il riconoscimento del carattere di opere di pubblica utilità e malgrado l'assimilazione ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria, le predette infrastrutture non possono essere evidentemente localizzate indiscriminatamente in ogni sito del territorio comunale, perché, al cospetto di rilevanti interessi di natura pubblica l'esigenza della realizzazione dell'opera di pubblica utilità può risultare cedevole. Il Codice delle comunicazioni elettroniche fa infatti espressamente "salve le limitazioni derivanti da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali, poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione" (art. 3, comma 3, D.Lgs. n. 259 del 2003). A questi fini, l'installazione di infrastrutture "viene autorizzata dagli enti locali, previo accertamento, (...) della compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità, stabiliti uniformemente a livello nazionale in relazione al disposto della L. 22 febbraio 2001, n. 36 e relativi provvedimenti di attuazione" (art. 87, comma 1, D.Lgs. n. 259 del 2003)” (Cons. Stato Sez. VI, Sent., 13/10/2022, n. 8744).

Tali considerazioni sono state apprezzate anche dalla giurisprudenza più risalente che ha statuito che “dal punto di vista urbanistico, i Comuni possono incidere sulla collocazione delle SRB, a patto che la regolamentazione introdotta non abbia l'effetto di vietare indiscriminatamente la loro installazione su tutto il territorio comunale (anche in considerazione del fatto che la telefonia mobile è considerata servizio pubblico e che l'art. 86 del D.Lgs. n. 259/2003 equipara le SRB ad opere di urbanizzazione primaria), non assimili tout court gli impianti per cui è causa agli edifici (applicando, ad esempio, gli stessi limiti di altezza) e non introduca ulteriori oneri procedurali rispetto a quelli previsti dal Codice delle Comunicazioni” (T.A.R. Puglia Lecce Sez. II Sent., 19/01/2008, n. 127).

Per valutare pertanto la legittimità di una norma regolamentare o pianificatoria di un comune occorre esaminare, caso per caso, se la previsione possiede carattere generalizzato e se l'effetto della sua applicazione è l'inibizione della costruzione degli impianti in ampie porzioni di territorio qualificate per le loro caratteristiche urbanistiche.

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 22/12/2022, (ud. 13/12/2022), n. 1180 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi**

**MATERIALI DI SCARTO – QUALIFICAZIONE – ACCERTAMENTI AMBIENTALI**

I materiali originati da un processo deputato alla produzione di altri prodotti possono essere considerati "sottoprodotti" anziché "rifiuti" a condizione che rispecchino quanto prescritto dall'art. 184 bis d.lgs. 152/2006 e dalle norme regolamentari ivi richiamate. Ove classificabili come sottoprodotti, i materiali possono essere reimpiegati in altri processi produttivi, altrimenti, essendo considerati rifiuti, devono essere destinati allo smaltimento.

In particolare, affinché un materiale possa considerarsi sottoprodotto è necessario che esso soddisfi dei parametri minimi di qualità ambientale, onde evitare che il suo reimpiego possa nuocere all'uomo e all'ambiente. L'art. 184 bis, co. 2, d.lgs. 152/2006 rimette ad appositi regolamenti la determinazione delle «misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti».

## **APPALTI**

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 21/11/2022, (ud. 19/10/2022), n. 987 – Pres. Proserpi, Est. Risso**

**PRINCIPIO DI INVARIANZA EX ART. 95, COMMA 15, D.LGS. 50/2016 - DIMENSIONE TEMPORALE DI OPERATIVITÀ**

Il principio di invarianza è diretto ad evitare che le variazioni sulle ammissioni/esclusioni dalle gare, ancorché accertate giurisdizionalmente, sortissero effetti in punto di determinazione delle medie e delle soglie di anomalia, da ritenersi ormai cristallizzate - alla luce di un consolidato orientamento giurisprudenziale - al momento dell'aggiudicazione (in termini, Cons. Stato sez. V, 23 maggio 2022, n. 4056; Cons. Stato, sez. V, 2 settembre 2019, n. 6013). Tale principio, pertanto, opera nel senso di una "cristallizzazione delle offerte" e della "immodificabilità della graduatoria" ed integra un'espressa eccezione all'ordinario meccanismo del regresso procedimentale per positiva irrilevanza delle sopravvenienze (in termini, Cons. Stato, Sez. V, 2 novembre 2021, n. 7303). Tutto ciò, trasposto sul piano pratico, si traduce nell'impossibilità ex post d'individuare – per effetto di sopravvenienze maturate successivamente alla fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte – una nuova soglia di anomalia.

Nell'ambito di questo indirizzo giurisprudenziale si è precisato, sul piano sistematico, che l'art. 95, comma 15, del d.lgs. n. 50 del 2016 non può essere inteso nel senso di precludere iniziative giurisdizionali legittime, che sono oggetto di tutela costituzionale (artt. 24 e 113 Cost.), dirette a contestare l'ammissione alla gara di imprese prive dei requisiti di partecipazione o autrici di offerte invalide, che nondimeno abbiano inciso sulla soglia di anomalia automaticamente determinata (Cons. Stato, Sez. V, 22 gennaio 2021, n. 683).

Pertanto, prima di disporre l'aggiudicazione è consentito alla Stazione appaltante di rivedere il proprio operato e, ricalcolare la soglia automatica di anomalia che si cristallizza solo una volta che l'appalto sia stato aggiudicato, nel rispetto della regola di invarianza ai sensi dell'art. 95, comma 15, del d.lgs. n. 50 del 2016.

La "fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione dell'offerta" di cui all'art. 95, comma 15, d.lgs. n. 50 del 2016, può infatti considerarsi conclusa solo con l'aggiudicazione definitiva e non con la mera proposta di aggiudicazione, la cui adozione non preclude alla pubblica amministrazione eventuali operazioni di ricalcolo delle soglie automatiche di anomalia. In relazione all'applicazione della medesima regola nella vigenza dell'art. 38, comma 2-bis, d.lgs. n. 163 del 2006, si richiama Cons. Stato, Sez. V, 23 novembre 2020, n. 7332 (che a sua volta richiama CGA, 11 gennaio 2017, n. 14) che indica quale momento iniziale per l'applicazione dell'invarianza l'adozione del provvedimento di aggiudicazione definitiva.

OFFERTA ECONOMICA – OMESSA INDICAZIONE COSTI DELLA MANODOPERA E DELLA SICUREZZA DEI LAVORATORI – NATURA PRECETTIVA ART. 95, COMMA 10, D.LGS. 50/2016

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con le due sentenze n. 7 e 8 del 2 aprile 2020, anche sulla base delle precisazioni operate al riguardo dalla C.G.U.E. nona sezione, 2 maggio 2019, in causa C-309/18, ha riconosciuto la natura immediatamente precettiva della previsione dell'art. 95, comma 10 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, anche in mancanza di richiamo da parte della lex specialis della procedura, precisando la necessità di dover escludere l'applicabilità dell'effetto automatico di esclusione previsto dalla disposizione di che trattasi ai soli casi in cui risulti impossibile “indicare le voci stesse nei modelli predisposti dall'amministrazione”.

Pertanto, l'“unica eccezione a tale regola generale (si ripete: esclusione dalla gara per omessa separata indicazione di costi sicurezza e manodopera senza soccorso istruttorio ed anche in assenza di espressa comminatoria di esclusione del bando di gara) è costituita dalla presenza di clausole e di modelli che non consentano ai concorrenti di indicare espressamente tali costi nell'ambito della propria offerta economica. Deve trattarsi in altre parole di disposizioni fortemente ambigue o fuorvianti, tali da ingenerare “confusione” nel concorrente, nonché di modelli predisposti dalla stazione appaltante in modo tale da rendere materialmente impossibile (es. assenza di “spazio fisico” nella domanda di partecipazione e nel relativo schema di offerta) il loro effettivo inserimento. A tutela del “legittimo affidamento”, dunque, in siffatte ipotesi deve essere consentita una sanatoria o meglio rettifica postuma del dato (mediante soccorso istruttorio oppure giustificativi in sede di giudizio di anomalia)” (Cons. Stato sez. V, 17 febbraio 2022, n.1191).

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 24/11/2022, (ud. 26/10/2022), n. 1019– Pres. Bellucci, Est. Faviere**

COMMISSIONE – ONERE DELLA PROVA DEL RICORRENTE

Il Collegio osserva che, affinché in giudizio possa contestarsi la scelta discrezionale della stazione appaltante, grava sulla ricorrente la dimostrazione o quantomeno l'indicazione di sufficienti elementi di prova sulla presenza di significativi “elementi specifici” di incongruità dell'offerta. Come sostenuto da consolidata giurisprudenza “l'onere di individuare gli specifici elementi da cui il giudice amministrativo possa desumere che la valutazione tecnico-discrezionale dell'amministrazione sia stata manifestamente irragionevole ovvero sia stata basata su fatti ictu oculi erronei o travisati è posto a carico del soggetto che contesta l'aggiudicazione” (T.A.R. Lazio Roma Sez. III quater, 04/01/2022, n. 27, T.A.R. Lazio Roma Sez. II, 04/01/2021, n. 26).

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 29/11/2022, (ud. 19/10/2022), n. 1047 – Pres. Prospero, Est. Risso**

APPALTO SANITÀ – VERIFICAZIONE – PRINCIPIO DEL CONTRADDITTORIO – DIRITTO DI DIFESA

Il legislatore, per la verifica, non impone tutte le regole a tutela del contraddittorio previste per la consulenza tecnica (sul punto, Cons. Stato sez. VI, 10 maggio 2013, n.2543). L'art. 66 del codice del processo amministrativo, infatti, nel disciplinare l'istituto della verifica non prevede espressamente il contraddittorio, a differenza dell'art. 67 relativo alla consulenza tecnica di parte.

La giurisprudenza ha evidenziato che “L'istituto della verifica, nella disciplina ora dettata dall'art. 66 c.p.a., che non prevede il contraddittorio, comporta l'intervento in funzione consultiva del giudice di un organismo qualificato per la soluzione di questioni che implicino l'apporto di competenze tecniche o il riscontro di circostanze in fatto, che si pongono come essenziali ai fini della definizione della controversia; poiché questo apporto collaborativo avviene in funzione pari ordinata nella fase di cognizione della causa, non è previsto un momento di contraddittorio nel corso della fase istruttoria, che in prosieguo si attesta sugli sviluppi della verifica (T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 3 maggio 2018, n.180 che richiama T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 9 gennaio 2017, n. 24).

Tuttavia, una parte della giurisprudenza amministrativa, a prescindere dal dato normativo, ha cercato di estendere alla verifica almeno le garanzie minime del contraddittorio previste per la consulenza tecnica.

Secondo un diverso e, a parere di questa Sezione, maggiormente conforme a Costituzione, orientamento giurisprudenziale il rispetto del contraddittorio anche nell'ambito di una verifica (e non solo di una consulenza tecnica d'ufficio), a fortiori ove richiesto dal giudice, sarebbe ormai principio pacificamente riconosciuto e consolidato nel processo amministrativo. Senza contare che, oggi, normalmente, il giudice amministrativo, quando dispone una verifica dispone che il verificatore debba avvisare le parti nell'inizio delle operazioni peritali, che le parti possano nominare propri consulenti tecnici e che il verificatore debba depositare una bozza di relazione sulle quali i consulenti tecnici di parte potranno presentare proprie osservazioni.

È necessario pertanto stabilire in che termini il principio del contraddittorio debba essere rispettato: non in senso formale e tecnico, ma in senso sostanziale.

Il verificatore deve presentare una bozza di relazione, i consulenti tecnici di parte debbono poter prendere posizione sul contenuto di tale bozza e presentare osservazioni, osservazioni che debbono essere prese in considerazione dal verificatore nella redazione della relazione finale.

