



*Tribunale amministrativo regionale
per il Piemonte*

*Relazione sull'attività del Tribunale amministrativo regionale
per il Piemonte nell'anno 2020
del Presidente Vincenzo Salamone*

Torino 2021

Premessa alla illustrazione dell'attività della Giustizia amministrativa in un anno difficile.

In piena pandemia la giustizia amministrativa ha garantito la continuità del servizio, per rispondere alla domanda di tutela giurisdizionale in relazione all'esercizio dei poteri pubblici emergenziali (e spesso per dirimere le controversie tra autorità pubbliche), sia per evitare l'accumularsi di un contenzioso arretrato.

E' stato necessario anche assicurare un regime processuale che, per quanto derogatorio in ragione dell'emergenza, fosse in grado di garantire difesa e contraddittorio.

Il principale fattore di discussione ha riguardato la compressione delle facoltà di discussione da parte degli avvocati.

Con riferimento al "processo cartolare coatto" introdotto dall'articolo 84 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, è stato manifestato il timore che il diritto dell'emergenza avesse riportato il processo amministrativo ad una mera procedura di ricorso.

L'allarme della dottrina e della giurisprudenza è stato recepito subito dal legislatore dell'emergenza con l'introduzione dell'udienza da remoto "ad oralità mediata" (articolo 4 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28).

Questa soluzione, a fronte dell'aggravarsi dell'emergenza sanitaria, è destinata a protrarsi.

L'udienza "ad oralità mediata" (articolo 4 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28), senza pubblicità, ma con la possibilità per i difensori di intervenire da remoto, costituisce l'attuale assetto "ordinario nell'emergenza" del processo amministrativo, ragionevole punto di ricaduta di esigenze concorrenti.

Il legislatore ha ricercato così una ragionevole mediazione tra tutela del diritto di difesa di parti e difensori che abbiano impedimenti a causa dell'emergenza sanitaria, da una parte, e la tutela dell'interesse generale a che la giustizia amministrativa, quale funzione pubblica essenziale, potesse continuare a svolgersi in modo efficiente anche in tempi di emergenza sanitaria, nel rispetto dei protocolli di sicurezza.

I "riti dell'emergenza", succedutisi temporalmente nelle varie fasi di essa, possono

essere così sintetizzati, nel segno di un passaggio da un contraddittorio cartolare alla discussione da remoto delle cause per le quali tale esigenza fosse rappresentata dalle parti:

1) sospensione di tutti i termini processuali, ad esclusione del procedimento cautelare, dall'8 marzo 2020 al 15 aprile 2020) e rinvio d'ufficio di tutte le udienze pubbliche e camerale dei procedimenti pendenti fissate dall'8 marzo 2020 al 5 aprile 2020 a data successiva al 15 aprile 2020; in questa fase la tutela cautelare collegiale, fino al 15 aprile, è stata sostituita da una tutela cautelare monocratica, da confermarsi dal collegio dopo il 15 aprile: una tutela cautelare, dunque, bifasica;

2) dal 16 aprile 2020 al 30 giugno 2020, "in deroga alle previsioni del codice del processo amministrativo, tutte le controversie fissate per la trattazione, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, sono passate in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati" con facoltà delle parti di presentare brevi "note di udienza", altrimenti non ammesse nel processo amministrativo;

3) dal primo giugno e fino al 31 luglio è stata introdotta la possibilità per i difensori di partecipare all'udienza da remoto e quella per il presidente di disporre tale partecipazione di ufficio; è rimasto, in assenza di richiesta delle parti, il passaggio in decisione delle cause sulla base degli scritti difensivi;

4) dal 1 agosto 2020 è stato ripristinato il rito ordinario, sia pure con l'adozione di protocolli organizzativi volti ad evitare assembramenti ed il rispetto della distanza fisica di sicurezza;

5) dal 9 novembre 2020 si è ritornati al processo da remoto, secondo lo schema sub 3).

Il processo telematico, da tempo proficuamente utilizzato nella giustizia amministrativa, si è rivelato un fondamentale strumento e ha retto alle nuove disposizioni processuali, accompagnato da protocolli di intesa con le associazioni forensi che ne hanno agevolato la condivisione e l'adattamento alle mutate esigenze. Pertanto al fondamentale e consistente impegno di magistrati e personale amministrativo, si è dunque riusciti sia a non creare arretrato nel contenzioso ordinario, sia ad assicurare il tempestivo sindacato giurisdizionale sugli atti dei pubblici poteri

emanati per far fronte all'emergenza.

Come ha ricordato il Presidente del Consiglio di Stato nella relazione sull'attività della Giustizia amministrativa, nel periodo che va dall'1 marzo 2020 al 31 dicembre 2020, la giustizia amministrativa ha smaltito, in entrambi i gradi, più di quanto abbia incamerato: 47.869 procedimenti definiti in primo grado (a fronte dei 34.895 incamerati) e 11.078 in secondo grado (a fronte dei 9.135 incamerati).

Di questi 11.078 ricorsi, 2.095 sono i ricorsi definiti relativamente ai quali è stata presentata istanza di passaggio in decisione senza discussione orale.

Aspetti organizzativi

Nel corso del 2020 l'organico del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte è stato di 9 magistrati, assegnati in numero di cinque alla prima sezione e di quattro alla seconda sezione ed in tale numero rimarrà nella restante parte del 2021.

Purtroppo, come per altre sedi di Tribunali amministrativi regionali, l'organico dei magistrati oggi in servizio è molto ridotto rispetto a quello di diritto.

Uno degli aspetti più problematici della organizzazione della Giustizia Amministrativa è dato dalla difficoltà di coprire i posti messi a concorso in procedure caratterizzate da criteri selettivi particolarmente rigorosi.

E' in atto lo svolgimento di un concorso per la copertura di 40 posti di referendario ed un altro, per un uguale numero di posti, è stato appena bandito.

Il personale amministrativo del Tribunale, diretto dal Segretario Generale, Dott.ssa Nadia Palma, è attualmente costituito da 20 unità, di cui 6 funzionari di ruolo ed 1 in comando, 1 assistente informatica, 6 assistenti amministrativi, 4 operatori e 2 ausiliari. Dal 4 gennaio 2021 hanno preso servizio 4 funzionarie all'esito del concorso espletato dalla Giustizia Amministrativa insieme alla Corte dei conti ed all'Avvocatura dello Stato.

Attività del Tribunale ed andamento del contenzioso

Nel 2020 sono state tenute n. 38 udienze (17 di presenza e 21 da remoto) e n. 41 Camere di consiglio (17 di presenza e 24 da remoto).

Il lavoro profuso con impegno dai magistrati e dal personale di segreteria ha consentito il raggiungimento nel 2020 di importanti risultati, evidenziati nelle statistiche a consuntivo di cui alle tabelle allegate.

L'andamento delle pendenze (da n. 2.436 ricorsi pendenti al 1 gennaio 2020 a n. 2.493 pendenti al 31 dicembre 2020) è stata il frutto di un'azione mirata ad una maggiore efficienza e tempestiva risposta ai cittadini, nella consapevolezza che l'efficienza della Giustizia Amministrativa è un fattore decisivo oltre che per la ripresa economica del Paese, per rinnovare nei cittadini la fiducia nella legalità.

L'andamento dell'attività giurisdizionale del Tribunale, dunque, è coerente con le norme in materia, di accelerazione e definizione dei giudizi in tempi rapidi, sensibile all'impatto che tali giudizi hanno sull'attività della Pubblica Amministrazione e delle imprese.

Nel 2020 sono stati iscritti a ruolo 84 ricorsi proposti contro atti dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), le sospensive richieste sono state 18 e le ordinanze cautelari adottate sono state 7, mentre le sentenze pronunciate in materia (I[^] e II[^] Sezione) sono state 87 (riferite anche ad anni precedenti).

Devono essere menzionati i ricorsi in materia di appalti pubblici e concessioni di pubblici servizi.

Nel corso del 2020 sono stati depositati n. 139 ricorsi relativi a tale materia: di questi, 47 sono stati definiti e 58 sono già assegnati ad udienza per la decisione, mentre in totale nel corso del 2020 sono state pubblicate 103 sentenze (riferite anche a ricorsi di anni precedenti).

Se poi si considera l'ultimo triennio, dei 416 ricorsi depositati (149 nel 2018, 128 nel 2019 e 139 nel 2020), sono allo stato pendenti 98 ricorsi, dei quali, peraltro, 82 sono già iscritti a ruolo ad una udienza per la decisione nel merito e 4 sono stati trattati ed in attesa della decisione.

Con riguardo alla materia dell'ordine pubblico (interdittive, daspo, provvedimenti di polizia), nel 2020 sono stati iscritti a ruolo 98 ricorsi, le sospensive richieste sono state 63 e le ordinanze adottate 41, mentre le sentenze pronunciate in materia sono state 55 (riferite anche ad anni precedenti).

Sempre sotto tale profilo, un cenno deve essere fatto ai ricorsi in materia di interdittive antimafia, misure preventive con le quali l'autorità prefettizia esprime un motivato giudizio in ordine al pericolo di infiltrazione mafiosa all'interno dell'impresa, interdicensi l'inizio o la prosecuzione di qualsivoglia rapporto con l'Amministrazione o l'ottenimento di qualsiasi sussidio, beneficio economico o sovvenzione.

Con riferimento a tale delicata materia nel corso del 2020 sono sopravvenuti 25 ricorsi, legati ad appalti, a concessioni demaniali revocate a seguito dell'interdittiva o allo svolgimento di attività economiche, sospese appunto dall'emanazione del provvedimento prefettizio; mentre le sentenze pubblicate in materia sono state 16 (riferite anche a ricorsi di anni precedenti).

Con riguardo alla materia dell'edilizia ed urbanistica nel 2020 sono stati iscritti a ruolo 135 ricorsi, le sospensive richieste sono state 75 e le ordinanze adottate 53, mentre le sentenze pronunciate in materia sono state 138 (riferite anche ad anni precedenti).

In materia di ambiente e paesaggio nel 2020 sono stati iscritti a ruolo 30 ricorsi, le sospensive richieste sono state 12 e le ordinanze adottate 11, mentre le sentenze pronunciate in materia sono state 18 (riferite anche ad anni precedenti).

Nel settore della tutela della salute nel 2020 sono stati iscritti a ruolo 30 ricorsi, le sospensive richieste sono state 12, mentre le sentenze pronunciate in materia sono state 36 (riferite anche ad anni precedenti).

In tema di pubblico impiego (pubblico impiego non contrattualizzato prevalentemente riguardante personale docente universitario, delle Forze di Polizia e delle Forze armate) nel 2020 sono stati iscritti a ruolo 24 ricorsi, le sospensive richieste sono state 15 e le ordinanze adottate 13, mentre le sentenze pronunciate in materia sono state 34 (riferite anche ad anni precedenti).

Con riguardo alle procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego nel 2020 sono stati iscritti a ruolo 26 ricorsi, le sospensive richieste sono state 25 e le ordinanze adottate 17, mentre le sentenze pronunciate in materia sono state 32 (riferite anche ad anni precedenti).

In tema di contenzioso elettorale, nel 2020 si sono svolte in Piemonte elezioni amministrative riguardanti 75 Comuni, che hanno dato luogo a un contenzioso di minima entità.

Quanto alle elezioni amministrative sono stati proposti 4 ricorsi ex art. 129 contro atti di esclusione dal procedimento elettorale, di cui nessuno è stato accolto. E' stato proposto 1 ricorso per correzione dei risultati elettorali.

Anche in questo caso deve essere sottolineata la tempestività delle decisioni del Tribunale, in coerenza con le norme, volte ad evitare soluzioni di continuità nella attività degli Enti locali.

Va segnalato infine che a fronte di 763 sentenze pubblicate nell'anno 2020 ne sono state appellate 136, pari al 17,82%.

Si tratta di una percentuale limitata, e ciò dimostra come prevalentemente il contenzioso con la Pubblica Amministrazione dinanzi al giudice amministrativo si definisce, con sentenza passata in giudicato, nel primo grado di giudizio.

Patrocinio a spese dello Stato e costi del Tribunale amministrativo

Nel 2020 le istanze di ammissione al patrocinio a spese dello Stato sono lievemente aumentate attestandosi a n. 63 domande, rispetto alle 56 dell'anno precedente.

Le istanze accolte al 31 dicembre 2020 sono state 23; respinte 27; archiviate o improcedibili 2.

Si evidenzia che una sostanziale percentuale di domande è correlata a giudizi di extracomunitari e la restante all'emergenza abitativa.

Con ordinanza n. 380 del 14 giugno 2020 è stata sollevata questione di costituzionalità dell'art. 79, comma 2, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, in relazione agli artt. 3, 24, 113 e 117, comma 1, Cost., nella parte in cui per l'ammissione al patrocinio a spese dello

Stato da parte dei non abbienti richiede, per i redditi prodotti all'estero, che il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea corredi l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesta la veridicità di quanto in essa indicato, esulando tale incombente documentale dalla sfera di dominio del richiedente; in tal modo l'esclusione dall'ammissione al patrocinio a spese dello Stato viene a dipendere dall'inerzia di un soggetto pubblico terzo, non sopportabile allo stato con gli istituti di semplificazione amministrativa e de-certificazione documentale previsti, invece, per i cittadini italiani e dell'Unione europea, con irragionevole vulnus del principio di eguaglianza formale nell'accesso alla tutela giurisdizionale, nella specie da esperirsi contro atti della pubblica amministrazione italiana.

Le spese di gestione della struttura ammontano, per quanto riguarda le somme liquidate agli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato ad euro 43.213,92, per la locazione dell'immobile ad euro 296.849,31 e per le ulteriori spese per l'acquisto di beni e servizi ad euro 155.891,40, per un totale di euro 495.954,63.

Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2020 sono stati "effettuati" versamenti del contributo unificato per un totale di euro 1.382.920,00.

Alla presente relazione sono allegati le tavole riassuntive e statistiche predisposte dalla signora Nella Boccaccio, assistente informatico.

Programma di gestione del contenzioso

Il dato complessivo delle pendenze al 31.12.2020 appare caratterizzato da un numero contenuto relativo a ricorsi ultraquinquennali, almeno in parte, da definire con provvedimenti monocratici, alla cui adozione dovrà essere finalizzata l'attività del personale amministrativo per il 2021 nell'ambito degli istituti contrattuali di produttività.

Una parte sempre più significativa di ricorsi, con maggiori tempi di pendenza e per i quali sono già stati utilizzati in precedenza gli strumenti processuali finalizzati alla verifica della persistenza dell'interesse alla decisione di merito, sarà trattata in sede

collegiale, sommandosi ai ricorsi con pendenza infraquinquennale.

A tal fine deve essere considerata di utilità la prosecuzione, anche per l'anno 2021 di un programma straordinario di smaltimento dell'arretrato ai sensi dell'art. 16 delle Norme di Attuazione al codice del processo amministrativo, tempestivamente disposto dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e già programmato.

Il conseguimento dell'obiettivo non può prescindere dalla concorrente collaborazione di tutti gli "attori" operanti presso il Tribunale amministrativo – magistrati, avvocati e personale di segreteria ed amministrativo – dovendosi auspicare e promuovere la massima possibile condivisione degli scopi e degli strumenti da parte di Coloro che dovranno realizzarlo.

Insieme al principio di effettività della tutela giurisdizionale, da realizzarsi attraverso un "giusto processo" – il codice del processo amministrativo richiama, al secondo comma dell'articolo 2, anche il principio costituzionale della "ragionevole durata" del processo (art. 111, co. 2, Cost.), all'attuazione del quale sono chiamati a cooperare sia il giudice amministrativo che le parti.

Tale specifico richiamo deve, quindi, essere inteso quale costitutivo di un vero e proprio obbligo giuridico – egualmente gravante sul giudice come sulle parti, ciascuno nell'ambito del proprio ruolo – al corretto temperamento di tutti tali principi, senza che l'esaltazione di alcuno di essi possa andare a inutile detrimento di altri.

Finalizzata al conseguimento della "ragionevole durata" del processo appare ancora la prescrizione dettata in via generale dal secondo comma del successivo articolo 3 – secondo la quale "Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica" – che, prima introdotta nel c.d. "contenzioso appalti" dal co. 6 dell'art. 120 c.p.a., modificato dall'art. 40 del d.l. n. 90/2014 come convertito dalla legge di conversione n. 114/2014, ha trovato generalizzata applicazione con l'art. 13-ter delle Norme di attuazione al codice, introdotto dall'art. 7-bis del d.l. n. 168/2016, come aggiunto dalla legge di conversione n. 197/2016.

Giova ricordare che con il Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 22.12.2016, adottato in attuazione di detta norma e modificato con Decreto 16 ottobre

2017, n. 127, è stato introdotto nel sistema processuale un metodo generalizzato di determinazione della “giusta lunghezza” degli atti difensivi, superandosi così le previsioni del D.P.CdS n. 40/2015, in precedenza riferite al solo rito dei pubblici appalti.

Inoltre è stato adottato il Decreto del Presidente del Consiglio di Stato 28 dicembre 2020 che approva le “Regole tecnico-operative per l’attuazione del processo amministrativo telematico, nonché per la sperimentazione e la graduale applicazione dei relativi aggiornamenti”, disciplinando, peraltro le udienze da remoto che nel periodo previsto dalla normativa emergenziale determinata dalla pandemia, hanno consentito la piena tutela giurisdizionale senza sacrificio per il diritto di difesa.

Per quanto attiene ai provvedimenti collegiali, tale esigenza deve tenere conto della previsione di carichi di lavoro prefissati (artt. 1, 2 e 3 della delibera assunta in data 18 gennaio 2013 dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, recante “Disposizioni per assicurare la qualità, la tempestività e l’efficientamento della Giustizia Amministrativa”) e dell’esigenza di garantire il dovuto approfondimento di tutte le tematiche dedotte in ciascun ricorso ed il rispetto dei limiti psicofisici dei Magistrati (esigenze a tutela delle quali i carichi di lavoro sono predeterminati).

Peraltro, i Magistrati del T.A.R. Piemonte hanno sempre dimostrato una generalizzata disponibilità ad una applicazione elastica dei carichi di lavoro previsti – ed i dati statistici ne costituiscono prova – e non può quindi che auspicarsi che siffatta disponibilità venga mantenuta ed eventualmente, nei limiti del possibile, anche accentuata con riferimento a ricorsi simili ed analoghi e ai giudizi camerali seriali.

Conseguentemente andranno prioritariamente privilegiate e potenziate tutte le possibilità di definizione dei giudizi con decreto, tanto nelle ipotesi di cui agli articoli da 80 a 85 del codice del processo amministrativo (perenzione ed altre cause di estinzione quali rinunzia, improcedibilità) che ex art. 1 Norme transitorie al codice (perenzione ultraquinquennale).

L’individuazione dei ricorsi suscettibili di definizione per decreto potrà derivare tanto dalla ordinaria attività di segreteria, quanto dalle segnalazioni degli Avvocati, nonché

dalla revisione d'archivio cui è chiamato il personale di segreteria e amministrativo nell'ambito degli istituti contrattuali finalizzati al miglioramento della produttività.

Utile, infine, può risultare l'anticipato svolgimento di attività istruttoria, attraverso l'adozione dei provvedimenti istruttori monocratici per i mezzi per i quali ciò sia previsto.

Per quanto riguarda, invece, l'attività decisoria collegiale, particolare cura sarà riservata nella formazione dei ruoli ai fini della individuazione e trattazione di ricorsi connessi e/o collegati, così come di ricorsi analoghi suscettibili di definizione uniforme. In particolare, specie per le materie che presentano profili giuridici omogenei può risultare particolarmente utile la predisposizione di "sentenze pilota", sulla cui scia potere definire gli altri ricorsi analoghi con un più razionale impegno, eventualmente anche in udienze "tematiche".

Per quanto attiene ai criteri di individuazione dei ricorsi da iscrivere a ruolo, giova ricordare che ai sensi dell'art. 8 delle Norme di attuazione del codice "la fissazione del giorno dell'udienza per la trattazione dei ricorsi è effettuata secondo l'ordine di iscrizione delle istanze di fissazione d'udienza nell'apposito registro, salvi i casi di fissazione prioritaria previsti dal codice" e le possibilità di deroga previste dal successivo secondo comma.

La prosecuzione anche per l'anno 2021 del programma straordinario di smaltimento dell'arretrato, ai sensi dell'art. 16 delle Norme di Attuazione al codice del processo amministrativo, disposta dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, consentirà la trattazione in apposite udienze pubbliche straordinarie dei ricorsi più risalenti, liberando spazi per la trattazione nelle udienze pubbliche ordinarie alla trattazione dei ricorsi più recenti.

Particolare attenzione sarà riposta anche nella fissazione e definizione il più possibile tempestiva dei ricorsi camerale (silenzi, accessi ed ottemperanze), anch'essi assistiti da un rito accelerato e sovente caratterizzati da problematiche ripetitive e/o già definite (ad esempio, ottemperanze ed accessi).

Detta misura potrà trovare piena applicazione in sinergia con l'attività dell'Ufficio del

processo – della quale è auspicabile il rilancio tenuto conto della presa di servizio delle nuove funzionarie e delle 2 tirocinanti.

Ai fini di una più produttiva formazione dei ruoli di udienza pubblica potrà, inoltre, risultare utile una anticipazione, rispetto ai termini di legge, della spedizione degli avvisi di fissazione dell'udienza pubblica, onde conseguire dai difensori la comunicazione con congruo anticipo di eventuali istanze istruttorie o di rinvio – nonché rinunce, istanze di declaratoria di sopravvenuta carenza di interesse o cessata materia del contendere – al fine di consentire la tempestiva integrazione del ruolo d'udienza con altre cause per le quali l'esigenza di tutela sia attuale ed effettiva.

Ulteriore contributo al raggiungimento dell'obiettivo può sicuramente derivare dalla definizione dei giudizi con sentenza in forma abbreviata adottata all'esito della camera di consiglio cautelare ex art. 60 c.p.a., tutte le volte che ne ricorrano i presupposti.

Si tratta di uno strumento di indubbia positiva incidenza sulla capacità di fornire una pronta definizione della controversia, che deve ormai essere da tutti considerato come possibile ordinario esito della trattazione camerale, rispetto all'utilizzo del quale non possono prevalere remore di sorta.

Infine, è opportuno rammentare che i principi di chiarezza e sinteticità ex art. 3, co. 2, c.p.a. devono trovare attuazione anche nei provvedimenti giurisdizionali, come ricordato a tutti i magistrati amministrativi dal Presidente del Consiglio di Stato.

Per quanto riguarda entrambe le sezioni è prevista anche nel 2021 la predisposizione di ruoli aggiunti per verificare la permanenza dell'interesse alle cause ancora pendenti depositate nel 2016.

Per quanto riguarda il contributo che gli Avvocati potranno dare al conseguimento dell'obiettivo assunto, appare possibile richiedere ai Signori Avvocati, in via generale, le seguenti condotte:

- rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità degli scritti difensivi, come oggi precisati;
- rispetto degli obblighi cooperativi previsti dal secondo comma dell'art. 2 del codice del processo amministrativo per la realizzazione della ragionevole durata del processo,

evitando condotte processuali dilatorie o, comunque, destinate ad incidere negativamente sulla sollecita trattazione dei propri, o altrui, ricorsi;

- rispetto della disciplina del processo amministrativo telematico (PAT) ai fini sia della validità degli adempimenti che della agevole consultabilità del fascicolo.

Va tenuto conto che la presa di servizio di quattro funzionarie (anche in considerazione della loro elevata qualificazione professionale) rappresenta un fondamentale momento per la razionalizzazione della funzione giurisdizionale anche per il ruolo che assumeranno come assistenti di studio dei magistrati.

Anche il contributo collaborativo del personale di segreteria e amministrativo può risultare così decisivo al conseguimento dell'obiettivo, sotto un duplice profilo:

- in via generale, attraverso il perseguimento della sempre maggiore possibile "qualità" del lavoro prestato che, nella specie, può concretizzarsi nella assunzione di tutte le iniziative atte a collaborare i presidenti per la proficua formazione dei ruoli e l'individuazione d'ufficio di fascicoli definibili con decreto;

- in particolare, attraverso la fattiva adesione agli strumenti contrattuali di accrescimento della produttività che, anche per l'anno 2021, saranno incentrati sull'obiettivo della riduzione delle pendenze attraverso lo svolgimento di tutte le attività prodromiche e successive all'adozione di decreti decisori, secondo le modalità che verranno tempestivamente determinate dal Segretario Generale.

Il sistema di diffusione della conoscenza relativa alla attività giurisdizionale

Un importante strumento di diffusione delle informazioni e dei documenti relativi all'attività della Giustizia amministrativa è costituito dal sito istituzionale.

Il sito della Giustizia amministrativa www.giustizia-amministrativa.it viene aggiornato in tempo reale, per dare conto sia delle sentenze e degli altri provvedimenti giurisdizionali anche del Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, che anche delle misure organizzative adottate per contrastare il coronavirus, a tutela di magistrati, avvocati e cittadini.

Sul sito sono pubblicati, in tempo reale, tutte le sentenze amministrative e i pareri resi

dal Consiglio di Stato e sono segnalate ogni giorno le decisioni più importanti, estrapolando i principi di diritto di maggiore rilievo.

Il sito internet – che è ormai divenuto un punto di riferimento per il Foro, le Università e gli studenti di diritto – oltre al continuo aggiornamento dei “focus” dedicati al Codice del processo amministrativo ed al Codice dei contratti pubblici, si è arricchito di uno spazio riservato all'emergenza Covid-19, nel quale sono raccolte le disposizioni normative e governative, le direttive del Presidente del Consiglio di Stato e del Segretario generale della Giustizia amministrativa nonché i Protocolli da questi adottati, rispettivamente, con il Foro e con le Organizzazioni sindacali. In questo spazio sono poi segnalate tutte le decisioni, anche monocratiche, dei tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato più importanti, intervenute sulle impugnazioni delle disposizioni governative, regionali e comunali anti Covid-19.

Lo stato dell'informatizzazione

Sin dall'inizio del periodo emergenziale, il Segretariato generale della Giustizia amministrativa ed il Servizio per l'informatica hanno attivato misure organizzative volte, da un lato, a tutelare la salute del personale di magistratura, amministrativo e dell'ulteriore utenza, dall'altro, a garantire l'operatività degli uffici e, quindi, la continuità del servizio, sia per quanto concerne l'attività istituzionale, sia attraverso complesse attività di implementazione delle funzionalità del Sistema Informativo della Giustizia amministrativa (SIGA).

In particolare, la Giustizia amministrativa ha adeguato i propri sistemi informativi nei tempi richiesti dai diversi decreti legge che si sono susseguiti nei primi mesi dell'emergenza. Dapprima l'articolo 84 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (successivamente convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) ha introdotto, per il primo periodo dell'emergenza, la decisione delle controversie “senza discussione orale, sulla base degli atti depositati” e, al comma 6, ha disposto che la deliberazione in camera di consiglio potesse avvenire “se necessario avvalendosi di collegamenti da remoto”.

In sostanza, la disposizione ha consentito di minimizzare gli spostamenti di giudici, avvocati e personale di segreteria verso la sede dell'ufficio giudiziario.

Successivamente, nella seconda fase del periodo emergenziale, nell'ottica del recupero del principio dell'oralità e a tutela del principio del contraddittorio tra le parti, il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, ha previsto, sin dal 30 maggio 2020, la possibilità di tenere udienze in collegamento da remoto, con modalità di videoconferenza che hanno permesso ai magistrati e ai difensori di collegarsi da remoto in simultanea, senza recarsi fisicamente in tribunale.

E' stato messo in campo a tal proposito un Servizio dedicato alle Udienze Telematiche (operativo fino al 31 luglio 2020 e poi dal 1 novembre, composto da funzionari informatici del Servizio) di supporto nell'uso di Microsoft Teams, applicazione scelta per lo scopo.

Dell'emergenza e delle riflessioni che l'accompagnano, si può trarre spunto per ripensare l'organizzazione del sistema giudiziario nel suo complesso con la possibilità di organizzare meglio le udienze, chiedendo alle parti di anticipare congiuntamente fuori udienza la volontà di mandare in decisione le cause sugli scritti, in modo da poter meglio pianificare la discussione delle cause rimanenti, nei casi che necessitano della vera e propria discussione orale; per alcune attività si stanno prendendo in considerazione l'opportunità che si possa continuare a utilizzare il collegamento da remoto (si pensi, per esempio, al giuramento di un c.t.u. o alla riconvocazione di una camera di consiglio ovvero per alcuni riti "superveloci" come quello dell'art. 129 CPA).

Le questioni più importanti trattate nel 2020

Si espongono le problematiche più rilevanti affrontate dal Tribunale amministrativo regionale del Piemonte nel 2020, rinviandosi per approfondimenti e riferimenti alle pronunce alla parte della relazione predisposta dalle dottoresse Roberta Marion, Valeria Privitera, Maria Grazia D'Amico e Nunziatina Licari, funzionarie della Giustizia amministrativa.

Emergenza COVID-19

Come messo in luce nella relazione del Presidente del Consiglio di Stato il nostro sistema costituzionale ha dimostrato capacità di adattamento, rimanendo fedele alle premesse dello Stato di diritto – la pretesa cioè di controllare il potere attraverso la sua sottoposizione al diritto – senza snaturarsi e senza “rotture” dei paradigmi consolidati. La preminenza del diritto alla salute non lo ha sottratto al bilanciamento con altri valori costituzionali (Corte Cost. 28 novembre 2012, n. 264).

Le misure limitative dell'ordinario svolgimento della vita sociale, ove sorrette da proporzionalità e temporaneità e rispettose della dignità umana, non hanno prodotto alterazioni irreversibili dei nostri diritti costituzionali individuali e collettivi.

Va comunque osservato che sono state evidenziate problematicità, sia pure in una situazione oggettivamente difficile da gestire, ponendosi in luce l'incertezza del quadro normativo, eccessivamente frammentato e in taluni casi tanto complicato da rendersi difficilmente comprensibile, da parte dei cittadini.

Inoltre, una qualche criticità è emersa nella diffusione dei dati e delle informazioni sull'epidemia, sì da renderne difficile prima la consapevolezza e poi il controllo sociale.

La comunicazione dei dati e delle informazioni sulla pandemia, poi, non sempre è stata tempestiva, dal momento che opacità, incertezze e cambi repentini ne hanno talvolta minato l'efficacia.

Determina un quadro allarmante l'inadeguatezza di sistemi organizzativi di confronto tra le istituzioni pubbliche e di risoluzione di potenziali contenziosi.

La Corte costituzionale (ordinanza n. 4/2021), chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di una legge della Valle d'Aosta, mette in chiaro l'importante principio secondo il quale il legislatore regionale, anche se dotato di autonomia speciale, non può invadere con una sua propria disciplina una materia avente ad oggetto la pandemia da Covid-19, diffusa a livello globale e perciò affidata interamente alla competenza esclusiva dello Stato, a titolo di profilassi internazionale. Nell'ordinanza si legge "la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost. le modalità di diffusione del virus Covid-19 rendono qualunque aggravamento del rischio, anche su base locale, idoneo a compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l'interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione".

Con i vari provvedimenti legislativi emanati dal marzo 2020 lo Stato ha, invece, qualificato la disciplina nell'ambito della materia "salute" per la quale è prevista una competenza concorrente delle Regioni.

Detta scelta è stata alla base del contenzioso che si è determinato.

In più occasioni il Tribunale è stato chiamato a pronunciarsi sulla disciplina emergenziale correlata alla pandemia in corso (anche in conflitti tra amministrazioni pubbliche).

Con riguardo al rapporto tra le competenze statali e quelle regionali si è ritenuto che la derogabilità in pejus, ossia in senso più restrittivo, da parte di una fonte regionale, con riguardo a una fonte statale, è sempre ammessa in stretta connessione con l'andamento della situazione epidemiologica, mentre la derogabilità in mitius è soggetta ad una più stringente tassatività di ipotesi ("nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti") e, comunque, ad iter rafforzato, necessitando l'intesa inter-istituzionale con il Ministro della Salute.

Ciò a riprova del fatto che la ratio immanente al sistema emergenziale delle fonti privilegia le misure più contenitive, mentre irreggimenta in un fitto reticolo di cautele

l'eventuale allentamento dei regimi ad iniziativa delle Regioni.

Invero, alla luce dell'introduzione nel nostro ordinamento dell'art. 1, comma 16 del D.L. 33/2020 nonché dell'art. 2, comma 2 del d.P.C.M. 3 Novembre 2020, i presupposti comuni della legislazione emergenziale cui viene subordinato l'esercizio del potere regionale in senso più restrittivo sono invariabilmente ricollegati all'evoluzione, in senso deteriore, della situazione epidemiologica ("specifiche situazioni di aggravamento del rischio sanitario", "andamento della situazione epidemiologica") e declinati, sul versante temporale, in termini di cedevolezza rispetto al successivo intervento di decretazione a livello nazionale del Presidente del Consiglio dei Ministri ("nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 1"), forgiando un sistema regolatorio multi-livello a efficacia interinale la cui regìa generale resta intestata all'autorità statale che decide, volta per volta, il nuovo regime di default su cui possono giustapporsi le autorità regionali secondo il regime di derogabilità differenziato.

In più occasioni il Tribunale ha fatto applicazione del principio di precauzione.

Si è, infatti, ritenuto applicabile nell'ordinamento nazionale il principio predetto, di derivazione comunitaria, secondo uno schema regolatorio che si affianca a quello canonico della prevedibilità ed evitabilità degli eventi dannosi alla base delle fattispecie colpose, di estrazione civilistica e penalistica, e improntato su schemi predittivi causali noti; la logica della precauzione attiene, invece, alla sfera della gestione di rischi – ossia di potenziali danni – il cui determinismo eziologico è ancora ignoto o incerto di talché la precauzione si atteggia a criterio di politica del diritto che orienta il decisore verso forme di anticipazione della tutela nei settori dove il rischio non è ritenuto sopportabile.

Attraverso l'applicazione del principio sopra enunciato, la Regione ha effettuato in concreto ed in più occasioni un bilanciamento mirato ad assicurare un "alto livello di protezione" del diritto alla salute, nella sua duplice dimensione di diritto fondamentale dell'individuo e di interesse della collettività ex art. 32 Cost., non sacrificando, tuttavia, in via radicale e vulnerante il diritto all'istruzione, bensì limitandosi ad incidere sulle

sue modalità di fruizione.

Il Tribunale ha respinto il ricorso statale rilevando che il provvedimento regionale non sovvertiva la prescrizione statale, limitandosi unicamente a renderla operativa ed attuale, dovendosi considerare legittimo, essendo stato adottato in materia di competenza concorrente e, per espressa previsione dell'art. 32 della legge del 1978, senza necessità di passaggio in Conferenza Stato Regioni (vicenda della rilevazione della temperatura corporea degli studenti).

Inoltre il Tribunale a fine anno respingeva il ricorso avverso il decreto presidenziale regionale di passaggio dalla didattica a distanza delle classi seconda e terza degli istituti di istruzione secondaria di primo grado, sempre applicando il principio di "precauzione".

"Secondo la migliore scienza ed esperienza attualmente correnti, non si ha contezza di una legge scientifica di copertura – né universale, né statistica (quali usualmente sarebbero i modelli esplicativi della scienza epidemiologica) – che dia ragione della dinamica di propagazione del contagio negli ambienti scolastici, tantomeno quindi che possa discriminare tra classi di allievi di diversa età (quindi, di ciclo di studi)".

Ne è conseguito che l'esercizio della discrezionalità regionale non si è poggiato sulle dibattute leggi scientifiche di copertura, allo stato mancanti, bensì si è sviluppato sul crinale dell'ormai ben noto principio di precauzione.

Si è ritenuta, inoltre, legittima la delibera con la quale la Regione Piemonte ha consentito, in deroga alla disciplina di settore e alla luce della situazione emergenziale dettata dalla pandemia da Covid-19, alle strutture residenziali e semiresidenziali socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani, disabili e minori di assumere anche operatori a supporto, ovvero che lavorino sempre in affiancamento a un OSS, che stiano frequentando un corso OSS e ciò in carenza di personale in possesso dei titoli professionali previsti in via ordinaria.

Invero, la delibera in questione non legittimava lo svolgimento dell'attività propria degli OSS a soggetti privi della relativa formazione in totale autonomia, bensì si limitava a consentire di assolvere una quota parte del monte ore assistenziale con

operatori a supporto di altri OSS, dovendosi interpretare logicamente la congiunzione “ovvero” in senso esplicativo e non disgiuntivo, stante la precisazione che segue in ordine al fatto che tali operatori siano “sempre in affiancamento a un OSS”.

Il Tribunale si è espresso, infine, in merito al bilanciamento tra la tutela della salute, sia individuale sia pubblica, e il diritto alla libera iniziativa economica, in un contesto emergenziale caratterizzato dall’adozione di misure fortemente limitative di diritti e libertà fondamentali previste dalla Costituzione.

L’art. 3, comma 1, del D.L. n. 19/2020 ha riconosciuto alle Regioni la funzione di adottare misure ad efficacia locale “nell’ambito delle attività di loro competenza alla ricorrenza di tre specifiche condizioni in quanto si deve trattare di: - interventi destinati ad operare “nelle more dell’adozione” di un nuovo DPCM; - interventi giustificati da “situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario” proprie della Regione interessata; - “misure ulteriormente restrittive” delle attività sociali e produttive esercitabili nella Regione.

Con riferimento al Decreto del Presidente della Giunta Regionale del Piemonte del 26 ottobre 2020, n. 120 si sono ritenute ricorrere tutte le predette condizioni.

L’intervento regionale non ha determinato un effetto distorsivo della libera concorrenza fra imprese che operano all’interno del medesimo segmento di mercato, dal momento che riguarda tutti gli esercizi commerciali con medesime caratteristiche. Inoltre, la Regione Piemonte ha rappresentato un quadro epidemiologico che l’ha posta tra le Regioni a maggiore rischio della diffusione dell’epidemia, circostanza questa che ha giustificato in ambito locale misure di contenimento più rigorose rispetto a quelle disposte in ambito nazionale.

Conseguentemente è apparso giustificabile il sacrificio imposto ai ricorrenti (come del resto anche ad altri titolari di attività commerciali) a tutela della salute pubblica, che si pone nel rango dei diritti fondamentali ad un livello superiore a tutti gli altri.

Il procedimento e l’accesso alla documentazione.

Un ruolo centrale assume nel contenzioso con le pubbliche amministrazioni il rispetto

delle regole del procedimento.

In particolare la partecipazione al procedimento è principio strumentale alla conoscibilità e alla trasparenza dell'azione amministrativa.

E' stata la Corte Costituzionale a 30 anni dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 a ricordarci la centralità del procedimento amministrativo come luogo elettivo di composizione degli interessi con la sentenza n. 116 del 2020 in materia di leggi-provvedimento e di riserva di amministrazione. In quest'ultima si legge che il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto è "nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela".

La centralità del procedimento e delle sue garanzie è stata recepita dal legislatore che ha individuato criticità rilevanti nella cd. inesauribilità del potere amministrativo, prevedendo, in particolare, che, in sede di riesercizio del potere a seguito di annullamento giurisdizionale, "l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato".

In tal senso dispone, infatti, l'articolo 12, comma 1, lett. e), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 secondo cui "In caso di annullamento in giudizio del provvedimento così adottato, nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato". Criticità, quelle appena evidenziate, che già avevano indotto la giurisprudenza a spingersi verso una soluzione "definitiva" della fattispecie sostanziale, senza costringere il privato all'introduzione di un indefinito numero di giudizi di cognizione prima di poter essere completamente soddisfatto.

Soluzione, peraltro avallata dalla Corte di Cassazione con riferimento al limite esterno alla giurisdizione, ponendo così in crisi il tradizionale discrimine tra giudizio di

cognizione e giudizio di ottemperanza e quindi tra legittimità e merito in sede di sindacato giurisdizionale.

Ciò sulla base del principio che la “salvezza” degli ulteriori provvedimenti, emanati senza compiere alcuna altra valutazione e attività istruttoria, è suscettibile di incrinare la tutela delle posizioni giuridiche se non adeguatamente fronteggiata, con conseguente compromissione del rapporto di fiducia del cittadino verso l’amministrazione.

La Corte di Cassazione (SS.UU., 7 settembre 2020, n. 18592), in particolare, ha chiarito che un conto è invadere il campo riservato all’amministrazione, altro è “assicurare tutela piena ed effettiva”, escludendo così che il giudice amministrativo, nel disporre l’attribuzione diretta alla ricorrente del bene della vita, per ciò solo invada il campo suddetto. La suddetta conclusione è, secondo la Corte di Cassazione, “il frutto di una interpretazione articolata ed “evolutiva” delle norme del codice del processo amministrativo, a partire dall’articolo 34, comma 1, lett. e), che consente al giudice della cognizione di disporre le misure idonee ad assicurare l’attuazione del giudicato e delle pronunce non sospese, ivi compresa la nomina di un commissario ad acta, esercitando così un potere, una volta spendibile solo nella successiva sede dell’ottemperanza”. E tale conclusione è da ritenersi valida anche quando l’amministrazione agisca nell’esercizio della cd. discrezionalità tecnica, affinché questa non “trasmodi in arbitrio specialistico”, con il solo limite del divieto di sostituzione del giudice all’amministrazione nella scelta tra opzioni possibili.

La trasparenza è probabilmente il tema che più ha caratterizzato la giurisprudenza (sia in ambito nazionale che locale).

L’Adunanza Plenaria ha ritenuto ammissibile l’accesso civico generalizzato agli atti della fase esecutiva del contratto pubblico (Cons. St., A.P., 2 aprile 2020, n. 10).

Ha affermato, in particolare, che la pubblica amministrazione ha il dovere di esaminare l’istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, anche se è formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, applicandosi in tal caso la disciplina dell’accesso civico generalizzato, nonché l’accesso “difensivo” ai documenti reddituali dei coniugi (Cons. St., A.P., 25 settembre

2020, n. 19), nonostante la sussistenza di concomitanti poteri processuali del giudice civile, privi di coordinamento con la più generale disciplina dell'accesso.

Il Tribunale amministrativo del Piemonte ha posto al centro dell'esercizio della funzione pubblica la trasparenza ed in tale contesto ha affermato che nel caso in cui l'interesse ostensivo dell'istante si contrapponga a quello alla riservatezza di soggetti terzi, vale la regola enunciata dall'art. 24, comma 7 della legge n. 241 del 1990, che determina la prevalenza delle esigenze ostensive sulle esigenze di riservatezza di terzi ove le prime siano funzionali alla difesa in giudizio delle ragioni dell'istante; e tanto anche quando si tratti di esigenze di riservatezza afferenti dati sensibili o addirittura ultrasensibili della persona.

Infatti, l'art. 24 comma 7 della legge n. 241 del 1990, impone un'attenta valutazione – da effettuare caso per caso – circa la stretta funzionalità dell'accesso alla salvaguardia di posizioni soggettive protette, che si assumano lese, con ulteriore salvaguardia, attraverso i limiti così imposti, degli altri interessi coinvolti, talvolta rispondenti a principi di pari rango costituzionale rispetto al diritto di difesa.

In particolare, il Tribunale, sul rapporto tra diritto di accesso e diritto alla privacy ha ritenuto che in tema di accesso ai documenti amministrativi le necessità difensive, riconducibili alla effettività della tutela di cui all'art. 24 Cost., debbano ritenersi, di regola, prevalenti rispetto a quelle della riservatezza, ma l'applicazione di tale principio va adeguatamente bilanciata allorché vengano in considerazione dati sensibili (origine razziale ed etnica, convinzioni religiose, opinioni politiche, adesione a partiti, sindacati, etc.) ovvero, come nella fattispecie, dati sensibilissimi, ossia i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute del soggetto interessato. In questi casi l'accesso è consentito a particolari condizioni, nello specifico disciplinate dall'art. 60 del decreto legislativo n. 196 del 2003.

La disposizione predetta chiarisce in modo inequivoco che, in questi casi, il diritto di accesso può essere esercitato soltanto se, in seguito ad una delicata operazione di bilanciamento di interessi, la situazione giuridica rilevante sottesa al diritto di accesso viene considerata di rango almeno pari al diritto alla riservatezza riferito alla sfera della

salute dell'interessato.

Tale comparazione va effettuata in concreto, sulla base dei principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza.

Anche in materia di accesso agli atti relativi alla attività contrattuale dell'Amministrazione, si è ribadito che l'accesso è regolato da tre diversi sistemi, ciascuno caratterizzato da propri presupposti, limiti ed eccezioni, vale a dire: 1) l'accesso documentale ordinario degli artt. 22-ss. della legge n. 241 del 1990; 2) l'accesso civico generico ai documenti oggetto di pubblicazione, regolato dal d.lgs. n. 33 del 2013; 3) l'accesso civico universale, disciplinato dal d.lgs. n. 97 del 2016.

La coesistenza di tre istituti ha portata generale, ma ha diverso oggetto comportando, in via di principio, che ciascuno sia pari ordinato all'altro, che non vi è assorbimento dell'una fattispecie in un'altra, che non si è operata l'abrogazione implicita da parte della normativa successiva nel tempo.

Pertanto, la disciplina vigente induce ad escludere l'applicabilità assoluta dell'accesso civico generalizzato agli atti delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, anche ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. n. 50 del 2016, dovendo negarsi la sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale, con riferimento agli atti ed ai documenti della fase esecutiva del rapporto contrattuale, rispetto all'impresa che vi è rimasta estranea e che, in mancanza di un provvedimento di risoluzione adottato dalla stazione appaltante, neppure possa vantare un ipotetico interesse al subentro.

Purtuttavia si è ritenuto che la proposta dei partecipanti ad una procedura di gara sia suscettibile di accesso, ancorchè frutto dell'esperienza acquisita nel tempo, della specifica competenza e delle capacità della singola impresa, che consentono alla stessa di competere sul mercato.

Se fossero sufficienti tali elementi per delineare l'esistenza di un know how protetto e riservato, si finirebbe per sottrarre all'accesso l'intera offerta tecnica dei concorrenti, in quanto essa rappresenta, di fatto, il risultato della complessiva capacità professionale di ciascuna impresa.

Al contrario, deve invece riconoscersi che, nell'ambito del know how proprio di ogni

operatore economico, possono essere presenti elementi qualificanti e con specifica capacità distintiva dell'impresa sul mercato, nonché costituenti il risultato di appositi investimenti in ricerca ed elaborazione di soluzioni originali.

Detti elementi, di cui deve essere fornita puntuale descrizione e la cui natura riservata deve essere adeguatamente comprovata, sono meritevoli di tutela anche nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica e possono essere sottratti, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, all'accesso degli altri concorrenti.

Con riguardo all'ambito della sicurezza pubblica il Tribunale ha affrontato la questione della sottrazione sostanzialmente generalizzata alle richieste ostensive dei documenti formati dall'Amministrazione dell'Interno, con il rischio di frustrazione delle finalità perseguite dalla L. n. 241 del 1990.

La clausola escludente è apparsa utilizzabile in presenza di quelle situazioni ed esigenze – strumentali alla tutela dell'ordine pubblico ed alla repressione della criminalità – elencate dall'art. 24, comma 6, lett. c), della l. n. 241/1990.

Contratti della P.A.

Il profluvio normativo, che, sotto la spinta dell'emergenza ha ridisegnato, in via derogatoria e temporanea, regole e procedimenti, non giova, e probabilmente minerà quel graduale processo di chiarificazione che la giurisprudenza negli scorsi anni, e soprattutto nel 2020, ha condotto.

E' diffusa opinione che preferibile sarebbe stato, quanto meno in parallelo alla introduzione di una disciplina temporanea, procedere a un'opera decisa di eliminazione del gold plating, cioè delle norme non imposte dall'Unione europea, in modo da conferire stabilità nel tempo e semplicità alla disciplina di questo rilevante settore dell'economia.

E' noto, infatti, che le grandi riforme hanno bisogno di tempo per essere metabolizzate compiutamente; esattamente il tempo che la giurisprudenza prende nei due gradi di giudizio per elaborare quel reticolo di principi e criteri di risoluzione del caso concreto, necessario a dare certezza, chiarezza e concretezza all'amministrazione, alle persone e

agli operatori economici.

Va ricordato che l'Adunanza Plenaria si è pronunciata sulla problematica della mancata indicazione separata dei costi della manodopera in un'offerta economica presentata nell'ambito di una procedura di aggiudicazione.

Nella decisione n. 7 del 2020 ha chiarito che la mancata indicazione separata dei costi della manodopera, in un'offerta economica presentata nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, comporta l'esclusione della medesima offerta anche nell'ipotesi in cui l'obbligo di indicare i suddetti costi separatamente non sia specificato nella documentazione della gara d'appalto, sempreché tale condizione e tale possibilità di esclusione siano chiaramente previste dalla normativa nazionale.

L'Adunanza ha al contempo precisato che se le disposizioni della gara d'appalto non consentono agli offerenti di indicare i costi in questione nelle loro offerte economiche, i principi di trasparenza e di proporzionalità devono essere interpretati nel senso che essi non ostano alla possibilità di consentire agli offerenti di sanare la loro situazione e di ottemperare agli obblighi previsti dalla normativa nazionale in materia entro un termine stabilito dall'amministrazione aggiudicatrice.

Altra questione ha riguardato l'impossibilità del progettista "indicato" ex articolo 53, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 di ricorrere all'istituto dell'avvalimento.

Nella decisione n. 9 del 2020 l'Adunanza ha chiarito che il progettista "indicato", nell'accezione e nella terminologia dell'articolo 53, comma 3, del decreto legislativo n. 163 del 2006, va qualificato come professionista esterno incaricato di redigere il progetto esecutivo. Poiché egli non rientra nella figura del concorrente, né tanto meno in quella di operatore economico, nel significato attribuito dalla normativa interna e da quella dell'Unione europea, non può utilizzare l'istituto dell'avvalimento, essendo quest'ultimo riservato all'operatore economico in senso tecnico, nonché escluso se "a cascata".

Sulla corretta individuazione del dies a quo del termine per impugnare l'aggiudicazione della gara pubblica e sulla proponibilità dei motivi aggiunti con la decisione n. 12 del

2020 l'Adunanza Plenaria, affrontando funditus il delicato tema, reso ancora più spinoso dall'eccezionale brevità del termine per l'impugnazione dell'aggiudicazione, ha stabilito che esso decorre dalla pubblicazione generalizzata degli atti di gara, tra cui devono comprendersi anche i verbali di gara, le operazioni tutte e le valutazioni operate dalle commissioni di gara delle offerte presentate, in coerenza con la previsione contenuta nell'articolo 29, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

A tal fine sono altresì idonee a far decorrere il termine per l'impugnazione dell'atto di aggiudicazione, le forme di comunicazione e di pubblicità individuate nel bando di gara ed accettate dai partecipanti alla gara, purché gli atti siano comunicati o pubblicati unitamente ai relativi allegati.

Sugli obblighi dichiarativi e sulle false dichiarazioni rese dall'operatore economico partecipante alla gara, la decisione n. 16 del 2020 ha avuto a oggetto la falsità di informazioni rese dall'operatore economico partecipante a procedure di affidamento di contratti pubblici.

L'Adunanza plenaria ha ritenuto che detto comportamento è riconducibile all'ipotesi prevista dalla lett. c) [adesso c-bis)] dell'articolo 80, comma 5, del Codice dei contratti pubblici; sicché la stazione appaltante è tenuta a svolgere la valutazione di integrità e affidabilità del concorrente, ai sensi della medesima disposizione, senza alcun automatismo espulsivo; ciò vale anche per l'omissione di informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione, nell'ambito della quale rilevano, oltre ai casi oggetto di obblighi dichiarativi predeterminati dalla legge o dalla normativa di gara, solo quelle evidentemente incidenti sull'integrità ed affidabilità dell'operatore economico; mentre la lett. f-bis) dell'articolo 80, comma 5, del Codice dei contratti pubblici ha carattere residuale e si applica in tutte le ipotesi di falso non rientranti in quelle innanzi citate.

Con riguardo alla questione delle clausole del bando nulle ai sensi dell'articolo 83, comma 8 del Codice dei contratti pubblici, si segnala una pronuncia che contiene importanti enunciazioni di teoria generale sul regime delle nullità nel diritto amministrativo sostanziale e processuale (A.P. n. 22 del 2020).

L'Adunanza ha enunciato il principio secondo il quale la nullità ex articolo 83, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016, della clausola del disciplinare di gara che subordini l'avvalimento dell'attestazione SOA alla produzione, in sede di gara, dell'attestazione SOA anche della stessa impresa ausiliata configura un'ipotesi di nullità parziale limitata alla clausola, da considerare non apposta, che non si estende all'intero provvedimento, il quale conserva natura autoritativa.

La stessa ha chiarito che in presenza della nullità della clausola escludente *contra legem* del bando di gara non sussiste l'onere per l'impresa di proporre alcun ricorso perché tale clausola – in quanto inefficace e improduttiva di effetti – si deve intendere come 'non apposta', a tutti gli effetti di legge, salvo l'onere di impugnare nei termini ordinari gli atti successivi che facciano applicazione (anche) della clausola nulla contenuta nell'atto precedente.

Venendo in particolare alla giurisprudenza del Tribunale amministrativo del Piemonte con riguardo al profilo organizzativo si è affrontata la problematica della doverosità del ricorso alle centrali di committenza per gli enti appartenenti al S.S.N..

Dalla ricostruzione del sistema si ricava la regola cogente per cui tutti gli enti appartenenti al servizio sanitario nazionale hanno l'obbligo di approvvigionarsi, per i servizi e le forniture ricadenti alle categorie merceologiche dell'ambito sanitario ed entro i limiti di spesa prefissati, mediante il ricorso alle centrali di committenza.

Tale regola può essere derogata, con conseguente riesplorazione della discrezionalità degli enti appartenenti al servizio sanitario, solo in presenza di determinate caratteristiche sostanziali dei beni e servizi nonché, considerata la rilevanza dell'incidenza della regola sulla spesa pubblica, dietro espressa e motivata autorizzazione dell'organo amministrativo apicale.

Il Tribunale ha particolarmente valorizzato il criterio della massima partecipazione alle gare, ritenendo che l'offerta e le caratteristiche delle prestazioni devono essere riguardate alla luce del complesso degli atti di gara e, l'eventuale ambiguità del bando nel riparto tra prestazioni principali e prestazioni accessorie, non può che imporre una lettura alla luce del preminente criterio del *favor participationis*.

Il principio del favor participationis, con il relativo precipitato della tassatività delle cause di esclusione, impone una lettura rigorosa della legge di gara.

L'ordinamento, infatti, giunge a sanzionare con la nullità ogni clausola che non trovi fondamento espresso nella normativa e non sia sorretta dai principi che regolano l'evidenza pubblica, incluso quello di parità di trattamento che funge da contraltare ai primi due citati.

Una clausola generale di esclusione per violazione del bando/disciplinare, che non contenga ulteriori specificazioni, per poter essere valida deve essere sempre interpretata in combinato con le eventuali ulteriori previsioni della lex specialis poiché, se interpretata in modo estensivo ed ampio, rischia da un lato di vanificare e contraddire il principio della tassatività delle cause di esclusione e, dall'altro, di rendere inutili, ridondanti o contraddittorie tutte le altre previsioni espulsive contenute nel bando/disciplinare.

Del resto, lo stesso Codice dei Contratti, nel combinato degli artt. 59, comma 3 e 83, comma 9, offre una lettura chiara del principio in esame.

Si è anche ritenuto che vengono sanzionate con l'esclusione immediata solo le irregolarità (intese in via generale come mancato "rispetto" dei documenti di gara) essenziali e non sanabili (vale a dire che non consentano l'individuazione del contenuto e del soggetto responsabile cui ricondurle).

La scelta legislativa non può che trovare accoglimento negli atti di gara, essendo invalida ogni previsione contraria, e serve da parametro per ogni scelta interpretativa sul punto.

Quanto alle offerte tecniche, inoltre, la loro insanabilità assoluta (codificata dall'art. 83, comma 9) dev'essere riferita non ad ogni componente delle relative "buste" o ad ogni elemento formale relativo alla loro redazione, ma solo a quelle parti oggetto di valutazione ed a quelle modalità di composizione necessarie a fornire loro accettabili livelli di serietà, affidabilità e riconducibilità all'impresa concorrente, pena la frustrazione dei richiamati principi del favor participationis e della tassatività delle cause di esclusione.

Non rientrano in tali fattispecie le ipotesi in cui il contenuto delle offerte tecniche non è messo in discussione e la cui paternità è comunque acclarata dalla completa e non contestata sottoscrizione digitale da parte dell'impresa concorrente.

In più occasioni è stata affrontata la problematica dei gravi illeciti professionali commessi nella esecuzione di contratti con la pubblica amministrazione.

Può dirsi ampiamente affermato, sia a livello nazionale, sia a livello unionale, il principio per cui si atteggiano validamente a mezzi adeguati di prova del grave illecito professionale anche gli accertamenti recati da provvedimenti cautelari adottati nell'ambito di procedimenti penali in corso, senza che si sia già addivenuti ad una sentenza non definitiva di condanna.

Non vi è dubbio, pertanto, che la sussistenza di provvedimenti cautelari restrittivi della libertà personale soggiace ad un obbligo dichiarativo.

Anche la sopravvenienza di una sentenza dichiarativa dell'estinzione dei reati per intervenuta prescrizione non vale ad affievolire o attenuare l'incidenza dei fatti sul giudizio di affidabilità o integrità dell'operatore economico.

A prescindere dal rilievo della portata dei fatti in sé considerati e valutati dal giudice penale, si è apprezzata anche la condotta del partecipante alla gara che negligenzemente ometta di dichiarare fatti astrattamente rilevanti ai fini dell'ammissione, in tal modo incorrendo in autonomo grave illecito professionale.

Sotto il profilo della onorabilità dei concorrenti si è ritenuto che la sussistenza di condanne, ancorché non definitive e, quindi, prive di effetti escludenti automatici, o anche solo il coinvolgimento in gravi vicende di carattere penale, può essere valutata dalla stazione appaltante come di gravità tale da incidere sulla moralità professionale del concorrente e quindi idonea ad incrinare il necessario rapporto fiduciario tra le parti contraenti, con conseguente esclusione da una gara.

E' tuttavia evidente come si tratti di una valutazione di estrema delicatezza (per gli effetti di riduzione della concorrenza che comporta e la grave limitazione della libera iniziativa economica del concorrente), rimessa all'attento vaglio della stazione appaltante e necessitante, da parte di quest'ultima, di puntali valutazioni,

argomentazioni e riscontri.

Nella quasi totalità dei casi concernenti vicende che si trovano in fase di indagini preliminari, ove opera la presunzione di innocenza, oltre che il segreto istruttorio nei confronti di terzi, l'amministrazione, salvo essere il soggetto offeso, non è nella condizione di conoscere e valutare le vicende oggetto di indagine per esprimere quel concreto giudizio di inaffidabilità per supportare il quale è onerata di esplicitare congrue giustificazioni.

La stazione appaltante ha, infatti, un'ampia possibilità di valutare condotte non tipizzate (non tipizzabili per la fisiologica imprevedibilità e varietà delle realtà) che ben possono giustificare una irreparabile rottura del rapporto fiduciario (imprescindibile in un pubblico contratto).

Ne consegue che anche l'interpretazione di qualsivoglia fattispecie non può farsi secondo canoni di letterale tassatività, ma secondo canoni teleologici o di finalità della norma.

Questa impostazione non contraddice la prevedibilità e certezza che deve caratterizzare le regole di gara, secondo l'intera disciplina della materia, perché la causa di esclusione risulta costruita con queste caratteristiche proprio in sede eurounitaria, avendo la finalità di fungere da norma di chiusura del sistema volta ad attribuire all'amministrazione una posizione di potere/responsabilità (la discrezionalità, si ricorda, può essere esercitata tanto per escludere un concorrente ritenuto non affidabile che per ammetterne uno, ancorché pacificamente precedentemente coinvolto da irregolarità e/o fatti di reato).

La discrezionalità non rischia di sconfinare nell'arbitrio, in quanto essa è fisiologicamente suscettibile di rigoroso controllo, essendo presidiata da parametri di legalità, oneri istruttori, obblighi di contraddittorio (nel cui contesto, nel proprio interesse, il concorrente ha l'onere di fornire piena collaborazione e di chiarire "i fatti e le circostanze in modo globale collaborando attivamente con le autorità investigative") e conseguente motivazione logica.

E' stata affrontata la questione della corretta interpretazione della disciplina in tema di

appalti sottosoglia contenuta nel Decreto semplificazioni con riguardo alla esclusione automatica delle offerte anomale.

Il tenore del comma 3 dell'art. 1 del d.l. n. 76/2020 secondo il quale “nel caso di aggiudicazione al prezzo più basso, le stazioni appaltanti procedono all'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia”, non lascia margine di scelta alla stazione appaltante. Difatti, se l'intero obiettivo della disciplina è quello di semplificare l'andamento delle gare l'esclusione automatica sottosoglia risulta certamente coerente con tale obiettivo. La disciplina in questione si pone in un contesto emergenziale e derogatorio (con scadenza al 31.12.2021), con la conseguenza che ogni valutazione non possa che, secondo un principio di ragionevolezza e proporzionalità, tenere conto del fatto che non si tratta di una scelta “a regime” ma, appunto, di una soluzione avente una precisa e limitata durata temporale. Sicché, l'esclusione automatica da una procedura negoziale che si colloca nell'alveo di una disciplina emergenziale e delimitata temporalmente, non può essere censurata.

Il Tribunale si è occupato di un complesso contenzioso che ha riguardato la provvista di farmaci c.d. “biosimilari”.

Sotto il profilo letterale, la norma (l'art 11, comma 11 quater, decreto legge n. 95 del 2012) è chiara nello stabilire che il medico è libero di prescrivere il farmaco tra quelli inclusi nella procedura (pubblica di acquisto di farmaci biosimilari). Ne discende, a contrario, che la norma esclude che il medico possa prescrivere un farmaco non incluso (escluso) nella procedura.

E' evidente che nella norma il legislatore ha cercato di trovare un punto di equilibrio tra più interessi pubblici contrapposti, da un lato la necessità di sviluppare un mercato dei biologici competitivo e concorrenziale, necessario alla sostenibilità del sistema sanitario in un contesto di razionalizzazione della spesa pubblica, dall'altro quello di garantire la libertà prescrittiva del medico, il quale deve poter scegliere il farmaco più adatto al tipo di paziente in cura (“... al fine di garantire un'effettiva razionalizzazione della spesa e nel contempo un'ampia disponibilità delle terapie ...”).

La normativa di settore fa salva comunque la libertà prescrittiva del medico al quale non potrà mai essere vietato di prescrivere il farmaco ritenuto più efficace, qualunque esso sia, purché il relativo costo non gravi sul sistema sanitario nazionale.

Una puntualizzazione con riguardo alla categoria dei “contratti attivi” (ossia quelli che realizzano un’entrata a favore dell’amministrazione, quale corrispettivo del godimento del bene attribuito al privato).

Questi ultimi – a seguito alla modifica operata dal D.lgs. n. 56/2017 – restano esclusi dall’applicazione del codice dei contratti pubblici ai sensi dell’art 4 del D.lgs. n. 50/2016, per i quali è imposto il rispetto dei canoni di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità nella scelta del contraente.

Tale scelta sta a rimarcare che tutta l’attività negoziale della pubblica amministrazione risulta sempre ispirata ai suddetti principi, pur nella diversità e specificità delle regole applicabili alle ipotesi in cui l’atto dispositivo a carattere contrattuale realizzi un introito per l’amministrazione, piuttosto che una spesa.

Con riguardo al rapporto tra annullamento della aggiudicazione ed efficacia del contratto nel frattempo stipulato va ricordata la possibilità per il giudice amministrativo di dichiarare l’inefficacia del contratto.

Detta disciplina trova applicazione nelle ipotesi delle gravi violazioni di cui all’art. 121 c.p.a., da ritenersi tassative. Purtuttavia non introduce in alcun modo una regola di carattere generale che comporti, nel caso dell’annullamento del provvedimento amministrativo a monte, un effetto caducatorio a cascata tale da travolgere automaticamente e in termini strettamente consequenziali l’efficacia dell’atto negoziale a valle.

Servizi pubblici

Il Tribunale ha ribadito che nel settore dei trasporti pubblici locali i principi affermati nella contrattualistica pubblica trovano piena cittadinanza ma con i dovuti temperamenti, al pari di quello che avviene per tutti i principi e le regole dell’evidenza

pubblica.

E' ormai associata l'idea per cui nel settore del trasporto pubblico dei passeggeri l'obiettivo principale non è lo sviluppo della concorrenza, in quanto l'ordinamento comunitario non ritiene che il semplice gioco delle forze del mercato possa offrire agli utenti servizi di qualità a prezzi vantaggiosi.

Dunque, i servizi di trasporto di passeggeri di interesse economico generale devono essere individuati come quei servizi che non possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale, per cui gli Stati devono intervenire per la loro produzione attraverso l'imposizione di obblighi di servizio, a fronte dei quali sono attribuiti agli operatori diritti di esclusiva e/o compensazioni finanziarie, da concedere tramite lo strumento del contratto di servizio.

Vi è la consapevolezza che, nel caso del TPL, la massima liberalizzazione possibile sia rappresentata da un sistema di concorrenza cd. regolamentata.

Non è un caso che per le concessioni TPL (ed in particolare per autobus e tram) la disciplina degli affidamenti sia diversificata rispetto a quella propria degli appalti rappresentata dalle direttive "appalti".

Autorità di regolazione dei trasporti

Giova premettere che in relazione agli atti regolatori delle Autorità indipendenti, il sindacato giurisdizionale, pieno ed effettivo, si estende anche all'accertamento dei fatti operato dall'Autorità sulla base di concetti giuridici indeterminati o di regole tecnico-scientifiche opinabili, al fine di evitare che la discrezionalità tecnica trasmodi in arbitrio specialistico, e implica la verifica del rispetto dei limiti dell'opinabile tecnico-scientifico (e, nell'ambito di tali confini, anche del grado di attendibilità dell'analisi economica e delle valutazioni tecniche compiute, alla stregua dei criteri della ragionevolezza e della proporzionalità), attraverso gli strumenti processuali a tal fine ritenuti idonei.

Il sindacato non può, tuttavia, spingersi fino al punto di sostituire le valutazioni discrezionali dell'Amministrazione.

Le scelte regolatorie compiute dall'Autorità di regolazione dei trasporti, specie laddove incidono sui meccanismi tariffari, sono caratterizzate da un elevato tasso di complessità tecnica, in quanto normalmente presuppongono o sottendono questioni specialistiche la cui risoluzione richiede l'impiego di concetti e nozioni appartenenti a discipline di settore, di carattere prevalentemente economico e finanziario, come più volte affermato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Le valutazioni compiute dall'Autorità nell'esercizio dei propri poteri di regolazione, connotate da ampia discrezionalità, possono quindi essere sindacate dal giudice amministrativo solo nel caso in cui l'Autorità abbia effettuato scelte che si pongono in contrasto con quello che viene definito principio di ragionevolezza tecnica.

Non è consentito, purtuttavia, al giudice amministrativo sostituire proprie valutazioni a quelle effettuate dall'Autorità, ed è, pertanto, necessario, al fine di concludere per l'illegittimità, che le parti interessate deducano l'esistenza di specifiche figure sintomatiche dell'eccesso di potere mediante le quali dimostrare che la determinazione assunta si pone in contrasto con il suddetto principio di ragionevolezza tecnica.

Le fonti normative nazionali delineano un articolato complesso di misure finalizzate a garantire, a diversi livelli e su distinti piani, un accesso equo e non discriminatorio ai servizi accessori da parte degli operatori ferroviari, occupandosi della presentazione delle richieste di accesso agli impianti di servizio e fruizione di servizi ferroviari, delle modalità e tempistiche di risposta, dell'individuazione di criteri di priorità per l'assegnazione di capacità nel caso di richieste confliggenti nonché dei criteri di risoluzione di conflitti fra diverse richieste, compresa la possibilità di presentare reclamo all'Autorità di regolazione nel caso di rifiuto di accesso.

Si tratta, in altri termini, di una disciplina sistematica finalizzata, attraverso l'introduzione di più strumenti diversificati, a dare concreta attuazione ai principi di derivazione eurounitaria che informano la materia.

Pertanto, se è vero che le scelte assunte per garantire alle imprese ferroviarie pari e adeguata visibilità comportano un certo margine di discrezionalità, è altrettanto vero che il suo esercizio trova adeguata delimitazione nel quadro delle misure sopra

delineate.