Invero, anche la giurisprudenza più attenta al rispetto del principio del contraddittorio e del diritto di difesa, di fatto, ritiene che quello che conta è che le parti abbiano potuto fornire il loro apporto alla decisione del giudice (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 3 febbraio 2018, n.316). Inoltre, sempre in punto di tutela del contraddittorio, per quanto riguarda la contestazione circa il fatto che il verificatore non avrebbe consentito ai consulenti tecnici di parte di intervenire alle operazioni peritali, ci si limita a richiamare quella giurisprudenza che condivisibilmente e ragionevolmente ha precisato che la partecipazione delle parti alle operazioni di verifica ha senso solo qualora vi sia un esame o accertamento da effettuare su luoghi o cose, ma non quando la verifica si risolve, come nella specie, in un esame documentale (T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 3 maggio 2018, n.180; sul punto anche T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 9 gennaio 2017, n.24).

Il Collegio, in sintesi, ritiene che lo strumento probatorio della verifica, così come disciplinato dal codice del processo amministrativo, possa anche prescindere da un formale contraddittorio tecnico tra le parti processuali, purché di fatto le osservazioni e gli apprezzamenti del verificatore siano stati comunque tempestivamente conosciuti dalle parti, e queste abbiano potuto fornire il loro apporto alla decisione del giudice (sul punto, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 3 febbraio 2018, n.316).

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 30/11/2022, (ud. 23/10/2022), n. 1053 – Pres. Prospero, Est. Malanetto**  
APPALTO DI SERVIZI – INEFFICACIA CONTRATTO

Procedendo ai controlli delle dichiarazioni e della documentazione prodotta, l'amministrazione si è avveduta che l'offerta della ricorrente era afflitta da un vizio originario, in quanto carente di un requisito minimo indispensabile oltre ad essere stata corredata da una falsa dichiarazione; tanto avrebbe dovuto, ab origine, comportarne l'esclusione. L'amministrazione ha provveduto in autotutela con riferimento all'aggiudicazione appunto per vizio originario della procedura e non certo per problematiche sopravvenute in corso di esecuzione e conseguentemente ha dichiarato l'inefficacia del rapporto contrattuale, che sulla validità dell'aggiudicazione fonda il proprio presupposto.

Orbene, risulta ammissibile che l'amministrazione, posta nel nulla l'illegittima aggiudicazione, abbia proceduto a dichiarare l'inefficacia del contratto (in tal senso Cons. St. sez. V n. 590/2022, per altro richiamando anche Cons. St. ad. plen. n. 14/2014).

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 15/12/2022, (ud. 13/12/2022), n. 1109 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi**  
PRINCIPIO DI CONTINUITÀ DEL POSSESSO DEI REQUISITI - ESCLUSIONE

Il principio di continuità del possesso dei requisiti, di cui all'art. 80, co. 6, d.lgs. 50/2016, impone che i requisiti di partecipazione alle gare, tra cui la regolarità fiscale dell'operatore, devono essere posseduti dai



candidati alla data di scadenza del termine per la presentazione delle offerte e per tutta la durata della procedura, fino all'aggiudicazione definitiva e alla stipula del contratto, nonché per tutto il periodo dell'esecuzione dello stesso, senza soluzione di continuità (Cons. Stato, Ad. Plen., 7 aprile 2011, n. 4; Id., 20 luglio 2015, n. 8; Id., 29 febbraio 2016, nn. 5 e 6).

Il dies a quo rilevante per la sussistenza del requisito della regolarità tributaria dell'operatore corrisponde alla data di scadenza del termine per la presentazione delle offerte.

Nessun rilievo assume la circostanza che, alla data di redazione del D.G.U.E., la posizione fiscale della società fosse regolare. Al contrario, se si attribuisse valore determinante al momento di redazione del D.G.U.E. o di presentazione dell'offerta, gli operatori potrebbero facilmente eludere l'art. 80 d.lgs. 50/2016 compilando anticipatamente la domanda e così partecipare alla gara anche se privi dei requisiti di partecipazione alla scadenza del termine di presentazione delle offerte.

## ARMI

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 02/12/2022, (ud. 25/10/2022), n. 1070 – Pres. Prospero, Est. Risso**

**DIVIETO DI DETENZIONE – ONERE MOTIVAZIONALE**

Secondo il prevalente orientamento della giurisprudenza, recentemente ribadito anche da questo Tribunale: “la valutazione di inaffidabilità del soggetto è affidata all’Autorità amministrativa, secondo un prudente apprezzamento discrezionale, purché congruamente motivato avuto riguardo a circostanze specifiche” (T.A.R. Torino, Sez. I, 29 marzo 2017, n. 430 che richiama Cons. Stato, Sez. VI, 10 maggio 2006, n. 2576).

In generale, questo Tribunale ha già avuto modo di evidenziare che “un unico episodio isolato deve essere valutato con estrema cautela e se, in linea di massima, può essere considerato un indice di propensione a violare le regole, e quindi di inaffidabilità, il comportamento volontario o quello connotato da colpa grave o da colpa con prevedibilità dell’evento (cd. colpa cosciente), non è possibile giungere alla medesima conclusione a fronte di episodi isolati connotati da colpa lieve, dalla mancata previsione dell’evento e/o da un disvalore particolarmente contenuto: in tali casi, pertanto, il giudizio di non affidabilità deve fondarsi necessariamente su altre circostanze che, considerate unitamente all’episodio isolato, consentono di effettuare una prognosi negativa sulla affidabilità del soggetto, in base ad un ragionamento che ovviamente deve essere correttamente esplicitato nel provvedimento negativo...l’Amministrazione pone a fondamento della valutazione negativa ‘sospetti o indizi negativi che fanno venire meno la fiducia’: tuttavia se l’indizio è rappresentato dall’essere stato fermato alla guida della propria autovettura in stato di ebbrezza alcolica, risulta fondata la censura di illogicità, poiché si tratta di un episodio isolato, di scarsa rilevanza” (T.A.R. Piemonte, Sezione II, 13 maggio 2021, n. 482 che richiama T.A.R. Piemonte, Sez. I, 19 luglio 2018 n. 894 e 17 novembre 2017 n. 1230; sul punto vedasi anche T.A.R. Piemonte, Sez. I, 25 maggio 2020, n. 319).

Questo collegio non rinviene ragioni per discostarsi da tale indirizzo e dall’orientamento secondo il quale, in caso di eventi isolati, ritiene insufficiente la motivazione qualora non si dia conto in modo circostanziato delle concrete ragioni della severità di giudizio.

# AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 25/11/2022, (ud. 12/10/2022), n. 1027 – Pres. Bellucci, Est. Faviere**  
CONCESSIONE DI COSTRUZIONE E GESTIONE DELLE TRATTE AUTOSTRADALI -  
SISTEMA TARIFFARIO - RAPPORTI CONTRATTUALI DI DURATA - LEGITTIMO  
AFFIDAMENTO

Nel nostro ordinamento non sussiste un legittimo affidamento all'immutabilità delle pattuizioni negoziali nei rapporti di (lunga) durata, riconoscendo al Legislatore la possibilità di intervenire modificando, anche in senso peggiorativo, la disciplina di rapporti giuridici incidendo su diritti soggettivi perfetti nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti

Il principio della certezza del diritto, del quale è espressione la tutela del legittimo affidamento, imporrebbe piuttosto, in presenza di interventi normativi incidenti in maniera sfavorevole sui destinatari, che la norma sia chiara, precisa e prevedibile quanto agli effetti che gli sono propri senza, tuttavia, legittimare un pieno affidamento circa il fatto che non potrà mai intervenire nel futuro alcuna modifica legislativa impattante sulla disciplina vigente.

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".

## CONCESSIONI

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 4/11/2022, (ud. 26/10/2022), n. 933 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi**  
AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI PUBBLICA ILLUMINAZIONE E DI GESTIONE DEGLI  
IMPIANTI TERMICI DEGLI IMMOBILI COMUNALI – ANNULLAMENTO IN AUTOTUTELA  
Gli atti di autotutela sono plurimotivati, perché poggiati su più ragioni (erronea valutazione del valore della concessione, mancata validazione della proposta, insufficiente traslazione del rischio operativo al concessionario), ciascuna delle quali idonea a sorreggere autonomamente le decisioni dell'amministrazione. Ne consegue che l'inattaccabilità anche solo di una ragione adottata dall'amministrazione conduce al rigetto della doglianza, divenendo irrilevanti le contestazioni mosse alle altre motivazioni (Cons. Stato, Sez. V, 22 luglio 2017, n. 5473; Id., Sez. IV, 28 giugno 2021, n. 4873; Id., Sez. II, 16 giugno 2022, n. 4939).

ART. 167 D.LGS. 50/2016 - VALORE DELLA CONCESSIONE – CONCESSIONI CD. OPERE FREDDE

L'art. 167 d.lgs. 50/2016 impone alla stazione appaltante di indicare nel bando il valore della concessione. La norma, ancorando la stima al fatturato conseguibile dal concessionario, impone di determinare la remunerazione reale dell'investimento.

La giurisprudenza costantemente afferma che tale remunerazione non coincide sic et simpliciter con il canone concessorio (Cons. Stato, Sez. III, 14 giugno 2017, n. 2926; T.A.R. Napoli, Sez. VIII, 28 novembre 2017, n. 5596; T.A.R. Latina, Sez. I, 31 dicembre 2019, n. 758). L'affermazione giurisprudenziale deve essere, invero, puntualizzata rispetto alla concessione di cd. opere fredde, che si contraddistinguono per il fatto che il concessionario non è destinato a ricevere pagamenti dagli utenti finali del servizio. Se è vero che, in questi casi, la remunerazione del concessionario proviene essenzialmente dall'amministrazione, è anche vero che tale remunerazione non è necessariamente

circoscritta al canone pattuito, comprendendo ogni pagamento, a titolo di canone o ad altro titolo, che l'amministrazione sarà plausibilmente tenuta a corrispondere al concessionario nel corso del rapporto, se e in quanto concorrerà a determinare il fatturato di quest'ultimo. Pertanto, ove il canone, originariamente fisso, è destinato ad aumentare per effetto di clausole di revisione dei prezzi o di indicizzazione, anche questi incrementi valoriali devono essere considerati, poiché incidenti sul fatturato finale del concessionario. Quella del fatturato, infatti, è una stima prospettica, che richiede l'attualizzazione di ogni ricavo futuro ritraibile dalla gestione del servizio per tutta la durata dell'affidamento. La mancata o scorretta indicazione del valore della concessione inficia senz'altro la legittimità della gara, trattandosi di un'informazione, imposta dall'art. 167 d.lgs. 50/2016, necessaria a consentire agli operatori economici di formulare le offerte nella più completa conoscenza dei dati economici del servizio da svolgere (Cons. Stato, Sez. III, 14 giugno 2017, n. 2926).

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 30/12/2022, (ud. 13/12/2022), n. 1218 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo**  
AFFIDAMENTO DELLA CONCESSIONE DEL GLOBAL SERVICE DEL SERVIZIO DI ASILO NIDO – PRINCIPIO DI SEGRETEZZA DELLE OFFERTE

In forza del principio di separazione tra l'offerta tecnica e quella economica, fino a quando non si sia conclusa la valutazione degli elementi tecnici e l'attribuzione dei relativi punteggi, è interdetta alla commissione giudicatrice la conoscenza di quelli economici, per evitare ogni possibile influenza sull'apprezzamento dei primi. La necessaria segretezza dell'offerta economica, infatti, è imposta “a presidio dell'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), sub specie di trasparenza e par condicio dei concorrenti, per garantire il lineare e libero svolgimento dell'iter che si conclude con il giudizio sull'offerta tecnica e l'attribuzione dei punteggi ai singoli criteri di valutazione” (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 24.01.2019, n. 612).