Tali conclusioni portano ad escludere che si possa configurare alcun vuoto normativo all'interno del nostro ordinamento, considerando non solo l'ampiezza del sistema delineato dalle diverse fonti normative sopra richiamate, ma anche il contributo demandato all'Autorità di regolazione in merito all'individuazione, in concreto, delle puntuali modalità di accesso ai servizi per assicurare il rispetto di tali principi.

Oggetto di contenzioso è stata la tariffazione dell'accesso alla rete ferroviaria nazionale.

Quest'ultima prevede che le tariffe vanno ancorate ai costi diretti sostenuti dal gestore; tuttavia, il servizio ferroviario, che richiede necessariamente l'uso di una infrastruttura particolarmente costosa che crea peraltro un monopolio naturale in capo al gestore di rete, per le sue caratteristiche contempla un margine notevole di ingenti costi indiretti e di investimento quali, appunto, quelli di realizzazione delle infrastrutture, che renderebbero certamente inefficienti canoni al costo marginale.

Tale peculiarità del mercato, unita all'interesse generale che il servizio di trasporto ferroviario riveste nella costruzione stessa dell'Unione Europea, comporta una mole di costi di sviluppo dell'infrastruttura che, di norma, non possono essere ribaltati sui canoni di accesso alla rete poiché, in caso contrario, si renderebbe insostenibile per le imprese ferroviarie l'accesso al mercato.

Un parziale recupero di costi indiretti può avvenire tramite l'imposizione di sovracaroni o mark-ups che presuppongono, ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 112/2015 e del presupposto art. 32 della Direttiva 2012/34/CE, l'individuazione di segmenti di mercato in grado di sostenerli senza perdere remuneratività.

La fase di accurata segmentazione del mercato in ambiti oggettivamente differenziati in termini di capacità di assorbire eventuali aumenti del canone, ad esempio traslandoli sull'utenza, rappresenta il primo ed indispensabile passaggio affinché i mark-ups rispecchino effettive differenze di mercato, senza indurre effetti distorsivi della concorrenza.

A questo proposito, la normativa comunitaria individua tre segmenti di mercato e prende in considerazione sette binomi, lasciando la possibilità ai gestori dell'infrastruttura di individuare ulteriori segmenti e binomi di riferimento.

La valutazione del gestore di individuare binomi ed applicare sovracaroni, così come le scelte di segmentazione del mercato, quale primo momento di applicazione di eventuali mark-ups, sono soggetti al controllo dell'ART.

Pertanto si è ritenuto fondamentale che l'istruttoria condotta dall'autorità sia pienamente coerente con le valutazioni svolte dal gestore nell'individuare mark-ups.

Ciò in quanto è ragionevole conseguenza che una non corretta o quantomeno correttamente giustificabile individuazione dei segmenti di mercato per l'applicazione dei sovracaroni potrebbe indurre effetti distorsivi della concorrenza, dunque antitetici sullo specifico punto alle finalità proprie dell'intero impianto normativo.

Si è ritenuto che Autorità di Regolazione dei Trasporti è competente ad intervenire sulla componente B del canone tariffario per il Pacchetto Minimo di Accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale (componente del pedaggio destinata a remunerare i costi indiretti).

Invero, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha già precisato il principio fondamentale "di indipendenza della gestione da parte del gestore" il quale, benchè affermato con riferimento al diritto UE antecedente alla direttiva 2012/34, è tuttora valido, posto che l'indipendenza del gestore e la necessità che, in linea di principio, lo stesso fissi in autonomia i diritti di accesso alla rete, salvo un intervento neutrale di controllo dell'Autorità di Regolazione, sono chiaramente ribadite nella nuova direttiva e sono il presupposto anche del sistema regolatorio ivi previsto.

A questo proposito, si è operata una lettura comunitariamente orientata del riferimento operato dall'art. 18 del d.lgs. 112/2015 comma 1 alla competenza del Ministero delle infrastrutture e trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, nel determinare i coefficienti di maggiorazione per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. L'unica interpretazione della norma sopra citata compatibile con il diritto dell'Unione Europea – che non contempla alcun intervento dell'esecutivo nella definizione dei

canoni in tutte le loro componenti – e come già anche esplicitato dalla Corte di giustizia nella causa C-369/11, ha portato il Tribunale a concludere che correttamente l'ART ha interpretato la propria funzione come estesa alla determinazione di ogni componente del canone, ivi inclusi i coefficienti di maggiorazione.

Va ricordato che la previsione dell'art. 37 co. 2 lett. g) attribuisce all'ART un potere particolarmente invasivo di incidenza sugli equilibri delle concessioni autostradali, che in linea di principio sono equilibri contrattuali.

Il potere dell'ART disegnato dalla disposizione, infatti, abbraccia tanto la fase della gara (definizione di bandi ed ambiti ottimali), quanto l'aspetto economico-contrattuale in senso stretto (individuazione secondo parametri oggettivi del “giusto prezzo” della concessione).

Si tratta dunque della facoltà di amministrare gli aspetti economici delle concessioni in un contesto in linea di principio liberalizzato, sintomatica di una incidenza particolarmente forte dell'Autorità di regolazione in materia.

Proprio per la particolare incidenza di questa tipologia di intervento regolatorio il legislatore l'ha dovuta esplicitare limitandola, dapprima, alle sole concessioni non ancora in essere (i cui destinatari non sono quindi soggetti individuati nè individuabili a priori); in seguito ai noti fatti di Genova, che hanno palesato l'esigenza di maggiore regolazione, nel contesto del d.l. n. 109/2018 “disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze”, il potere di intervento è stato esteso anche ad ogni aggiornamento o revisione delle concessioni in essere, con attribuzione di un potere puntuale di incidenza su equilibri contrattuali in essere.

La peculiarità del potere attribuito all'ART in materia non esclude affatto che l'Autorità regoli (e regolasse in precedenza) il settore di mercato nella sua generalità ed al di là di questa puntuale disposizione.

Non si è ritenuta decisiva la circostanza che l'ART non sia ancora concretamente intervenuta nell'esercizio di poteri regolatori in materia di pertinenze autostradali.

Il concreto esercizio delle funzioni regolatorie istituzionali da parte dell'Autorità

costituisce presupposto per l'individuazione della platea degli obbligati al pagamento del contributo (secondo quanto precisato dalla Corte Costituzionale n. 69/2017), ma non rileva se riferita a uno specifico ambito dell'attività del gestore dell'infrastruttura (e quindi a una specifica parte dei suoi ricavi), comunque soggetto al potere regolatorio. Particolarmente delicata è stata, pertanto, la problematica relativa al sistema di contribuzione per il funzionamento dell'Autorità.

Alla luce della modifica dell'art. 37 d.l. 201/2011 ad opera della legge n. 130/2018 (che si appalesa più come una positivizzazione degli approdi giurisprudenziali nelle more maturati che come un'autentica innovazione) il mercato del trasporto aereo risulta, allo stato, destinatario di attività dell'ART che giustifichino l'imposizione di un contributo in percentuale sul fatturato e, contemporaneamente, manca una disposizione di legge nazionale che preveda anche solo l'imposizione di diritti in relazione a specifiche prestazioni rese nell'ambito della regolazione dei diritti aeroportuali.

Il Consiglio di Stato, con una serie pronunce (di analogo contenuto) pubblicate in data 4 gennaio 2021 (nn. 5-9/2021, n. 11/2021, nn. 15-19/2021, nn. 20-23/2021, n. 25/2021, nn. 27-28/2021, nn. 72-73/2021) e 5 gennaio 2021 (nn. 122-123/2021 e n. 132/2021), ha risolto definitivamente la tematica della individuazione della platea dei soggetti regolati dall'Autorità e, per l'effetto, tenuti al versamento del contributo.

Nello specifico, dopo un'analisi dell'evoluzione normativa che ha interessato la legge istitutiva dell'ART, in linea di continuità con le indicazioni contenute nella sentenza n. 69/2017 della Corte costituzionale, il Consiglio di Stato ha affermato che la modifica della disposizione sull'autofinanziamento contenuta nella norma istitutiva, ad opera del decreto-legge n. 109/2018, ha dato vita "ad un oggettivo ampliamento della platea delle imprese tenute alla contribuzione; infatti, mentre, fino al d.l. 28 settembre 2018, n. 109 (e quindi fino all'esercizio finanziario 2018) la contribuzione era in carico unicamente a soggetti gestori, successivamente l'onere viene a ricadere anche sui meri operatori economici" (cfr. ex multis Cons. Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2021, n. 6).

In particolare, il Consiglio di Stato, facendo leva sulla differente qualificazione normativa delle "categorie imprenditoriali" considerate, rispettivamente, nella

originaria formulazione dell'art. 37, comma 6, D.L. n. 201/2011 quali “gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati” e nella formulazione risultante dalla modifica operata dall'articolo 16, comma 1, lettera a-ter) D.L. n. 109/2018 quali “operatori economici operanti nel settore del trasporto”, ha ritenuto che anche le imprese attive nel settore dell'autotrasporto e della logistica siano incluse nella platea dei regolati e dei soggetti tenuti al pagamento del contributo a partire dal 2019 (si vedano le sentenze n. 72/2021, n. 73/2021 e n. 132/2021).

Infatti “dopo la riforma del 2018, ciò che appare necessario appurare, stante la omnicomprensività della nozione soggettiva, è solo la circostanza dell'effettivo avvio nel mercato di riferimento dell'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge”, senza più alcun rilievo della posizione di soggetti regolati o di beneficiari (come si legge al punto 5 della sentenza n. 132/2021).

Pertanto, in base a tale criterio, il Consiglio di Stato ha ritenuto che tutta l'attività condotta dall'Autorità nei vari settori (tra i quali quelli dell'autotrasporto e della logistica) sia rilevante ai fini dell'assoggettamento all'obbligo contributivo delle imprese ivi operanti.

Conclusivamente, per tutte le categorie in precedenza esaminate, deve ritenersi che la concreta attività di regolazione sia stata avviata antecedentemente alla riforma di cui al d.l. 109 del 2018.

Pertanto, in disparte gli operatori economici già incisi in quanto ricompresi nella previgente nozione di gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, tutte le altre imprese possono ritenersi assoggettabili a contributo solo dal momento in cui, a seguito della modifica normativa, il contributo è diventato concretamente esigibile dalle imprese di categoria, ossia dall'anno 2019.

Il Tribunale in recenti pronunce ha preso atto ed applicato i predetti principi.

Il Tribunale ha affrontato in più occasioni la problematica relativa alla funzione sanzionatoria dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Il recepimento italiano di tale indicazione del legislatore eurounitario si è concretizzata

con il d.lgs. 129/2015 che in materia di violazione dei diritti del passeggero ha ritenuto di diversificare le risposte sanzionatorie comminando talvolta sanzioni legate ai singoli eventi (es. art. 12 in tema di obblighi di trasporto alternativo e art. 13. Informazione su cancellazione e ritardi), talvolta al numero dei passeggeri (l'art. 14 che viene oggi in rilievo).

Al fine di assicurare l'effettività, la proporzionalità e la dissuasività dell'apparato sanzionatorio, come prescritto dalla normativa eurounitaria, non appare affatto irragionevole che si ancori al numero dei passeggeri la commisurazione del quantum sanzionatorio complessivo secondo il meccanismo del "moltiplicatore-passeggero".

Si è inoltre ritenuto che il reclamo disciplinato dall'art. 37, comma 2, d.lgs. n. 112/2015 realizza un sistema per contestare le decisioni del gestore dell'infrastruttura, di una impresa ferroviaria o dell'operatore di un impianto di servizio, il tutto eventualmente anche alla luce degli atti di regolazione già emanati in quel settore dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Non si tratta, invece, di una modalità per contestare gli stessi atti di regolazione, avverso i quali gli interessati godono di apposita tutela giurisdizionale dinnanzi al giudice amministrativo e che vengono adottati previa specifiche procedure di consultazione degli stake-holders, e quindi con attivazione di un contraddittorio preventivo, e sono soggetti a pubblicità presso gli operatori.

D'altro canto ammettere che ogni singolo operatore ferroviario tramite un reclamo, proposto ad anni di distanza dall'adozione dell'atto di regolazione e dall'inizio della sua operatività, possa rimettere in discussione ab origine l'intera regolazione del comparto (per altro fisiologicamente soggetta a costante evoluzione), esporrebbe il sistema ad un rischio di incertezza endemica incompatibile con le esigenze della regolazione stessa la cui efficacia non è avulsa dalla certezza delle regole.

Ambiente

L'ambiente – come spesso accade quando non si abbia piena consapevolezza che le politiche pubbliche richiedono il bilanciamento tra i vari interessi in gioco – è visto in

un'ottica di stringente tutela, ora quale fattore di blocco delle infrastrutture e quindi dell'economia. In realtà molti rallentamenti sono dovuti, non già alla preminenza dell'ambiente, valore irrinunciabile per una crescita sostenibile e solidale nei confronti delle generazioni future, ma ai tempi e alla complessità procedurale delle valutazioni VAS/VIA, nonché delle valutazioni preliminari di screening, non a caso oggetto di diffuso e penetrante intervento da parte del “decreto semplificazioni”.

Particolarmente delicata è la fase della verifica di assoggettabilità a VIA di un progetto (cd. screening) e al rapporto tra progettazione preliminare e progettazione definitiva ai fini VIA relativamente alle opere di sviluppo aeroportuale.

La verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (cd. screening) costituisce un procedimento di valutazione preliminare autonomo e non necessariamente propedeutico alla VIA vera e propria, con la quale condivide l'oggetto – l'“impatto ambientale” – ma su un piano di diverso approfondimento. In tale fase, l'Amministrazione ha la facoltà, e non l'obbligo, di richiedere chiarimenti e dettagli di carattere tecnico o di altra natura, come espressamente previsto dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, rientrando nella discrezionalità valutativa della stessa la scelta tra allungare i tempi dell'istruttoria, con il coinvolgimento della parte, ovvero addivenire al diniego allo stato degli atti (diniego avente a oggetto non la VIA, ma la mera possibilità di pretermetterla).

Per valutare se occorra o meno la VIA di un determinato intervento, è necessario avere riguardo non solo alle dimensioni del progetto di ampliamento di un'opera già esistente, bensì alle dimensioni dell'opera finale, risultante dalla somma di quella esistente con quella nuova, perché è l'opera finale nel suo complesso che, incidendo sull'ambiente, deve essere sottoposta a valutazione; in sede di valutazione di impatto ambientale, infatti, l'amministrazione non può effettuare una valutazione “parcellizzata” di interventi connessi sotto il profilo soggettivo, territoriale e ambientale, dovendo invece tenere conto della loro reciproca interazione.

Sempre in materia ambientale, altra problematica che continua ad occupare la giurisprudenza è quella dei presupposti per ordinare al proprietario del suolo la rimozione di rifiuti abbandonati, con particolare riguardo ai profili dell'elemento soggettivo e dell'esigibilità della condotta.

Questione su cui si è di recente pronunciata l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con particolare riferimento agli obblighi del curatore fallimentare dell'impresa proprietaria.

Si è ritenuto che le decisioni della Corte di Giustizia devono essere interpretate ed applicate compatibilmente con gli strumenti di tutela di cui l'ordinamento nazionale dispone nel suo insieme (Fattispecie in tema di energia e fonti rinnovabili e applicazione dei principi espressi da Corte di Giustizia Ue, sez. II, 24/10/2019, C 212/18).

La Corte dopo aver precisato che la direttiva 2008/98/CE non osta a una normativa nazionale in forza della quale un'istanza di autorizzazione a sostituire il metano – quale fonte di alimentazione di un impianto di produzione di energia elettrica che genera emissioni in atmosfera – con una sostanza ottenuta dal trattamento chimico di oli vegetali esausti deve essere respinta per la ragione che tale sostanza non è iscritta nell'elenco delle categorie di combustibili ottenuti dalla biomassa autorizzati.

A tal fine, se lo Stato membro ha potuto ritenere che non sia stato dimostrato che l'utilizzo di tale olio vegetale soddisfa le condizioni previste dalla direttiva 2008/98, demanda al Tribunale nazionale di verificare se tale ipotesi ricorra nello specifico procedimento principale, accertamento strutturalmente incompatibile con il processo amministrativo italiano in materia di valutazione di impatto ambientale.

Il giudice amministrativo, infatti, non è abilitato a sindacare la scelta del mancato inserimento di un combustibile nell'apposito elenco previsto da decreto, tantomeno può pronunciarsi in relazione a poteri non ancora esercitati dall'amministrazione, in applicazione dei principi processuali desumibili dall'art. 34 co. 2 c.p.a., e dettare con la sentenza statuizioni vincolanti per una amministrazione.

Urbanistica e gestione del territorio

Si è ritenuto che il permesso di costruire convenzionato costituisce la versione alternativa e aggiornata dello strumento della lottizzazione convenzionata e si atteggia esso stesso a forma di manifestazione della pianificazione attuativa, sebbene in modalità concordata e previa approvazione della convenzione accessiva al titolo edilizio con delibera del consiglio comunale.

Rispetto a tale istituto e alle finalità che lo caratterizzano non si è ritenuto applicabile il meccanismo del silenzio assenso, finalizzato ad ovviare all'inerzia procedimentale dell'Amministrazione. Circostanza che rende irrilevante l'organo cui detta inerzia in concreto sia riferibile.

Con riguardo ad aspetti procedurali in relazione ai poteri di intervento della Regione sul Piano Regolatore Generale adottato dal Comune, si è ritenuto che lo stralcio si differenzia sostanzialmente dalla modifica d'ufficio, consistendo il primo in una approvazione parziale del PRG e la seconda in una sovrapposizione definitiva della volontà regionale a quella del Comune.

Nel caso di stralcio la Regione restituisce al Comune l'iniziativa, invitandolo a rinnovare l'esame della situazione delle aree stralciate e a formulare nuove proposte, lasciando integro e impregiudicato il potere comunale di riproporre una nuova disciplina urbanistica, mentre con la modifica d'ufficio il potere comunale non può più essere, in tale sede, esercitato.

Le misure antimafia

Particolarmente delicata è stata la trattazione dei ricorsi aventi ad oggetto la documentazione antimafia.

La costante giurisprudenza del Consiglio di Stato ha già chiarito che il pericolo di infiltrazione mafiosa deve essere valutato secondo un ragionamento induttivo, di tipo probabilistico, che non richiede di attingere un livello di certezza oltre ogni ragionevole dubbio, tipica dell'accertamento finalizzato ad affermare la responsabilità penale, e quindi fondato su prove, ma implica una prognosi assistita da un attendibile grado di

verosimiglianza, sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti, sì da far ritenere “più probabile che non”, appunto, il pericolo di infiltrazione mafiosa.

Può ritenersi ormai *ius receptum* accolto dalla giurisprudenza amministrativa, nonché riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, da ultimo con la pronuncia n. 57 del 26 marzo 2020, che l’informazione antimafia implichi una valutazione tecnico-discrezionale dell’autorità prefettizia in ordine al pericolo di infiltrazione mafiosa, capace di condizionare le scelte e gli indirizzi dell’impresa, e se, da una parte, deve considerare una serie di elementi fattuali, taluni dei quali tipizzati dal legislatore (art. 84, comma 4, del d.lgs. n. 159 del 2011: quali i cosiddetti “delitti spia”), altri, a condotta libera, sono lasciati al prudente e motivato apprezzamento discrezionale dell’autorità amministrativa, che può desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa, ai sensi dell’art. 91, comma 6, del d.lgs. n. 159 del 2011, da provvedimenti di condanna non definitiva per reati strumentali all’attività delle organizzazioni criminali unitamente a concreti elementi da cui risulti che l’attività di impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata. La latitudine della locuzione normativa “concreti elementi da cui risulti che l’attività di impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata” non è stata ritenuta dal giudice delle leggi in contrasto con il principio di legalità sostanziale che presiede all’esercizio di ogni attività amministrativa giacché, da un lato, si esige da parte dell’Autorità prefettizia una rigorosa ponderazione esternata in un congruo iter motivazionale che dia contezza delle ragioni che corroborano in modo qualificato il giudizio prognostico di condizionamento mafioso, dall’altro, la traiettoria percorsa dal sindacato del giudice amministrativo in senso sempre più penetrante ha individuato un nucleo consolidato di situazioni indiziarie che sviluppano e completano le indicazioni legislative, costruendo un sistema di tassatività sostanziale.

Tra queste il giudice delle leggi ne individua talune che assumono precipuo rilievo proprio nella fattispecie venuta all’odierno scrutinio quali “i rapporti di parentela, laddove assumano una intensità tale da far ritenere una conduzione familiare e una

“regia collettiva” dell’impresa, nel quadro di usuali metodi mafiosi fondati sulla regia “clanica”; i contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia”. Gli elementi fattuali muniti di adeguato tasso di concretezza alla luce della statuizione del giudice penale, sono stati enucleati e raccordati dall’autorità amministrativa mediante una valutazione comprensiva e sintetica che ha fondato il giudizio prognostico di condizionamento mafioso secondo lo standard probatorio del “più probabile che non”, coerente con la natura tipicamente cautelare e preventiva del provvedimento interdittivo.

Quale logico corollario dello scopo precipuo della prevenzione – che si sostanzia nell’informativa antimafia e nei suoi effetti interdittivi – consegue che, una volta accertata ex post (rispetto all’avvenuta erogazione di un beneficio economico pubblico) la sussistenza di rischio di ingerenze della criminalità organizzata nell’impresa, siano revocate le agevolazioni concesse o sia impedita la partecipazione a procedure di gara ovvero la risoluzione dei contratti stipulati.

E’ stata affrontata anche la problematica della funzione della white list.

Istituto introdotto dall’art. 1, comma 52, legge n. 190 del 2012 alla stregua di elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa. Il successivo comma 52-bis aggiunge che l’iscrizione in tale elenco tiene luogo della comunicazione e dell’informazione antimafia liberatoria anche ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali essa è stata disposta.

L’equiparazione quoad effectum dell’iscrizione o del diniego di iscrizione al rilascio dell’informazione interdittiva – operata dall’art. 7 DPCM del 18 aprile 2013 – comporta che l’iscrizione sia subordinata alla verifica dei requisiti soggettivi prescritti per il rilascio dell’informazione antimafia liberatoria ex artt. 84 e 91 del d.lgs. 159/2011, con correlativa applicazione delle medesime coordinate ermeneutiche sviluppate della consolidata giurisprudenza in materia.

Il Tribunale si è anche occupato della prospettata questione di legittimità costituzionale

relativa agli artt. 34-bis, comma 6, 67, comma 5, 84, comma 4, 91, comma 6 e 94, d.lgs. n. 159/2011 in combinato disposto con gli artt. 1 (tutela piena ed effettiva), 2 (principi della parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo), 8, comma 2 e 133 (giurisdizione esclusiva) c.p.a. per violazione degli artt. 24, 111, comma 2 e 113 Cost. per la parte in cui il quadro normativo attuale attribuisce al Giudice amministrativo la verifica della conformità alla legge del provvedimento interdittivo prefettizio, senza peraltro stabilire quali siano le modalità per superare l'interdittiva ed i criteri su cui la PA va a decidere.

Si è, infatti, lamentato che la tutela anticipatoria dell'interdittiva si realizzerebbe a costo di una notevole compressione della libertà di iniziativa economica ed attraverso misure amministrative, il cui contenuto afflittivo sarebbe assimilabile a quello di alcune misure di natura penale, senza però le garanzie dell'equo giudizio, della tassatività e dell'irretroattività: si assisterebbe, dunque, ad una inedita forma di incapacità legale a svolgere tutte le attività economiche che dovrebbe rifluire nella cognizione del giudice ordinario in quanto questione pregiudiziale ex art. 8, comma 2 c.p.a..

Si è rilevato che i canoni fondativi su cui si regge il moderno giudizio amministrativo, individuabili nel principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale (art. 1 c.p.a.) e del giusto processo, i cui corollari sono da ravvisarsi in primis nel diritto al contraddittorio e alla parità delle armi in diretta continuità con i canoni costituzionali di cui agli artt. 103 e 113 si è, pertanto, ritenuta infondata la censura di inadeguatezza degli istituti processuali del giudizio amministrativo rispetto all'inviolabilità del diritto di difesa ex art. 24 Cost..

Né è apparsa assentibile una questione di costituzionalità volta a porre in discussione l'omessa previsione di una giurisdizione di merito in tema di sindacato sull'attività provvedimento prefettizia in materia di prevenzione antimafia.

Come noto, le ipotesi di giurisdizione di merito rispondono a scelte eccezionali del legislatore, individuate tassativamente, in quanto derogatorie al principio di separazione dei poteri cui si ispira il nostro ordinamento costituzionale.

Quanto alla mancata contemplazione di un contraddittorio endoprocedimentale, come

noto previsto solo a discrezione dell'Autorità prefettizia, si è ritenuto che siffatta scelta si profila quale coerente modulazione delle garanzie partecipative con la peculiare ratio preventiva sottesa all'istituto.

Purtuttavia giova osservare che un elemento di criticità è proprio rappresentato dal procedimento finalizzato all'emissione dell'informazione antimafia che conosce una interlocuzione solo eventuale, prevista dall'articolo 93, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 sulla base di un peculiare temperamento procedimentale fra i valori dell'ordine pubblico e della libertà d'impresa.

Va garantito, infatti, un quantomeno parziale recupero delle garanzie procedurali, nel rispetto dei diritti di difesa spettanti al soggetto destinatario del provvedimento, sarebbe auspicabile, de iure condendo, in tutte quelle ipotesi in cui la permeabilità mafiosa appaia alquanto dubbia, incerta, e presenti, per così dire, delle zone grigie o interstiziali, rispetto alle quali l'apporto procedimentale del soggetto potrebbe fornire utili elementi a chiarire alla stessa autorità procedente la natura dei rapporti tra il soggetto e le dinamiche, spesso ambigue e fluide, del mondo criminale.

Il tema del procedimento è stato oggetto di attenzione da parte del Consiglio di Stato anche in relazione alla delicata materia delle informative antimafia, con appello al legislatore ad un recupero, quanto meno parziale, delle garanzie procedurali laddove la partecipazione procedimentale non frustri l'urgenza del provvedere (Cons. St., sez. III, 10 agosto 2020, n. 4979).

Non si è ritenuto meritevole di condivisione il profilo di prospettata illegittimità costituzionale del complesso di norme dianzi richiamato nella parte in cui non stabilisce quali siano le modalità per superare l'interdittiva, imponendo all'impresa che ne sia destinataria l'onere di impugnarla nei termini avanti il giudice amministrativo prima di poter rivolgere al giudice ordinario la richiesta di controllo giudiziario ex art. 34-bis, co. 6 d.lgs. 159/2011 e senza specificare la necessità di procedere secondo un approccio prospettico-recuperativo.

Il concorrente scrutinio giurisdizionale opera, infatti, su versante differenti e non può che accrescere il tasso di effettività delle tutele, inopinatamente oggetto delle doglianze

della ricorrente.

Invero, la ratio recuperativa appare immanente all'istituto del controllo giudiziario avendo riguardo ai chiari indici normativi che ne delineano la fisionomia: basti porre mente al disposto della lettera e) del comma 3 dell'art. 34-bis cit. per cui il tribunale stabilisce gli obblighi dell'amministratore giudiziario tra cui quello "di assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi".

La portata risolutiva o meno dell'istituto si consuma sugli indirizzi assunti dal diritto vivente in ordine al requisito della "occasionalità" delle condotte agevolatorie contro-indicanti – terreno cruciale ove si confrontano approcci retrospettivo-stigmatizzanti o prospettico-recuperativi.

Si tratta, comunque, di profili che attengono agli indirizzi applicativi dell'istituto nei casi concreti e non investono i dubbi di costituzionalità sollevati dalla ricorrente.

Preme sottolineare il fondamentale monito rivolto dal giudice delle leggi in ordine alla puntuale e rigorosa applicazione da parte dell'autorità amministrativa, in primis, e dei giudici amministrativi, in caso di gravame, del carattere provvisorio della misura interdittiva "per scongiurare il rischio della persistenza di una misura non più giustificata e quindi di un danno realmente irreversibile".

La temporaneità intrinseca dell'interdittiva antimafia è la risposta ordinamentale ai dubbi svolti dalla ricorrente sul crinale della legittimità costituzionale del sistema normativo sotto scrutinio: è, dunque, compito irrinunciabile dell'Autorità amministrativa e del giudice amministrativo assicurarne un'applicazione puntuale e rigorosa, tale da garantire l'effettività delle vie ordinamentali per il superamento della situazione di contro-indicazione mafiosa (i.e. richiesta di aggiornamento ex art. 91, co. 5; controllo giudiziario ex art. 34-bis, co. 6 d.lgs. 159/2011).

Vanno inoltre poste in rilievo alcune problematiche riguardanti le comunicazioni antimafia (atti a contenuto vincolato).

Con ordinanza del 26 settembre 2020 n. 465, nel giudicare su una "comunicazione antimafia", per una condanna relativa al delitto di attività organizzate per il traffico

illecito di rifiuti, il Tribunale ha respinto la richiesta di misura cautelare, ma il Consiglio di Stato sulla medesima vicenda con ordinanza n. 6614 del 13 novembre 2020, ha ritenuto meritevole di ulteriore approfondimento, in sede di merito, il tema decisorio relativo alla sospetta incostituzionalità dell'art. 67 comma 8 del d.lgs. n. 159/2011, come richiamato dal secondo comma dell'art. 84, da vagliare in relazione ai canoni di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. (in combinato con gli artt. 25, 27, 38 e 41 Cost.), nella misura in cui detta disposizione parifica – ai fini della determinazione degli automatici effetti interdittivi – alla situazione della condanna per gravissimi reati a struttura associativa, finalizzati alla commissione di specifici delitti (espressione quindi di un'attività criminale organizzata di carattere economico) la diversa ipotesi della condanna per il reato di cui all'art. 452 quaterdecies c.p. anche nella sua variante non associativa, pur essendo quest'ultima fattispecie non necessariamente correlata ad attività della criminalità organizzata.

Il dubbio sulla ragionevolezza di tale previsione deriva altresì dalla circostanza che la condanna per il reato di cui all'art. 452 quaterdecies c.p. (insieme alle ipotesi di condanna per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale) nello stesso codice antimafia, all'art. 84, comma 4, lettera a), è opportunamente considerata come elemento da cui è possibile inferire (senza, però, alcun automatismo probatorio) la sussistenza di un rischio concreto di infiltrazione mafiosa o della criminalità organizzata, ai fini dell'adozione di un'informativa interdittiva.

Pertanto, il previsto effetto interdittivo automatico della condanna per il reato di cui all'art. 452 quaterdecies c.p., previsto dall'art. 67 del codice antimafia, potrebbe risultare irragionevolmente sproporzionato rispetto alla finalità preventiva perseguita dal legislatore.

Con riguardo alle problematiche generali, attesa la tendenza incrementale del finanziamento pubblico dell'economia, va segnalata la pronuncia dell'Adunanza Plenaria n. 23 del 2020 sulla sorte delle somme ricevute dagli operatori economici per l'investimento nel proprio ciclo produttivo, nel caso di intervento postumo di una informativa antimafia.

Nell'ambito di una legislazione emergenziale che ha spinto sull'accelerazione degli investimenti autorizzando l'erogazione dei fondi pubblici sub condicione, quando gli accertamenti antimafia non siano effettuabili rapidamente per il tramite delle banche dati, l'Adunanza Plenaria ha chiarito i meccanismi di eventuale recupero delle somme. La sentenza ha ritenuto che l'investimento effettuato non sia equiparabile all'opera pubblica realizzata nell'ambito di un appalto (per la quale l'articolo 94, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, fa salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle "utilità conseguite"), sicché non è lecito discorrere di "utilità conseguite" per le quali possano esser fatte salve le erogazioni. In caso di finanziamento di investimenti cui sopraggiunga l'informativa antimafia le somme, dunque, dovranno essere interamente restituite.

E' stata raccolta dal legislatore la segnalazione della giurisprudenza in ordine all'aporia della disciplina antimafia nella parte in cui esclude che un operatore privato possa richiedere l'informativa antimafia in relazione ad un suo partner contrattuale.

Si è avvertita l'opportunità di un ritorno alla originaria formulazione del Codice Antimafia, nel senso che l'informazione antimafia possa essere richiesta anche da un soggetto privato ed anche per rapporti esclusivamente tra privati, ritenendo che tale possibilità contribuirebbe a lasciare il mercato economico agli operatori che svolgono l'attività affidandosi esclusivamente al proprio lavoro nel rispetto delle regole.

Con l'articolo 3, D.L. n. 76/2020 sono state introdotte norme transitorie, applicabili fino al 31 dicembre 2021 che consentono alle pubbliche amministrazioni di corrispondere ai privati agevolazioni o benefici economici, anche in assenza della documentazione antimafia, con il vincolo della restituzione laddove in esito alle verifiche antimafia dovesse essere pronunciata una interdittiva (comma 1).

Si consente inoltre di stipulare contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture sulla base di un'informativa antimafia liberatoria provvisoria, valida per 60 giorni, con il vincolo del recesso se le verifiche successive dovessero comportare

interdittiva antimafia (commi 2 e 4), fatto salvo il pagamento delle opere già eseguite ed il rimborso delle spese eseguite per la parte rimanente.

La disposizione consente di eseguire le verifiche antimafia attingendo alla Banca Dati Nazionale Unica Antimafia ed a tutte le banche dati disponibili (comma 3) e demanda al Ministro dell'Interno l'individuazione di ulteriori misure di semplificazione per le verifiche che competono alle prefetture (comma 5).

Continuerà ad applicarsi la disciplina generale del Codice antimafia integrata dalla previsione di protocolli di legalità.

Il comma 7, intervenendo sul Codice antimafia, prevede che il Ministero dell'Interno possa stipulare protocolli con le associazioni di categoria e grandi imprese, per l'estensione anche ai rapporti tra privati della disciplina sulla documentazione antimafia, attualmente limitata ai rapporti tra i privati e un interlocutore pubblico.

E' noto come il devastante impatto della infiltrazione mafiosa si manifesta nei rapporti tra privati come in quelli tra privati e pubblica amministrazione.

Sempre, infatti, chi contratta e collabora con la mafia, per convenienza o connivenza, non è soggetto, ma solo oggetto di contrattazione.

Con l'articolo 3, comma 7, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 è stata prevista l'introduzione nel codice delle leggi antimafia, dell'articolo 83-bis, finalizzato proprio a creare le condizioni per l'applicazione dell'informativa antimafia anche nei rapporti tra privati, attraverso "protocolli di legalità" sottoscritti dal Ministero dell'Interno.

Stranieri

Va segnalata la problematica che attiene ai rapporti tra l'ordinamento interno e la Convenzione di Schengen, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 30 settembre 1993 n. 388.

In virtù dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, detta convenzione genera vincoli di diritto internazionale che si impongono alla potestà legislativa primaria.

In merito all'interpretazione del combinato disposto delle norme, si è chiarito che un

provvedimento di inammissibilità nei territori dell'area Schengen, emesso dagli organi di uno Stato membro dell'Unione Europea, non comporta necessariamente l'obbligo, per lo Stato nel quale risiede il cittadino extracomunitario, di ritirare il permesso di soggiorno, o di rifiutare il rinnovo.

Dall'insieme di queste disposizioni pattizie si ricava che la segnalazione Schengen, se non propriamente vincolante in senso assoluto, è comunque semi-vincolante, nel senso che lo Stato che riceve la segnalazione, se intende ciò nonostante rilasciare un permesso di soggiorno non può farlo a propria piena discrezione ma «soltanto per motivi seri, in particolare umanitari o in conseguenza di obblighi internazionali» vale a dire che debbono esservi gravi ragioni oggettivamente apprezzabili anche sul piano internazionale; e quand'anche tali ragioni vi siano, esso deve esperire un'apposita procedura di consultazione con lo Stato da cui proviene la segnalazione.

Si è trattato di applicare una regola europea che costituisce pilastro dello spazio comune di libera circolazione, all'interno del quale ciascun Paese membro ha il dovere di applicare segnalazioni o richieste provenienti da altro Paese membro. Diversamente opinando, le disposizioni del trattato sarebbero violate.

Quanto al diniego di permesso di soggiorno si è ritenuto che anche un singolo episodio penalmente rilevante, laddove sia indice di particolare pericolosità o per allarme sociale che desta il fatto, possa costituire ragione bastevole a denegare il permesso nell'esercizio del potere discrezionale che compete all'Amministrazione e a far ritenere recessivo l'interesse dell'istante al mantenimento dei legami familiari o alla prosecuzione di una regolare attività lavorativa.

In tema di tutela in giudizio dei non abbienti il Tribunale ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 79, comma 2, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, in relazione agli artt. 3, 24, 113 e 117, comma 1, Cost., nella parte in cui per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato da parte dei non abbienti richiede, per i redditi prodotti all'estero, che il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea corredi l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesta la veridicità di quanto in essa indicato, esulando tale

incombente documentale dalla sfera di dominio del richiedente; in tal modo l'esclusione dall'ammissione al patrocinio a spese dello Stato viene a dipendere dall'inerzia di un soggetto pubblico terzo, non sopperibile allo stato con gli istituti di semplificazione amministrativa e de-certificazione documentale previsti, invece, per i cittadini italiani e dell'Unione europea, con irragionevole vulnus del principio di eguaglianza formale nell'accesso alla tutela giurisdizionale, nella specie da esperirsi contro atti della pubblica amministrazione italiana.

L'esclusione dal beneficio, in buona sostanza, viene a dipendere dall'inerzia di un soggetto pubblico terzo, non sopperibile allo stato con gli istituti di semplificazione amministrativa e de-certificazione documentale previsti, invece, per i cittadini italiani e dell'Unione europea.

Ciò determinerebbe un irragionevole vulnus al principio di eguaglianza formale nell'accesso alla tutela giurisdizionale.

Il Tribunale ha ritenuto che la disposizione in parola presenti profili di illegittimità rispetto agli artt. 3, 24, 113 e 117, comma 1, Cost. nella parte in cui subordina l'apprestamento di mezzi per l'accesso alla tutela giurisdizionale da parte dei non abbienti ad incumbenti documentali che, pur se pertinenti alla prova delle condizioni reddituali, esulano dalla loro sfera di dominio.

Armi

In materia di detenzione e porto di armi l'Autorità di pubblica sicurezza gode di ampia discrezionalità nel valutare la sussistenza dei requisiti di affidabilità del soggetto nell'uso e nella custodia delle armi, a tutela della pubblica incolumità.

L'ampiezza di tale discrezionalità deriva, sotto un primo profilo, dall'assenza, nel nostro ordinamento, di posizioni di diritto soggettivo con riguardo alla detenzione e al porto di armi, costituendo tali situazioni delle eccezioni al generale divieto di cui art. 699 c.p. e all'art. 4, c. 1, della l. n. 110 del 1975; sotto altro profilo, dalla circostanza che ai sensi degli artt. 11, 39 e 43 del T.U.L.P.S., il compito dell'Autorità di pubblica sicurezza non è sanzionatorio o punitivo, ma ha la finalità cautelare di prevenire abusi

nell'uso delle armi, a tutela della privata e pubblica incolumità: ai fini della revoca dell'autorizzazione e del divieto di detenzione di armi e munizioni non è, pertanto, necessario un obiettivo ed accertato abuso delle armi, bensì è sufficiente la sussistenza di circostanze che dimostrino come il soggetto non sia del tutto affidabile al loro uso; e, stante l'evidenziata ampia discrezionalità dei provvedimenti inibitori in questione, non si richiede una particolare motivazione, se non negli ovvi limiti della sussistenza dei presupposti idonei a far ritenere che le valutazioni effettuate non siano irrazionali o arbitrarie.

DASPO

Con riguardo alla adozione dei DASPO, soprattutto in occasione di manifestazioni sportive, si è ritenuto che la fattispecie, tipicamente appartenente al diritto amministrativo della prevenzione, si connota per la presenza di specifici elementi testuali che devono essere debitamente valorizzati in sede applicativa: da un lato, è inequivoca la volontà del legislatore di anticipare la soglia della prevenzione alle fattispecie di pericolo concreto.

Ricadono nel raggio applicativo della norma non solo le condotte ex se espressive di una carica violenta, intimidatoria o minatoria, bensì si allarga il fuoco di pertinenza della fattispecie alle condotte prodromiche, purché avvinte da un nesso di "evidente finalizzazione alla partecipazione attiva" agli episodi di violenza.

L'enfasi posta dal legislatore sulle opzioni lessicali non può non sortire decisive implicazioni ermeneutiche circa la chiara volontà del legislatore di racchiudere nell'area di prevenzione preventiva solo le condotte prodromiche connotate da un finalismo inequivoco tale da attingere la soglia dell'evidenza.

Inoltre il finalismo deve essere espressamente rivolto a forme di compartecipazione attiva, in modo da escludere a contrario tutta la gamma di condotte estrinsecantesi in omissioni o inerzie, che non esprimono un dinamismo commissivo riconducibile alla nozione di condotta attiva.

Poste queste debite premesse strettamente sul piano dell'esegesi normativa, il

Tribunale è stato ben consapevole dell'ampia discrezionalità che connota il provvedimento di divieto di accesso alle manifestazioni sportive ex art. 6 legge 401/89, in considerazione della sua finalità di tutela dell'ordine pubblico; tuttavia, pur spettando all'Autorità amministrativa la valutazione in concreto dell'inaffidabilità del soggetto in forza di un equo bilanciamento tra il prevalente interesse pubblico alla tutela dell'ordine e della sicurezza dei cittadini e l'interesse privato ad accedere liberamente negli stadi, in ogni caso è sempre necessario che al destinatario del divieto sia ascrivibile un comportamento concreto, volto con chiarezza e univocità alla commissione del fatto potenzialmente pericoloso o espressamente previsto dalla legge come tale.

In alcuni casi si è censurata l'eccessiva ampiezza e indeterminatezza delle prescrizioni imposte al prevenuto con l'impugnato provvedimento nella misura in cui si estendono a tutte le manifestazioni calcistiche di ogni categoria e ad altri luoghi, connessi in maniera più o meno immediata agli impianti sportivi.

Ad un attento scrutinio letterale e sintattico le prescrizioni imposte dal provvedimento del Questore si profilano sufficientemente caratterizzate sul piano della determinatezza e specificità, nei limiti strutturalmente connaturati al linguaggio allorquando si tratti di disporre in astratto con riferimento ad un novero non trascurabile di eventi futuri.

Si riscontra, infatti, un percepibile sforzo di circoscrivere la limitazione della libertà personale e di circolazione allo stretto indispensabile in ragione dell'esigenza prevenzionale sottesa al provvedimento.

Tutela risarcitoria

Anche secondo i più recenti orientamenti, che riconoscono la lesione a prescindere dalla spettanza del bene della vita ricollegandolo alla violazione del diritto soggettivo di autodeterminazione negoziale, il danno deriva sempre da un comportamento scorretto dell'amministrazione, che genera incertezza e, dunque, interferisce illecitamente sulla libertà negoziale del privato, eventualmente arrecandogli ingiusti danni patrimoniali, ed il relativo risarcimento è subordinato, comunque, a rigorosi oneri

di allegazione e prova dell'elemento soggettivo e del nesso di causalità.

Non si tratta, a differenza, dell'indennizzo forfettario introdotto in via sperimentale dal comma 1-bis dello stesso articolo 2-bis (inserito dall'art. 28, comma 9, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98), di un ristoro automatico (collegato alla mera violazione del termine): è, infatti, onere del privato fornire la prova, oltre che del ritardo e dell'elemento soggettivo, del rapporto di causalità esistente tra la violazione del termine del procedimento e il compimento di scelte negoziali pregiudizievoli che non avrebbe altrimenti posto in essere (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen. Sent. n. 5/2018).

Va a tal proposito richiamato un recente orientamento giurisprudenziale seguito dal Tribunale, che, nel sintetizzare l'evoluzione della tematica, giunge a sostenere che perché possa parlarsi di una condotta della Pubblica Amministrazione causativa di danno da ritardo, oltre alla concorrenza degli altri elementi costitutivi della responsabilità ex art. 2043 c.c., occorre che esista, innanzi tutto, un obbligo dell'amministrazione di provvedere entro un termine definito dalla legge a fronte di una fondata posizione di interesse legittimo ad ottenere il provvedimento tardivamente emanato.

Conclusioni

Come ha ricordato il Presidente Patroni Griffi nella relazione sull'attività della Giustizia amministrativa l'efficienza della macchina amministrativa è tale se si muove nella legalità e non può costituire un alibi per ridurre la garanzia dei diritti e la protezione degli interessi.

L'incertezza nelle scelte politiche non può essere "scaricata" sull'amministrazione e sulla giurisdizione; l'inefficienza della macchina burocratica e l'illegittimo esercizio del potere pubblico non possono essere tollerati nemmeno in situazioni emergenziali e quindi men che mai in una fase di ricostruzione.

All'amministrazione il dovere di agire nella legalità in un quadro normativo chiaro e ben definito, al giudice il dovere di rispondere con tempestività e competenza alla

domanda di giustizia.

I cittadini hanno bisogno di risposte alla situazione di incertezza, che certo non può essere eliminata o governata dalla moltiplicazione delle regole.

Nel quadro emergenziale, il giudice amministrativo ha contribuito alla riduzione dell'incertezza ed alla ricostruzione della fiducia nella capacità dell'ordinamento di dare risposte effettive.

Il giudice amministrativo è la garanzia del corretto bilanciamento tra diritti individuali e collettivi, chiamato a supplire al fallimento della leale cooperazione tra istituzioni (come è avvenuto, per esempio, per la scuola); ma si tratta di una supplenza temporanea, perché è solo con la leale collaborazione tra istituzioni che si rinsalda lo spirito di una comunità.



CONSIGLIO DELL'ORDINE
DEGLI AVVOCATI DI TORINO

Torino, 9 febbraio 2021

Ill.mo Sig. Presidente
Tribunale Amministrativo Regionale
per il Piemonte
Dott. Vincenzo Salamone

via pec: tarto-segrprotocolloamm@ga-cert.it

Oggetto: Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2021

Ill.mo Sig. Presidente,

con riferimento all'inaugurazione dell'anno giudiziario, il Consiglio non può che condividere l'invito alla "austerità" che proviene dalla Sua altissima Istituzione.

Stante il breve lasso di tempo concesso, mi permetto di trasmetterLe, a nome della Presidente, Avv. Simona Grabbi, e dell'intero Consiglio, la relazione che la nostra Presidente ha esposto in occasione della recente inaugurazione dell'Anno Giudiziario, nonché la relazione sull'attività del Consiglio prodotta nel medesimo contesto, nell'auspicio che i temi trattati in tali documenti possano costituire motivo di riflessione anche presso il Tar da Lei magistralmente diretto.

Il Consiglio rimane a Sua disposizione per quanto ancora possa occorrere.

L'occasione mi è gradita per porgerLe i più fervidi auguri da parte del Consiglio per l'Anno Giudiziario che si va ad aprire.

Con ossequio.

All: u.s.

Il Consigliere Segretario
Avv. Paolo Berti





ORDINE AVVOCATI DI TORINO

**RELAZIONE DELL'ATTIVITA' ISTITUZIONALE DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI
AVVOCATI DI TORINO**

Albo professionale

Gli iscritti all'Albo torinese alla data del 31/12/2020 erano complessivamente 6227, di cui 3248 donne e 2979 uomini, mentre nei tre anni precedenti erano i seguenti:

ANNO	TOTALE	DONNE	UOMINI
2019	6221	3228	2993
2018	6219	3237	2982
2017	6158	3188	2970

Per quanto riguarda i Consigli del Distretto, gli iscritti ai rispettivi Albi erano i seguenti:

Alessandria: 686

Aosta: 165

Asti: 644

Biella: 259

Cuneo: 637

Ivrea: 353

Novara: 545

Verbania: 310

Vercelli: 412

Per quanto riguarda i praticanti, alla fine dell'anno erano iscritti al Registro tenuto dall'Ordine di Torino n. 1052 con un decremento di 74 unità rispetto al precedente anno.

Gli ammessi all'esame per l'abilitazione alla professione sessione 2019/2020 sono stati 755, di cui 458 hanno sostenuto le prove orali e, tra questi, 299 sono risultati idonei.

Per quanto riguarda le cancellazioni, di avvocati e praticanti, iscritti al nostro Ordine, alla data del 31/12/2020 sono state pari a 543, mentre nei tre anni precedenti i dati sono i seguenti:

ANNO	TOTALE
2019	518
2018	703
2017	513

Liquidazione parcelle

Per quanto riguarda l'attività di **liquidazione parcelle**, il numero delle parcelle depositate nel 2020 è sensibilmente diminuito rispetto a quello dell'anno precedente, passando da 509 nel 2019 a 415 nel 2020. Inoltre, nel 2020 sono stati depositati 42 tentativi di conciliazione, mentre nel 2019 sono stati 94.

Attività disciplinare

Nell'anno 2020 i fascicoli trasmessi dal Consiglio torinese al Consiglio Distrettuale competente sono stati complessivamente 242, di cui n. 60 per segnalazioni da avvocati, n. 125 per reclami di privati, n. 49 aperti d'ufficio, n. 2 da enti territoriali e n. 6 per mancata difesa. Rispetto all'anno precedente, il numero è inferiore: nel 2019, infatti, il numero dei fascicoli trasmessi al Consiglio Distrettuale è stato di 310.

Inoltre sono stati depositati 36 tentativi di conciliazione: di questi 6 non si sono ancora conclusi, 12 sono stati definiti con esito negativo e 18 con esito positivo.

Per quanto riguarda l'attività del Consiglio Distrettuale di disciplina, nel 2020 sono arrivati dai Consigli di tutto il Distretto Piemonte – Valle d'Aosta ulteriori segnalazioni che, unitamente a quelle relative al Consiglio torinese, raggiungono il numero di 467.

Dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020, 479 sono state definite con una decisione, ed in particolare:

- 21 riguardanti procedimenti del 2015;
- 21 riguardanti procedimenti del 2016;
- 97 riguardanti procedimenti del 2017;
- 161 riguardanti procedimenti del 2018;
- 149 riguardanti procedimenti del 2019;
- 30 riguardanti procedimenti del 2020.

L'attività di aggiornamento professionale

Tale preziosa attività è stata svolta congiuntamente dalla Commissione Scientifica dell'Ordine e dalla Fondazione Croce, con il prezioso contributo delle varie Associazioni Forensi. Nel corso del 2020 il Consiglio, unitamente alle Commissioni, alle Associazioni e alla Fondazione Croce, ha organizzato ed accreditato 112 eventi. Di questi, 45 si sono svolti in presenza mentre 67 in modalità Fad.

Inoltre, il Consiglio, in collaborazione con l'Università e l'Agat, ha organizzato la Scuola Forense per la preparazione all'esame di Stato, a cui hanno partecipato 41 iscritti.

Infine, il Consiglio dell'Ordine ha organizzato, come per gli anni precedenti, in collaborazione con la Camera Penale del Piemonte Occidentale, il corso di formazione per difensore d'ufficio, a cui hanno partecipato 127 colleghi.

E' in fase di avvio un corso integrativo della Scuola Forense, in previsione delle prove abilitative rinviate al prossimo aprile. Il corso è gratuito per coloro che sono già iscritti, ritenendo il Consiglio doveroso investire nella formazione dei futuri avvocati, già provati dall'anno di pandemia.

L'attività di ammissione al Patrocinio a spese dello Stato

Tale servizio ha comportato l'esame di 6035 domande nel 2020, di cui 2865 di persone straniere e 3170 di cittadini italiani. Rispetto al numero delle domande esaminate nel 2019 vi è stato, pertanto, un notevole decremento, pari a 4186 domande.

Il numero delle richieste dichiarate inammissibili è stato pari a 191.

Per quanto riguarda l'**Organismo di Mediazione**, nell'anno 2020 sono state depositate 1160 domande, di cui 952 definite al 31/12/2020. Di queste, circa il 6% si sono concluse con esito positivo.

L'attività dell'OCC-Organismo di Composizioni delle crisi da sovraindebitamento Modello Torino, nell'anno 2020 si è sviluppata ed ampliata: sono state istruite circa 75 richieste a fronte delle 40 dell'anno precedente, dato significativo purtroppo della sempre maggiore e diffusa crisi economica che coinvolge la nostra società.

Nel 2020 le richieste di **ammissione al fondo di solidarietà per il patrocinio legale, in materia civile e penale, delle donne vittime di violenza**, sono state 167, mentre quelle di ammissione al fondo da parte di coloro che abbiano patito una forma di discriminazione sono state 4.

E' stato mantenuto **un turno giornaliero dei 25 Consiglieri** che, giornalmente, dalle 12 alle 14, sono in Consiglio per dare risposta e supporto alle richieste di Colleghi, Cittadini con richieste urgenti e dei dipendenti del Consiglio (3 soggetti interinali e 13 dipendenti).

Durante i mesi di marzo, aprile e maggio 2020, i Consiglieri sono stati, a turno, reperibili ogni giorno telefonicamente con indicazione sul sito dei contatti e in questo periodo - soprattutto dal 16 marzo al 15 maggio - vi è stata una forte domanda di chiarimenti sui provvedimenti di accesso al Palazzo, sui protocolli per la tenuta delle udienze e su tutte le misure emergenziali che si sono dovute assumere.

Dal 12 maggio al 31 luglio i Consiglieri hanno consegnato, con turni giornalieri, gli atti che i colleghi iscritti avrebbero dovuto ritirare dalle Cancellerie Civili del Tribunale/Giudici di Pace che hanno formulato tale richiesta al Consiglio, che non si è nuovamente sottratto. Sono stati consegnati migliaia e migliaia di atti, previo appuntamento per fasce orarie.

Tutta l'attività di stesura congiunta con i Capi degli Uffici Giudiziari del Circondario dei protocolli processuali dal mese di marzo al mese di luglio 2020 è custodita in Consiglio a disposizione di chi voglia vederla. Allo stesso modo, le linee guida ex art. 83, 6° comma Decreto Cura Italia inviate dal Consiglio agli uffici giudiziari il 6 aprile 2020.

Importante, per la redazione dei protocolli e delle linee guida, l'interlocuzione con le associazioni forensi.

Anche durante la prima e la seconda pandemia, sono stati celebrati gli impegni solenni ex art. 8 legge professionale.

Tra le attività non istituzionali, l'Ordine fornisce anche un'attività di assistenza nell'ambito del processo telematico e di consulenza in materia di previdenza ed assistenza forense, finalizzata ad offrire un valido ausilio agli iscritti: sono addetti due dipendenti che vengono periodicamente formati nelle rispettive materie, con partecipazione a sessioni formative in Cassa Forense e aggiornamento nell'ambito del processo telematico.

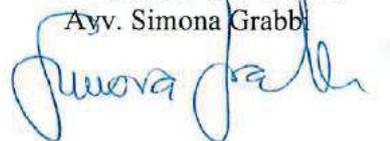
Nel corso della pandemia, sono stati attivati video colloqui in materia di consulenza previdenziale forense.

Con riferimento alla nostra amata Biblioteca nella Curia Maxima, grazie ad un considerevole sforzo economico, si è acquistato un gestionale dove sono stati inseriti circa 5.500 volumi. Il gestionale è on line, a disposizione di tutti gli iscritti che intendano prenotare la consultazione del nostro prezioso patrimonio bibliografico. L'elenco aggiornato delle opere è collegato ad analoghi gestionali delle biblioteche pubbliche d'Italia.

Dal mese di ottobre del 2020 il Consiglio ha destinato una risorsa all'Ufficio spese di Giustizia civile presso il Tribunale per i Minorenni di Torino, che ha provveduto ad evadere circa 200 pratiche arretrate.

Il Consiglio ha altresì distaccato un proprio dipendente presso l'Ufficio spese pagate in materia penale del Tribunale di Torino per lo smaltimento dell'arretrato relativo alle liquidazioni delle parcelle in materia di gratuito patrocinio. Grazie a questo contributo, si è passati dalla liquidazione di decreti relativi al secondo semestre del 2017 a quella dei decreti relativi al secondo semestre del 2019.

La Presidente dell'Ordine
Avv. Simona Grabb





Inaugurazione anno giudiziario 2021

Sig. Presidente della Corte di Appello di Torino,

Sig. Procuratore Generale della Repubblica,

Sig. Presidente del Tribunale

Sig. Procuratore della Repubblica,

Signori Giudici e Signori Giudici onorari,

Autorità religiose, civili e militari,

Colleghe e Colleghi,

Istituzioni e cittadini,

rivolgo, in occasione di questa importante cerimonia, a Voi tutti il saluto del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino e il mio personale Presidente.

E' arduo anche per gli Avvocati celebrare l'inaugurazione di un anno giudiziario quando quello appena concluso è stato vissuto al cospetto di una crisi pandemica che tuttora ci coinvolge e ci stravolge.

Abbiamo conosciuto il dolore, la paura, talvolta il drammatico distacco, che non hanno risparmiato gli Avvocati del nostro Foro, persone che lavoravano negli uffici giudiziari e i loro congiunti: a tutti loro va il nostro saluto più struggente ed accorato.

E' arduo celebrare l'inaugurazione di un anno giudiziario in tempi di stato di eccezione.

Perché viviamo ancora in tempi di stato di eccezione.

I riflessi di ciò che è stato vivono ancora pesantemente nelle nostre abitudini di vita e il contenimento numerico di chi poteva partecipare a questo importante rito inaugurale lo dimostra.

I riflessi di ciò che è stato limitano ancora l'esercizio di alcuni nostri fondamentali diritti, pensiamo a quello di riunirci o a quello di muoverci liberamente fra aree geografiche diversamente colorate.

Proprio sul terreno dei diritti e della tutela degli stessi, quel terreno su cui si misura la più alta funzione sociale dell'Avvocatura, il Paese ha dovuto fare i conti con quello che insigni costituzionalisti hanno definito essere uno stato di eccezione: il sacrificio di molte delle nostre libertà rappresenta tuttora il prezzo elevato che tutti noi cittadini siamo chiamati a pagare per uscire dall'emergenza sanitaria.

Frequenti i commenti - non solo di insigni economisti - che paragonano questo al periodo bellico.

“Alla fine del 2020 supereremo i 700 mila morti, come nel 1944, quando eravamo nel pieno della seconda guerra mondiale ... il nostro paese ha una demografia debole e lo è diventata ancora di più dopo la pandemia.. Una demografia debole che tiene grazie alla presenza degli immigrati”, prof. Blangiardo, Presidente dell'Istat.

Ma non è solo il dato di una debole demografia che ci avvicina drammaticamente al periodo bellico.

Anche oggi – leggendo l'intervento dell'ex Presidente della BCE e Governatore della Banca di Italia Mario Draghi, pronunciato in apertura del *Meeting* di Rimini lo scorso agosto – nel secondo trimestre del 2020 l'economia si è contratta ad un tasso paragonabile a quello registrato dai maggiori paesi proprio durante la seconda guerra mondiale.

Il deficit e il debito pubblico sono cresciuti a livelli mai visti prima in tempo di pace. Un debito pubblico che l'insigne economista si augura essere un debito '*buono*' (a proposito di neologismi conati in epoca Covid), e che come tale dobbiamo sperare venga percepito anche in futuro da chi è chiamato a continuare a sottoscriverlo. Questa non è una recessione a forma di V, con una rapida discesa ma una altrettanto rapida salita, questa è una lunga recessione, conclude il prof. Draghi.

E la Giustizia? La pandemia – come ci ha detto il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella la sera del 31 dicembre – ha messo a dura prova la capacità di reagire del nostro sistema sanitario e scolastico e ha accentuato e reso ancor più evidenti anche gli altri limiti e i ritardi del nostro Paese; purtroppo, anche nella Giustizia.

Ora è vero che la Giustizia e chi la amministra non possono risolvere problemi così gravi quali quelli appena delineati: una demografia debole, gli effetti economici di un indebitamento pari a quello *post* bellico, la prospettiva di una lunga recessione, un sistema sanitario che annovera persone di raro coraggio e dedizione al servizio comune, ma che a livello di ramificazioni territoriali ha talvolta mostrato alcune difficoltà.

Pur tuttavia, è indubitabile che la risposta della Giustizia non può essere quella che i mesi della pandemia hanno provocato una depressione della macchina della giustizia con un rallentamento recuperabile in cinque o sei anni.

Non si può mettere in quarantena la tutela dei diritti e non si può mettere in quarantena la funzione giudiziaria; non ci si può rassegnare sotto il peso di mesi di arretrato.

Questa è una previsione estremamente pessimistica, che rende ancora più insofferente il sentimento di qualunque cittadino sul funzionamento della giustizia in Italia.

Ricorderete tutti come concludeva il sondaggio rivolto nel 2019 dal Censis ad un campione della popolazione italiana, selezionato per genere, età, area geografica e professione, su quali fossero gli aspetti più problematici della giustizia in Italia.

Ebbene il 62% del campione intervistato dichiarava che l'elemento più critico del sistema della Giustizia in Italia è indubbiamente la durata dei processi; occorre, secondo il 62% degli intervistati, sollecitare interventi concreti per il problema della durata dei processi civili e penali.

Anche da qui, come noto, la riforma della prescrizione nei procedimenti penali.

Emerge la sfiducia del cittadino nel sistema giustizia causa la sua insostenibile durata. Il tempo medio in Italia per risolvere una causa civile è di sette anni e tre mesi, "strappiamo largamente il primo posto in Europa", afferma Ferruccio De Bortoli sul Corriere della Sera in un articolo dello scorso 22 novembre.

Diremo una cosa ovvia, ma questa scarsa efficienza non è un dato a sé, una monade che non interferisce con il resto del sistema paese, ma ne condiziona l'immagine e la reputazione internazionale (la durata di un processo civile è uno degli indicatori sempre invocato per misurare l'efficienza di un Paese), e non può non avere riflessi sulla sua economia, orientando anche la scelta su dove dirigere gli investimenti.

E allora al cospetto di simili macro problemi auguriamoci che come per altri importanti settori – la scuola, la sanità - anche per quello della Giustizia la pandemia porti in testa all'agenda governativa – indubbiamente convulsa in questi giorni -

temi prima di fatto sottopesati quando era il momento di ripartire la spesa, nonostante l'unanime grido di dolore che abbiamo sempre sentito profferire dalle diverse Corti di Appello in occasione delle cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario.

Chiediamo che la Giustizia sia un *primus inter pares* nel riparto delle risorse del Recovery Fund, investendo in uomini, donne e mezzi e non solo abolendo la prescrizione dopo la sentenza di condanna in primo grado perché lo Stato non riesce a terminare un processo prima dello spirare del tempo necessario alla prescrizione: una resa, di fatto.

Speriamo che uno tra i principali obiettivi del progetto di finanziamento europeo, ovvero la realizzazione della transizione digitale, si materializzi proprio nel settore della Giustizia, rendendola più efficiente e più rapida.

Viste le difficoltà attraversate dal 9 marzo ad oggi – nonostante gli sforzi compiuti da tutti - per poter depositare un atto nel processo se il fascicolo, come quello penale, non è digitalizzato, di riceverlo anche se il fascicolo è digitalizzato ma il personale amministrativo è in *smart working* e i registri civili e penali non possono essere aperti da remoto, auspichiamo una vera digitalizzazione nella prospettiva della remotizzazione incondizionata non del rito processuale, ma dell'intero fascicolo processuale.

Remotizzazione del fascicolo e non del rito processuale: tocchiamo, per il settore penale, un tema estremamente delicato.

Pensate a quanto è stato divisivo durante la prima fase dell'emergenza sanitaria e alla dura contrapposizione che ha suscitato il tema della remotizzazione del processo penale: il comma 12 *bis* dell'art. 83 del decreto Cura Italia avversato da molti avvocati e anche da diversi magistrati. Mai una norma penso abbia subito più mutamenti in un arco temporale così ristretto. Si approva il decreto legge di conversione il 27 aprile 2020 anticipando che verrà approvato entro un paio di giorni

un decreto legge di segno contrario, estremamente limitativo dell'ambito di applicazione della norma.

Si legifera poi di confinare la remotizzazione del processo penale a casi talmente limitati da denotare la consapevolezza della sua difficile attuazione, pena il sacrificio evidente del contraddittorio tra le parti nel momento della formazione della prova.

La voce critica degli avvocati – talvolta anche ironica se pensate al video della simulazione del processo penale da remoto realizzato con attori come l'insigne accademico prof. Tullio Padovani – ha aiutato molti dei protagonisti del processo penale non ad offendersi, ma a riflettere e a scorgere nella sua nudità il problema.

La via per abbreviare i tempi del processo non è sempre quella del sacrificio del contraddittorio, dell'immediatezza, della durata ragionevole del processo con la sospensione della prescrizione: insomma, dei diritti dell'imputato.

L'avversione alla remotizzazione del rito processuale non è, tuttavia, figlia di una avversione preconcetta di molti avvocati e diversi magistrati all'applicazione nei procedimenti del *novum* digitale.

Pensiamo che è divenuto recentemente norma - l'art. 23 comma 9 *bis* della legge n. 176 del 18 dicembre 2020 -, il rilascio digitale della formula esecutiva. Il Consiglio torinese lo propose con un po' di pudore e tanto coraggio al Presidente del Tribunale e poi al Presidente della Corte di Appello e venne subito percepito come realizzabile, poi convenuto in modo ancor più coraggioso in un protocollo con la Corte, il Tribunale e l'Unep nel giugno del 2020. Un *quid* totalmente *novi* sul territorio nazionale, che ha consentito già da giugno ottenere il rilascio in formato digitale su qualsiasi atto giudiziario della sacramentale formula esecutiva, formula che da quando abbiamo iniziato questo mestiere sappiamo essere una sola, cartacea,

imperdibile, per il cui ottenimento mettevamo da sempre in conto code imponenti nei diversi uffici; assembramenti inutili e pericolosi, scomparsi anche nella fase successiva della esecuzione della formula, grazie anche alla collaborazione del nostro Unep che ci ha accompagnato in questa fondamentale innovazione.

Le necessità discendenti dalla pandemia hanno spinto a scelte innovative, digitali e non digitali.

Per arrivarci, con la Procura della Repubblica, il Tribunale, la Corte di Appello e i rispettivi dirigenti amministrativi si è a lungo lavorato – dopo la brusca frenata del 18 marzo 2020 – al progetto di ripartenza, realizzato per quanto riguarda il settore civile con la pubblicazione dei protocolli il Sabato 11 aprile, la vigilia di Pasqua, un mese prima del 12 maggio, e con i primi depositi subito dopo.

Il Consiglio ha profuso ogni sforzo per consentire, durante il primo *lockdown*, la ripartenza della macchina giudiziaria, elaborando le linee guida in allora previste dall'art. 83, 6° comma decreto Cura Italia e inviandole il 6 aprile 2020 ai Capi degli Uffici giudiziari; nel secondo *lockdown*, si è contribuito con lo stesso spirito nell'impedire che la stessa macchina si fermasse, cercando di essere sempre al fianco degli Avvocati e dei Cittadini.

Importante l'apporto delle associazioni forensi, che si vogliono indistintamente ringraziare per il sostegno e il confronto, fisiologicamente vivace, ma sempre costruttivo.

Molto e doveroso l'impegno dei Consiglieri e dei componenti delle commissioni consiliari, che oggi tengo a ringraziare pubblicamente uno ad uno, e non solo per lo studio e la stesura dei protocolli e delle linee guida, ma per l'abnegazione, lo spirito di servizio mostrato nei confronti dei nostri Colleghi, il senso di responsabilità dimostrato quando, spesso, siamo stati chiamati a decisioni anche difficili.

Nel settore penale, abbiamo reagito quando ci è stato detto a metà aprile che avremmo fatto processi solo con detenuti o soggetti sottoposti a misure fino al 1°

settembre: e gli esiti si sono visti, basti pensare alla celebrazione delle udienze filtro in aula magna.

Non può essere rimandata a settembre la giustizia penale dei processi senza misure cautelari, che dà una risposta di tutela importante per diritti che sono comunque fondamentali per il cittadino.

E non potevamo pensare di privare della loro attività professionale quei due terzi di colleghi penalisti che non coltivano il settore carcerario.

Ma nei tempi di crisi la solidarietà si dimostra anche con i fatti: ricordiamoci del fattivo contributo dei Consiglieri dell'Ordine che ogni giorno dopo il 12 maggio e per due mesi hanno consegnato a Colleghi anche non del Foro torinese all'accesso del Palazzo di Giustizia gli atti che digitalmente non era possibile ottenere e ciò per venire incontro a chi voleva evitare gli accessi nelle cancellerie del Tribunale e dei Giudici di Pace, in un'ottica di collaborazione reale con il personale amministrativo: pensiamo alle immagini delle code in altri grandi Tribunali.