Il ricorso a piattaforme telematiche di negoziazione consente, di regola, la piena tracciabilità delle operazioni di gara, nonché la certezza dei passaggi procedurali e del momento in cui gli stessi sono effettuati, inclusa l'apertura delle “buste” contenenti i documenti caricati a sistema. Il meccanismo di funzionamento della piattaforma telematica di negoziazione, che prevede un sistema “bloccato” di progressione nelle fasi della procedura, cioè tale da non consentire l'apertura della busta telematica successiva se non si è prima chiusa la valutazione della precedente, la reportistica interna automatica, l'organizzazione di apposite sezioni per il caricamento della diversa documentazione e finanche l'inserimento direttamente a sistema della percentuale di ribasso o del valore dell'offerta economica, garantiscono la regolarità delle operazioni e la segretezza dell'offerta economica fino alla completa valutazione di quella tecnica, senza possibilità di conoscere il ribasso offerto dai concorrenti prima di aver valutato la qualità di ciascuna proposta progettuale.

Al contrario, l'invio in un'unica pec dei due files dell'offerta tecnica ed economica rende possibile l'anticipata conoscenza dello sconto praticato dal concorrente, poiché non vi sono impedimenti all'apertura dei files medesimi, né strumenti che consentano di tenerne traccia o di ricostruire il momento in cui gli stessi vengono visionati (tali non essendo la firma digitale e la marcatura temporale).

ANNULLAMENTO AGGIUDICAZIONE – INEFFICACIA CONTRATTO

In base all'art. 122 c.p.a. “il giudice che annulla l'aggiudicazione definitiva stabilisce se dichiarare inefficace il contratto, fissandone la decorrenza, tenendo conto, in particolare, degli interessi delle parti, dell'effettiva possibilità per il ricorrente di conseguire l'aggiudicazione alla luce dei vizi riscontrati, dello stato di esecuzione del contratto e della possibilità di subentrare nel contratto, nei casi in cui il vizio dell'aggiudicazione non comporti l'obbligo di rinnovare la gara e la domanda di subentrare sia stata proposta”. Nell'interpretare il contenuto dell'art. 122 c.p.a., il Consiglio di Stato ha evidenziato che “in caso di accoglimento del ricorso avente ad oggetto l'aggiudicazione di una gara pubblica, deve essere dichiarata, se richiesta, anche l'inefficacia del contratto stipulato con l'aggiudicatario”, disponendosi con la medesima decorrenza anche il subentro del legittimo aggiudicatario nel contratto medio tempore stipulato, tenuto conto delle condizioni che potrebbero eventualmente ostacolare il subentro, quali la

durata del contratto e la parte di esso che deve essere ancora eseguita (cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 26.07.2017, n. 3679).

## DEMANIO E PATRIMONIO

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 23/11/2022, (ud. 22/11/2022), n. 1002– Pres. Bellucci, Est. Arrivi**

OPERA D'ARTE - DIRITTO DI PRELAZIONE – INCOMPLETEZZA DENUNCIA DI TRASFERIMENTO DI PROPRIETA' – SOTTOSCRIZIONE – INDICAZIONE DOMICILIO

Poiché la denuncia di trasferimento di un'opera d'arte è atto unilaterale dell'alienante (art. 59, co. 1, lett. a, d.lgs. 42/2004) contenente la comunicazione di una volontà negoziale già manifestata, la sottoscrizione dell'acquirente, richiesta dall'art. 59, co. 2, lett. a, d.lgs. 42/2004, non è funzionale all'assunzione, da parte di questi, della paternità della denuncia, bensì serve ad attestare l'intervenuta manifestazione di volontà all'acquisto. Ne consegue che tale informazione ben può essere ricavata, anche in ossequio al principio di strumentalità delle forme, dalla sottoscrizione apposta dall'acquirente al contratto di vendita. Inoltre, posto che l'indicazione del domicilio in Italia delle parti, richiesta dall'art. 59, co. 2, lett. e, d.lgs. 42/2004, serve a individuare un luogo certo a cui il Ministero possa notificare l'atto di esercizio della prelazione, tale funzione ben può essere svolta dall'indicazione della residenza, purché questa sia in Italia, stante la presunzione di coincidenza tra il luogo di domicilio e il luogo di residenza (art. 44, co. 2, cod. civ.).

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 01/12/2022, (ud. 22/11/2022), n. 1064– Pres. Bellucci, Est. Arrivi**

OPERE IDRAULICHE – PROVVEDIMENTO DI DIFFIDA DI MESSA IN SICUREZZA PONTE – GIURISDIZIONE

La giurisdizione del giudice specializzato in materia di acque pubbliche rimane circoscritta, ai sensi dell'art. 143, co. 1, lett. a), r.d. 1775/1933, alle controversie sugli atti amministrativi che – ancorché non promananti da pubbliche amministrazioni istituzionalmente preposte alla cura degli interessi in materia – incidono in maniera non occasionale, ma immediata e diretta, sul regime delle acque pubbliche e del relativo demanio – nel senso che concorrono, in concreto, a disciplinare la realizzazione, la localizzazione, la gestione o l'esercizio delle opere idrauliche oppure a determinare i modi di acquisto delle stesse – essendo, invece, devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie concernenti atti solo strumentalmente inseriti in procedimenti finalizzati ad incidere sul regime di sfruttamento dell'acqua pubblica e del demanio idrico e adottati in preminente considerazione di altri interessi, come quelli ambientali, urbanistici o di gestione del territorio (Cass. Civ., Sez. Un., 5 febbraio 2020, n. 2710; Id., 30 dicembre 2020, n. 29824; cfr., altresì Cons. Stato, Sez. V, 16 maggio 2018, n. 2902; Id., Sez. VI, 8 marzo 2021, n. 1943).

Ancorché il ponte sia qualificabile come "opera idraulica", il provvedimento non ha diretta incidenza sulla stessa, perché non dispone la sua realizzazione in un determinato luogo o con determinate caratteristiche, né disciplina le modalità con cui il ponte debba essere gestito o fruito. L'ordinanza si limita unicamente a disporre la sua messa in sicurezza a seguito di un evento fortuito, a difesa di un interesse, quello all'incolumità pubblica (art. 54, co. 4, d.lgs. 267/2000), distinto dall'interesse alla regolamentazione delle acque pubbliche (cfr. T.A.R. Bologna, Sez. II, 29 gennaio 2015, n. 71; T.A.R. Lecce, Sez. III, 9 luglio 2021, n.1116; T.A.R. Genova, Sez. I, 7 gennaio 2022, nn. 19, 20 e 21).

Rileva quindi l'art. 133 cod. proc. amm., che, alla lett. q), inquadra tra le materie di giurisdizione amministrativa esclusiva «le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti anche contingibili e urgenti, emanati dal Sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica, di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, di edilizia e di polizia locale, d'igiene pubblica e dell'abitato».

In conclusione, «la giurisdizione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche viene tradizionalmente riconosciuta (da ultimo Cassazione SS.UU. Civili, 5 febbraio 2020, n. 2710) quando l'atto impugnato promani da organi amministrativi istituzionalmente preposti alla cura del settore delle acque pubbliche, oppure quando l'atto amministrativo assunto, ancorché proveniente da organi diversi, finisca tuttavia con

l'incidere immediatamente - e non soltanto in via occasionale - sull'uso delle medesime acque pubbliche, se ed in quanto interferisca con i provvedimenti relativi a tale uso, ipotesi non sussistente nella fattispecie concreta de qua» (T.A.R. Lecce, Sez. III, 9 luglio 2021, n. 1116).

La lite non appartiene neppure alla giurisdizione del giudice ordinario.

Infatti, ove il privato, destinatario di un provvedimento comunale di diffida alla messa in sicurezza di un'opera costituente pericolo per la pubblica incolumità, impugnò detto provvedimento lamentando di non essere il soggetto tenuto alla manutenzione, la controversia rimane devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo, tra l'altro di carattere esclusivo ai sensi dell'art. 133, co. 1, lett. q), cod. proc. amm., in quanto la contestazione non mette in dubbio il potere dell'ente locale di adottare il provvedimento, bensì si appunta sulla modalità di esercizio di tale potere. L'accertamento della questione civilistica implicata nel motivo di ricorso deve essere, dunque, compiuto dal giudice amministrativo in via incidentale e senza efficacia di giudicato, ai sensi dell'art. 8 cod. proc. amm. (Cass. Civ., Sez. Un., 5 dicembre 2019, n. 31753; cfr., altresì, T.A.R. Milano, Sez. IV, 18 dicembre 2020, n. 2553; Cons. Stato, Sez. VI, 15 febbraio 2021, n. 1344).

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 15/12/2022, (ud. 01/12/2022), n. 1129 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi**

**CONTRATTO DI COMODATO D'USO GRATUITO - GIURISDIZIONE G.O.**

La controversia fuoriesce dalla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, poiché lo scioglimento del contratto di comodato non è l'espressione di un potere amministrativo incidente su interessi legittimi, costituendo, piuttosto, l'esercizio di un diritto potestativo di autotutela negoziale rispetto al quale il privato si trova in posizione di soggezione privatistica; non rientra neppure nella materia di giurisdizione esclusiva di cui all'art. 133, co. 1, lett. a), cod. proc. amm., in quanto la convenzione in essere tra le parti non è un accordo amministrativo, ma un contratto di comodato.

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 21/12/2022, (ud. 22/11/2022), n. 1172 – Pres. Bellucci, Est. Faviere**

**REINTEGRA BENI GRAVATI DA USO CIVICO – GIURISDIZIONE - COMMISSARIO LIQUIDATORE DEGLI USI CIVICI**

La giurisdizione del Commissario agli usi civici si pone quando il petitum formulato e la causa petendi dell'intero gravame si pongono necessariamente in correlazione alla "qualitas soli" delle aree coinvolte, di cui in sostanza si chiede l'accertamento (cfr. TAR Piemonte, sez. II, 23.03.2021, n. 328).

Nel caso di specie non si controverte della natura del bene né si mette in discussione il relativo procedimento di accertamento. Viene contestato l'iter procedimentale che ha condotto al provvedimento di reintegra, censurandone i presupposti amministrativi, competenza e modalità di esercizio dei relativi poteri. Vengono inoltre censurati provvedimenti a carattere generale con riferimento alla legittimità della delibera comunale che dispone la reintegra. Ciò consente di qualificare il petitum del ricorso in una azione caducatoria attinente all'illegittimità diretta e derivata di provvedimenti amministrativi a fronte di interessi legittimi dei ricorrenti.

la giurisdizione, pertanto, è del giudice amministrativo e quindi l'eccezione non può essere condivisa.

**PROCEDIMENTO DI CONCILIAZIONE – RIPARTO DI COMPETENZE**

A valle del processo di trasferimento, alle regioni spettano le funzioni di natura amministrativa mentre al Commissario liquidatore spettano determinate funzioni di natura giurisdizionale. In tale quadro rientra anche l'esperimento dei tentativi di conciliazione che non rappresentano espressione di una "funzione" (amministrativa o giudiziaria) specifica da allocare sull'uno o l'altro organo ma solo una modalità alternativa di svolgimento delle funzioni rimesse ai due plessi dell'ordinamento.

Così stando le cose, in entrambi gli ambiti (amministrativo e giudiziario) i rispettivi organi possono legittimamente gestire i procedimenti conciliativi che potranno rivestire carattere negoziale/amministrativo (se gestiti nell'ambito dei procedimenti inerenti accertamento, affrancazione o reintegra degli usi civici) o giudiziale (se gestiti nell'ambito delle funzioni giurisdizionali).