Non ultimo, e non sarà elegante ma rivela che il Consiglio ha dimostrato la solidarietà anche con i fatti, il significativo contributo del Consiglio per l'acquisto di migliaia di mascherine destinate al personale del Palazzo di Giustizia quando ad aprile era difficile anche trovarle e, senza, non era possibile tornare a lavorare in presenza. Lo dico perché ho appreso che il personale non conosce questa circostanza.

Anche in tempi di stato di eccezione gli Avvocati torinesi hanno tenuto la barra a dritta, dando prova di grande responsabilità, di senso istituzionale e di solidarietà, valori che costituiscono, permetteteci di attribuirci solo queste qualità, ad un tempo la storia e la carta d'identità del nostro Foro.

Con le parole, e con i fatti.

Non si può spiegare altrimenti come sia stato possibile che gli Avvocati si adattassero, loro malgrado, a non accedere in un Palazzo che considerano anche il loro, a modificare da subito le loro modalità lavorative remotizzando o cartolarizzando il rito civile, a garantire la celebrazione di processi penali seppur fra

gli ostacoli e le difficoltà che le regole sanitarie e digitali hanno imposto, ad entrare in un carcere con il numero più elevato di contagi in Italia, a non accedere a una cancelleria per cercare di risolvere rapidamente, parlando, un problema o per avere una informazione anche solo sulle novità organizzative.

Tutto questo pur di garantire i diritti dei loro assistiti la cui tutela veniva loro affidata e pur di continuare a svolgere la nostra amata professione.

Quasi sempre in silenzio, ma oggi voglio rappresentare la loro voce e dire loro grazie.

E dire a tutti i numerosi colleghi che si sono cancellati perché non sono riusciti a superare questa crisi lavorativa che ci spiace, forse nonostante gli sforzi potevamo fare di più e meglio.

Qualcuno – anche tra i magistrati – ha definito il periodo dal 18 marzo 2020 al 12 maggio 2020 la quarantena della giustizia.

Non si può mettere in quarantena la tutela dei diritti e non si può mettere in quarantena la funzione giudiziaria.

Non si può mettere in conto che i mesi della pandemia comportino un arretrato che si smaltirà in anni.

Ebbene, non arrendiamoci, ma reagiamo.

Come scriveva Albert Camus ne l'epilogo de La Peste, quando nella Orano in preda all'epidemia e isolata dal cordone sanitario si cercava di vincere la disgregazione e la fame, *“quel che si impara durante i flagelli, che ci sono negli uomini più cose da ammirare che cose da disprezzare”*.

Dobbiamo sempre ricordarci i nostri valori comuni di tutti noi operatori della Giustizia, con la consapevolezza che nessuno si può salvare senza la solidarietà dell'altro soprattutto nel momento in cui il 'male' sembra travolgerci.

Auguriamoci tutti sinceramente di svegliarci presto fuori da Orano e di costruire insieme ciò che ci permette di uscire dall'emergenza, dando una risposta di Giustizia

ai cittadini, così insofferenti ai ritardi della Giustizia da non poter tollerare simili pessimistiche previsioni.

“Cambiamo ciò che va cambiato, rimettendoci coraggiosamente in gioco, lo dobbiamo a noi stessi, alle giovani generazioni” ,

lo ha chiesto a tutti i cittadini il Presidente della Repubblica la sera del 31 dicembre;

“Ognuno, faccia la parte propria. La pandemia ci ha fatto riscoprire e comprendere quanto siamo legati agli altri, quanto ciascuno di noi dipenda dagli altri.

Non siamo in balia degli eventi.

Ora dobbiamo preparare il futuro.

Questo è il tempo di costruttori.

I mesi prossimi rappresentano un passaggio decisivo per uscire dall'emergenza e per porre le basi di una nuova stagione, non sono ammesse distrazioni, non vanno sprecate energie e opportunità, è questo quel che i cittadini si attendono”,

anche nella Giustizia, aiutiamoci a non dimenticarcelo mai.

Con questo auspicio Le chiedo Signor Presidente della Corte di Appello di Torino di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2021.

Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino.





AVVOCATURA DISTRETTUALE DELLO STATO
TORINO

L'Avvocato distrettuale

Torino, 16 febbraio 2021

Nell'esprimere a nome dell'Avvocatura dello Stato apprezzamento e gratitudine per il grandissimo impegno profuso dai magistrati e dal personale amministrativo del TAR Piemonte nel corso del 2020 (in condizioni di lavoro emergenziali, inedite e particolarmente difficili), tengo a sottolineare che anche l'Istituzione che rappresento, nello spirito di collaborazione tra il Giudice delle pubbliche amministrazioni e gli avvocati dello Stato, cui è istituzionalmente affidata la difesa di gran parte di esse, ha offerto tutto il suo impegno per contribuire a rendere più efficiente il sistema giustizia.

Desidero in questa sede evidenziare come, nella loro complessa e delicata attività, gli avvocati dello Stato improntino il loro operato alla funzione di patrocinatori degli interessi pubblici e giammai di parte, quantunque onerati della difesa di una "parte pubblica".

L'avvocatura dello Stato non è, infatti, solo una "controparte" nei contenziosi nei quali è chiamata ad intervenire, ma è la "parte rappresentativa della collettività e dei suoi interessi", a fianco delle altre Autorità, giudiziarie ed amministrative, che perseguono la tutela di quegli stessi interessi.

Per questo, gli avvocati dello Stato si presentano come un *unicum* nel *genus* dei patrocinatori legali, perché perseguono l'interesse pubblico, che deve essere valutato come tale, per sua stessa intrinseca natura, nel momento di dirimere una controversia, con attenzione – da un lato – al principio di equilibrio del bilancio, sancito dall'art. 81 della Costituzione, dall'altro agli obblighi di appartenenza all'Unione Europea.



Pur non volendo improntare il mio contributo a una logica meramente aritmetica, ritengo comunque opportuno rendere conto di alcuni dati particolarmente significativi:

Nel corso dell'anno 2020 sono stati impiantati presso l'Avvocatura dello Stato di Torino 2647 Affari legali.

Le lettere in partenza sono state complessivamente n. 13072, quelle in arrivo oltre n. 24491.

Nel corso dell'anno 2020 i ricorsi al TAR Piemonte trattati dall'Avvocatura dello Stato sono stati complessivamente 559, solo leggermente inferiori a quelli del 2019 (605) e di questi, in particolare, 229 hanno interessato il Ministero dell'Interno, 38 il Ministero della Difesa, 109 il Ministero dei Trasporti, 34 il Ministero della Salute, 15 il Ministero della Giustizia, 48 il MIUR.

Dei 559 ricorsi, 100 hanno riguardato il pubblico impiego in generale; per quanto riguarda la pubblica istruzione, 22 ricorsi hanno riguardato le graduatorie degli insegnanti, 1 la gestione del rapporto del personale, 2 l'impugnazione di scrutini scolastici; 92 ricorsi hanno riguardato le concessioni di servizi pubblici; 18 certificazioni antimafia; 79 la pubblica sicurezza e le autorizzazioni di polizia e, infine, sempre per quanto riguarda il Ministero dell'Interno, sono stati proposti 2 ricorsi in materia di cittadinanza e apolidia, 96 in materia di espulsione di extracomunitari e 1 di protezione internazionale.

Si è registrato anche nel 2020 un elevato numero dei ricorsi in ottemperanza a sentenze di condanna dei giudici ordinari, in relazione ai quali le amministrazioni debitorici spesso omettono di riferire all'Avvocatura in ordine allo stato dell'esecuzione e di fornire elementi utili alla trattazione della causa, con conseguente necessità di nomina di un commissario *ad acta*.

Per completezza d'informazione, si precisa che, in totale, nelle cause patrocinate, sono state adottate n. 438 ordinanze, nonché 414 sentenze. Ritengo significativo altresì evidenziare come delle 414 sentenze depositate nel 2020, 116 si riferissero a ricorsi iscritti nel corso dello stesso anno.

A titolo meramente esemplificativo, possono segnalarsi, per particolare rilevanza, le seguenti vertenze trattate nel corso del 2020:

Sono state trattate numerose cause dell'Autorità di regolazione dei trasporti rientranti nel filone di contenzioso relativo alla debenza del contributo per il funzionamento dell'Autorità da parte di varie aziende operanti nel settore dei trasporti (vettori aerei, ferroviari, navali, stradali, operatori portuali e aeroportuali, associazioni di categoria ecc.). L'esito dei ricorsi definiti è risultato variabile, avendo il TAR adattato le decisioni alla specificità delle categorie interessate.

Un secondo filone di contenzioso, sempre relativo all'attività dell'ART, riguarda le delibere di regolazione del sistema tariffario dei pedaggi autostradali, attivato sulla base dell'art. 13 del DL n. 162/2019 "milleproroghe"; i ricorsi risultano pendenti.

Un altro filone di contenzioso, ancora relativo all'attività dell'ART, ha avuto ad oggetto le contestazioni sollevate da varie imprese ferroviarie estere operanti in Italia (ferrovie francesi, tedesche e austriache) rispetto alla determinazione del canone stabilito dall'Autorità per l'accesso alla rete italiana; le tre cause, iniziate tra la fine del 2016 e l'inizio del 2017, sono state discusse e trattenute a sentenza alla fine del 2019; l'esito, pubblicato a gennaio 2020, ha visto l'Autorità parzialmente soccombente, avendo il TAR annullato le delibere impugnate nella parte in cui prevedono l'applicazione di una maggiorazione al segmento relativo alla tratta internazionale.

Un ulteriore filone di contenzioso, ancora relativo all'attività dell'ART, ha avuto ad oggetto provvedimenti regolatori o sanzionatori adottati dall'Autorità nei confronti di vettori ferroviari o navali nell'ambito delle competenze attribuite a tutela dei diritti dei passeggeri.

Grande rilevanza hanno inoltre rivestito anche nel 2020 i ricorsi relativi all'applicazione delle leggi che regolano la presenza in Italia dei cittadini di paesi estranei all'Unione Europea, sia quelli che si sono visti negare il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, che quelli cd. "asilanti".

Altrettanta rilevanza, non solo dal punto di vista numerico, ha presentato la materia dei ricorsi in tema di sicurezza pubblica e di autorizzazione in materia di porto d'armi, a riprova della sentita esigenza di sicurezza dei cittadini della Regione Piemonte, come del resto del Paese.

In tale solco, si ricorda come codesto Tribunale, con orientamento consolidato, abbia ritenuto che l'autorizzazione alla detenzione delle armi debba considerarsi eccezionale e recessiva a fronte delle prevalenti esigenze di tutela dell'incolumità dei cittadini.



Nel corso del 2020 la partecipazione alle udienze è risultata fortemente condizionata dall'emergenza sanitaria tuttora in corso, che ha costretto tutti gli operatori a sperimentare inedite modalità di comunicazione.

Il sistema operativo in dotazione all'Avvocatura dello Stato ha fornito una risposta nel complesso soddisfacente rispetto alle nuove esigenze, consentendo di garantire mediante collegamenti da remoto la rappresentanza degli enti patrocinati anche nella fase della discussione orale; va riconosciuto, peraltro, che tale risultato è stato raggiunto anche grazie alla professionalità ed alla cortesia del personale addetto ai servizi telematici e di assistenza all'udienza del TAR Piemonte, che non ha mai fatto mancare il proprio supporto agli avvocati, ai procuratori ed agli impiegati del nostro Ufficio in occasione delle molteplici criticità che si sono di volta in volta presentate.

*L'Avvocato distrettuale dello Stato f.f.
Mauro Prinzivalli*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mauro Prinzivalli', with a long, thin tail extending to the right.

Signor Presidente del TAR Piemonte

Signor Presidente della Seconda Sezione

Signori Magistrati

Colleghe e colleghi del Libero Foro e delle Avvocature Pubbliche

come ogni anno, in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Giudiziario del TAR Piemonte, l'Associazione Avvocati Amministrativisti del Piemonte partecipa con un intervento del proprio Direttivo.

Ringrazio il Signor Presidente per aver previsto il nostro intervento anche quest'anno, in questa modalità non consueta dovuta alle restrizioni determinate dalla pandemia.

Il primo pensiero non può che essere alla immane tragedia che ha colpito il mondo e il nostro Paese e della cui dimensione forse non siamo ancora del tutto consapevoli, essendo impegnati ad andare avanti giorno per giorno, tra molte difficoltà; la drammatica conta delle vittime in Italia è ormai prossima a centomila e ciascuno di noi ha persone conosciute e amiche, se non parenti, che hanno perduto la loro vita. A loro va il nostro commosso ricordo; e a tutti l'augurio che presto si possa tornare alla vita alla quale eravamo abituati.

L'ormai lunga presenza della pandemia si è sovrapposta alla coda lunga della crisi economica, determinando un rallentamento delle attività in tutti i settori, che si è inevitabilmente esteso al settore legale e del diritto amministrativo; determinando per molti, se non per tutti, un'ulteriore rilevante erosione del lavoro e della sua redditività, che si è particolarmente accanita sui soggetti meno strutturati e sui giovani.

La continua contrazione dei numeri dei ricorsi iscritti al Registro generale del TAR costituisce la più diretta dimostrazione di questa persistente crisi, che il 2020 con le sue vicende imprevedibili ha ulteriormente peggiorato.

La pandemia ha determinato conseguenze gravi e difficoltà in tutti i settori, compresa l'amministrazione della Giustizia. In questo ambito, va però dato atto alla Giustizia Amministrativa di essere riuscita meglio di altri a proseguire nel proprio servizio. Ciò è potuto accadere grazie a un sistema di processo telematico che ha dimostrato una buona efficienza e grazie alla scelta di svolgere comunque e per quanto possibile l'attività, con il ricorso alle risorse telematiche per lo svolgimento delle udienze.

L'altro aspetto rilevante e positivo che va registrato, tra i molti danni della pandemia, è stato ed è l'ormai acquisito spirito di collaborazione tra la Magistratura amministrativa e le organizzazioni forensi, per l'individuazione concorde delle migliori soluzioni con cui fare fronte alla situazione emergenziale.

L'organizzazione nazionale alla quale la nostra Associazione fa capo, e cioè l'Unione Nazionale degli Avvocati Amministrativi, ha strettamente collaborato con i vertici

della Giustizia amministrativa per l'assunzione di tutte le decisioni; e, al di là del contesto dell'emergenza, credo che si sia dato luogo ad una modalità di consultazione, se non di codecisione, che non potrà che essere mantenuta e replicata anche in futuro.

Il mio ringraziamento va ai colleghi Alessandra Carozzo e Luigi Angeletti, che hanno rappresentato la nostra Associazione in sede UNAA, contribuendo fattivamente all'importante lavoro svolto, e al prof. Carlo Emanuele Gallo che nell'ambito del Comitato scientifico di UNAA non ha fatto mancare la sua conoscenza delle tematiche processuali e la sua esperienza.

Quanto accaduto in sede centrale ha avuto eco anche a livello regionale, e devo dare atto e ringraziare il Presidente Salamone, con il quale vi è stata una interlocuzione costante e fattiva, rivolta a fornire agli avvocati la più tempestiva informazione e a dare il nostro contributo alle indicazioni operative via via assunte per l'attività del Tribunale. In questo senso, un doveroso ringraziamento va anche esteso al Presidente Testori e al personale amministrativo del TAR, per le occasioni di incontro e di discussione sui profili organizzativi, in particolare nei momenti in cui la normativa centrale proponeva aspetti critici e di difficile interpretazione.

Non appena sarà possibile, vi dovrà essere l'impegno di tutti per ritornare alle modalità ordinarie e non rinunciabili di svolgimento del processo e dell'udienza, con quel confronto in presenza che rappresenta un aspetto essenziale dell'esercizio del diritto di difesa.

Tuttavia, le esperienze che sono state necessariamente vissute nel periodo di emergenza non possono e non devono andare disperse, ma devono costituire elementi di rilievo in un ripensamento e aggiornamento del processo amministrativo, in cui valutare pur limitate possibilità di utilizzo delle udienze telematiche; e una risposta alla diffusa esigenza di semplificazione dei riti, in quell'ottica di maggiore accessibilità delle tutele processuali e di minori sovrastrutture formalistiche, che ci viene richiesta nel quadro della più generale riforma della giustizia nel nostro Paese. In questo senso, dovremo continuare ad impegnarci nel comune sforzo diretto alla chiarezza e sinteticità degli atti processuali e delle decisioni: tema al quale la nostra Associazione ha deciso di dedicare il proprio prossimo incontro di approfondimento, previsto per il 4 marzo prossimo, con il concorso di importanti interventi di specialisti della scrittura giuridica, tra i quali il dott. Cerroni, Giudice del nostro TAR. Per la nostra Associazione è particolarmente importante il contributo dei giudici del nostro TAR alle attività formative e di aggiornamento degli avvocati e quindi non possiamo che ringraziare per la disponibilità dimostrata e confidare che queste occasioni possano proseguire ed intensificarsi.

L'ultima parte di questa breve relazione non può che essere dedicata proprio alla nostra Associazione. Infatti, questa è per me l'ultima volta in cui prendo la parola come Presidente della Associazione in sede di inaugurazione dell'Anno Giudiziario; prima dell'estate scadrà il mandato del Consiglio Direttivo e il mio come Presidente.

In questi tre anni non facili, abbiamo cercato di portare avanti i compiti dell'associazione, e in particolare da un lato le attività formative e di aggiornamento

degli avvocati e d'altro lato la rappresentanza degli associati nella interlocuzione con il Tribunale, la Corte dei conti e le altre sedi istituzionali.

Non tocca certo a me dare una valutazione del lavoro svolto, questo spetterà agli associati. Io sento però l'esigenza di utilizzare questa occasione per rivolgere il mio più sentito ringraziamento ai membri del Consiglio Direttivo, le colleghe Donatella Spinelli, Serena Dentico e Francesca Imarisio, e il collega Stefano Cresta. Senza la loro disponibilità ed intelligenza sarebbe stato impossibile realizzare le attività che abbiamo messo in campo.

Non mi nascondo che molto rimane ancora da fare, in particolare sui versanti più difficili, quale quello della tutela dell'equo compenso per l'attività forense e quello della creazione di opportunità di lavoro e di esperienza per i colleghi più giovani, che si affacciano alla professione in un momento particolarmente difficile e incerto.

Sono però sicuro che il Foro amministrativistico piemontese, portatore di una grande tradizione di serietà e di competenza, saprà trovare dentro di sé le risorse e le capacità per proseguire con rinnovato slancio su tutti i temi ancora aperti, nell'interesse generale della migliore amministrazione della giustizia, di cui l'avvocatura è parte essenziale.

Nel ringraziare per l'attenzione, formulo a tutte e a tutti il migliore e più sentito augurio per il nuovo anno di attività della Giustizia amministrativa nella nostra Regione.

Riccardo Montanaro

Presidente della Associazione Avvocati Amministrativisti del Piemonte

Rassegna sentenze anno 2020 a cura delle dottoresse:

Mariagrazia D'Amico (Accesso; Ambiente; Attività ed Organizzazione della Pubblica Amministrazione; Edilizia e Urbanistica; Elezioni)

Nunziatina Licari (Appalti; Concessioni; Pubblico Impiego - concorsi pubblici)

Roberta Marion (Autorità di Regolazione dei Trasporti; Emergenza COVID-19; Patrocinio a spese dello Stato; Pubblico Impiego - rapporti non contrattualizzati)

Valeria Privitera (Antimafia; Armi; Daspo; Immigrazione; Privacy e Trattamento dei dati personali)

ACCESSO

T.A.R. Piemonte, sez. II, 22 Gennaio 2020, n. 59; Pres. Testori; Est. Limongelli

Accesso - Documentazione contrattuale detenuta da un gestore di servizi telefonici - Giurisdizione - Tentativo di conciliazione

Sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulla domanda proposta in giudizio dalla ricorrente, ai sensi dell'art. 133 comma 1 lett. a) punto 6 c.p.a., in forza del quale sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi e di violazione degli obblighi di trasparenza amministrativa. Tale diritto può essere esercitato anche nei confronti dei "gestori di pubblici servizi" (art. 23 L. 241/90).

Ciò comporta che, sotto il profilo soggettivo, esso è esercitabile anche nei confronti dei gestori del servizio "universale" di telefonia e di navigazione internet, in quanto gestori di servizio pubblico, mentre, sotto il profilo oggettivo, esso può avere ad oggetto tutti gli atti comunque pertinenti a tale attività di pubblico interesse, quand'anche sottoposti, come nel caso dei contratti di utenza e dei documenti ad essi pertinenti, a disciplina sostanziale privatistica.

Il diritto di ricevere e possedere copia del contratto sottoscritto è un diritto autonomo di ciascun contraente nascente dall'obbligo di entrambi di eseguire il contratto con diligenza e secondo buona fede, da cui consegue l'obbligo di ciascuno di essi di sottoporsi al potere di controllo della controparte circa l'esatto adempimento delle prestazioni a proprio carico, rendendo ontologicamente necessario che ciascuna delle parti sia in possesso di una copia del contratto sottoscritto; tanto più quando si tratti di un contratto concluso esclusivamente per via telefonica, senza alcuna successiva formalizzazione cartolare, atteso che tale modalità di conclusione del contratto priva il contraente sprovvisto della registrazione telefonica di ogni strumento di conoscenza e di controllo circa il contenuto dei diritti e degli obblighi reciproci, esponendolo a possibili abusi della controparte, non verificabili e difficilmente contestabili.

La proposizione del presente ricorso non presupponeva il previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi al CORECOM di cui all'art. 1 comma 11 della L. n. 249/1997, secondo cui "per la soluzione non giurisdizionale delle controversie che possono insorgere fra utenti o categorie di utenti ed un soggetto autorizzato non può proporsi ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'Autorità"; infatti, in base all'art. 2 del Regolamento approvato dall'Autorità con delibera n. 173/07/CONS e s.m.i., il tentativo obbligatorio di conciliazione è previsto unicamente per "la risoluzione delle controversie in materia di comunicazioni elettroniche tra utenti e operatori inerenti al mancato rispetto delle disposizioni relative al servizio universale e ai diritti degli utenti stabilite dalle norme legislative, dalle delibere dell'Autorità, dalle condizioni contrattuali e dalle carte dei servizi"; nel caso di specie, invece, non viene in considerazione una controversia (già in atto) inerente al "mancato rispetto delle disposizioni relative al servizio universale", ma una mera domanda di accesso agli atti finalizzata esclusivamente alla conoscenza del contenuto dei diritti e degli obblighi discendenti dal contratto, conoscenza che potrebbe persino prevenire l'insorgenza di una controversia tra le parti nel caso in cui l'interessata, una volta presa visione dei documenti contrattuali, dovesse riconoscere la correttezza del comportamento di Telecom.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 12 Novembre 2020, n. 720; Pres. Testori; Est. Faviere

Accesso - Diritto civico generalizzato - Comitati - Attività di rielaborazione - Dialogo cooperativo - Minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto - Possibilità del limite - Riserva di legge - Riqualficazione - Finalità FOIA

È oramai acquisito il principio per cui il diritto di accesso può esercitarsi anche da parte di associazioni e/o comitati, i quali devono rappresentare un'organizzazione funzionalizzata alla protezione degli interessi di una categoria di soggetti (non di una singola parte), ed inoltre devono dimostrare una struttura in grado di soddisfare esigenze generali postulate all'interno degli atti costitutivi, in grado di motivare le richieste perché legittimate alla cura di un interesse qualificato dell'intera stabile organizzazione, non sovrapponibile rispetto all'interesse dei singoli soggetti appartenenti a tale organizzazione. È parimenti evidente però che, anche quando l'accesso è effettuato da soggetti collettivi, non basta la presenza, nei fini statuari o negli scopi associativi, della astratta tutela di interessi superindividuali ad incardinare l'interesse concreto, attuale e diretto richiesto dalla norma. In altre parole valgono anche in questi casi le indicazioni che la giurisprudenza amministrativa fornisce per individuare la presenza di tali interessi.

Una richiesta di accesso presentata a una società in house, volta a ottenere i dati relativi ai flussi veicolari su base oraria nell'area urbana di Torino in un determinato lasso di tempo, non può essere dichiarata inammissibile in base alla inesistenza del dato e alla sua disponibilità soltanto a seguito di elaborazione dello stesso. Dagli atti di causa emerge che la società possiede dati sul traffico che le derivano dalla propria attività di monitoraggio; il fatto che la forma, il contenuto e le potenzialità informative di tale dato non siano esattamente coincidenti con quanto richiesto dal Comitato non preclude l'esercizio del diritto di accesso. Il principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo, soprattutto per quanto riguarda l'accesso civico, impone l'attivazione, da parte dell'amministrazione, di canali comunicativi con l'istante per una migliore comprensione delle relative esigenze sino a giungere, eventualmente, alla specificazione o alla ridefinizione dell'oggetto della richiesta.

È infondata l'eccezione di inammissibilità relativa al mancato invio dell'istanza all'ufficio designato dalla società e all'indirizzo di posta elettronica appositamente dedicato (indicato sul sito web). La normativa in materia di procedimento amministrativo e quella in materia di accesso impongono che tali aspetti procedurali, pur rilevanti sul piano organizzativo e comunicativo, non possano mai costituire ostacolo al soddisfacimento del diritto. In materia di accesso opera il principio di stretta necessità, che si traduce nell'obbligo di minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto, con il divieto di vincolare l'accesso a rigide regole formali che ne ostacolano la soddisfazione, come già affermato dalla Circolare n. 2/2017 del Ministero per la pubblica amministrazione. Pertanto, nel caso in cui gli uffici che ricevono le istanze non coincidano con l'ufficio competente a decidere sulle medesime, i primi devono trasmetterle tempestivamente a quest'ultimo.

È illegittimo il provvedimento di rigetto adottato in base al regolamento dell'ente che prevede come causa di esclusione dell'accesso la "non titolarità del dato". L'art. 5-bis del d.lgs. n. 33/2013 non prevede tale causa fra quelle che legittimano l'esclusione dell'accesso. Si tratterebbe, perciò, di una ipotesi di diniego aggiuntiva rispetto a quelle tipiche e di stretta interpretazione previste 5-bis del d.lgs. n. 33/2013, che non ammette integrazioni per via regolamentare. Come precisato dalle Circolari n. 2/2017 e n. 1/2019 del Ministro per la pubblica amministrazione, nonché dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, la disciplina delle eccezioni al diritto di accesso generalizzato è coperta da una riserva di legge, desumibile in modo chiaro dall'art. 10 CEDU. Ne deriva, per un verso, che le amministrazioni non possono precisare la portata delle eccezioni legislativamente previste, né tantomeno aggiungerne altre, mediante atti giuridicamente vincolanti, ad esempio di natura regolamentare; per altro verso, che le disposizioni regolamentari esistenti, incluse quelle adottate ai sensi dell'art.24, comma 2, della l. n. 241 del 1990, possono essere utilizzate esclusivamente come ausilio interpretativo nella valutazione dei limiti all'accesso civico generalizzato previsti dalla legge.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 14 Dicembre 2020, n. 842; Pres. Testori, Est. Caccamo

Accesso - Offerta tecnica dell'aggiudicataria - Segreti tecnici o commerciali ai sensi dell'art. 53, comma 5, lett. a) del d.lgs. N. 50/2016 - Bilanciamento riservatezza del know how e trasparenza gara

L'accesso agli atti delle procedure di affidamento dei contratti pubblici è regolato dall'art. 53 d.lgs. n. 50/2016, che, pur richiamando la norma generale di cui agli artt. 22 ss. della legge n. 241/1990, si connota come disciplina speciale quanto all'individuazione delle peculiari ipotesi sottratte alla pretesa ostensiva e alle possibili limitazioni del diritto all'accesso da parte dei concorrenti alla gara, tenuto conto delle esigenze di riservatezza che possono presentarsi nell'ambito della competizione tra i partecipanti (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 26.10.2020, n. 6463).

Il Collegio è consapevole dell'orientamento giurisprudenziale che, sulla base di una lettura estensiva del concetto di "segreti tecnici e commerciali" di cui all'art. 53, comma 5, lett. a) del d.lgs. n. 50/2016, ritiene escluso dall'accesso il patrimonio di competenze, esperienze e capacità tecnico-industriali o in genere gestionali dell'impresa in gara, originali e tendenzialmente riservate, che concorre a qualificare la specifica competitività dell'impresa sul mercato.

Tuttavia, il caso sub iudice non si presta all'applicazione integrale di tali principi, alla luce delle particolarità fattuali che connotano la vicenda, dovendosi anzi operare, proprio in ragione del legame inscindibile tra fatto storico e applicazione del principio di diritto, un attento bilanciamento tra interessi parimenti tutelati dall'ordinamento, rappresentati dalla riservatezza del know how aziendale e dalla trasparenza delle operazioni di gara. Entrambi questi principi non solo trovano riconoscimento nel quadro del diritto eurounitario, ma a ben vedere sono anche posti in funzione di tutela della libera concorrenza sul mercato: l'uno (principio di riservatezza) perché consente di tutelare le conoscenze dell'impresa che ne rendono competitivo l'operato e costituiscono patrimonio di competenze qualificanti, l'altro (principio di trasparenza) perché garantisce la verificabilità del corretto agire dell'amministrazione e, quindi, di un leale confronto concorrenziale tra gli operatori economici.

Ogni proposta dei partecipanti ad una procedura di gara sia in sé differente dalle altre, in quanto frutto dell'esperienza acquisita nel tempo, della specifica competenza e delle capacità della singola impresa, che consentono alla stessa di competere sul mercato. Se fossero sufficienti tali elementi per delineare l'esistenza di un know how protetto e riservato, si finirebbe per sottrarre all'accesso l'intera offerta tecnica dei concorrenti, in quanto essa rappresenta, di fatto, il risultato della complessiva capacità professionale di ciascuna impresa. Al contrario, deve invece riconoscersi che, nell'ambito del know how proprio di ogni operatore economico, possono essere presenti elementi qualificanti e con specifica capacità distintiva dell'impresa sul mercato, nonché costituenti il risultato di appositi investimenti in ricerca ed elaborazione di soluzioni originali: detti elementi, di cui deve essere fornita puntuale descrizione e la cui natura riservata deve essere adeguatamente comprovata, sono meritevoli di tutela anche nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica e possono essere sottratti, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, all'accesso degli altri concorrenti.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 17 Dicembre 2020, n. 859; Pres. Salamone, Est. Riso

Accesso - Controinteressati - Bilanciamento tra diritto alla riservatezza e diritto di difesa - Autonomia valutazione P.A.

L'Amministrazione non può legittimamente assumere "quale unico fondamento del diniego di accesso agli atti la mancanza del consenso da parte dei soggetti controinteressati, atteso che la normativa in materia di accesso agli atti, lungi dal rendere i controinteressati arbitri assoluti delle richieste che li riguardino, rimette sempre all'Amministrazione destinataria della richiesta di accesso il potere di valutare la fondatezza della richiesta stessa, anche in contrasto con l'opposizione eventualmente manifestata dai controinteressati" (cfr. ex multis, T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 10 settembre 2018, n.5451; T.A.R. Bari, Puglia, sez. I, 19 marzo 2019, n.405).

Nel caso in cui l'interesse ostensivo dell'istante si contrapponga a quello alla riservatezza di soggetti terzi, vale la regola enunciata dall'art. 24, comma 7 della legge n. 241 del 1990, che determina la prevalenza delle esigenze ostensive sulle esigenze di riservatezza di terzi ove le prime siano funzionali alla difesa in giudizio

delle ragioni dell'istante; e tanto anche quando si tratti di esigenze di riservatezza afferenti dati sensibili o addirittura ultrasensibili della persona. Tuttavia, l'art. 24 comma 7 della legge n. 241 del 1990, impone un'attenta valutazione - da effettuare caso per caso - circa la stretta funzionalità dell'accesso alla salvaguardia di posizioni soggettive protette, che si assumano lese, con ulteriore salvaguardia, attraverso i limiti così imposti, degli altri interessi coinvolti, talvolta rispondenti a principi di pari rango costituzionale rispetto al diritto di difesa. In particolare, il Consiglio di Stato, sul rapporto tra diritto di accesso e diritto alla privacy ha affermato che in tema di accesso ai documenti amministrativi le necessità difensive, riconducibili alla effettività della tutela di cui all'art. 24 Cost., debbano ritenersi, di regola, prevalenti rispetto a quelle della riservatezza, ma l'applicazione di tale principio va adeguatamente bilanciata allorché vengano in considerazione dati sensibili (origine razziale ed etnica, convinzioni religiose, opinioni politiche, adesione a partiti, sindacati, etc.) ovvero, come nella fattispecie, dati sensibilissimi, ossia i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute del soggetto interessato. In questi casi l'accesso è consentito a particolari condizioni, nello specifico disciplinate dall'art. 60 del decreto legislativo n. 196 del 2003.

Tale disposizione chiarisce in modo inequivoco che, in questi casi, il diritto di accesso può essere esercitato soltanto se, in seguito ad una delicata operazione di bilanciamento di interessi, la situazione giuridica rilevante sottesa al diritto di accesso viene considerata di rango almeno pari al diritto alla riservatezza riferito alla sfera della salute dell'interessato. Tale comparazione va effettuata in concreto, sulla base dei principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza. Soccorre in questa direzione la norma di cui all'art. 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990 - complementare rispetto al citato art. 60 del Codice della privacy - secondo cui l'accesso è in tutti questi casi consentito qualora ciò risulti strettamente necessario e indispensabile per la difesa dei propri interessi giuridici (cfr. Cons. Stato, sez. III, 21 dicembre 2017, n. 6011).

Si evidenzia che recentemente l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha precisato che: "L'accesso documentale difensivo può essere esercitato indipendentemente dalla previsione e dall'esercizio dei poteri processuali di esibizione istruttoria di documenti amministrativi e di richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione nel processo civile ai sensi degli artt. 210, 211 e 213 cod. proc. civ." (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2020, n. 19).