Come riconosciuto pacificamente dalla giurisprudenza il Commissario liquidatore degli usi civici è investito, in virtù di quanto previsto dall'art. 29 della l. n. 1766 del 1927, di compiti amministrativi, nonché

della piena giurisdizione in materia di "controversie circa la esistenza, la natura e la estensione" dei diritti di cui all'art. 1 della l. n. 1766 cit., nel cui alveo si colloca l'"esperimento di conciliazione" previsto dall'art. 29, comma 3, quale evenienza auspicabile, ma non obbligatoria, esperibile "in ogni fase del procedimento" giurisdizionale regolato dal comma 2 della medesima norma" (Cass. civ. Sez. II Sent., 19/08/2020, n. 17310). Ed ancora la giurisprudenza distingue tali ambiti quanto riconosce che la "regione non può esercitare il controllo di cui all'art. 29, comma 5, l. 1766/27 sulla conciliazione giudiziale in materia di usi civici e di proprietà collettive, in quanto esso si sostanzierebbe in un controllo amministrativo su un atto giurisdizionale. Tale conciliazione infatti, pur richiedendo sempre una convenzione tra le parti, non può essere assimilata ad un negozio privato puro e semplice, ma, caratterizzandosi strutturalmente per il necessario intervento del giudice e funzionalmente per l'effetto processuale di chiusura del giudizio nel quale interviene, si concreta in un atto processuale impugnabile secondo le regole procedurali in materia" (T.A.R. Lazio Sez. I ter, 16/03/2000, n. 5954).

Nel quadro delle proprie competenze amministrative e normative, comunque, la Regione ben può disciplinare i procedimenti conciliativi con la pienezza dei poteri che l'ordinamento costituzionale le riconosce. Il fatto che il procedimento conciliativo possa essere esperito anche nel contesto di un procedimento amministrativo e concludersi con provvedimenti amministrativi, pertanto, non ne snatura la funzione; né vengono minati il principio di ragionevolezza e coerenza dell'ordinamento (art. 3 Cost.) ed il diritto di difesa, risultando impregiudicate, avanti il giudice speciale, le prerogative di cui all'art. 29 della L. n. 1766/1927.

Sotto un diverso profilo si sostiene che la disciplina degli usi civici, essendo da ricondurre alla materia "ordinamento civile", per la natura dominicale o comunque reale del diritto civico e degli altri diritti collettivi, esulerebbe dalla competenza regionale anche per ciò che attiene al risarcimento del danno e alle questioni indennitarie per indebita occupazione. La natura dominicale o comunque reale del diritto civico e degli altri diritti collettivi sarebbe peraltro oggi espressamente riconosciuta dalla L. 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi).

## **EDILIZIA ED URBANISTICA**

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 17/11/2022, (ud. 05/07/2022), n. 986 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo**

**STRADA – NATURA GIURIDICA**

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, affinché una strada possa ritenersi pubblica è necessario, oltre all'intrinseca idoneità del bene a soddisfare esigenze di carattere generale, che l'uso avvenga ad opera di una collettività indeterminata di persone per soddisfare un interesse pubblico e la strada medesima risulti "di proprietà di un ente pubblico territoriale in base ad un atto o fatto (fra cui anche l'usucapione) idoneo a trasferire il dominio, ovvero che su di essa sia stata costituita a favore dell'Ente una servitù di uso pubblico e che essa venga destinata, con una manifestazione di volontà espressa o tacita, all'uso pubblico" (T.A.R. Trento, Sez. 1, 21.11.2012, n. 341).

La giurisprudenza ha invero chiarito che non vi è uso pubblico di una strada qualora "il passaggio venga esercitato unicamente dai proprietari dei fondi in dipendenza della particolare ubicazione degli stessi, ovvero da coloro che abbiano occasione di accedervi per esigenze connesse ad una privata utilizzazione (Cass. Civ., II, 23 maggio 1995, n. 5637), oppure, infine, rispetto a strade destinate al servizio di un determinato edificio o complesso di edifici (Cons. di Stato, Sez., V, 14 febbraio 2012, n. 728)" (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 08.01.2021, n. 311).

**STALLI DI PARCHEGGIO - EDILIZIA LIBERA**

La realizzazione degli stalli di parcheggio costituisce attività edilizia libera ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. e-ter) del DPR n. 380/2001, a mente del quale sono eseguite senza alcun titolo abilitativo "le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice

di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale”. Va precisato che, nell'assoggettare al regime di edilizia libera la realizzazione di interventi di pavimentazione di spazi esterni, entro i prescritti limiti di permeabilità del fondo, il legislatore non ha inteso consentire la facoltà di coprire liberamente e senza alcun titolo qualunque estensione di suolo inedificato, dovendosi ritenere, in coerenza con il fondamentale canone di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione, che la succitata disposizione si applichi alle opere che presentino una entità minima sia in termini assoluti, che in rapporto al contesto in cui si collocano e all'edificio cui accedono (cfr. TAR Piemonte, Sez. II, 23.11.2020, n. 762).

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 21/11/2022, (ud. 28/09/2022), n. 991 – Pres. Bellucci, Est. Faviere**

#### TITOLI EDILIZI - COMPETENZA NORMATIVA STATALE E REGIONALE

La competenza normativa regionale in materia edilizia è di tipo concorrente rispetto a quella statale che pertanto ne reca i principi fondamentali. Orbene, le nozioni relative ai titoli edilizi ed al relativo regime nonché l'individuazione degli interventi da assoggettare ai diversi tipi di titolo rientrano nella competenza tradizionalmente riservata alla normativa statale. I presupposti per la formazione dei titoli edilizi sono quelli previsti nell'ordinamento nazionale, il quale non riconosce la categoria delle opere di urbanizzazione indotta, ma solo la distinzione tra urbanizzazione primaria e secondaria. L'art. 3 del D.P.R. n. 380/2001 definisce interventi di nuova costruzione quelli di trasformazione edilizia del territorio, che ha ad oggetto la costruzione di un'opera di difesa spondale consistente nella sistemazione di massi di diversa dimensione con fondazione in alveo e sistemazione della parete su un tratto lungo 50 mt e con altezza variabile tra i 2,5 e i 3,5 m.

#### ABUSO EDILIZIO – POTERI DI AUTOTUTELA DEL DEMANIO PUBBLICO

La giurisprudenza nel dare applicazione all' articolo 35 D.P.R. n. 380/2001 ha evidenziato che la sua peculiarità consiste nel fatto che “l'abuso sia stato posto in essere su un'area demaniale, ovvero di proprietà pubblica, posto che in tale evenienza è l'amministrazione stessa che entrerà nel possesso dell'opera realizzata e, a rigore, non è neppure concepibile un soggetto privato proprietario” (Cons. Stato Sez. VI, 26/03/2021, n. 2558). In caso di opere abusive su suolo demaniale, l'art. 35 non reca una disposizione analoga a quella di cui all'art. 31, comma 5, secondo cui, in presenza di una valutazione di preminente interesse pubblico (esplicitata con delibera consiliare), le opere acquisite al patrimonio comunale possono essere mantenute invece che demolite. Questo però non toglie che ad una soluzione analoga possa giungersi anche nel caso contemplato dall'art. 35, in presenza di una acclarata rispondenza dell'opera realizzata all'interesse pubblico preminente. L'amministrazione comunale, deputata alla tutela urbanistica ed edilizia dell'area, quindi, in presenza delle valutazioni della Regione sull'utilità dell'opera e la sua rispondenza al pubblico interesse, è legittimata a deliberare il mantenimento dell'opera medesima insistente sull'alveo fluviale poiché in tal modo si tutela la proprietà pubblica.

Sarebbe del tutto irragionevole una interpretazione formalistica della disposizione che, in presenza di una acclarata funzionalità dell'opera abusiva all'interesse pubblico, ne imponesse comunque la demolizione riportando le condizioni dell'opera (nel caso di specie l'argine di un corso d'acqua) a pregressi stati di precarietà e pericolosità.

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 23/11/2022, (ud. 22/11/2022), n. 1004– Pres. Bellucci, Est. Arrivi**

#### ABUSO EDILIZIO - ORDINE DI DEMOLIZIONE – SEQUESTRO PENALE

Il sequestro di un immobile abusivo da parte dell'autorità giudiziaria penale non determina l'illegittimità dell'ordinanza di demolizione che lo attinge, ma soltanto l'eventuale differimento del termine fissato per la rimessa in pristino, decorrente dalla data del dissequestro, che sarà onere dell'interessato richiedere tempestivamente (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 27 aprile 2020, n. 2677; T.A.R. Napoli, Sez. IV, 21 marzo 2022, n. 1873; T.A.R. Palermo, Sez. I, 18 maggio 2022, n. 1629). È inoltre pacifico che la demolizione possa legittimamente essere ingiunta al proprietario dell'immobile, anche ove incolpevole degli abusi, questo trovandosi in un rapporto con la *res* tale da assicurare la restaurazione dell'ordine giuridico violato

(*ex multis*, Cons. Stato, Ad. Plen. 17 ottobre 2017, n. 9; Id., Sez. IV, 19 novembre 2018, n. 6494; Id., 23 dicembre 2020, n. 8283; Id., 10 maggio 2021, n. 3660).

#### ABUSO EDILIZIO – PRECARIETA'

La precarietà, propria delle opere appartenenti all'attività edilizia libera è un dato funzionale e non strutturale, essa va esclusa se il bene, ancorché amovibile, sia destinato al soddisfacimento di esigenze durevoli (*ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. VI, 17 agosto 2021, n. 5911; Id., 3 gennaio 2022, n. 8; T.A.R. Napoli, Sez. VI, 5 aprile 2022, n. 2334).

#### **T.A.R. Piemonte, sez. II, 06/12/2022, (ud. 01/12/2022), n. 1079 – Pres. Est. Bellucci**

##### REALIZZAZIONE DI BALCONE – AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA – CONSENSO CONDOMINIO

Occorre il consenso del condominio quando uno dei condomini intenda realizzare opere che modifichino la facciata dell'edificio (Cons. Stato, Sez. V, n. 6529/2003), in quanto è il condominio a dover verificare se vi sia, nel progetto da assentire, un'alterazione del decoro.

Tale principio ha una portata generale e si applica anche quando l'interessato ritenga che le innovazioni sulle parti comuni non avrebbero alcuna rilevanza estetica: salva la diversa espressa valutazione del condominio, non può l'Autorità amministrativa (ovvero il giudice amministrativo, in sede di impugnazione delle sue determinazioni) considerare irrilevanti le innovazioni sotto il profilo estetico (Cons. Stato, Sez. IV, 26 giugno 2012, n. 3772; Sez. IV, 10 marzo 2011, n. 1566).

Infatti, il “decoro architettonico delle facciate costituisce bene comune dell'edificio e pertanto ogni lavoro che su di esso sensibilmente incide, necessita dell'assenso dell'assemblea dei condomini, a prescindere dal giudizio sul risultato estetico dei lavori progettati” (Cass. II, 30/8/2004, n. 398).

I lavori edilizi, da eseguirsi su parti indicate come comuni del fabbricato e comportanti opere non connesse all'uso normale della cosa comune, devono essere preceduti dal previo assenso dei condomini, situazione questa che impone al Comune di accertare l'esistenza del consenso alla realizzazione da parte di tutti i condomini e, quindi, un preciso obbligo di istruttoria (TAR Campania, Napoli, VI, 16.11.2020, n. 5253).

#### **T.A.R. Piemonte, sez. II, 09/12/2022, (ud. 05/07/2022), n. 1099 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo**

##### PERMESSO DI COSTRUIRE IN DEROGA – PRESUPPOSTI - SINDACATO G.A.

Il permesso di costruire in deroga – anche ove rilasciato in applicazione delle norme premiali introdotte dall'art. 5, commi 9-14, del D.L. n. 70 del 2011 – costituisce sempre un istituto di carattere eccezionale rispetto all'ordinario titolo edilizio ed espressione di un potere ampiamente discrezionale, che si concretizza in una decisione di natura urbanistica giustificata dalla necessità di soddisfare esigenze straordinarie rispetto agli interessi primari garantiti dalla disciplina urbanistica generale, cui consegue anche la necessità di una previa delibera del Consiglio comunale. Su tali presupposti, i benefici previsti dall'art. 5 sono ammessi solo se rivolti alla razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente o a promuovere o agevolare la riqualificazione di aree degradate, nell'ottica di un miglioramento del tessuto urbano.

A fronte di attività ampiamente discrezionali quali sono quelle di pianificazione urbanistica – cui deve essere ricondotta la verifica della sussistenza delle condizioni per la deroga – il sindacato del giudice è limitato all'accertamento di vizi di macroscopica illogicità, irragionevolezza o grave travisamento dei fatti. Per sconfiggere le valutazioni dell'amministrazione non è sufficiente evidenziare la mera non condivisibilità del giudizio, dovendosi piuttosto dimostrare la sua palese inattendibilità e l'evidente insostenibilità; pertanto, ove non emergano travisamenti, pretestuosità o irrazionalità, ma solo margini di fisiologica opinabilità, il giudice amministrativo non può sovrapporre la propria valutazione a quella del competente organo amministrativo, “giacché diversamente egli sostituirebbe un giudizio opinabile (nella specie, quello del consiglio comunale circa la sussistenza di una situazione di degrado dell'area interessata dal progetto di edificazione in deroga al PRGC) con uno altrettanto opinabile (nella specie, quello contrario espresso dalla difesa di parte ricorrente), assumendo così un potere che la legge riserva all'Amministrazione” (cfr. TAR Piemonte, Sez. II, 02.05.2019, n. 538).



## ENTI PUBBLICI

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 8/11/2022, (ud. 14/11/2022), n. 971 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi**

CONSORZI DI IRRIGAZIONE E BONIFICA – NATURA GIURIDICA - GIURISDIZIONE

È pacifico che i consorzi di bonifica appartengono al novero degli enti pubblici economici. Mentre i "consorzi di irrigazione e bonifica", ossia consorzi di miglioramento fondiario dotati anche di funzioni di bonifica, appartengono alla categoria degli enti di diritto privato dotati (anche) di funzioni d'interesse generale. Quando la materia dell'agricoltura è stata trasferita alle regioni, la natura privatistica dei consorzi di irrigazione e bonifica è stata confermata con le leggi delle rispettive Regioni di riferimento, ossia la Lombardia e il Piemonte.

Acclarata la natura strutturalmente privata dell'ente, ha natura privata anche l'atto di nomina dell'amministratore. Esso è un atto che segue la disciplina dell'organizzazione interna dell'ente e che, in quanto espressivo di autonomia negoziale e non di pubblico potere, impatta su posizioni di diritto soggettivo. Valgono, mutatis mutandis, le medesime considerazioni espresse dalle Sezioni Unite della Cassazione sulla giurisdizione (ordinaria) in relazione agli atti di nomina e revoca degli amministratori delle società partecipate o controllate dalla pubblica amministrazione.

Non ricorre alcuno dei due presupposti normativi sanciti dall'art. 7, co. 2, cod. proc. amm. che determinano, in base al modello della geometria variabile, l'attrazione di tali tipologie di atti al diritto pubblico e alla giurisdizione amministrativa: nessuna norma di legge dispone l'equiparazione dei consorzi di irrigazione e bonifica alla pubblica amministrazione rispetto alla nomina delle cariche direttive né, tantomeno, assoggetta l'elezione degli amministratori alla disciplina procedimento amministrativo.

ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO – NOZIONE FUNZIONALE DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

L'organismo di diritto pubblico (art. 3, co. 1, lett. d, d.lgs. 50/2016) costituisce il plastico esempio di equiparazione legale (ex art. 7, co. 2, cod. proc. amm.) degli enti strutturalmente privati alle pubbliche amministrazioni, equiparazione che, in base al modello a geometria variabile, vale unicamente ai fini del rispetto delle regole dell'evidenza pubblica. Proprio in relazione agli organismi di diritto pubblico, la giurisprudenza ha espressamente sancito che «[l]a nozione di ente pubblico nell'attuale assetto ordinamentale non può, infatti, ritenersi fissa ed immutabile. Non può ritenersi, in altri termini, che il riconoscimento ad un determinato soggetto della natura pubblicistica a certi fini, ne implichi automaticamente e in maniera immutabile la integrale sottoposizione alla disciplina valevole in generale per la pubblica amministrazione. Al contrario, l'ordinamento si è ormai orientato verso una nozione funzionale e cangiante di ente pubblico. Si ammette ormai senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica. Questa nozione "funzionale" di ente pubblico, che ormai predomina nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale, ci insegna, infatti, che il criterio da utilizzare per tracciare il perimetro del concetto di ente pubblico non è sempre uguale a se stesso, ma muta a seconda dell'istituto o del regime normativo che deve essere applicato e della ratio ad esso sottesa. Occorre, in altri termini, di volta in volta domandarsi quale sia la funzione di un certo istituto, quale sia la ratio di un determinato regime "amministrativo" previsto dal legislatore, per poi verificare, tenendo conto delle caratteristiche sostanziali del soggetto della cui natura si controverte, se quella funzione o quella ratio richiedono l'inclusione di quell'ente nel campo di applicazione della disciplina pubblicistica. La conseguenza che ne deriva è, come si diceva, che è del tutto normale, per così dire "fisiologico", che ciò che a certi fini costituisce un ente pubblico, possa non esserlo ad altri fini, rispetto all'applicazione di altri istituti che danno rilievo a diversi dati funzionali o sostanziali.

Emblematica, in tal senso, è la figura dell'organismo di diritto pubblico, che è equiparato sì all'ente pubblico quando aggiudica contratti (ed è sottoposto alla disciplina amministrativa dell'evidenza pubblica), rimanendo, però, di regola, nello svolgimento di altre attività, un soggetto che tendenzialmente opera secondo il diritto privato» (Cons. Stato, Sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660).

## **FORZE ARMATE E FORZE DELL'ORDINE**

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 21/11/2022, (ud. 09/11/2022), n. 988 – Pres. Prospero, Est. Cerroni**

**PROCEDIMENTO DISCIPLINARE – PREGIUDIZIALE PENALE**

Il Collegio è ben conscio dell'esistenza di un discorde orientamento della giurisprudenza amministrativa di segno restrittivo per cui devono ritenersi estranee alla previsione normativa di cui al terzo periodo dell'art. 1393 cod. ord. mil. le condotte penalmente illecite tenute in occasione del servizio, ma in violazione dei relativi doveri. Secondo tale indirizzo esegetico deve ritenersi che ricorra l'ipotesi di differimento del procedimento disciplinare, quando il dipendente sia stato coinvolto nel processo per l'aver svolto il proprio lavoro, e cioè quando si sia trattato dello svolgimento dei suoi obblighi istituzionali e vi sia un nesso di strumentalità tra l'adempimento del dovere ed il compimento dell'atto o del comportamento (e dunque quando l'assolvimento diligente dei compiti specificamente lo richiedeva), e non anche quando la condotta oggetto della contestazione sia stata posta in essere in occasione dell'attività lavorativa o quando sia di per sé meritevole di una sanzione disciplinare (cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 13/09/2019, n.4521; T.A.R. Salerno, (Campania) sez. I, 03/02/2020, n.195).

Tuttavia, opinando in senso contrario, il Collegio è dell'avviso che non possa rilevare qualsiasi violazione dei doveri di servizio, a pena di svuotare di ogni spazio applicativo la fattispecie derogatoria in esame (cfr. T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 08/10/2021, (ud. 29/09/2021, dep. 08/10/2021), n.10391): *mutatis mutandis*, ai fini del superamento della pregiudiziale penale potrà assumere rilevanza quella condotta tenuta in infrazione dei predetti doveri che si appalesi in nessuna misura idonea a realizzare un interesse o un fine proprio dell'Amministrazione in guisa da recidere qualsivoglia nesso di strumentalità con l'attività di servizio e proiettare il contegno in una dimensione autonomamente rilevante che elide il temuto conflitto di interessi tra Militare e Amministrazione.

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 23/11/2022, (ud. 09/11/2022), n. 1013 – Pres. Prospero, Est. Malanetto**

**RAPPORTI FRA PROCEDIMENTO DISCIPLINARE E PROCEDIMENTO PENALE**

Essendo del tutto evidente che la prosecuzione del procedimento disciplinare pur a fronte di una archiviazione in sede penale si fonda sull'assunto di una diversa valutazione dei fatti nei due contesti disciplinare e penale, è altrettanto evidente che un provvedimento (per altro non suscettibile di definitività) che attesta l'irrilevanza penale delle condotte non rappresenta certo, ai fini del procedimento disciplinare, un pieno accertamento.

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 02/12/2022, (ud. 09/11/2022), n. 1071 – Pres. Prospero, Est. Cerroni**

**PROVVEDIMENTO DI DISTACCO PROVVISORIO – INCOMPATIBILITÀ AMBIENTALE -  
MOTIVAZIONE**

L'Amministrazione accede ad una nozione di incompatibilità ambientale sempre più ampia e disancorata dall'unico referente normativo rinvenibile nell'ordinamento all'art. 3 legge n. 97/2001, dettato con espresso riferimento alle fattispecie di rinvio a giudizio per alcuni dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383: la norma enuclea alcuni capisaldi concettuali che non possono non sovvenire sul piano squisitamente interpretativo all'inquadramento della fattispecie concreta, specie allorché statuisce che le ragioni di inopportunità sono predicabili rispetto all'ufficio di appartenenza ("in presenza di

evidenti motivi di opportunità circa la permanenza del dipendente nell'ufficio in considerazione del discredito che l'amministrazione stessa può ricevere da tale permanenza”) e non già con riferimento alle persone coinvolte a vario titolo nel procedimento penale (così anche la pronuncia di questo Tribunale n. 881/2021 “il presupposto essenziale del trasferimento per incompatibilità ambientale è che sussista obiettivamente una situazione di fatto per effetto della quale la permanenza dell’impiegato in una determinata sede è di nocimento al prestigio dell’amministrazione, cfr. Cons. Stato, Sez. III, 22 agosto 2012, n. 4587, TAR Sardegna, Sez. II. 21 febbraio 2018, n. 142”). In altri termini, propugnare una incompatibilità ambientale soggettiva – ossia tarata sui singoli colleghi o collaboratori - equivale a coniare un istituto “ambulatorio” che persegue in via sproporzionata le esigenze cautelari dell’amministrazione con sacrificio eccessivo delle posizioni soggettive del dipendente distaccato, il quale resta esposto a reiterati trasferimenti a misura dell’emersione dei profili di coinvolgimento processuale dei colleghi.