T.A.R. Piemonte, sez. I, 29 Dicembre 2020, n. 903; Pres. Salamone, Est. Cerroni

Accesso - Salute - Direttive aziendali/ordini di servizio per la prevenzione e cura della sindrome respiratoria acuta grave coronavirus 2 (sars-cov-2) - Associazione - Legittimazione all'accesso

L'ordinamento riconosce in capo a enti e formazioni intermedie, segnatamente "organizzazioni dei cittadini e del volontariato impegnato nella tutela del diritto alla salute", una situazione giuridica differenziata e qualificata volta ad assicurare loro la partecipazione nelle attività relative alla programmazione, al controllo e alla valutazione dei servizi sanitari a livello regionale, aziendale e distrettuale (art. 14, d.lgs. 502/1992). Non può, dunque, dubitarsi della piena configurabilità in astratto di una situazione giuridica soggettiva facente capo agli enti collettivi precipuamente impegnati nel campo della tutela della salute che li legittima ad interloquire in sede procedimentale con le aziende sanitarie locali ex artt. 9 e 10 l. n. 241/1990 nonché ad agire eventualmente in giudizio per ottenere la tutela giurisdizionale della propria posizione sostanziale - nel caso in esame, l'azione ostensiva per cui è causa si colloca coerentemente nel solco degli scopi statutari e delle prerogative partecipative accordate dalla legge avendo ad oggetto documentazione inerente le disposizioni assunte per la prevenzione e cura della sindrome respiratoria acuta grave da coronavirus 2 (SARS-CoV-2) nell'ambito di una RSA ricadente nel territorio di competenza della ASL resistente e nella quale si sono verificati plurimi decessi di anziani ospiti nel corso dell'emergenza epidemiologica: la richiesta è sorretta, infatti, dalla motivazione di voler esercitare le prerogative di cui all'art. 14 d.lgs. 502/1992 tra le quali figurano le azioni a tutela dei cittadini - sub specie di "osservazioni, opposizioni, denunce o reclami in via amministrativa" - avverso i disservizi sanitari latamente intesi.

Giova ricordare, che l'accesso documentale è accordato dall'ordinamento solo con riguardo a documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data da una pubblica amministrazione, mentre la pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di

soddisfare le richieste di accesso (art. 2, comma 2 D.P.R. 184/2006) - l'ostensione deve essere accordata con riferimento ai documenti amministrativi materialmente detenuti dall'Azienda sanitaria aventi ad oggetto i protocolli e le direttive per la prevenzione e per la cura delle infezioni da virus Covid-19, da intendersi nel senso più lato, inclusive, dunque, anche delle diramazioni delle disposizioni assunte dalle autorità sanitarie nazionali e regionali, essendo di palmare evidenza l'interesse diretto, concreto e attuale dei ricorrenti, sia della persona fisica, sia dell'associazione, ad aver contezza del complesso delle determinazioni assunte o comunque indirizzate nel corso dell'emergenza epidemiologica nei confronti della R.S.A. in parola alla luce del preoccupante tasso di decessi ivi verificatosi tra gli anziani ospiti e nella dichiarata prospettiva di esercizio di ogni azione ammessa dall'ordinamento a tutela della salute.

AMBIENTE

T.A.R. Piemonte, sez. I, 28 Gennaio 2020, n. 78; Pres. Salamone, Est. Patelli

Ambiente - Decreto di compatibilità ambientale impianto produzione biometano derivante da rifiuti - Competenza - Localizzazione impianto - Piano provinciale di gestione dei rifiuti

Mentre per i progetti di competenza statale, ai sensi dell'art. 25 Cod. Ambiente (d.lgs. n. 152/2006), la competenza all'adozione della V.I.A. è attribuita dalla legge al Ministro - organo politico - per i progetti di interesse locale/regionale, quale è quello in esame, si deve fare riferimento alla legge regionale in materia, al fine di verificare se essa preveda esplicitamente la competenza dell'organo politico all'adozione dell'atto. Diversamente, in assenza di deroga da parte della disciplina regionale, deve farsi applicazione dei principi generali dettati dall'art. 107 d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, per il quale spettano al dirigente gli atti e provvedimenti non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente.

In Piemonte, la L.R. 14 dicembre 1998, n. 40 (recante Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione) non prevede deroghe alle regole generali, nel disciplinare le procedure di V.I.A. e di verifica, sicché la competenza all'adozione del provvedimento impugnato era del dirigente e non dell'organo politico.

Il ragionamento che precede è confermato - a contrario - dalla sentenza 3 maggio 2013, n. 81 della Corte Costituzionale che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 48 della L.R. sarda n. 31/1998, nella parte in cui attribuisce all'organo politico (Giunta regionale), anziché al dirigente, la competenza ad esprimere il giudizio di valutazione di impatto ambientale: in tale pronuncia, la Corte Costituzionale ha ritenuto la legittimità costituzionale (in relazione al canone di imparzialità della P.A. di cui all'art. 97 Cost.) della legge regionale sarda, sul rilievo che non potesse considerarsi irragionevole l'attribuzione all'organo politico della competenza ad adottare l'atto di valutazione ambientale, considerato lo svolgimento della previa attività istruttoria da parte dei dirigenti. In relazione alla natura dell'atto, poi, ha evidenziato la Corte Costituzionale che le verifiche di natura tecnica circa la compatibilità ambientale del progetto rientrano nell'attività di gestione in senso stretto, alle quali possono tuttavia affiancarsi complesse valutazioni politiche attinenti al governo del territorio.

Orbene, così stabilito il carattere eminentemente gestionale (e solo eventualmente politico) dell'atto di valutazione ambientale anche da parte della Corte Costituzionale, per quanto concerne i progetti di rilevanza regionale in Piemonte, in assenza di disciplina derogatoria, deve ritenersi la competenza dell'organo amministrativo.

Quanto, infine, alla localizzazione di tali impianti e alla distanza dai nuclei abitati, il Programma Provinciale Gestione dei Rifiuti prevede quali aree non idonee alla localizzazione di impianti a tecnologia complessa (ad esclusione di impianti di compostaggio) quelle che rientrano in una fascia di rispetto di 500 metri da centri e nuclei abitati. In particolare, si prevede che rilevinò i nuclei e centri abitati previsti nel P.R.G. e che siano escluse case sparse, cascine, edifici rurali, anche se perimetrati negli strumenti urbanistici. Anche in

applicazione del principio di precauzione e considerata la finalità di tutela degli abitanti del criterio di esclusione, la nozione di “case sparse” deve essere interpretata restrittivamente e riferita a case isolate.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 4 Febbraio 2020, n. 101; Pres. Salamone, Est. Patelli

Ambiente - Rifiuti - Provvedimenti che istituiscono e disciplinano la tariffa per la gestione dei rifiuti - Natura di atti generali - Contenuto composito - Obbligo di motivazione

I provvedimenti che istituiscono e disciplinano la tariffa per la gestione dei rifiuti, pur avendo natura di atti generali, nella parte in cui costituiscono applicazione concreta anche delle disposizioni contenute nel d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158, hanno un contenuto composito, in parte regolamentare ed in parte provvedimentale (con particolare riferimento a quella parte in cui stabiliscono il costo del servizio e la determinazione della tariffa, le modalità di applicazione della tariffa, le agevolazioni e le riduzioni tariffarie, le modalità di riscossione della tariffa, i coefficienti per l’attribuzione della parte fissa e della parte variabile della tariffa), che non può intuitivamente sfuggire a qualsiasi forma di controllo e non può pertanto essere sottratto all’obbligo della motivazione, se non al costo di rinnegare i principi fondamentali di legalità, imparzialità e buon andamento i quali, ai sensi dell’articolo 97 della Costituzione, devono caratterizzare l’azione amministrativa (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 23 agosto 2019, n. 5792; id., 19 febbraio 2019, n. 1162; id., 2 febbraio 2012 n. 539; id., 1 agosto 2015, n. 3781).

T.A.R. Piemonte, sez. II, 26 Febbraio 2020, n. 136; Pres. Testori, Est. Malanetto

Ambiente - Criterio di interpretazione e applicazione delle sentenze della corte di giustizia compatibilmente con gli strumenti di tutela nazionali - Ambiente - Rifiuti - Oli vegetali - Direttiva 2008/98/Ce

Le decisioni della Corte di Giustizia devono essere interpretate ed applicate compatibilmente con gli strumenti di tutela di cui l’ordinamento nazionale dispone nel suo insieme (Fattispecie in tema di energia e fonti rinnovabili e applicazione dei principi espressi da Corte di Giustizia Ue, sez. II, 24/10/2019, C 212/18. La Corte dopo aver precisato che la direttiva 2008/98/CE non osta a una normativa nazionale in forza della quale un’istanza di autorizzazione a sostituire il metano - quale fonte di alimentazione di un impianto di produzione di energia elettrica che genera emissioni in atmosfera - con una sostanza ottenuta dal trattamento chimico di oli vegetali esausti deve essere respinta per la ragione che tale sostanza non è iscritta nell’elenco delle categorie di combustibili ottenuti dalla biomassa autorizzati a tal fine, se lo Stato membro ha potuto ritenere che non sia stato dimostrato che l’utilizzo di tale olio vegetale soddisfa le condizioni previste dalla direttiva 2008/98, demanda al Tribunale nazionale di verificare se tale ipotesi ricorra nello specifico procedimento principale, accertamento strutturalmente incompatibile con il processo amministrativo italiano in materia di valutazione di impatto ambientale.

L’unica sede in cui è legittimo che sia valutata la possibilità di impiego del bioliquido quale combustibile è quella del procedimento di modifica del pertinente decreto ministeriale da parte del competente Ministero, l’unica amministrazione abilitata ad intervenire su tale elenco.

Il giudice amministrativo, infatti, non è abilitato a sindacare la scelta del mancato inserimento di un combustibile nell’apposito elenco previsto da decreto, tantomeno può pronunciarsi in relazione a poteri non ancora esercitati dall’amministrazione - art. 34 co. 2 c.p.a. - e dettare con la sentenza statuizioni vincolanti per una amministrazione - il Ministro competente - che non è parte del giudizio, e neppure del procedimento a monte, in quanto il giudice amministrativo non svolge indagini officiose erga omnes ma risponde a puntuali censure di parte avverso specifici atti).

T.A.R. Piemonte, sez. I, 20 Giugno 2020, n. 400; Pres. Salamone, Est. Cerroni

Ambiente - Illecito ambientale - Imputabilità soggettiva

È pacificamente riconosciuta l’infettibile imputabilità soggettiva dell’illecito ambientale di cui all’art. 192 d.lgs. 152/2006, in linea con il sistema normativo sanzionatorio in materia ambientale ispirato a rigorosa tipicità delle fattispecie illecite, nel senso che per essere ritenuti responsabili della violazione dalla quale è

scaturita la situazione di inquinamento, occorre quantomeno il coefficiente soggettivo della colpa. Tale regola di imputabilità a titolo di dolo o colpa non ammette eccezioni, anche in relazione ad un'eventuale responsabilità solidale del proprietario dell'area ove si è verificato l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 31 Ottobre 2020, n. 653; Pres. Salamone, Est. Malanetto

Ambiente - Inquinamento - Bonifica - Soggetti obbligati

La normativa comunitaria in materia d'inquinamento ambientale, recepita dal d.lg. n. 152/2006, si pone in sostanziale continuità con il d.lg. n. 22/1997, sicché il principio "chi inquina paga" comporta un onere di bonifica del sito inquinato, ricostruito dalla giurisprudenza come obbligo positivo e permanente di ripristinare l'ambiente danneggiato, trasmissibile mortis causa.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 2 Novembre 2020, n. 660; Pres. Salamone, Est. Cerroni

Ambiente - Ordinanza sindacale contingibile ed urgente di bonifica - Eternit

È legittima l'ordinanza sindacale di rimozione di "eternit" da un immobile, intimata al proprietario in via precauzionale al fine di tutelare la salute pubblica dal pericolo attuale e concreto di contaminazione ai sensi dell'art. 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000: l'ordinanza segue correttamente la procedimentalizzazione delle metodologie tecniche per la valutazione del rischio di materiali contenenti amianto nelle strutture edilizie recata dal Decreto ministeriale 6 settembre 1994 e dalle Linee guida regionali: un iter amministrativo che pone a carico del sindaco - in relazione allo stato di dispersione delle fibre nell'ambiente che possono essere inalate dalla popolazione - un obbligo di intervento, confermando la presenza del rischio aerodispersione correlato in via presuntiva allo stato di degrado del materiale. Una volta acclarato, infatti, che lo stato di degrado delle coperture in eternit è valutabile come scadente, appare corroborato il sillogismo inferenziale che correla siffatto stato di degrado al rischio significativo di aerodispersione di fibre di amianto tale da legittimare l'adozione del provvedimento sindacale contingibile e urgente: in buona sostanza, l'esito delle valutazioni tecniche fa sorgere l'obbligo di intervento con provvedimento di sanità pubblica, sicché si può ritenere che l'apparato motivazionale del provvedimento si appoggi proprio sugli apporti valutativi assicurati da ARPA e ASL, in armonia con il protocollo regionale approvato con la citata delibera.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 12 Novembre 2020, n. 712; Pres. Salamone, Est. Cerroni

Ambiente - Abbandono e deposito incontrollato di rifiuti - Art. 192 d.lgs. 152/2006 - Responsabilità del proprietario - Insussistenza

Nei casi di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti su un'area industriale concessa in affitto, il responsabile dell'illecito ambientale è l'affittuario che ha il pieno godimento del complesso industriale.

Dalla piana esegesi del dato letterale dell'art. 192 d.lgs. 152/2006 si evince l'infedeltà imputabilità soggettiva dell'illecito ambientale, in linea con il sistema normativo sanzionatorio in materia ambientale ispirato a rigorosa tipicità delle fattispecie illecite, nel senso che per essere ritenuti responsabili della violazione dalla quale è scaturita la situazione di inquinamento, occorre quantomeno la colpa.

Siffatta ermeneutica è confortata dalla costante giurisprudenza amministrativa per cui tale regola di imputabilità a titolo di dolo o colpa non ammette eccezioni, anche in relazione ad un'eventuale responsabilità solidale del proprietario dell'area ove si è verificato l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo (cfr. T.A.R. Piemonte, sez. I, 20 giugno 2020, n. 400).

L'assunto per cui il dominus di un fondo o di un fabbricato sia gravato da un dovere di diligenza che si declina in obblighi di vigilanza e custodia sulla res quale espressione del generalissimo dovere di *neminem laedere* è in tesi meritevole di condivisione e va ribadito alla luce del regime rafforzato di responsabilità sancito dalla disciplina codicistica in tema di responsabilità da cose in custodia (art. 2051 cod. civ.) e da rovina di edificio (art. 2053 cod. civ.).

Senonché, tale assunto opera in modo rigoroso laddove la res versi in stato di abbandono o sia comunque nel pieno ed esclusivo godimento del proprietario (Nel caso in esame, il TAR ha accolto il ricorso di una società

proprietaria di un'area industriale concessa in godimento a terzi in forza di un contratto di locazione ad uso commerciale per lo svolgimento dell'attività di riparazione, manutenzione e produzione di veicoli ferroviari, avverso un'ordinanza contingibile e urgente del Comune di Santhià con cui l'amministrazione intima al conduttore e alla società proprietaria di un compendio immobiliare la rimozione dei rifiuti ivi depositati ad opera del conduttore in ragione di una ravvisata criticità ambientale legata alle concrete modalità dello stoccaggio degli stessi. L'Amministrazione comunale non ha addotto alcun elemento a sostegno della riconducibilità quantomeno a titolo di colpa delle condotte contestate, indi appare destituito di qualsivoglia fondamento fattuale l'assunzione sottesa che la società proprietaria possa essere accomunata alla I.F.I. s.r.l. quale responsabile dell'inquinamento, indi destinataria di tutti i conseguenti obblighi di cui all'art. 242 d.lgs. 152/2006).

ANTIMAFIA

T.A.R. Piemonte, sez. I, 20 Gennaio 2020 n. 52; Pres. Salamone, Est. Patelli

Antimafia - Informativa e obbligo di revoca delle agevolazioni pubbliche già concesse - natura vincolata del provvedimento di revoca e attenuazione dell'obbligo di motivazione

Quale logico corollario dello scopo precipuo della prevenzione - che si sostanzia nell'informativa antimafia e nei suoi effetti interdittivi - consegue che, una volta accertata ex post (rispetto all'avvenuta erogazione di un beneficio economico pubblico) la sussistenza di rischio di ingerenze della criminalità organizzata nell'impresa, siano revocate le agevolazioni concesse.

Conseguentemente, la Banca ha necessariamente revocato la concessione dei contributi nei confronti della società destinataria del provvedimento antimafia, secondo quanto previsto dalla legislazione in materia di interventi di sostegno pubblico alle imprese di cui all'art. 9 d.lgs. 31 marzo 1998 n. 123 e con le modalità previste dalle Disposizioni operative del Fondo di Garanzia.

Dalla natura vincolata degli atti oggetto del presente giudizio discende anche l'attenuazione dell'obbligo di motivazione degli stessi, essendo sufficiente - come avvenuto nel caso di specie con il richiamo all'interdittiva - il riferimento ai presupposti che hanno fondato la decisione.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 9 Giugno 2020 n. 352; Pres. Salamone, Est. Cerroni

Antimafia - White list - Equiparazione quoad effectum dell'iscrizione o del diniego di iscrizione al rilascio dell'informazione interdittiva

La white list alla cui iscrizione mira la ricorrente è stata istituita dall'art. 1, comma 52, legge n. 190 del 2012 alla stregua di elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa. Il successivo comma 52-bis aggiunge che l'iscrizione in tale elenco tiene luogo della comunicazione e dell'informazione antimafia liberatoria anche ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali essa è stata disposta. L'equiparazione quoad effectum dell'iscrizione o del diniego di iscrizione al rilascio dell'informazione interdittiva - operata dall'art. 7 DPCM del 18 aprile 2013 - comporta che la citata iscrizione sia subordinata alla verifica dei requisiti soggettivi prescritti per il rilascio dell'informazione antimafia liberatoria ex artt. 84 e 91 del d.lgs. 159/2011, con correlativa applicazione delle medesime coordinate ermeneutiche sviluppate della consolidata giurisprudenza di legittimità in subiecta materia (cfr. Cons. Stato, sez. III, sent. 2211 del 3 aprile 2019).

Antimafia - Potere discrezionale dell'autorità prefettizia

Può ritenersi ormai ius receptum accolto dalla giurisprudenza amministrativa, nonché avallato e suggellato dalla giurisprudenza costituzionale, da ultimo con la pronuncia n. 57 del 26 marzo 2020, che l'informazione antimafia implichi una valutazione tecnico-discrezionale dell'autorità prefettizia in ordine al pericolo di infiltrazione mafiosa, capace di condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa, e se, da una parte, deve considerare una serie di elementi fattuali, taluni dei quali tipizzati dal legislatore (art. 84, comma 4, del d.lgs.

n. 159 del 2011: quali i cosiddetti “delitti spia”), altri, a condotta libera, sono lasciati al prudente e motivato apprezzamento discrezionale dell’ autorità amministrativa, che «può» desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa, ai sensi dell’ art. 91, comma 6, del d.lgs. n. 159 del 2011, da provvedimenti di condanna non definitiva per reati strumentali all’ attività delle organizzazioni criminali «unitamente a concreti elementi da cui risulti che l’ attività di impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata» (citato art. 91, comma 6).

La latitudine della locuzione normativa “concreti elementi da cui risulti che l’ attività di impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata” non è stata ritenuta dal giudice delle leggi in contrasto con il principio di legalità sostanziale che presiede all’ esercizio di ogni attività amministrativa giacché, da un lato, si esige da parte dell’ Autorità prefettizia una rigorosa ponderazione esternata in un congruo iter motivazionale che dia contezza delle ragioni che corroborano in modo qualificato il giudizio prognostico di condizionamento mafioso, dall’ altro, la traiettoria percorsa dal sindacato del giudice amministrativo in senso sempre più penetrante ha individuato un “nucleo consolidato di situazioni indiziarie che sviluppano e completano le indicazioni legislative, costruendo un sistema di tassatività sostanziale”. Tra queste il giudice delle leggi ne individua talune che assumono precipuo rilievo proprio nella fattispecie venuta all’ odierno scrutinio quali “i rapporti di parentela, laddove assumano una intensità tale da far ritenere una conduzione familiare e una “regia collettiva” dell’ impresa, nel quadro di usuali metodi mafiosi fondati sulla regia “clanica”; i contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia”.

Antimafia - Divieto di automatismi e standard probatorio del “più probabile che non”

Gli elementi fattuali muniti di adeguato tasso di concretezza alla luce della statuizione del giudice penale, sono stati enucleati e raccordati dall’ autorità amministrativa mediante una valutazione comprensiva e sintetica che ha fondato il giudizio prognostico di condizionamento mafioso secondo lo standard probatorio del “più probabile che non”, coerente con la natura tipicamente cautelare e preventiva del provvedimento interdittivo. In breve alla luce delle svolte considerazioni, si può concludere che il ragionamento posto alla base del provvedimento prefettizio non si appiattisce sul mero dato familiare seguendo sterili automatismi secondo logiche di transitività mafiosa in ambito familiare, bensì corrobora e qualifica siffatto rapporto quale tassello di un più ampio mosaico di relazioni e cointeressenze economico-imprenditoriali con la contigua organizzazione criminale idonee a fondare un attendibile giudizio prognostico di condizionabilità mafiosa dell’ impresa ricorrente secondo la logica del “più probabile che non” per il quale gli indirizzi imprenditoriali della stessa possano essere eterodiretti secondo una conduzione collettiva da una regia clanica.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 17 Luglio 2020 n. 478; Pres. Salamone, Est. Cerroni

Antimafia - Funzione preventiva delle misure antimafia (divieto di rinnovo dell’ iscrizione nella White List) - Canone probatorio del “più probabile che non”

La costante giurisprudenza del Consiglio di Stato ha già chiarito che il pericolo di infiltrazione mafiosa deve essere valutato secondo un ragionamento induttivo, di tipo probabilistico, che non richiede di attingere un livello di certezza oltre ogni ragionevole dubbio, tipica dell’ accertamento finalizzato ad affermare la responsabilità penale, e quindi fondato su prove, ma implica una prognosi assistita da un attendibile grado di verosimiglianza, sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti, sì da far ritenere “più probabile che non”, appunto, il pericolo di infiltrazione mafiosa (cfr. ex multis, Consiglio di Stato, Sez. III, 5 settembre 2019, n. 6105; Cons. St., sez. III, 30 gennaio 2019, n. 758; Cons. St., sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743). La fattispecie posta alla base dell’ informazione antimafia - e quindi del consustanziale diniego di rinnovo nell’ elenco di cui all’ art. 1, comma 52 l. n. 190/2012 - si configura quale fattispecie di pericolo appartenente pacificamente al diritto della prevenzione e si radica sulla sussistenza di “eventuali tentativi” di infiltrazione mafiosa “tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate” desumibili, tra gli altri, da concreti elementi da cui risulti che l’ attività di impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata.

Antimafia - Attualità del rischio e risalenza del tempo dei contatti con la compagine criminale

Sul versante dell'attualità del rischio infiltrativo l'apparato argomentativo che sorregge il provvedimento prefettizio si profila lacunoso in quanto non offre alcun elemento addizionale utile a corroborare un sillogismo presuntivo circa una condizione di permeabilità mafiosa persistente nel tempo sino all'attualità: gli episodi scrutinati dall'Autorità amministrativa sono, infatti, circoscritti temporalmente, tuttavia l'indubbia risalenza nel tempo di tale frequentazione pone in dubbio la plausibilità di una prognosi inferenziale di permeabilità mafiosa.

Se è vero - ed è avviso condiviso dal Collegio - che il mero decorso del tempo non implica di per sé la perdita del requisito dell'attualità del tentativo infiltrativo, non può nondimeno sottacersi la portata di fatti nuovi positivi.

Se, infatti, il canone probatorio elettivo per l'apprezzamento ponderativo del rischio infiltrativo è rappresentato dalla cd. probabilità cruciale, allora questo Collegio ritiene munita di credibilità razionale superiore, dunque 'più probabile che non', l'ipotesi ricostruttiva per cui i contatti rivestano i tratti di una vicissitudine - certo non commendevole - ma più strettamente personale e con carattere di occasionalità, avulsa dalle scelte e dagli indirizzi imprenditoriali della società e inidonea a suffragare una prognosi inferenziale di permeabilità mafiosa della compagine sociale stessa.

Antimafia - Cointeressenze economiche - Interdittive c.d. a cascata

Da ultimo, il Collegio deve farsi carico di scrutinare l'incidenza delle cointeressenze economiche con altre imprese destinatarie di provvedimenti interdittivi. Come noto, la ratio decidendi del fenomeno delle interdittive c.d. "a cascata" riposa sull'assunto per cui il c.d. contagio mafioso si rinviene nella valenza sintomatica attribuibile a cointeressenze economiche "particolarmente pregnanti" tra un'impresa gravata da controindicazioni antimafia e un'altra che fa affari con essa (v. ex multis, Consiglio di Stato sez. III, 21 gennaio 2019, n. 520; Consiglio di Stato, sez. III, 22 giugno 2016, n. 2774). Il grado di gravidanza si profila dirimente ai fini della attendibilità del sillogismo inferenziale: le cointeressenze economiche devono, pertanto, essere significative sul versante qualitativo e/o quantitativo in guisa da esprimere un rapporto qualificato tra l'impresa 'contagiante' e quella 'contagiata' tale per cui quest'ultima risulti attratta nell'orbita di influenza del sodalizio criminoso divenendone indirettamente strumento agevolatore o esecutore dei suoi traffici economico-finanziari. Lo scrutinio dell'Autorità amministrativa non può limitarsi a 'fotografare' la sussistenza di meri rapporti commerciali con società colpite da interdittiva, bensì deve valorizzare adeguatamente la portata e la significatività di tali rapporti commerciali nella loro dimensione sintomatica di una condivisione di interessi - quindi anche di conseguenti condizionamenti delle scelte e degli indirizzi imprenditoriali: un malgoverno di siffatto sillogismo importerebbe, per converso, una pernicioso dilatazione dell'area di sospetta permeabilità mafiosa all'intero perimetro delle relazioni commerciali con il rischio di gettare inopinatamente l'ombra del sospetto mafioso anche su imprese che, per mera accidentalità o per correttezza di rapporti di fornitura o cessione di beni o servizi, si ritrovano a negoziare - sia pur marginalmente - con imprese contro-indicate.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 22 Luglio 2020 n. 480; Pres. Salamone, Est. Cerroni

Antimafia - Informazione antimafia - Competenza del G.A. - Rispetto dei principi costituzionali sul giusto processo

In primo luogo occorre esaminare la prospettata questione di legittimità costituzionale relativa agli artt. 34-bis, comma 6, 67, comma 5, 84, comma 4, 91, comma 6 e 94, d.lgs. n. 159/2011 in combinato disposto con gli artt. 1 (tutela piena ed effettiva), 2 (principi della parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo), 8, comma 2 e 133 (giurisdizione esclusiva) c.p.a. per violazione degli artt. 24, 111, comma 2 e 113 Cost. per la parte in cui il quadro normativo attuale attribuisce al G.A. la verifica della conformità alla legge del provvedimento interdittivo prefettizio, senza peraltro stabilire quali siano le modalità per superare l'interdittiva ed i criteri su cui la PA va a decidere.

Secondo la suggestiva ricostruzione della ricorrente, la tutela anticipatoria dell'interdittiva si realizzerebbe a costo di una notevole compressione della libertà di iniziativa economica ed attraverso misure amministrative, il cui contenuto afflittivo sarebbe assimilabile a quello di alcune misure di natura penale, senza però le garanzie

dell'equo giudizio, della tassatività e dell'irretroattività: si assisterebbe, dunque, ad una inedita "forma di incapacità legale a svolgere tutte le attività economiche" (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 9 febbraio 2017, n. 565) che dovrebbe rifluire nella cognizione del giudice ordinario in quanto questione pregiudiziale ex art. 8, comma 2 c.p.a.. Orbene, la pur suggestiva ricostruzione esegetica non può sottrarsi, nondimeno, al raffronto col diritto positivo che, sì, predispose un articolato armamentario di misure afflittive e penetranti per l'operatore economico colpito da contro-indicazione antimafia, ma giammai giunge alla formale capitis deminutio tale da ridurre l'operatore economico colpito a minus habens nell'orizzonte della libera impresa privata.

Parimenti, priva di pregio appare la denunciata conculcazione dei diritti al contraddittorio e alla difesa che si consumerebbe sul terreno del sindacato di sola legittimità somministrato da questo giudice. Appare quasi superfluo rammentare i canoni fondativi su cui si regge il moderno giudizio amministrativo, icasticamente scolpiti nelle disposizioni di esordio del nuovo codice di rito e individuabili nel principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale (art. 1 c.p.a.) e del giusto processo, i cui corollari sono da ravvisarsi in primis nel diritto al contraddittorio e alla parità delle armi in diretta continuità con i canoni costituzionali di cui agli art. 103 e 113 Cost.. Dunque, non può trovare accoglimento alcuno una doglianza volta a stigmatizzare l'inadeguatezza degli istituti processuali del giudizio amministrativo rispetto all'inviolabilità del diritto di difesa ex art. 24 Cost. Né appare assentibile una questione di costituzionalità volta a porre in discussione l'omessa previsione di una giurisdizione di merito in tema di sindacato sull'attività provvedimento prefettizia in materia di prevenzione antimafia. Come noto, le ipotesi di giurisdizione di merito rispondono a scelte eccezionali del legislatore, individuate tassativamente, in quanto derogatorie al principio di separazione dei poteri cui si ispira il nostro ordinamento costituzionale.

Non coglie nel segno, tantomeno, la mancata contemplazione di un contraddittorio endo-procedimentale, come noto previsto solo a discrezione dell'Autorità prefettizia, in quanto siffatta scelta si profila quale coerente modulazione delle garanzie partecipative con la peculiare ratio preventiva sottesa all'istituto.

Da ultimo, non si profila meritevole di condivisione il profilo di prospettata illegittimità costituzionale del complesso di norme dianzi richiamato nella parte in cui non stabilisce quali siano le modalità per superare l'interdittiva, imponendo all'impresa che ne sia destinataria l'onere di impugnarla nei termini avanti il G.A. prima di poter rivolgere all'A.G.O. la richiesta di controllo giudiziario ex art. 34-bis, co. 6 d.lgs. 159/2011 e senza specificare la necessità di procedere secondo un approccio prospettico-recuperativo. Orbene, il concorrente scrutinio giurisdizionale opera su versante differenti e non può che accrescere il tasso di effettività delle tutele, inopinatamente oggetto delle doglianze della ricorrente. Invero, la ratio recuperativa appare immanente all'istituto del controllo giudiziario avendo riguardo ai chiari indici normativi che ne delineano la fisionomia: basti por mente al disposto della lettera e) del comma 3 dell'art. 34-bis cit. per cui il tribunale stabilisce gli obblighi dell'amministratore giudiziario tra cui quello "di assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi". La portata risolutiva o meno dell'istituto si consuma, perverso, sugli indirizzi assunti dal diritto vivente in ordine al requisito della "occasionalità" delle condotte agevolatorie contro-indicanti - terreno cruciale ove si confrontano approcci retrospettivo-stigmatizzanti o prospettico-recuperativi: senonché, si tratta di profili che attengono agli indirizzi applicativi dell'istituto nei casi concreti e non investono i dubbi di costituzionalità sollevati dalla ricorrente.

In ultimo, preme sottolineare il fondamentale monito rivolto dal giudice delle leggi in ordine alla puntuale e rigorosa applicazione da parte dell'autorità amministrativa, in primis, e dei giudici amministrativi, in caso di gravame, del carattere provvisorio della misura interdittiva "per scongiurare il rischio della persistenza di una misura non più giustificata e quindi di un danno realmente irreversibile". La temporaneità intrinseca dell'interdittiva antimafia è la risposta ordinamentale ai dubbi svolti dalla ricorrente sul crinale della legittimità costituzionale del sistema normativo sotto scrutinio: è, dunque, compito irrinunciabile dell'Autorità amministrativa e del giudice amministrativo assicurarne un'applicazione puntuale e rigorosa, tale da garantire l'effettività delle vie ordinamentali per il superamento della situazione di contro-indicazione mafiosa (i.e. richiesta di aggiornamento ex art. 91, co. 5; controllo giudiziario ex art. 34-bis, co. 6 d.lgs. 159/2011). Indi, il

dubbio di costituzionalità non coglie nel segno, rispondendo a razionalità in abstracto l'attuale assetto del sistema normativo antimafia sotto tal profilo.

Antimafia - Divieto di automatismi con riferimento alla sussistenza di rapporti di parentela con esponenti di clan mafiosi

E' circostanza pacifica secondo la prevalente giurisprudenza che il mero rapporto di parentela con soggetti risultati appartenenti alla criminalità organizzata non è di per sé idoneo, in assenza di ulteriori elementi, a dare conto del tentativo d'infiltrazione, in quanto non può in alcun modo instaurarsi un vero e proprio automatismo tra un legame familiare, sia pure tra stretti congiunti, ed il condizionamento dell'impresa, che deponga nel senso di un'attività sintomaticamente connessa a logiche e ad interessi malavitosi, senonché nel provvedimento impugnato l'autorità prefettizia si dà carico di illustrare l'attendibilità dell'interferenza in dipendenza anche da una serie di circostanze ed ulteriori elementi indiziari, consistenti nelle forti co-interessenze economiche.

Antimafia - Rilevanza delle "cointeressenze economiche" - Interdittive a cascata

Un secondo elemento cardine su cui poggia l'impianto dell'interdittiva prefettizia inerisce all'assimilabilità della società ad un'altra già interdetta. La comunanza dell'assetto proprietario delle due società riveste una forte valenza sintomatica di cointeressenze economiche particolarmente pregnanti con plausibile condivisione di finalità illecite e verosimile convergenza verso l'assoggettamento agli interessi criminali delle organizzazioni mafiose di tal che può legittimamente presumersi il 'contagio' alla -OMISSIS- s.r.l. della 'mafiosità' della -OMISSIS- s.r.l. con l'emissione di interdittive a cascata.