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 19/12/2022, (ud. 14/12/2022), n. 1158 – Pres. Prospero, Est. Cerroni**

SANZIONE DISCIPLINARE – ONERE MOTIVAZIONALE

Si ritiene rispettato l’onere motivazionale legalmente scandito allorché “il provvedimento amministrativo riporta in maniera intellegibile le ragioni, ancorché per relationem, che rendono palese l’iter logico-giuridico seguito dall’autorità emanante l’atto, senza che sia necessaria una estesa confutazione di tutte le giustificazioni addotte dall’incolpato contro la contestazione degli addebiti (cfr. ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 8 maggio 2007, n. 3754) in quanto risultano indicati la qualificazione giuridica data al fatto, il carattere pregiudizievole per gli interessi dell’amministrazione del comportamento tenuto dal soggetto e le ragioni poste alla base del provvedimento” (Consiglio di Stato, Sez. I, adunanza del 22 febbraio 2012, parere n. 1220/2010). Siffatto opinare è ulteriormente suffragato dalla tenuità dei fatti che danno la stura a sanzioni di corpo, e non di stato, incidenti in minor misura sullo status giuridico del dipendente, di tal ché il relativo regime formale e procedurale si connota per essere più semplice e meno rigoroso, “non necessitando di motivazione dettagliata ed argomentata con confutazione di ciascuno degli argomenti difensivi esposti dal militare” (cfr. TAR Sicilia – Catania, sez. III, 1° marzo 2011, n. 512).

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 29/12/2022, (ud. 14/12/2022), n. 1214 – Pres. Prospero, Est. Cerroni**

PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

L’art. 1398 cod. ord. Mil non detta tassativamente un dies ad quem entro cui deve prendere abbrivio l’atto di impulso disciplinare, bensì si limita ad impiegare una clausola elastica – compendiata nella locuzione “senza ritardo” – peraltro non presidiata da alcuna conseguenza procedimentale in termini di decadenza o consumazione del potere disciplinare, come invece previsto per le sanzioni di stato (cfr. art. 1392 cod. ord. mil.) e nel pubblico impiego privatizzato (cfr. art. 55-bis, co. 9 d.lgs. 165/2001).

L’intrinseca elasticità insita nella clausola “senza ritardo” evoca, in sede applicativa, un giudizio sintetico-comparativo che contempera, secondo un canone di ragionevolezza, lo spatium temporis occorrente alla maturazione delle valutazioni interne alla linea gerarchica circa la rilevanza disciplinare della condotta posta sotto esame, con le indefettibili prerogative difensive dell’incolpato, che scontrerebbe comprensibili difficoltà a fronteggiare addebiti di fatti viepiù risalenti nel tempo. Tale indirizzo ermeneutico trova ampia condivisione nella giurisprudenza amministrativa secondo la quale la legge “sottopone l’esercizio del potere disciplinare ad una generale regola di tempestività, da valutarsi secondo criteri di ragionevolezza in relazione al momento di conoscenza dei fatti avuta dall’Amministrazione e considerate le condizioni di concreta e fondata possibilità di esercizio del potere da parte dell’organo procedente, anche al fine di contemperare, da una parte, l’esigenza dell’Amministrazione di valutare con ponderazione il comportamento del militare sotto il profilo disciplinare e dall’altra di evitare che un’eccessiva distanza di tempo dai fatti possa rendere più difficile per l’inquisito l’esercizio del diritto di difesa” (cfr. ex multis, T.A.R. Trieste, (Friuli-Venezia Giulia) sez. I, 03/11/2021, n.326; T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. IV,

26/08/2021, n.1950; T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. I, 16/07/2021, n.2219; Consiglio di Stato sez. II, 20/02/2020, n.1296).

Parimenti, rinviene avallo nel diritto vivente anche la considerazione circa la non perentorietà della previsione in parola rimarcando che “la prescrizione di procedere senza ritardo alla contestazione degli addebiti non riveste carattere perentorio, bensì sollecitatorio o propulsivo, dal momento che nessun effetto estintivo del procedimento o di decadenza dal potere disciplinare sono previsti per la sua inosservanza” (cfr. T.A.R. Potenza, (Basilicata) sez. I, 30/11/2017, n.737).

## INFORMATIVA ANTIMAFIA

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 12/12/2022, (ud. 19/10/2022), n. 1105 – Pres. Prospero, Est. Risso**

INTERDITTIVA ANTIMAFIA – INCAPACITÀ GIURIDICA – INCENTIVI PUBBLICI

In presenza di una informativa antimafia interdittiva adottata dal Prefetto, con la quale si dà atto della sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, da parte della criminalità organizzata, nei confronti della società che goda dei benefici energetici, il Gse si trova nella posizione vincolata di non poter più consentire l'erogazione degli incentivi pubblici in favore di detta società. (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-ter, 22 febbraio 2017, n. 2692).

La natura vincolata della determinazione adottata dal Gse impone di far decorrere gli effetti risolutivi a decorrere dalla data di adozione dell'interdittiva antimafia. Da quella data, infatti, la ricorrente ha perduto la capacità di poter porre in essere e/o mantenere rapporti negoziali con la pubblica amministrazione.

Sul punto si richiamano le fondamentali sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 6 aprile 2018 n. 3 e 26 ottobre 2020, n. 23.

La prima ha chiarito che “il provvedimento di cd. “interdittiva antimafia” determina una particolare forma di incapacità giuridica, e dunque la insuscettività del soggetto (persona fisica o giuridica) che di esso è destinatario ad essere titolare di quelle situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi, interessi legittimi) che determinino (sul proprio cd. lato esterno) rapporti giuridici con la Pubblica Amministrazione” e che “Si tratta di una incapacità giuridica prevista dalla legge a garanzia di valori costituzionalmente garantiti e conseguente all'adozione di un provvedimento adottato all'esito di un procedimento normativamente tipizzato e nei confronti del quale vi è previsione delle indispensabili garanzie di tutela giurisdizionale del soggetto di esso destinatario”.

La seconda, seguendo e proseguendo il percorso logico-giuridico della prima Adunanza Plenaria, ha precisato che “Il legislatore ha adottato, dunque, un sistema di estremo rigore, onde evitare che le pubbliche amministrazioni (o, più precisamente, i soggetti indicati all'art. 83, co. 1 e 2 del d. lgs. n. 159/2011) possano entrare in contatto con soggetti colpiti da cause di decadenza, di sospensione o di divieto, di cui all'art. 67, ovvero che siano destinatari di un tentativo di infiltrazione mafiosa; e ciò al fine di evitare che tali soggetti possano condizionare le scelte e gli indirizzi delle amministrazioni pubbliche, ledendo i principi di legalità, imparzialità e buon andamento riconosciuti dall'art. 97 Cost., ovvero possano incidere sul leale e corretto svolgimento della concorrenza tra imprese ovvero ancora possano appropriarsi a qualunque titolo di risorse pubbliche (beni, danaro o altre utilità)” chiarendo che “la interdittiva antimafia attiene ad una valutazione del soggetto in quanto tale, al di là del singolo rapporto intrattenuto con l'amministrazione pubblica, e che, ove sopravvenuta, riverbera le proprie conseguenze ab externo su tale rapporto. Non si tratta, dunque, del riconoscimento alla pubblica amministrazione di un potere autoritativo, unilateralmente e discrezionalmente (se non liberamente) esercitato onde influire sul rapporto instaurato con il privato, bensì dell'accertamento dell'insussistenza della capacità del soggetto (per pericolo di infiltrazioni mafiose) ad essere titolare di rapporti con la pubblica amministrazione. Benché intervenga in occasione di uno specifico rapporto con l'amministrazione, tale accertamento ha

per oggetto fenomeni a questo esterni (e non afferenti al contenuto del provvedimento o del negozio giuridico), i quali coinvolgono, più in generale, la persona (fisica o giuridica) del privato, determinando una forma di incapacità del soggetto” e che “...la revoca e il recesso...si applicano anche quando gli elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa siano accertati successivamente alla stipula del contratto, alla concessione dei lavori o all’autorizzazione del subcontratto” (art. 92, co. 4). In sostanza, ciò che, in contemperamento della pluralità di esigenze connesse alla tutela di interessi pubblici e privati, viene effettuato dai soggetti di cui all’articolo 83 (rilascio di autorizzazioni o concessioni, erogazione di contributi e simili, stipulazione di contratti) avviene sotto la rigida condizione dell’accertamento della stessa capacità del soggetto privato ad essere parte del rapporto con la pubblica amministrazione, con la ovvia conseguenza che – laddove per il tramite dell’informazione antimafia interdittiva tale capacità venga accertata come insussistente – non possono che manifestarsi in termini di nullità sia i provvedimenti amministrativi rilasciati (per difetto di un elemento essenziale del medesimo, ex art. 21-septies l. n. 241/1990), sia il contratto stipulato con soggetto incapace...ciò che consegue alla interdittiva antimafia non costituisce un “fatto” sopravvenuto che determina la revoca del provvedimento emanato ovvero la risoluzione del contratto per factum principis, bensì il (pur tardivo) accertamento della insussistenza della capacità del soggetto ad essere parte del rapporto con l’amministrazione pubblica: quella incapacità che – laddove fosse stata, come di regola, previamente accertata – avrebbe escluso in radice sia l’adozione di provvedimenti sia la stipula di contratti”, con l’ulteriore precisazione che “le disposizioni degli articoli 92 e 94 intendono affermare per il tramite del non appropriato riferimento agli istituti della “revoca” (del provvedimento) e del “recesso” (dal contratto), che l’accertamento dell’intervenuta “condizione risolutiva” altro non è che l’accertamento successivo (consentito dalla legge) dell’incapacità giuridica del soggetto ad essere destinatario di provvedimenti amministrativi ovvero ad essere parte del contratto ad evidenza pubblica. A ciò consegue, quanto ai provvedimenti di concessione di benefici economici, comunque denominati, che l’intervenuto accertamento dell’incapacità del soggetto, cui si riconnette la “precarietà” degli effetti dei medesimi, espressamente enunciata dalle norme, esclude che possa esservi legittima ritenzione delle somme da parte del soggetto beneficiario (ma giuridicamente incapace)... Allo stesso modo, nelle ipotesi di contratto stipulato con la pubblica amministrazione, l’accertamento dell’incapacità comporta l’insuscettività dello stesso ad essere fonte di obbligazioni in capo alla pubblica amministrazione nei confronti del soggetto incapace”.

## ISTRUZIONE

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 22/12/2022, (ud. 13/12/2022), n. 1184 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi**

**DIRITTO SOCILAE ALL’ISTRUZIONE – AUTOREFEZIONE – INTERESSE LEGITTIMO**

Come già osservato nei precedenti della Sezione (cfr. T.A.R. Torino, Sez. II, 5 aprile 2022, n. 323; Id., 26 luglio 2022, n. 686), questo Tribunale condivide il principio di diritto espresso dalle Sezioni Unite della Cassazione, per cui «un diritto soggettivo perfetto e incondizionato all'autorefezione individuale, nell'orario della mensa e nei locali scolastici, non è configurabile e, quindi, non può costituire oggetto di accertamento da parte del giudice ordinario, in favore degli alunni della scuola primaria e secondaria di primo grado, i quali possono esercitare diritti procedurali, al fine di influire sulle scelte riguardanti le modalità di gestione del servizio mensa, rimesse all'autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche, in attuazione dei principi di buon andamento dell'amministrazione pubblica» (Cass. Civ., Sez. Un., 30 luglio 2019, n. 20504). Del resto, anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha inquadrato la pretesa nell'ambito dell'interesse legittimo, evidenziando come l'istanza all'autorefezione debba essere oggetto di una valutazione discrezionale dalla scuola, da eseguirsi ponendo in debito bilanciamento gli interessi individuali di coloro che chiedono di consumare il cibo portato da casa con gli interessi pubblici

potenzialmente confliggenti, tenuto conto delle risorse a disposizione dell'amministrazione (Cons. Stato, Sez. VI, 5 ottobre 2020, nn. 5839 e 5792).

Giacché la pretesa all'autorefezione non è un diritto soggettivo, a cui corrisponde la posizione di obbligo dell'istituto, bensì un interesse legittimo intermediato dal potere amministrativo in ordine all'organizzazione del servizio scolastico, la domanda, per come sviluppata, non può essere accolta.

L'accoglimento è impedito pur riqualificando l'azione come domanda di accertamento della fondatezza dell'istanza ex art. 31, co. 3, cod. proc. amm. e di condanna pubblicistica ex art. 34, co. 1, lett. c), cod. proc. amm., non solo poiché la condanna pubblicistica presuppone l'accoglimento della domanda di annullamento, ma anche perché il rimedio non è esperibile in presenza di poteri discrezionali, quale è il potere della scuola di organizzare il servizio scolastico per il tempo della mensa, tenuto conto dell'impossibilità, per il giudice, di sostituirsi alle valutazioni dell'amministrazione, per di più prima che il relativo potere, per gli anni scolastici a venire, sia stato esercitato (art. 34, co. 2, cod. proc. amm.).

## **PATENTE DI GUIDA**

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 15/12/2022, (ud. 21/06/2022 – 12/12/2022), n. 1133 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo**

**PATENTE DI GUIDA – REVISIONE – NATURA GIURIDICA - MOTIVAZIONE**

La misura della revisione della patente di guida di cui all'art. 128 D.Lgs. n. 285/1992 non costituisce una sanzione amministrativa, sia pure accessoria, ma un provvedimento funzionale alla garanzia della sicurezza della circolazione stradale e, dunque, misura cautelare/preventiva volta a sottoporre il titolare della patente a una verifica della persistenza della sua idoneità alla guida (cfr. ex multis Cons. Stato, Sez. I, 21.05.2020, n. 935; Cons. Stato, Sez. IV, 3.10.2018, n. 5682). Essa non presuppone, pertanto, l'accertamento di una violazione delle norme sul traffico o di quelle penali o civili, ma è adottata in dipendenza di qualunque episodio che giustifichi un ragionevole dubbio sul possesso dei requisiti di idoneità psicofisica o tecnica alla conduzione del mezzo, non essendo necessaria la certezza in ordine al venir meno degli stessi (Cons. Stato, Sez. VI, 4.01.2021, n. 44).

Ne consegue che l'estensione dell'obbligo di motivazione deve essere valutata alla luce della natura e della funzione del provvedimento di revisione della patente. A tale riguardo, è sufficiente che, nel corpo del provvedimento, l'amministrazione abbia descritto il contesto fattuale, la condotta tenuta da soggetto e le ragioni che inducono a dubitare della permanenza dei requisiti psicofisici di idoneità alla guida, anche per relationem tramite il richiamo ad altri atti amministrativi. Come noto, l'art. 3, comma 3, della legge n. 241/1990 stabilisce espressamente che "se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama". Viene pacificamente ammessa, pertanto, la possibilità per l'amministrazione di motivare i propri provvedimenti menzionando e rinviando ad altri atti dai quali siano desumibili le ragioni che hanno condotto all'adozione del provvedimento (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. III, 17.08.2022, n. 11179).

## PROFESSIONI E MESTIERI

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 25/11/2022, (ud. 26/10/2022), n. 1026 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi**

GUIDE AMBIENTALI ESCURSIONISTICHE – PROFESSIONE NON REGOLAMENTATA -  
RIPARTO DI COMPETENZA STATO-REGIONI – SUCCESSIONE FRA LEGGI

A livello nazionale, la GAE, in quanto professione non regolamentata, rientra nella disciplina della l. 4/2013, contenente le previsioni generali sull'esercizio delle professioni non organizzate o senza albo.

Viceversa, nella Regione Piemonte, la GAE costituisce una professione regolamentata, perché esercitabile unicamente a seguito di un percorso abilitativo e previa iscrizione in albi provinciali. Il regime giuridico regionale delle GAE è contenuto nella l.r. Piemonte 33/2001, recante la disciplina delle professioni turistiche, così come integrata dalla Delibera di Giunta Regionale (D.G.R.) n. 27-11643/2009, di attuazione della predetta legge regionale.

Il corpus normativo regionale è illegittimo, in quanto contrastante con l'assetto delle competenze legislative delineato dall'art. 117 cost.

L'art. 117, co. 3, cost., per come modificato con la riforma del Titolo V disposta con l. cost. 3/2001, include le "professioni" tra le materie di legislazione concorrente tra lo Stato e le regioni. Pertanto, per consolidato orientamento della Corte Costituzionale, l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni solamente la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle regioni dar vita a nuove figure professionali (ex plurimis, Corte Cost., 20 luglio 2007, n. 300; Id., 8 maggio 2009, n. 138; Id., 15 aprile 2010, n. 132; Id., 23 maggio 2013, n. 98; Id., 8 settembre 2020, n. 209).

Il principio sopra riportato vale anche per le professioni turistiche, poiché l'attribuzione della materia delle professioni alla competenza dello Stato prescinde dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario (Corte Cost., 20 giugno 2008, n. 222; Id., 29 ottobre 2009, n. 271; Id., 15 aprile 2010, n. 132; Id., 25 giugno 2015, n. 117). In altri termini, la disciplina delle professioni turistiche non rientra nella materia del "turismo", appartenente alla competenza residuale delle regioni ex art. 117, co. 4, cost., ma nella materia delle "professioni" ex art. 117, co. 3, cost., con la conseguenza che le regioni non possono ritrarre dall'afferenza al settore del turismo la potestà di introdurre nuove figure professionali regolamentate (Cons. Stato, Sez. V, 26 agosto 2020, n. 5213).

L'apertura al mercato delle professioni è, inoltre, un indirizzo imposto dal principio eurounitario di libera concorrenza e dalla direttiva 2006/123/CE che, anche a salvaguardia della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, limita la facoltà degli stati membri di subordinare l'accesso ad attività professionali ad un regime di autorizzazione (tra cui i titoli abilitanti) se non per motivi imperativi d'interesse generale (art. 9). La materia delle professioni si interseca, perciò, anche con la materia, di competenza statale esclusiva, della tutela della concorrenza ex art. 117, co. 2, lett. e), cost., circostanza che avvalorava la necessità di un intervento statale unitario per l'istituzione di nuove professioni regolamentate.

L'accertamento dell'illegittimità costituzionale della normativa piemontese non necessita della rimessione di apposita questione alla Corte Costituzionale, per due ordini di ragioni.

In primo luogo, le disposizioni sopra segnalate della l.r. Piemonte 33/2001 devono ritenersi abrogate, poiché divenute ex post incompatibili con i principi fondamentali della materia delle professioni dettati dal legislatore nazionale.

Occorre, infatti, considerare che l'art. 10 l. 62/1953 (legge Scelba) prevede che le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali in materie a competenza legislativa ripartita tra Stato e regioni abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse e che siano entrate in vigore in epoca precedente. Come chiarito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la norma citata non è mai stata

abrogata esplicitamente né implicitamente e, pertanto, essa ancora oggi è idonea a fondare l'abrogazione delle leggi di regioni a statuto ordinario per contrasto con norme statali sopravvenute emanate in materie a legislazione concorrente. Tale conclusione si impone tanto più per il fatto che l'art. 10 l. 62/1953 è espressione di quello stesso principio di cedevolezza sul quale si fonda anche l'art. 1, co. 2, l. 131/2003 (legge La Loggia), che, relativamente alle materie di competenza statale esclusiva, afferma la perdita di efficacia di norme regionali per effetto della sopravvenienza di norme statali contrastanti (Cons. Stato, Ad. Plen, 7 aprile 2008, n. 2).

Pertanto, la l.r. Piemonte 33/2001, laddove regola l'accesso e l'esercizio delle professioni turistiche, demandando alla Giunta la loro individuazione, deve ritenersi abrogata dalla sopravvenienza dei principi fondamentali dettati dal d.lgs. 30/2006 e dalla l. 4/2013, in applicazione dell'art. 10 l. 62/1953. Nel medesimo senso si è espressa, del resto, la Corte Costituzionale, che ha dichiarato inammissibile una questione di costituzionalità sollevata con riferimento a una previsione della legislazione campana in materia di professioni turistiche, da reputarsi abrogata per sopravvenuto contrasto con il principio fondamentale sancito dall'art. 4 d.lgs. 30/2006 (Corte Cost., 25 giugno 2015, n. 117).

In secondo luogo, il profilo di contrasto con l'art. 117 cost., con riferimento specifico alle GAE, emerge dalla D.G.R. n. 27-11643/2009, che, in quanto fonte normativa secondaria, è suscettibile di disapplicazione da parte del giudice, senza necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale.

Se è vero che la regolamentazione generale delle professioni turistiche è contenuta in una legge (l.r. 33/2001), è anche vero che l'istituzione della specifica figura professionale di GAE è stata disposta con la D.G.R. n. 27-11643/2009. La legge regionale detta la cornice normativa, prescrivendo la necessità di titoli abilitativi e dell'iscrizione ad albi provinciali, ma demanda l'individuazione delle professioni richiedenti specifiche competenze e dei percorsi formativi strumentali all'abilitazione ad apposito atto deliberativo della Giunta regionale. Ed è proprio la Giunta, con la predetta D.G.R. n. 27-11643/2009, ad aver incluso la GAE tra le professioni in questione e averne delineato i requisiti e l'iter di abilitazione.

#### DISAPPLICAZIONE NORMATIVA – ANNULLAMENTO – NOTIFICAZIONE RICORSO

È ormai assodato il potere del giudice amministrativo di disapplicare, anche d'ufficio, gli atti regolamentari illegittimi non ritualmente impugnati, sia quando il provvedimento avverso contrasti con essi (Cons. Stato, Sez. V, 26 febbraio 1992, n. 154), sia quando vi si conformi (Cons. Stato, Sez. V, 24 luglio 1993, n. 799). In entrambi i casi, il fondamento del potere di disapplicazione risiede nella natura normativa e non semplicemente amministrativa del regolamento e nella necessità per il giudice di assicurare piena applicazione al principio di gerarchia delle fonti, accordando primazia a quella di rango superiore (cfr. ex multis, Cons. Stato, Sez. V, 10 gennaio 2003, n. 35; Id, 3 febbraio 2015, n. 515; Id., Sez. III, 30 gennaio 2017, n. 367).

Corollario dei suesposti principi è che il potere di disapplicazione del giudice amministrativo, per sua intima struttura, non richiede che siano evocate in giudizio le autorità che quel regolamento hanno adottato, perché l'atto normativo, dopo la pronuncia del giudice, continua a conservare la sua efficacia nell'ordinamento giuridico. La notificazione del ricorso è indispensabile qualora la pronuncia del giudice abbia la capacità di eliminare dall'ordinamento gli atti oggetto di gravame, perché l'autorità emanante ha un interesse, tutelato dall'art. 24 cost., alla loro conservazione (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 8 febbraio 2016, n. 475). La disapplicazione, invece, si sostanzia in un'operazione ermeneutica delle norme che disciplinano il rapporto controverso, per cui il giudice la può compiere d'ufficio (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 14 luglio 2014, n. 3623; Id., Sez. I, 25 giugno 2020, n. 1224).



## PUBBLICO IMPIEGO E CONCORSI

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 16/11/2022, (ud. 28/09/2022), n. 975 – Pres. Bellucci, Est. Faviere**  
CONCORSO DOCENTI - GRADUATORIA - NOTIFICA AL CONTROINTERESSATO –  
PRINCIPIO DEL CONTRADDITTORIO

Costituisce principio cardine del processo amministrativo quello per cui nessun soggetto può subire una statuizione del giudice se non è stato regolarmente citato in giudizio o non ha comunque avuto la possibilità di partecipare al processo per far valere le proprie ragioni. Nel processo amministrativo il principio del contraddittorio tende a garantire che la decisione del giudice sia il frutto di una cognizione assolutamente completa, talché un ricorso, come quello in esame, avente ad oggetto la richiesta di annullamento di una graduatoria, è inammissibile in caso di mancata notifica del ricorso ad almeno uno dei controinteressati utilmente collocati nella stessa.