Antimafia - Possibilità di fondare l'interdittiva anche su fatti risalenti nel tempo

Anche con riferimento al supposto difetto di elementi di attualità e concretezza del pericolo di condizionamento mafioso vale utilmente ribadire che l'interdittiva antimafia può legittimamente fondarsi anche su fatti risalenti nel tempo - quali i contatti interpersonali e le intercettazioni riferite dall'Autorità prefettizia, purché dall'analisi del complesso delle vicende esaminate emerga, comunque, un quadro indiziario idoneo a giustificare il necessario giudizio di attualità e di concretezza del pericolo di infiltrazione mafiosa nella gestione dell'attività di impresa.

Antimafia - Misure di self cleaning

Sul versante delle misure di self-cleaning si profilano ragionevolmente motivate le argomentazioni di senso contrario svolte dall'Amministrazione resistente rivestendo insuperabile valore ostativo la circostanza dell'invarianza dell'assetto proprietario della società, ancora saldamente in mano alla famiglia.

APPALTI

T.A.R. Piemonte, sez. I, 23 Gennaio 2020, n. 61; Pres. Salamone, Est. Perilli

Appalti - Deroga al ricorso alle centrali di committenza per gli enti appartenenti al S.S.N.

Dalla ricostruzione del sistema si ricava la regola cogente per cui tutti gli enti appartenenti al servizio sanitario nazionale hanno l'obbligo di approvvigionarsi, per i servizi e le forniture ricadenti alle categorie merceologiche dell'ambito sanitario ed entro i limiti di spesa prefissati, mediante il ricorso alle centrali di committenza. Tale regola può essere derogata, con conseguente riespansione della discrezionalità degli enti appartenenti al servizio sanitario, solo in presenza di determinate caratteristiche sostanziali dei beni e servizi nonché, considerata la rilevanza dell'incidenza della regola sulla spesa pubblica, dietro espressa e motivata autorizzazione dell'organo amministrativo apicale.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 4 Febbraio 2020, n. 99; Pres. Salamone, Est. Patelli

Appalti - Marcatura temporale - Certezza sulla presentazione dell'offerta

Ammettere la legittima proposizione di un'offerta economica caricata senza che vi sia corrispondenza tra il numero seriale effettivo della marca temporale e quello a suo tempo precedentemente indicato nella domanda equivarrebbe ad ammettere la possibilità che un operatore economico predisponga, a seconda della propria convenienza, una serie di offerte economiche, firmando ciascuna e apponendovi una marca temporale (senza

però riportare l'esatto codice di alcuna di esse nel sistema) e infine, al momento dell'upload, carichi a sistema quella che più gli conviene/aggrada. Quindi, in sostanza, non si realizzerebbe alcuna certezza del fatto che l'offerta conservata presso l'operatore economica sia una sola, univocamente riconducibile a quella indicata nella domanda.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 17 Marzo 2020, n. 198. Pres. Testori, Est. Caccamo

Appalti - Discrezionalità tecnica - Limiti di sindacabilità del merito tecnico da parte del g.a.

In assenza di manifesti profili di illogicità o irragionevolezza nelle decisioni della commissione giudicatrice, non è dato sindacare gli apprezzamenti discrezionali di quest'ultima in ordine al merito tecnico della proposta elaborata dai concorrenti. Nell'esercizio della discrezionalità tecnica, la Commissione potrà valorizzare - ai fini dell'attribuzione del punteggio - gli elementi ritenuti più significativi, considerando - e, in detta valutazione, eventualmente anche bilanciando - aspetti inerenti sia il profilo qualitativo che la quantità dei mezzi proposti nelle singole offerte, in ragione della funzionalità degli stessi.

Appalti - Quadro sinottico delle migliorie offerte - Irregolarità formale

La mancata inclusione del quadro sinottico delle migliorie offerte all'interno della Relazione tecnica del concorrente costituisce una violazione meramente formale e inidonea ad inficiare la validità dell'offerta (nelle ipotesi in cui sia comunque presentato in gara con la documentazione costituente l'offerta tecnica e divenendone parte della stessa) poiché ha solo la funzione di esporre in modo schematico e riassuntivo elementi già altrove oggetto di compiuta trattazione in forma estesa, così da consentirne un più agevole confronto. Non è, dunque, un documento a contenuto innovativo, ma piuttosto uno schema riepilogativo finalizzato a favorire una visione complessiva delle migliorie e degli elementi qualificanti l'offerta tecnica, sul quale non si esprime, dunque, la valutazione della Commissione giudicatrice.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 26 Marzo 2020, n. 219. Pres. Testori, Est. Faviere

Appalti - Proroga tecnica - Carattere derogatorio delle norme del settore TPL

La giurisprudenza nazionale e comunitaria ha da tempo riconosciuto il carattere eccezionale della proroga cd. tecnica, per mezzo del quale si effettua un differimento del termine finale del rapporto di appalto, individuando il suo fondamento unicamente in oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della nuova gara non imputabili alla stazione appaltante (principi oggi incardinati all'art 106, comma 11 del Codice dei Contratti Pubblici). Occorre evidenziare che nel settore dei trasporti pubblici locali (TPL) i principi affermati nella contrattualistica pubblica trovano piena cittadinanza ma con i dovuti temperamenti, al pari di quello che avviene per tutti i principi e le regole dell'evidenza pubblica. È ormai assodata l'idea per cui nel settore del trasporto pubblico dei passeggeri l'obiettivo principale non è lo sviluppo della concorrenza, in quanto l'ordinamento comunitario non ritiene che il semplice gioco delle forze del mercato possa offrire agli utenti servizi di qualità a prezzi vantaggiosi. Dunque, i servizi di trasporto di passeggeri di interesse economico generale devono essere individuati come quei servizi che non possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale, per cui gli Stati devono intervenire per la loro produzione attraverso l'imposizione di obblighi di servizio, a fronte dei quali sono attribuiti agli operatori diritti di esclusiva e/o compensazioni finanziarie, da concedere tramite lo strumento del contratto di servizio.

Vi è la consapevolezza che, nel caso del TPL, la massima liberalizzazione possibile sia rappresentata da un sistema di concorrenza cd. regolamentata. Non è un caso che per le concessioni TPL (ed in particolare per autobus e tram) la disciplina degli affidamenti sia diversificata rispetto a quella propria degli appalti rappresentata dalle direttive "appalti".

Tale specialità si manifesta anche nel fatto che il Regolamento CE (n. 1370/07) dedichi alle ipotesi di proroga due previsioni in nessuna delle quali vi è riferimento ai presupposti e limiti previsti per la proroga "tecnica" negli appalti, (con l'unica eccezione, forse, della necessità di una previsione contrattuale che, introdotta in via interpretativa dalla Commissione, al massimo può valere che per i servizi aggiudicati sulla base di gare bandite successivamente al 2014).

Nella prassi applicativa non è mancata l'occasione per distinguere la proroga in argomento da quella più squisitamente "tecnica" necessaria per garantire il servizio per il tempo di espletamento della gara (cfr. AGCOM AS1494 del 9.04.2018, nel quale si legge: "In tale situazione, ci si limita a ricordare che la Regione è tenuta ad un'attenta verifica della sussistenza delle condizioni previste dall'art. 4 par. 4 del Regolamento al fine di poter procedere legittimamente ad una proroga dei contratti di servizio in essere, che si configura comunque come un'ipotesi eccezionale rispetto all'espletamento di procedure competitive per la scelta dei nuovi affidatari del servizio. Di conseguenza, ove le condizioni per una applicazione dell'art. 4, par. 4, del Regolamento non dovessero ricorrere, un'eventuale (limitata) proroga del servizio, oltre la data del 30 giugno 2018, potrebbe essere giustificata, in una prospettiva concorrenziale, solo per il tempo strettamente necessario al completamento senza indugio della procedura di affidamento con gara").

In conclusione, non sembra corretto estendere, tout court, ai contratti di servizio di trasporto pubblico le regole e principi applicabili agli appalti di servizi. In questo settore, infatti, operano norme speciali che si caratterizzano proprio per il loro carattere parzialmente derogatorio rispetto agli standard dell'evidenza pubblica in forza delle specifiche esigenze del settore di mercato che disciplinano.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 27 Aprile 2020, n. 228; Pres. Est. Testori

Appalti - Soglia di anomalia - Taglio delle ali

L'art 97 comma 2 bis alla lettera a) qualifica espressamente come "offerte da accantonare" quelle soggette al "taglio delle ali", cioè quelle da non considerare ai fini del calcolo della media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse. Solo a tali fini opera l'accantonamento, che non significa affatto esclusione automatica e definitiva delle offerte in questione: una volta stabilita la soglia di anomalia, tornano in gioco tutte le offerte ammesse (comprese quelle soggette al taglio delle ali) e solo quelle che effettivamente superano la soglia in questione vanno escluse perché anomale.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 27 Aprile 2020, n. 229; Pres. Testori, Est. Cattaneo

Appalti - Principio di invarianza - Legittimazione ad impugnare

Il principio di invarianza di cui all'art 95, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 opera nel senso della "cristallizzazione delle offerte" e della "immodificabilità della graduatoria" ed integra un'espressa eccezione all'ordinario meccanismo del regresso procedimentale, per positiva irrilevanza delle sopravvenienze, obbedendo ad una duplice e concorrente finalità: a) di garantire, per un verso, continuità alla gara e stabilità ai suoi esiti, onde impedire che la stazione appaltante debba retrocedere il procedimento fino alla determinazione della soglia di anomalia delle offerte, cioè di quella soglia minima di utile al di sotto della quale l'offerta si presume senz'altro anomala, situazione che ingenererebbe una diseconomica dilatazione dei tempi di conclusione della gara correlata a un irragionevole dispendio di risorse umane ed economiche (cfr. Cons. Stato, sez. III, 12 luglio 2018, n. 4286, Id. sez. III, 27 aprile 2018, n. 2579); b) di impedire, o comunque vanificare, in prospettiva antielusiva, la promozione di controversie meramente speculative e strumentali da parte di concorrenti non utilmente collocatisi in graduatoria, mossi dall'unica finalità, una volta noti i ribassi offerti e quindi gli effetti delle rispettive partecipazioni in gara sulla soglia di anomalia, di incidere direttamente su quest'ultima traendone vantaggio (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 22 febbraio 2017, n. 841; sez. V, sent. n. 02257/2020; Tar Piemonte, sent. n. 631/2017).

Nell'ipotesi in cui le amministrazioni giudicatrici decidessero di avvalersi dell'inversione procedimentale dovranno garantire - ai sensi dell'art 56, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE e dell'art. 133, c. 8, d.lgs. n. 50/2016 - "che la verifica dell'assenza di motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione sia effettuata in maniera imparziale e trasparente, in modo che nessun appalto sia aggiudicato ad un offerente che avrebbe dovuto essere escluso a norma dell'art 136 o che non soddisfa i criteri di selezione stabiliti dall'amministrazione aggiudicatrice": queste disposizioni pongono precisi obblighi a carico della stazione appaltante, ma la loro violazione non può essere fatta valere da ogni concorrente a prescindere dalla posizione occupata in graduatoria e quindi dall'interesse alla proposizione del ricorso.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 28 Aprile 2020, n. 240; Pres. Testori, Est. Cattaneo

Appalti - Clausole di esclusione delle offerte anomale - Appalto transfrontaliero

A seguito delle modifiche apportate all'art. 97, c. 8, d.lgs. n. 50/2016 dall'articolo 1, comma 20, lettera u), numero 4), del D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, la stazione appaltante, per potere inserire nel bando di gara una clausola che preveda l'esclusione automatica delle offerte anomale, è tenuta ad effettuare una specifica valutazione quanto all'assenza di carattere transfrontaliero dell'appalto. Si tratta di una valutazione complessa.

La norma non specifica invero i presupposti in forza dei quali un appalto ha carattere transfrontaliero: rimane una nozione dai contorni alquanto indefiniti ed incerti, specie nel momento in cui l'amministrazione è chiamata a predisporre il bando, allorché può non sapere se vi siano o meno potenziali offerenti provenienti da altri Stati membri.

In questo contesto occorre accedere ad una interpretazione della norma che sia conforme ai principi espressi dalla Corte di Giustizia e che ammetta, anche nel vigore della nuova formulazione dell'art. 97, un margine di facoltatività in capo all'amministrazione nella decisione se inserire o meno nella legge di gara la previsione dell'esclusione automatica delle offerte anomale.

Pertanto, nelle ipotesi in cui non vi è certezza dell'assenza di carattere transfrontaliero - come nel caso di specie, considerando il luogo di esecuzione dei lavori - o anche nei casi in cui la stazione appaltante preferisca comunque fare ricorso a una procedura che offre maggiori garanzie sia all'amministrazione che ai concorrenti, l'applicazione della regola generale della verifica della congruità delle offerte in contraddittorio deve ritenersi pienamente conforme all'ordinamento.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 25 Maggio 2020, n. 316; Pres. Salamone, Est. Cerroni

Appalti - Criterio di prossimità contenutistica

L'art. 30, comma 4, (d.lgs. 50/2016) detta come principium individuation del contratto collettivo da applicarsi, tra l'altro, quello "il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto svolta dall'impresa anche in maniera prevalente". La ratio sottesa va colta nell'intento del legislatore di orientare - in sede di formulazione dell'offerta e, soprattutto, di vaglio della stessa da parte dell'amministrazione - la scelta della piattaforma contrattuale che meglio regola il complesso delle prestazioni dedotte nella commessa pubblica, secondo un criterio di prossimità contenutistica. Il vaglio di rilevanza delle scelte, espressione di insindacabile e autonoma scelta imprenditoriale dei singoli operatori economici, può dispiegarsi solo sul piano del criterio positivizzato dal legislatore in termini di stretta connessione tra ambito di applicazione dei differenti contratti collettivi e attività dedotte nel contratto di appalto.

Appalti - causa di esclusione - abnorme applicazione di un CCNL

Solo l'abnorme dilatazione di un contratto concepito e siglato per un dato ambito settoriale può trasmodare in causa di esclusione per contrasto con l'art 30, comma 3, concretandosi in forma di concorrenza sleale non rispettosa dei principi di libera concorrenza, non discriminazione e proporzionalità di cui al comma 1 del medesimo articolo 30 cit. L'esegesi più fedele del dato normativo è sorretta, peraltro, proprio dal canone ermeneutico-applicativo suggellato dal terzo periodo del primo comma del medesimo articolo 30, ove il legislatore si perita di precisare che il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti ai criteri previsti nei bandi, ispirati a esigenze sociali. Sicché, la corretta applicazione dei contratti collettivi secondo i propri naturali ambiti di applicazione è condizione indefettibile per il corretto funzionamento del mercato del lavoro e per il dispiegarsi di una leale concorrenza tra imprese.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 5 Giugno 2020, n. 347; Pres. Salamone, Est. Malanetto

Appalti - Imprese - Raggruppamento temporaneo di impresa - Fideiussione - Sottoscrizione della sola mandataria

Nel Raggruppamento Temporaneo di Impresa (RTI), la fideiussione si considera esistente e validamente costituita, ancorché vi sia la sottoscrizione della sola mandataria, non vertendosi in tal caso in ipotesi -

analizzate anche in giurisprudenza - di concorrenti che non sono riusciti ad ottenere la garanzia o di garanzia non avente data antecedente alla scadenza del termine per presentare le offerte. In ipotesi siffatte, si verte piuttosto in una ipotesi di irregolarità - come qualificata anche dalla giurisprudenza (ex pluribus Cons. St. sez. V. n. 2679/2017) - sanabile attraverso soccorso istruttorio.

Una eventuale prescrizione della legge di gara in senso opposto si porrebbe in contrasto con il divieto di (inserimento di) clausole di esclusione atipiche e sproporzionate previsto dall'art 83 co. 8 del d.lgs. n. 50/2016, secondo cui i bandi e le lettere di invito non possono contenere prescrizioni a pena di esclusione ulteriori rispetto a quelle previste dal codice e tali eventuali prescrizioni sono nulle, salvo il vaglio di proporzionalità a giustificazione di possibili specifiche prescrizioni ulteriori. In termini di proporzionalità le esclusioni ulteriori devono corrispondere ad effettive e non rimediabili lesioni di un interesse oggettivo al corretto svolgimento della gara o della prestazione.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 15 Giugno 2020, n. 382; Pres. Testori, Est. Faviere

Appalti - Principio del favor participationis - Validità delle clausole generali di esclusione

È noto che il principio del favor participationis, con il relativo precipitato della tassatività delle cause di esclusione, impone una lettura rigorosa della legge di gara. L'ordinamento, infatti, giunge a sanzionare con la nullità ogni clausola che non trovi fondamento espresso nella normativa e non sia sorretta dai principi che regolano l'evidenza pubblica, incluso quello di parità di trattamento che funge da contraltare ai primi due citati. Una clausola generale di esclusione per violazione del bando/ disciplinare che non contenga ulteriori specificazioni, per poter essere valida deve essere sempre interpretata in combinato con le eventuali ulteriori previsioni della lex specialis poiché, se interpretata in modo estensivo ed ampio, rischia da un lato di vanificare e contraddire il principio della tassatività delle cause di esclusione e, dall'altro, di rendere inutili, ridondanti o contraddittorie tutte le altre previsioni espulsive contenute nel bando/disciplinare. Del resto, lo stesso Codice dei Contratti, nel combinato degli artt. 59, comma 3 e 83, comma 9, offre una lettura chiara del principio in esame. Vengono sanzionate con l'esclusione immediata solo le irregolarità (intese in via generale come mancato "rispetto" dei documenti di gara) essenziali e non sanabili (vale a dire che non consentano l'individuazione del contenuto e del soggetto responsabile cui ricondurle). Tale scelta legislativa non può che trovare accoglimento negli atti di gara, essendo invalida ogni previsione contraria, e serve da parametro per ogni scelta interpretativa sul punto. Quanto alle offerte tecniche, inoltre, la loro insanabilità assoluta (codificata dall'art. 83, comma 9) dev'essere riferita non ad ogni componente delle relative "buste" o ad ogni elemento formale relativo alla loro redazione, ma solo a quelle parti oggetto di valutazione ed a quelle modalità di composizione necessarie a fornire loro accettabili livelli di serietà, affidabilità e riconducibilità all'impresa concorrente, pena la frustrazione dei richiamati principi del favor participationis e della tassatività delle cause di esclusione.

Non rientrano in tali fattispecie le ipotesi in cui il contenuto delle offerte tecniche non è messo in discussione e la cui paternità è comunque acclarata dalla completa e non contestata sottoscrizione digitale da parte dell'impresa concorrente.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 17 Giugno 2020, n. 393; Pres. Salamone, Est. Malanetto

Appalti - Principio del favor participationis - RTI verticale

L'RTI verticale si caratterizza per due necessari presupposti: l'autorizzazione della legge di gara e la differenziazione dei requisiti di qualificazione. L'offerta e le caratteristiche delle prestazioni devono essere riguardate alla luce del complesso degli atti di gara e, l'eventuale ambiguità del bando nel riparto tra prestazioni principali e prestazioni accessorie, non può che imporre una lettura alla luce del preminente criterio del favor participationis.

Sicché, il non lineare tenore della legge di gara, unitamente al principio del favor participationis ed alla obiettiva potenziale equivalenza delle condizioni offerte per la specifica prestazione da una eventuale RTI orizzontale composto dagli stessi due soggetti, portano ad escludere che l'eventuale scelta dell'aggiudicataria di qualificarsi "RTI verticale" possa in qualsivoglia caso procurarne l'esclusione dalla gara.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 9 Luglio 2020, n. 446; Pres. Salamone, Est. Cerroni

Appalti - Mezzi di prova del grave illecito professionale

Può dirsi ampiamente affermato, sia a livello nazionale, sia a livello unionale, il principio per cui si atteggiano validamente a mezzi adeguati di prova del grave illecito professionale anche gli accertamenti recati da provvedimenti cautelari adottati nell'ambito di procedimenti penali in corso, senza che si sia già addivenuti ad una sentenza non definitiva di condanna. Non vi è dubbio, pertanto, che la sussistenza di provvedimenti cautelari restrittivi della libertà personale soggiace ad un obbligo dichiarativo.

La sopravvenienza di una sentenza dichiarativa dell'estinzione dei reati per intervenuta prescrizione non vale ad affievolire o attenuare l'incidenza dei fatti sul giudizio di affidabilità o integrità dell'operatore economico. A prescindere dal rilievo della portata dei fatti in sé considerati e valutati dal giudice penale, deve apprezzarsi anche la condotta del partecipante alla gara che negligenemente ometta di dichiarare fatti astrattamente rilevanti ai fini dell'ammissione, in tal modo incorrendo in autonomo grave illecito professionale.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 14 Luglio 2020, n. 465; Pres. Salamone, Est. Risso

Appalti - Procedura pubblica di acquisto di farmaci biosimilari - Equilibrio tra il principio di concorrenza e libertà prescrittiva del medico

Sotto il profilo letterale, la norma (l'art 11, comma 11 quater, decreto legge n. 95 del 2012) è chiara nello stabilire che il medico è libero di prescrivere il farmaco tra quelli inclusi nella procedura (pubblica di acquisto di farmaci biosimilari). Ne discende, a contrario, che la norma esclude che il medico possa prescrivere un farmaco non incluso (escluso) nella procedura. E' evidente che, nella norma in esame, il legislatore abbia cercato di trovare un punto di equilibrio tra più interessi pubblici contrapposti, da un lato la necessità di sviluppare un mercato dei biologici competitivo e concorrenziale, necessario alla sostenibilità del sistema sanitario in un contesto di razionalizzazione della spesa pubblica, dall'altro quello di garantire la libertà prescrittiva del medico, il quale deve poter scegliere il farmaco più adatto al tipo di paziente in cura ("... al fine di garantire un'effettiva razionalizzazione della spesa e nel contempo un'ampia disponibilità delle terapie ...").

Sia in base all'interpretazione letterale, sia in base all'interpretazione teleologica e sistematica, si deve ritenere che l'art. 15, comma 11 quater debba essere interpretato nel modo seguente: - i medici, in primis, hanno l'obbligo di prescrivere uno dei primi tre farmaci nella graduatoria dell'accordo-quadro, classificati secondo il criterio del minor prezzo o dell'offerta economicamente più vantaggiosa "al fine di garantire un'effettiva razionalizzazione della spesa e nel contempo un'ampia disponibilità delle terapie, i pazienti devono essere trattati con uno dei primi tre farmaci nella graduatoria dell'accordo-quadro, classificati secondo il criterio del minor prezzo o dell'offerta economicamente più vantaggiosa"; non è casuale l'uso dell'imperativo "devono"; - ai medici è comunque consentito prescrivere, sempre a carico del servizio sanitario nazionale, uno dei farmaci inclusi nella procedura "Il medico è comunque libero di prescrivere il farmaco, tra quelli inclusi nella procedura di cui alla lettera a), ritenuto idoneo a garantire la continuità terapeutica ai pazienti", fermo in questo caso l'obbligo di motivazione (Cons. Stato, sez. III, 14 novembre 2017, n. 5251); - i farmaci esclusi dalla procedura perché l'offerta è superiore alla base d'asta, come nel caso in esame, potranno sempre essere prescritti dai medici, ma il costo relativo non graverà sul servizio sanitario nazionale "eventuali oneri economici aggiuntivi, derivanti dal mancato rispetto delle disposizioni del presente comma, non possono essere posti a carico del Servizio sanitario nazionale".

Ecco che la legge salva comunque la libertà prescrittiva del medico al quale non potrà mai essere vietato di prescrivere il farmaco ritenuto più efficace, qualunque esso sia, purché il relativo costo non gravi sul sistema sanitario nazionale.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 30 Luglio 2020, n. 496; Pres. Salamone, Est. Risso

Appalti - Legittimazione ad impugnare la proroga del contratto

Un operatore economico che aspiri all'aggiudicazione di un contratto con l'Amministrazione ha legittimazione ed interesse ad impugnare l'avvenuta proroga del contratto in essere, anche tenuto conto che una proroga

illegittima è equiparata all'affidamento senza una procedura competitiva, pacificamente impugnabile dagli operatori del settore che lamentino un pregiudizio derivante proprio dalla mancata messa a gara.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 2 Settembre 2020, n. 529; Pres. Salamone, Est. Risso

Appalti - Esercizio del potere di revoca - Limiti alla sindacabilità del g.a.

La revoca dei provvedimenti amministrativi, disciplinata dall'art 21 quinquies della legge n. 241 del 1990, si configura come lo strumento dell'autotutela decisoria preordinato alla rimozione, con efficacia ex nunc (e, quindi, non retroattiva), di un atto ad efficacia durevole. I presupposti del valido esercizio del potere di revoca sono definiti dall'art 21 quinquies con le formule lessicali generiche e consistono in: a) sopravvenuti motivi di pubblico interesse; b) mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento; c) nuova valutazione dell'interesse pubblico originario (salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici).

Anche se il legislatore ha inteso accrescere la tutela del privato da un arbitrario e sproporzionato esercizio del potere di autotutela in questione, il potere di revoca resta connotato da un'ampia discrezionalità. Stante l'ampiezza della discrezionalità che caratterizza il potere di revoca, il giudice amministrativo non può sostituirsi all'Amministrazione e il sindacato di legittimità sull'esercizio del potere stesso è limitato ai casi di irragionevolezza, irrazionalità, arbitrarietà, illogicità o travisamento dei fatti.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 19 Settembre 2020, n. 581; Pres. Testori, Est. Caccamo

Appalti - Alienazione di bene pubblico - Applicazione del modello bifasico autoritativo/privatistico

Il potere di eliminare gli atti amministrativi della serie procedimentale che ha condotto all'alienazione del bene si arresta di fronte alla conclusione del contratto, in quanto l'esercizio dell'autotutela amministrativa non può avere ad oggetto un provvedimento che ha già esaurito i suoi effetti a seguito, appunto, del trasferimento della proprietà dall'ente pubblico ai privati acquirenti. Ne consegue che, una volta prodottosi l'effetto traslativo attraverso la formalizzazione dell'atto di alienazione del bene, quest'ultimo passa in proprietà ai privati e non può essere loro sottratto per formare oggetto di una nuova procedura di vendita disposta unilateralmente dall'amministrazione a mezzo di un proprio atto autoritativo. Anche nelle ipotesi di alienazione di un bene al patrimonio comunale, tale conclusione rimane comunque valida in quanto espressione di un principio di ordine generale riferibile a tutte le ipotesi in cui l'azione amministrativa si sviluppi secondo un modello bifasico ove, al momento procedimentalizzato segnato dall'esercizio di poteri autoritativi, fa seguito da un'attività definita e svolta secondo moduli propriamente privatistici.

Appalti - Alienazione di bene pubblico - Riparto di giurisdizione

Una volta disposta l'aggiudicazione e dunque individuato il contraente privato, i rapporti tra quest'ultimo e l'amministrazione si collocano tendenzialmente nel quadro di un rapporto negoziale privatistico, per cui tutte le controversie attinenti alle successive vicende, tenuto conto della condizione di parità tra le parti e, dunque, della natura di diritto soggettivo connotante la posizione di quella privata, rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario. Tali conclusioni si attagliano anche all'ipotesi in cui il contratto abbia ad oggetto non l'aggiudicazione di un appalto, ma il trasferimento della proprietà di un bene comunale.

Appalti - Alienazione di bene pubblico - Non applicabilità dell'art 121 c.p.a.

L'alienazione di un bene pubblico rientra nell'ambito della categoria dei "contratti attivi" (ossia quelli che realizzano un'entrata a favore dell'amministrazione, quale corrispettivo del godimento del bene attribuito al privato) che - in seguito alla modifica operata dal D.lgs. n. 56/2017 - restano esclusi dall'applicazione del codice dei contratti pubblici ai sensi dell'art 4 del D.lgs. n. 50/2016, per i quali è imposto il rispetto dei canoni di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità nella scelta del contraente. Tale scelta sta a rimarcare che tutta l'attività negoziale della pubblica amministrazione risulta sempre ispirata ai suddetti principi, pur nella diversità e specificità delle regole applicabili alle ipotesi in cui l'atto dispositivo a carattere contrattuale realizzi un introito per l'amministrazione, piuttosto che una spesa. Ciò posto, la possibilità per il giudice amministrativo di dichiarare l'inefficacia del contratto nelle ipotesi delle gravi violazioni di cui all'art. 121 c.p.a., da ritenersi tassative, non introduce in alcun modo una regola di

carattere generale che comporti, nel caso dell'annullamento del provvedimento amministrativo a monte, un effetto caducatorio a cascata tale da travolgere automaticamente e in termini strettamente consequenziali l'efficacia dell'atto negoziale a valle. Difatti, tale particolare previsione ha carattere eccezionale ed è riferita esclusivamente al settore degli appalti pubblici, non trovando applicazione al di fuori di esso.

Appalti - Alienazione di bene pubblico - Ricorso alla trattativa privata

La procedura di vendita di un'area comunale senza pubblicità e mediante trattativa privata con uno o più proprietari confinanti col terreno in parola deve ritenersi illegittima, atteso che tale operazione economica, comportando una entrata per l'ente pubblico, deve necessariamente essere svolta tramite evidenza pubblica, a garanzia della par condicio dei soggetti eventuali interessati e al fine di garantire, attraverso il dispiegarsi del confronto concorrenziale, il miglior risultato economico per l'ente. Pertanto, il ricorso alla trattativa privata può avvenire solo a fronte di espressa previsione regolamentare che consenta di derogare, in casi eccezionali e tassativi, alla regola generale dell'evidenza pubblica, anche e soprattutto a tutela dei proprietari confinanti con l'area oggetto di vendita.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 6 Ottobre 2020, n. 590; Pres. Salamone, Est. Malanetto

Appalti - Clausole di esclusione - Indagini preliminari

La sussistenza di condanne, ancorché non definitive e quindi prive di effetti escludenti automatici, o anche solo il coinvolgimento in gravi vicende di carattere penale, può essere valutata dalla stazione appaltante come di gravità tale da incidere sulla moralità professionale del concorrente e quindi idonea ad incrinare il necessario rapporto fiduciario tra le parti contraenti, con conseguente esclusione da una gara. E' tuttavia evidente come si tratti di una valutazione di estrema delicatezza (per gli effetti di riduzione della concorrenza che comporta e la grave limitazione della libera iniziativa economica del concorrente), rimessa all'attento vaglio della stazione appaltante e necessitante, da parte di quest'ultima di puntali valutazioni, argomentazioni e riscontri. Nella quasi totalità dei casi concernenti vicende che si trovano in fase di indagini preliminari, ove opera la presunzione di innocenza, oltre che il segreto istruttorio nei confronti di terzi, l'amministrazione, salvo essere il soggetto offeso, non è nella condizione di conoscere e valutare le vicende oggetto di indagine per esprimere quel concreto giudizio di inaffidabilità per supportare il quale è onerata di esplicitare congrue giustificazioni.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 22 Ottobre 2020, n. 623; Pres. Salamone, Est. Malanetto

Appalti - Obblighi di dichiarazione

Una decisione sfavorevole di primo grado, mai accettata dal concorrente, il quale ne ha ottenuto immediatamente dapprima la sospensione e poi la riforma, non può certo dirsi tale da dover indurre nel medesimo la consapevolezza di doverla dichiarare (ai sensi dell'art 80 d.lgs. 50/2016), trattandosi di decisione che, di fatto, non è praticamente mai stata esecutiva nei suoi confronti.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 17 Novembre 2020, n. 736; Pres. Salamone, Est. Malanetto

Appalti sottosoglia - Decreto semplificazioni - Esclusione automatica

Il tenore del comma 3 dell'art. 1 del d.l. n. 76/2020 secondo il quale "nel caso di aggiudicazione al prezzo più basso, le stazioni appaltanti procedono all'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia", non lascia margine di scelta alla stazione appaltante. Difatti, se l'intero obiettivo della disciplina è quello di semplificare l'andamento delle gare l'esclusione automatica sottosoglia risulta certamente coerente con tale obiettivo. Non ha, pertanto, alcun rilievo l'eventuale pretesa di parte ricorrente con cui assume che l'esclusione automatica di cui al d.l. 76/2020 debba essere enunciata e motivata negli atti di gara. Tale soluzione, oltre a non trovare riscontro nel dato letterale di legge, che pare piuttosto idonea, ove necessario, ad eterointegrare la disciplina di gara, non risulterebbe nuovamente funzionale all'obiettivo di celerità delle procedure poiché inserirebbe una, ennesima, previsione di carattere facoltativo con onere di motivazione circa la scelta effettuata (esclusione automatica o meno) in un contesto di atti generali quali le leggi di gara, che fisiologicamente si presterebbe poi a

contestazioni circa l'opportunità e/o la sufficiente giustificazione della scelta, con effetti nuovamente potenzialmente opposti al dichiarato fine di rendere celere ed automatico l'esito della procedura.

Parimenti, la disciplina in questione si pone in un contesto emergenziale e derogatorio (con scadenza al 31.12.2021), con la conseguenza che ogni valutazione non possa che, secondo un principio di ragionevolezza e proporzionalità, tenere conto del fatto che non si tratta di una scelta "a regime" ma, appunto, di una soluzione avente una precisa e limitata durata temporale. Sicché, l'esclusione automatica da una procedura negoziale che si colloca nell'alveo di una disciplina emergenziale e delimitata temporalmente, non può essere censurata.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 19 Novembre 2020, n. 742; Pres. Testori, Est. Caccamo

Appalti - Dichiarazione sulla regolarità contributiva

Non rende dichiarazione mendace sulla propria regolarità contributiva, l'impresa aggiudicataria che dichiara di "non aver commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali", in presenza di un accordo di rateizzazione concluso con gli enti previdenziali creditori in epoca antecedente rispetto al momento in cui la dichiarazione è stata resa. L'impresa, in tal caso, potrà far affidamento sulla propria situazione di regolarità alla luce di quanto previsto dall'art. 2 del il DM del 31.01.2015 (recante Semplificazione in materia di documento unico di regolarità contributiva), oltre che dall'art. 80, comma 4 del Codice dei Contratti Pubblici, che sul piano sostanziale, prevede che "Il presente comma non si applica quando l'operatore economico ha ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o multe, ovvero quando il debito tributario o previdenziale sia comunque integralmente estinto, purché l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine per la presentazione delle domande". Tale circostanza, inoltre, non integra neanche un caso di regolarizzazione postuma del requisito della regolarità contributiva.