È altrettanto pacifico in giurisprudenza che, in caso di mancata notifica del ricorso introduttivo ad almeno una delle parti controinteressate, il giudice amministrativo non può fare altro che statuire sul vizio di inammissibilità del gravame, ai sensi dell'art. 41, comma 2, D.Lgs. n. 104/2010 (cfr. ex multis T.A.R. Puglia Bari Sez. III, 10/04/2021, sent. n. 606, TAR Piemonte, sez. II, 01/07/2022, sent. n. 608, TAR Piemonte, sez. II, 14/07/2022, sent. n. 666).

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 03/11/2022, (ud. 28/09/2022), n. 931 – Pres. Bellucci, Est. Faviere**  
GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA – ATTO DI RICOSTRUZIONE DELLA CARRIERA –  
NATURA GIURIDICA - GIURISDIZIONE

La pronuncia sull'inquadramento giuridico ed economico del ricorrente (oggetto dell'atto impugnato di ricostruzione della carriera), vale a dire su aspetti tipici del rapporto lavorativo in atto che traggono origine dal contratto di lavoro stipulato, implicherebbe nuove questioni di cognizione attinenti a tale rapporto e non si limiterebbe all'ottemperanza della sentenza.

La giurisdizione su tali tipologie di atti gestionali è pacificamente rimessa al giudice ordinario, ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs. n. 165/2001. Infatti, la giurisprudenza ha evidenziato che “nel lavoro pubblico privatizzato, ai sensi della riforma del pubblico impiego introdotta, da ultimo, con l'art. 63 del d.lgs. n. 165/2001, i provvedimenti di inquadramento si sono trasformati in atti di autonomia privata, espressione della potestà organizzativa e gestionale dei rapporti di lavoro già costituiti, propria del pubblico impiego contrattualizzato, in quanto tali assoggettati ai principi fondamentali del diritto privato” (T.A.R. Campania Salerno Sez. II Sent., 26/01/2012, n. 143).

Non rileva, in punto di individuazione del giudice naturale, il fatto che si versi in un giudizio di ottemperanza poiché con tale tipologia di rito, benché munita di una cognizione estesa al merito della controversia, non è possibile derogare agli ordinari criteri di riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario. Diversamente operando, infatti, si assisterebbe ad una surrettizia estensione del perimetro della cognizione attribuita a questo giudice nelle materie rimesse invece alla giurisdizione ordinaria. La rigidità dei confini della cognizione del giudice amministrativo nelle materie devolute al giudice ordinario è stata rimarcata dalla giurisprudenza che ha avuto modo di affermare che “Il giudizio di ottemperanza in relazione ai giudicati del giudice ordinario secondo la testuale previsione di cui all'art. 112 del D.Lgs. n. 104 del 2010 è attivabile solamente al fine di ottenere l'adempimento dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi, per quanto concerne il caso deciso, al giudicato, cioè per dare esecuzione a specifiche statuizioni rimaste ineseuite, e non anche per introdurre nuove questioni di cognizione, per di più riservate alla giurisdizione del giudice ordinario” (T.A.R. Campania Napoli Sez. V, 22/04/2022, n. 2784).

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 22/11/2022, (ud. 25/11/2022), n. 1035 – Pres. Est. Bellucci**

SOSPENSIONE GIUDIZIO – ESTINZIONE

In caso di sospensione dipendente dalla pendenza di questione di costituzionalità sollevata in una diversa causa (sospensione impropria), il termine di 90 giorni stabilito dall'art. 80, comma 1, c.p.a., avente natura perentoria, decorre dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del provvedimento della Corte Costituzionale (Cons. Stato, A.P., 15.10.2014, n. 28; TAR Campania, Napoli, IV, 4.11.2019, n. 5217).

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 30/11/2022, (ud. 26/10/2022), n. 1055 – Pres. Bellucci, Est. Faviere**

INSEGNANTI - ESCLUSIONE PROCEDURA CONCORSUALE – PROVVEDIMENTO VINCOLATO

Come costantemente sostenuto da un consolidato orientamento giurisprudenziale “L'esclusione di un candidato obiettivamente privo dei necessari titoli dal concorso pubblico al quale chiede di partecipare costituisce atto dovuto, alla cui formazione la partecipazione dell'interessato non può fornire alcun utile contributo (art. 21 octies della legge 7 agosto 1990, n. 241)” (Cons. Stato Sez. VI Sent., 26/09/2011, n. 5369). “L'accertamento dell'inesistenza o della non valutabilità di taluni titoli già dichiarati dai candidati di un pubblico concorso e provvisoriamente valutati ai fini dell'attribuzione del punteggio, infatti, vincola l'Amministrazione procedente a modificare in conformità detto punteggio e ad adottare ogni consequenziale statuizione in ordine alla partecipazione del candidato alla procedura selettiva. Trattandosi di provvedimento completamente vincolato, l'omissione della comunicazione di avvio non ne comporta l'annullabilità, ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'art. 14 della legge 11 febbraio 2005, n. 15” (T.A.R. Piemonte Torino Sez. I, 08/03/2006, n. 1180).

Parte della giurisprudenza, inoltre è giunta a sostenere che “l'Amministrazione non è tenuta a comunicare previamente l'avvio del procedimento in ipotesi di adozione di un provvedimento di esclusione dalla procedura selettiva di chi ha formulato domanda di ammissione al concorso stesso. Inoltre, anche a voler diversamente ritenere, il provvedimento di esclusione costituisce atto vincolato, in quanto proiezione applicativa della disciplina contemplata a monte dal bando di concorso. Di conseguenza, ai sensi dell'art. 21-octies, co. 2, primo periodo, L. n. 241 del 1990, l'Amministrazione è, comunque, tenuta, in sede di riedizione del potere, ad adottare il medesimo provvedimento di esclusione” (T.A.R. Sicilia Catania Sez. IV, 05/01/2021, n. 8, conforme T.A.R., Reggio Calabria, 16/08/2005, n. 1319).

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 19/12/2022, (ud. 14/12/2022), n. 1149 – Pres. Prospero, Est. Risso**

CONFERIMENTO INCARICO DI DIREZIONE DI STRUTTURA COMPLESSA EX ART. 15 DEL D.LGS. N. 502 DEL 1992 – GIURISDIZIONE

La materia oggetto del contenzioso rientra nell'ambito della giurisdizione del giudice ordinario, venendo in rilievo atti adottati in base a capacità e poteri propri del datore di lavoro privato ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 165/2001.

Nonostante le modifiche apportate dall'art. 20, comma 1 della legge 5 agosto 2022 n. 118, all'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, la procedura per l'affidamento degli incarichi a termine di struttura complessa sanitaria continua ad essere priva di vere e proprie prove e, soprattutto, essa e il conclusivo atto di nomina del Direttore Generale rimangono atti organizzativi assunti con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro soggetti alla giurisdizione del giudice ordinario.

## STRANIERI

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 02/12/2022, (ud. 23/11/2022), n. 1069 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni**  
REVOCA DELLA MISURA DI ACCOGLIENZA - ART. 23, CO. 1, LETT. E) DEL D.LGS. 142/2015 – GRAVI VIOLAZIONI

Il legislatore nazionale ha avvertito l'esigenza di enucleare le condotte di danneggiamento ed i comportamenti violenti a titolo evidentemente esemplificativo della nozione di "violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture".

Al lume del canone di proporzionalità valorizzato dalla giurisprudenza europea, la revoca della misura di accoglienza non sarebbe percorribile per condotte della tenuità emersa nel caso di specie, fermo restandone il carattere incontestabilmente biasimevole che esigerebbe nell'ordinamento nazionale una declinazione più graduata dell'apparato sanzionatorio con l'imposizione di misure minori – segnatamente attenuative del regime di accoglienza in coerenza con l'opzione ordinaria di "riduzione" sancita dall'art. 20, par. 1 Dir. UE 2013/33, purché rispettose delle condizioni di cui al paragrafo 5, in particolare quelle relative al rispetto del principio di proporzionalità e della dignità umana.

## UNIVERSITA'

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 07/12/2022, (ud. 23/11/2022), n. 1081 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni**  
SELEZIONE RICERCATORI UNIVIERSTITARI – COMMISSIONE - CRITERI DI SATURAZIONE E NORMALIZZAZIONE

I due meccanismi sono parimenti legittimi e rispondono a rationes ben diverse: la saturazione argina l'effetto del cumulo algebrico, per sventare lo sbilanciamento di una categoria di titoli o elementi valutativi a discapito delle altre, assicurando l'equilibrio relativo tra categorie predeterminato ex ante con i punteggi massimi, senza però differenziare le posizioni relative tra candidati saturati (al riguardo, a nulla rileva il precedente di questo Tribunale richiamato dalla difesa erariale, con la pronuncia TAR Piemonte, sez. I, n. 603 dell'11 giugno 2021 ove si osserva che "non appare a rigore censurabile [...] il sistema dei tetti di punteggio [anche definibile tagliola o saturazione], [...] perché siffatta opzione valutativa risponde ad una scelta discrezionale della Commissione mirante a scongiurare un'eccessiva torsione della procedura selettiva a favore della seniority dei candidati, che si traduce giocoforza nel numero incrementale di esperienze curriculari tra didattica e produzione scientifica". La fattispecie concreta oggetto di tale decisione si caratterizzava, difatti, per una *lex specialis* di concorso dell'Università di Torino più lasca e aperta alle opzioni valutative della Commissione, la quale si orientò successivamente per il criterio della mera saturazione). Per converso, la normalizzazione mira a riprodurre in modo ponderale le esatte posizioni relative dei candidati rispetto alla soglia massima stabilita.

La saturazione e la normalizzazione possono poi operare orizzontalmente – ossia per singole categorie di titoli – o verticalmente – rispetto all'intero punteggio cumulativo dei titoli, con effetti valutativi evidentemente differenti a parità di posizione di partenza. La scelta tra l'uno e l'altro compete all'Amministrazione che può autovincolarsi in sede di legge di gara o alla Commissione se il bando lascia siffatto spazio di discrezionalità.

AZIONE DI RISARCIMENTO - DANNO-EVENTO

Non sussiste il nesso eziologico tra la condotta provvedimento dell'Ateneo, pur illegittima, e il danno-evento consistito, secondo le allegazioni di parte, nell'aver interrotto precocemente l'attività accademica (e dunque nella perdita di *chance* di proseguire proficuamente nel proprio percorso): invero, la determinazione di rassegnare le dimissioni, anticipando la conclusione naturale del rapporto previsto per

la fine dell'anno in corso, ha corrisposto ad una libera ed autonoma scelta della ricorrente, non necessitata in senso stretto dalle vicende concorsuali per cui è causa, bensì dalla concomitante sopravvenienza di una opportunità lavorativa che la ricorrente ha ritenuto insindacabilmente di cogliere.

In altre parole, l'interruzione anticipata del rapporto non costituisce in alcun modo conseguenza immediata e diretta, a mente dell'art. 1223 cod. civ., delle ritenute illegittimità concorsuali, bensì scaturisce da una causa sopravvenuta di per sé sufficiente a determinare l'evento lamentato sulla falsariga dello schema di causalità alternativa scolpito dall'art. 41, co. 2 c.p.