Appalti - Plurime sostituzioni dell'impresa ausiliaria

Occorre evidenziare che né nella legislazione nazionale né in quella comunitaria (ed in particolare nell'art. 89, comma 3 e nell'art. 63, comma 5 della direttiva 24/2014/UE) è dato rinvenire un limite alle possibilità di plurime o successive sostituzioni dell'impresa ausiliaria. Né tali limiti possono essere ricavati in via interpretativa poiché tale nuovo istituto (sconosciuto al precedente ordinamento sia nazionale che comunitario) risponde chiaramente ad una ratio riconducibile al più generale e noto principio del favor participationis. Anche la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che la sostituzione dell'impresa ausiliaria risponde alla "esigenza, stimata superiore, di evitare l'esclusione dell'operatore per ragioni a lui non direttamente riconducibili e, in questo modo, sia pure indirettamente, stimolare il ricorso all'avvalimento: il concorrente, infatti, può far conto sul fatto che, nel caso in cui l'ausiliaria non presenti i requisiti richiesti, potrà procedere alla sua sostituzione e non sarà, per solo questo fatto, escluso" (Cons. Stato, sez. V, sent. n. 2527/2018; conformi Tar Salerno, sez. I, sent. n. 2272/2019, Cons. stato, sez. V, sent. n. 2551/2020).

T.A.R. Piemonte, sez. II, 29 Dicembre 2020, n. 908; Pres. Testori, Est. Cattaneo

Appalti - Consorzio - Requisiti di ordine generale

Dalla ammissibilità della contestuale partecipazione alla medesima gara sia del consorzio che dell'impresa consorziata per conto della quale il consorzio stesso non abbia dichiarato di partecipare alla gara e dall'attenzione dedicata dal legislatore alla sola impresa consorziata designata per l'esecuzione (della cui sostituzione si occupa il comma 7 bis) la giurisprudenza ha tratto conferma che la verifica sul possesso dei requisiti di ordine generale, nel caso di consorzi di cui all'art. 45, c. 2 lett. b, (così come dei consorzi stabili), va perimetrata a quelle imprese concretamente designate per l'esecuzione dell'appalto, le quali costituiscono un soggetto giuridico distinto rispetto al consorzio di cui fanno parte: è, difatti, unicamente con riguardo ad esse che va scongiurata la finalità antielusiva dell'eventuale meccanismo sostitutivo, restando viceversa indifferente l'eventuale carenza dei requisiti di ordine generale in capo alle altre consorziate estranee alla esecuzione dell'appalto, in quanto non designate dal consorzio (Tar Campania, sez. I, sent. n. 3231/2019; Cons. Stato, sez. V, sent. n. 2387/2020). Se, dunque, i requisiti c.d. di ordine generale devono essere posseduti dal

consorzio in sé considerato e dalle imprese consorziate indicate come esecutrici del contratto, l'amministrazione resistente dovrebbe verificare se le vicende contestate coinvolgono direttamente il consorzio concorrente, imprese esecutrici o, invece, imprese consorziate che sono rimaste estranee alla gara e, in quest'ultimo caso, non dovrebbe tenerle in considerazione ai fini della valutazione della affidabilità dell'operatore economico prevista all'art. 80, c. 5, d.lgs. n. 50/2016. Una interpretazione che attribuisca rilievo alle vicende suscettibili di integrare gravi illeciti professionali di consorziate rimaste estranee alla gara porterebbe ad esiti iniqui e sproporzionati e contrasterebbe con la ratio che sorregge la costituzione di questi consorzi, volta a incentivare la mutualità, favorendo, con la sommatoria dei requisiti posseduti delle consorziate, la partecipazione a procedure di gara di imprese artigiane che, singolarmente considerate, non disporrebbero dei requisiti richiesti. Invero, la partecipazione ad un consorzio, anziché costituire un mezzo per incrementare la partecipazione delle imprese medio - piccole e aumentare la concorrenza nel mercato, rischierebbe, difatti, di causare un *vulnus* alle medesime imprese, in quanto finirebbe per rappresentare una sorta di moltiplicatore, non dei requisiti, come voluto dal legislatore, ma delle carenze delle imprese partecipanti, con un effetto disincentivante alimentato dall'impossibilità per le singole consorziate che decidono di aderire ad un consorzio di verificare prima dell'adesione la sussistenza in capo a tutte le consorziate dei requisiti di partecipazione (Tar Campania, sez. I, sent. n. 3231/2019).

T.A.R. Piemonte, sez. II, 14 dicembre 2020, n. 842; Pres. Testori, Est. Caccamo

Appalti - Diritto di accesso - Delimitazione del concetto di know how

Ogni proposta dei partecipanti ad una procedura di gara è in sé differente dalle altre, in quanto frutto dell'esperienza acquisita nel tempo, della specifica competenza e delle capacità della singola impresa, che consentono alla stessa di competere sul mercato. Se fossero sufficienti tali elementi per delineare l'esistenza di un know how protetto e riservato, si finirebbe per sottrarre all'accesso l'intera offerta tecnica dei concorrenti, in quanto essa rappresenta, di fatto, il risultato della complessiva capacità professionale di ciascuna impresa. Al contrario, deve invece riconoscersi che, nell'ambito del know how proprio di ogni operatore economico, possono essere presenti elementi qualificanti e con specifica capacità distintiva dell'impresa sul mercato, nonché costituenti il risultato di appositi investimenti in ricerca ed elaborazione di soluzioni originali: detti elementi, di cui deve essere fornita puntuale descrizione e la cui natura riservata deve essere adeguatamente comprovata, sono meritevoli di tutela anche nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica e possono essere sottratti, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, all'accesso degli altri concorrenti.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 29 Dicembre 2020, n. 906; Pres. Salamone, Est. Malanetto

Appalti - Cause di esclusione - Condotte non tipizzate - Discrezionalità

La stazione appaltante ha un'ampia possibilità di valutare condotte non tipizzate (non tipizzabili per la fisiologica imprevedibilità e varietà delle realtà) che ben possono giustificare una irreparabile rottura del rapporto fiduciario (imprescindibile in un pubblico contratto). Ne consegue che anche l'interpretazione di qualsivoglia fattispecie non può farsi secondo canoni di letterale tassatività, ma secondo canoni teleologici o di finalità della norma. Questa impostazione non contraddice la prevedibilità e certezza che deve caratterizzare le regole di gara, secondo l'intera disciplina della materia, perché la causa di esclusione risulta costruita con queste caratteristiche proprio in sede eurounitaria, avendo la finalità di fungere da norma di chiusura del sistema volta ad attribuire all'amministrazione una posizione di potere/responsabilità (la discrezionalità, si ricorda, può essere esercitata tanto per escludere un concorrente ritenuto non affidabile che per ammetterne uno, ancorché pacificamente precedentemente coinvolto da irregolarità e/o fatti di reato). Tale discrezionalità non rischia di sconfinare nell'arbitrio, in quanto essa è fisiologicamente suscettibile di rigoroso controllo, essendo presidiata da parametri di legalità, oneri istruttori, obblighi di contraddittorio (nel cui contesto, nel proprio interesse, il concorrente ha l'onere di fornire piena collaborazione e di chiarire "i fatti e le circostanze in modo globale collaborando attivamente con le autorità investigative") e conseguente motivazione logica.

ARMI

T.A.R. Piemonte, sez. II, 25 Giugno 2020 n. 419; Pres. Testori, Est. Cattaneo

Armi - Revoca porto d'armi - Potere discrezionale dell'autorità di pubblica sicurezza

Per giurisprudenza costante, in materia di detenzione e porto di armi l'Autorità di pubblica sicurezza gode di ampia discrezionalità nel valutare la sussistenza dei requisiti di affidabilità del soggetto nell'uso e nella custodia delle armi, a tutela della pubblica incolumità. L'ampiezza di tale discrezionalità deriva, sotto un primo profilo, dall'assenza, nel nostro ordinamento, di posizioni di diritto soggettivo con riguardo alla detenzione e al porto di armi, costituendo tali situazioni delle eccezioni al generale divieto di cui art. 699 c.p. e all'art. 4, c. 1, della l. n. 110 del 1975; sotto altro profilo, dalla circostanza che ai sensi degli artt. 11, 39 e 43 del T.U.L.P.S., il compito dell'Autorità di pubblica sicurezza non è sanzionatorio o punitivo, ma ha la finalità cautelare di prevenire abusi nell'uso delle armi, a tutela della privata e pubblica incolumità: ai fini della revoca dell'autorizzazione e del divieto di detenzione di armi e munizioni non è, pertanto, necessario un obiettivo ed accertato abuso delle armi, bensì è sufficiente la sussistenza di circostanze che dimostrino come il soggetto non sia del tutto affidabile al loro uso; e, stante l'evidenziata ampia discrezionalità dei provvedimenti inibitori in questione, non si richiede una particolare motivazione, se non negli ovvi limiti della sussistenza dei presupposti idonei a far ritenere che le valutazioni effettuate non siano irrazionali o arbitrarie.

Il giudizio, ampiamente discrezionale, circa la prevedibilità dell'abuso dell'autorizzazione stessa può attribuire rilievo anche a fatti isolati, ma significativi (cfr. Cons. Stato, III, n. 5398/2014) e a vicende e situazioni personali prive di rilevanza penale (cfr. Cons. Stato, III, n. 3979/2013; n. 4121/2014).

Quanto all'obbligo di custodia delle armi, il comportamento del detentore dell'arma deve improntarsi a criteri di particolare attenzione, avvedutezza e scrupolo, traducibili nell'adozione di misure e presidi idonei ad impedire che il mezzo di offesa possa divenire pericoloso per l'incolumità e la sicurezza pubbliche; pertanto, nella nozione di possibile abuso del soggetto autorizzato rientrano anche i casi in cui, in presenza di motivate circostanze oggettive, inerenti alle modalità ed al luogo di custodia, persone estranee potrebbero impadronirsi e servirsi dell'arma, in danno dell'incolumità dei cittadini e delle condizioni di tranquilla convivenza.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 27 Luglio 2020 n. 492; Pres. Salamone, Est. Risso

Armi - Commissione medica -Ruolo della Guardia di Finanza

Per quanto riguarda il ruolo di un Comandante di Tenenza, nonché la contestazione circa il fatto che la Commissione avrebbe equivocato poiché avrebbe valutato la posizione del ricorrente come se fosse quella di un Carabiniere, mentre al contrario, il ricorrente è un Finanziere, e le possibilità che il suo corpo sia chiamato a mantenere l'ordine e la pubblica sicurezza sarebbe del tutto residuale ed atipica si osserva che il ruolo del Comandante di Tenenza è molto più delicato e complesso rispetto a come rappresentato in gravame e, soprattutto, emerge che il Comandante di Tenenza non è relegato negli uffici, ma anzi è previsto che egli debba partecipare personalmente all'esecuzione del servizio dei reparti e che sia di giorno sia di notte debba ispezionare i reparti e controllare l'esecuzione del servizio.

ATTIVITÀ ED ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

T.A.R. Piemonte, sez. II, 3 Marzo 2020, n. 165; Pres. Est. Testori

Installazione di impianti di telecomunicazioni - Limiti comunali di sopraelevazione su edifici di particolare interesse storico - Competenza PRG

L'art. 31 bis delle NUEA prevede un limite di ingombro degli impianti "di norma" non superiore a 50 cm. di diametro.

Come si evince dal tenore dell'art. 31 bis delle NUEA, quindi, i limiti dimensionali ivi individuati sono tali "di norma", previsione che, astrattamente, comporta che possano essere derogati.

Ai fini dell'applicazione di tale disposizione la Giunta comunale di Torino ha adottato la deliberazione del 25/2/2014 che risulta in gran parte finalizzata a standardizzare/puntualizzare le procedure onde garantire una maggiore oggettività nell'autorizzazione delle soluzioni; tuttavia, la scelta di escludere, in relazione agli edifici caratterizzanti il tessuto storico, ogni possibilità di valutare eventuali deroghe non si limita a puntualizzare il procedimento, ma esorbita oggettivamente da quanto prescritto dal PRG; e ciò comporta una sostanziale modifica dello strumento urbanistico generale e si traduce nell'invasione, da parte della Giunta, di un ambito di competenza riservato all'organo consiliare.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 3 Marzo 2020, n. 168; Pres. Testori, Est. Cattaneo

Territorio - Impugnabilità regolamenti- Impugnazione immediata - Condizione e limiti

Per principio pacifico in giurisprudenza, le norme regolamentari devono essere immediatamente ed autonomamente impugnate, in osservanza del termine decadenziale, solo laddove esse siano suscettibili di produrre, in via diretta ed immediata, una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica di un determinato soggetto.

Invece, in caso di volizioni astratte e generali, suscettibili di ripetuta applicazione e che esplicino effetto lesivo solo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo, la norma regolamentare non deve essere oggetto di autonoma impugnazione ma deve essere impugnata unitamente al provvedimento applicativo di cui costituisce l'atto presupposto, in quanto solo quest'ultimo rende concreta la lesione degli interessi di cui sono portatori i destinatari.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 16 Marzo 2020, n. 196; Pres. Testori, Est. Limongelli

Attività di somministrazione di bevande e cibo - Esercizi di vicinato autorizzati alla vendita di prodotti alimentari - Servizio assistito

Affinché ricorra un'attività di "somministrazione" di alimenti e bevande, ai sensi dell'art. 1 comma 1 della L. 25 agosto 1991, n. 287, non è sufficiente che la vendita degli alimenti e delle bevande sia finalizzata al consumo sul posto, ma è altresì necessario che ciò avvenga in locali o aree appositamente attrezzati a tal fine. Tale definizione è stata ulteriormente precisata dalla normativa regionale piemontese attraverso l'introduzione del concetto di "apposito servizio assistito"; in particolare, l'art. 1 della L.R. 29 dicembre 2006 n. 38 definisce l'attività di somministrazione di alimenti e bevande come "la vendita per il consumo sul posto, che comprende tutti i casi in cui gli acquirenti consumano, con apposito servizio assistito, i prodotti nei locali dell'esercizio o in un'area aperta al pubblico, a tal fine attrezzati". Affinché si abbia un servizio di somministrazione è dunque necessario che il consumo in loco degli alimenti e delle bevande acquistate avvenga attraverso un "apposito servizio assistito".

Sin dal 1998 l'ordinamento giuridico nazionale (art. 7 comma 3 del D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 114) consente che negli esercizi di vicinato autorizzati a vendere prodotti di gastronomia è consentito il consumo in loco dei prodotti acquistati anche utilizzando "gli arredi" presenti nel locale, a condizione però che sia assente un "servizio assistito" di somministrazione.

Pertanto, l'elemento distintivo tra "consumo sul posto" di prodotti di gastronomia negli esercizi di vicinato e attività di "somministrazione" di alimenti e bevande è l'esistenza o meno di un "servizio assistito": di cui, tuttavia, la legge non dà alcuna definizione e l'interpretazione di tale locuzione ha dato origine ad un nutrito contenzioso, tutt'ora in essere, che vede contrapporsi, allo stato, tre posizioni sostanziali: quella sostenuta dal Consiglio di Stato e dall'AGCM, quella sostenuta dal Ministero dello sviluppo economico, e quella sostenuta dalla giurisprudenza amministrativa di primo grado (soprattutto dal TAR Lazio-Roma, attraverso plurime pronunce).

Il Consiglio di Stato, in un recente precedente (sentenza V Sezione, 8 aprile 2019, n. 2280) in piena sintonia con la posizione dell'AGCM, ha sostenuto che per "servizio assistito" deve intendersi esclusivamente l'esistenza di un vero e proprio "servizio al tavolo".

Il Ministero dello sviluppo economico, al fine di impedire il verificarsi dei fenomeni elusivi, ha adottato alcune risoluzioni nelle quali, interpretando il concetto normativo di "servizio assistito", ha cercato di individuare

alcuni criteri di carattere generale per distinguere gli esercizi di vicinato autorizzati alla vendita in loco di prodotti di gastronomia dagli esercizi di vera e propria somministrazione di alimenti e bevande. In sostanza, secondo il MISE l'attività di vendita al dettaglio di prodotti di gastronomia sarebbe soggetta, rispetto all'attività di somministrazione, al "divieto di abbinamento" tra arredi, tavoli e sedie; divieto che risponderebbe alla ratio di far sì che il consumo in loco dei prodotti gastronomici negli esercizi di vicinato avvenga secondo caratteristiche organizzative nettamente diverse, e in definitiva meno comode, di quelle presenti negli esercizi di somministrazione, in modo tale da far sì che il consumo in loco mantenga una valenza meramente accessoria ed eventuale rispetto all'attività di vendita e, per altro verso, resti una mera facoltà dell'avventore.

Una posizione mediana rispetto alle due sopra menzionate è quella assunta dal Tar Lazio sede di Roma e ribadita in numerose pronunce (da ultimo, cfr. sentenze nn. 1116/2020, 9789/2019, 5195/2019 e 5231/2019), secondo cui, in sostanza, la distinzione tra le due tipologie di attività deve essere condotta alla luce di una interpretazione "funzionale" del concetto di "servizio assistito", attraverso un accertamento "caso per caso", secondo regole di comune esperienza.

Il collegio condivide integralmente la posizione del TAR Lazio-Roma. Infatti, l'esegesi del TAR Lazio è quella che maggiormente convince il collegio nel suo essere dichiaratamente aliena da affermazioni di principio (spesso di difficile adattamento alle peculiari fattispecie) e nel voler assumere come unico parametro di riferimento il convincimento del giudice desunto caso per caso, secondo regole di comune esperienza, dal complessivo contesto organizzativo dell'esercizio come descritto nei verbali degli organi accertatori, in particolare valutando se, in concreto, "l'assetto dell'organizzazione dell'offerta, da accertarsi caso per caso, (sia) rivolto a mantenere il consumo sul posto come una semplice facoltà della clientela".

T.A.R. Piemonte, sez. II, 8 Maggio 2020, n. 270; Pres. Testori, Est. Caccamo

Consiglio comunale - Rapporto fra fonti - Ratifica variazione di bilancio di previsione - Numero legale

La disciplina in materia di organizzazione e funzionamento del Consiglio Comunale è posta primariamente dal regolamento, che prevede, in particolare, le modalità per la convocazione, per la presentazione e la discussione delle proposte, il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute. Dalla lettura dell'art. 38 del D.lgs. n. 267 del 2000 può innanzitutto desumersi una "riserva di competenza a favore della fonte locale regolamentare, cui si è assegnata la funzione di determinare il quorum costitutivo del Consiglio, nell'esercizio della potestà di autorganizzazione dell'organo" (cfr. TAR Lombardia, Milano, 22.06.2011, n. 1604). Tale conclusione appare rafforzata dalla riforma costituzionale e dal nuovo ambito di competenze regolamentari degli enti locali delineato all'art. 117, comma 6 della Costituzione e, soprattutto, dall'art. 4 comma 4 della L. n. 131/2003.

L'art. 38 del D.lgs. n. 267/2000, nel delegare al regolamento comunale la determinazione del "numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute", ha comunque previsto una disposizione inderogabile a garanzia degli equilibri interni alla compagine politica e della rappresentatività democratica dell'assemblea, stabilendo che in ogni caso debba esservi la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, quale numero minimo necessario, senza computare a tale fine il sindaco. Come già condivisibilmente osservato, detta norma "prevede un contenuto minimo obbligatorio del regolamento comunale sul funzionamento dell'organo consiliare, stabilendo, per la validità delle sedute, che debba esservi la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, senza computare a tale fine il sindaco, ma non imponendo, neppure implicitamente, il mancato computo del sindaco anche per l'ipotesi di diverse, e più gravose, ipotesi di quorum costitutivo previste dalla normativa locale" (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 29.01.2015, n. 130; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II ter, 19.01.2011, n. 497).

Pertanto, ferma restando la disciplina della succitata soglia minima ai fini della validità della seduta consiliare, è al regolamento dell'ente locale che deve farsi riferimento per stabilire se il Sindaco debba essere o meno calcolato nel quorum strutturale del Consiglio Comunale, verificando, in particolare, se esista o meno in detta fonte una previsione specifica che escluda la computabilità del Sindaco anche in presenza di un quorum maggiore di quello "minimo" previsto ex lege. Infatti, laddove la norma locale non intenda computare il

sindaco nel quorum richiesto per la validità di una seduta, conformemente al modello legislativo, deve indicarlo espressamente usando la formula “senza computare a tal fine il sindaco” o altre di analogo tenore.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 30 Giugno 2020, n. 428; Pres. Testori, Est. Cattaneo

Territorio - Autorizzazione apertura strutture di vendita - Conferenza dei Servizi

L'utilizzo del modulo procedimentale della conferenza di servizi non altera le regole che presiedono, in via ordinaria e generale, all'individuazione delle autorità emananti, con la conseguenza che il ricorso va notificato a tutte le amministrazioni che, nell'ambito della conferenza, hanno espresso pareri o determinazioni che la parte ricorrente avrebbe avuto l'onere di impugnare autonomamente, se fossero stati emanati al di fuori del peculiare modulo procedimentale in esame.

Come affermato dal Consiglio di Stato, in una fattispecie analoga a quella oggetto del presente giudizio “la circostanza che un provvedimento, anziché essere formalizzato autonomamente, sia stato adottato nell'ambito di una conferenza di servizi e resti, quindi, assorbito nella determinazione finale di quest'ultima non esonera, dunque, la parte che intende contestarlo in giudizio dall'onere di notificare il ricorso anche all'amministrazione alla quale sia soggettivamente imputabile. Ne consegue, ancora, ai fini che qui interessano, che non è decisiva la rilevanza esoprocedimentale dell'atto adottato all'interno della conferenza di servizi, quanto la concreta impugnazione di quest'ultimo da parte del ricorrente, di talché va affermata la necessità della notifica del ricorso anche all'autorità che ha espresso un parere, purché all'indirizzo di questo siano state formulate specifiche censure” (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 2017/2005).

T.A.R. Piemonte, sez. II, 14 Luglio 2020, n. 472; Pres. Testori, Est. Cattaneo

Usi civici - Art. 6 della L.R. Piemonte 29/2009 - Competenza Ente

Con deliberazione n. 14/2019 il Consiglio Comunale ha affermato che la gestione dei beni gravati da uso civico rientra nella competenza dell'amministrazione comunale e di interpretare l'art. 2 dello statuto dell'unione montana dei Comuni del Monviso nel senso che le funzioni inerenti la gestione di tali beni spetta esclusivamente al Comune.

Questo provvedimento si pone in palese contrasto con l'art. 6, c. 3, l. reg. n. 29/2009 che attribuisce tali funzioni all'Unione, così come la deliberazione di Consiglio Comunale n. 18/2019 con cui il Comune ha pronunciato la decadenza della concessione avente ad oggetto la gestione degli impianti di risalita nel comprensorio sciistico e disposto la reintegra al demanio dei terreni gravati da uso civico.

La difesa dell'amministrazione comunale ha contestato che una tale attribuzione confliggerebbe con la natura stessa degli usi civici, così come delineata dal legislatore statale che, con la legge 20 novembre 2017, n. 168, ha chiarito che “i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari” (art. 2, comma 4), conferendo in tal modo all'ente esponenziale (il Comune) l'obbligo di amministrarli nell'interesse della collettività che ne è esclusiva titolare e non invece all'Unione dei Comuni la quale non avrebbe natura di ente esponenziale ma, come chiarito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2015, di mero strumento dei Comuni aderenti.

Il Collegio non condivide queste argomentazioni: anche ove con esse la parte resistente intendesse prospettare dubbi di legittimità costituzionale della legge regionale, essi sono manifestamente infondati per le ragioni già affermate da questo Tribunale con il precedente di questa sezione n. 199/2020. In questa pronuncia si è ricordato come la Corte Costituzionale abbia, in più occasioni, affermato che le forme associative risultano pur sempre una proiezione degli enti locali (sentenze nn. 456 e 244 del 2005 e n. 229 del 2001): “anche nella più stringente di esse, cioè l'unione di Comuni, che è provvista di propri organi, il meccanismo della rappresentanza di secondo grado appare compatibile con la garanzia del principio autonomistico, dal momento che anche in questo caso non può essere negato che venga preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale” (sentenza n. 160 del 2016).

L'accertamento del vizio di difetto di competenza comporta l'assorbimento delle ulteriori censure dedotte in applicazione di quanto previsto dall'art. 34, c. 2, cod. proc. amm. e dei principi dettati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5/2015.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 15 Settembre 2020, n. 537; Pres. Testori, Est. Caccamo
Territorio - Autonomie Locali - Competenza revisione pianta organica farmacie

La competenza alla revisione della pianta organica delle farmacie spetta al Comune, in particolare alla Giunta Comunale, e non alla Regione.

Gli atti amministrativi di individuazione delle nuove sedi farmaceutiche appartengono al novero dei provvedimenti esecutivi e di gestione amministrativa rientranti nella residuale sfera di competenza della giunta comunale, mentre il consiglio comunale è l'organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo, alla cui competenza la legge riserva gli atti di carattere strategico e programmatico nella vita della comunità locale.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 22 Dicembre 2020, n. 899; Pres. Testori, Est. Cattaneo
Polizia mortuaria - Durata perpetua concessioni cimiteriali rilasciate anteriormente all'entrata in vigore del d.p.r. 803/1975

Il Collegio aderisce all'orientamento seguito dalla giurisprudenza maggioritaria secondo cui il venir meno della natura perpetua delle concessioni, con l'entrata in vigore dell'art. 93 del d.p.r. 21 ottobre 1975, n. 803 non toglie valore, ma anzi rafforza la considerazione che fino ad un certo momento storico le concessioni potevano essere rilasciate sine die (v. art. 100, R. D. n. 448 del 25 luglio 1892 e art. 70, R.D. n. 1880 del 21 dicembre 1942) (v. Consiglio di Stato sez. IV, 28/09/2017, n. 4530; sez. V, 08/02/2011, n. 842; Tar Basilicata, sent. n. 757/2019).

Non ritiene che questi rapporti concessori perpetui siano divenuti illegittimi a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 823 del codice civile, nella parte in cui prevede la demanialità dei terreni cimiteriali, come prospettato dalla difesa dell'amministrazione comunale: questa argomentazione si scontra, invero, con un fatto, e cioè che il Regio Decreto n. 1880 del 21 dicembre 1942 - il quale all'art. 70 prevedeva ancora (al pari dell'art. 100, R. D. n. 448 del 25 luglio 1892) che le concessioni rilasciate a privati o enti per la costruzione di sepolture potessero essere, oltre che a tempo determinato, perpetue - è successivo all'entrata in vigore del codice civile, avvenuta il 21 aprile 1942.

Allorché si trova al cospetto di una concessione perpetua, l'amministrazione non può opporre una scadenza e imporre un rinnovo. Può, piuttosto, nell'esercizio del proprio potere di autotutela, revocare l'atto per sopravvenuti motivi di interesse pubblico o per mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, anche, per una nuova valutazione degli elementi e dei presupposti di fatto preesistenti, ma ciò con il rispetto delle garanzie e delle modalità previste dall'art. 21-quinquies, l. n. 241/1990 (nel caso di specie, con il regolamento e con il provvedimento applicativo impugnati, l'amministrazione comunale non ha esercitato il potere di autotutela ma ha invece illegittimamente fatto applicazione di un regime, quello del rinnovo, che in quanto tale è applicabile ai soli rapporti di durata sottoposti a termine, evenienza, questa, che non ricorre stante la natura perpetua della concessione).

AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

T.A.R. Piemonte, sez. II, 7 Gennaio 2020, n. 19; Pres. Testori, Est. Limongelli
Autorità di Regolazione dei Trasporti - Canone tariffario Pacchetto Minimo di Accesso all'infrastruttura ferroviaria - Mark-ups

L'intera tariffazione dell'accesso alla rete ferroviaria nazionale prevede, di base, che le tariffe siano ancorate ai costi diretti sostenuti dal gestore; tuttavia, il servizio ferroviario, che richiede necessariamente l'uso di una infrastruttura particolarmente costosa che crea peraltro un monopolio naturale in capo al gestore di rete, per le

sue caratteristiche contempla un margine notevole di ingenti costi indiretti e di investimento quali, appunto, quelli di realizzazione delle infrastrutture, che renderebbero certamente inefficienti canoni al costo marginale. Tale peculiarità del mercato, unita all'interesse generale che il servizio di trasporto ferroviario riveste nella costruzione stessa dell'Unione Europea, comporta una mole di costi di sviluppo dell'infrastruttura che, di norma, non possono essere ribaltati sui canoni di accesso alla rete poiché, in caso contrario, si renderebbe insostenibile per le imprese ferroviarie l'accesso al mercato.

Un parziale recupero di costi indiretti può avvenire tramite l'imposizione di sovracani o mark-ups che presuppongono, ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 112/2015 e del presupposto art. 32 della Direttiva 2012/34/CE, l'individuazione di segmenti di mercato in grado di sostenerli senza perdere remuneratività.

La fase di accurata segmentazione del mercato in ambiti oggettivamente differenziati in termini di capacità di assorbire eventuali aumenti del canone, ad esempio trasladoli sull'utenza, rappresenta il primo ed indispensabile passaggio affinché i mark-ups rispecchino effettive differenze di mercato, senza indurre effetti distorsivi della concorrenza.

A questo proposito, la normativa comunitaria individua tre segmenti di mercato e prende in considerazione sette binomi, lasciando la possibilità ai gestori dell'infrastruttura di individuare ulteriori segmenti e binomi di riferimento.

La valutazione del gestore di individuare binomi ed applicare sovracani, così come le scelte di segmentazione del mercato, quale primo momento di applicazione di eventuali mark-ups, sono soggetti al controllo dell'organismo di regolazione, dunque dell'ART.

Pertanto è fondamentale che l'istruttoria condotta dall'autorità sia pienamente coerente con le valutazioni svolte dal gestore nell'individuare mark-ups, poiché è ragionevole conseguenza che una non corretta o quantomeno correttamente giustificabile individuazione dei segmenti di mercato per l'applicazione dei sovracani può indurre effetti distorsivi della concorrenza, dunque antitetici sullo specifico punto alle finalità proprie dell'intero impianto normativo.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 7 Gennaio 2020, n. 23; Pres. Testori, Est. Malanetto

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Canone tariffario Pacchetto Minimo di Accesso all'infrastruttura ferroviaria - Competenza

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti è competente ad intervenire sulla componente B del canone tariffario per il Pacchetto Minimo di Accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale (componente del pedaggio destinata a remunerare i costi indiretti). Invero, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha già precisato il principio fondamentale "di indipendenza della gestione da parte del gestore" il quale, benché affermato con riferimento al diritto UE antecedente alla direttiva 2012/34, è tuttora valido, posto che l'indipendenza del gestore e la necessità che, in linea di principio, lo stesso fissi in autonomia i diritti di accesso alla rete, salvo un intervento neutrale di controllo dell'Autorità di Regolazione, sono chiaramente ribadite nella nuova direttiva e sono il presupposto anche del sistema regolatorio ivi previsto.

A questo proposito, occorre operare una lettura comunitariamente orientata del riferimento operato dall'art. 18 del d.lgs. 112/2015 comma 1 alla competenza del Ministero delle infrastrutture e trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, nel determinare i coefficienti di maggiorazione per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.

L'unica interpretazione della norma sopra citata compatibile con il diritto dell'Unione Europea - che non contempla alcun intervento dell'esecutivo nella definizione dei canoni in tutte le loro componenti - e come già anche esplicitato dalla Corte di giustizia nella causa C-369/11, porta a concludere che correttamente l'ART ha interpretato la propria funzione come estesa alla determinazione di ogni componente del canone, ivi inclusi i coefficienti di maggiorazione.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 7 Gennaio 2020, n. 25; Pres. Testori, Est. Cattaneo

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Sindacato del giudice amministrativo

Le scelte regolatorie compiute dall'Autorità di regolazione dei trasporti, specie laddove incidono sui meccanismi tariffari, sono caratterizzate da un elevato tasso di complessità tecnica, in quanto normalmente presuppongono o sottendono questioni specialistiche la cui risoluzione richiede l'impiego di concetti e nozioni appartenenti a discipline di settore, di carattere prevalentemente economico e finanziario, come più volte affermato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Le valutazioni compiute dall'Autorità nell'esercizio dei propri poteri di regolazione, connotate da ampia discrezionalità, possono quindi essere sindacate dal giudice amministrativo solo nel caso in cui l'Autorità abbia effettuato scelte che si pongono in contrasto con quello che viene definito principio di ragionevolezza tecnica. Non è consentito, quindi, al giudice amministrativo sostituire proprie valutazioni a quelle effettuate dall'Autorità, ed è, pertanto, necessario, al fine di concludere per l'illegittimità, che le parti interessate deducano l'esistenza di specifiche figure sintomatiche dell'eccesso di potere mediante le quali dimostrare che la determinazione assunta si pone in contrasto con il suddetto principio di ragionevolezza tecnica.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 22 Gennaio 2020, n. 60; Pres. Testori, Est. Malanetto

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Concessionari autostradali - Poteri regolatori di mercato

La previsione dell'art. 37 co. 2 lett. g) attribuisce all'ART un potere particolarmente invasivo di incidenza sugli equilibri delle concessioni autostradali, che in linea di principio sono equilibri contrattuali; il potere ART disegnato dalla disposizione infatti abbraccia tanto la fase della gara (definizione di bandi ed ambiti ottimali), quanto l'aspetto economico-contrattuale in senso stretto (individuazione secondo parametri oggettivi del "giusto prezzo" della concessione). Trattasi dunque della facoltà di amministrare gli aspetti economici delle concessioni in un contesto in linea di principio liberalizzato, sintomatica di una incidenza particolarmente forte dell'Autorità di regolazione in materia.

Proprio per la particolare incidenza di questa tipologia di intervento regolatorio il legislatore la ha dovuta esplicitare limitandola, dapprima, alle sole concessioni non ancora in essere (i cui destinatari non sono quindi soggetti individuati né individuabili a priori); in seguito ai noti fatti di Genova, che hanno palesato l'esigenza di maggiore regolazione, nel contesto del d.l. n. 109/2018 "disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze", il potere di intervento è stato esteso anche ad ogni aggiornamento o revisione delle concessioni in essere, con attribuzione di un potere puntuale di incidenza su equilibri contrattuali in essere.

La peculiarità del potere attribuito all'ART in materia non esclude affatto che l'Autorità regoli (e regolasse in precedenza) il settore di mercato nella sua generalità ed al di là di questa puntuale disposizione.

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Concessionari autostradali - Pertinenze autostradali

Non è decisiva la circostanza che l'ART non sia ancora concretamente intervenuta nell'esercizio di poteri regolatori in materia di pertinenze autostradali. Il concreto esercizio delle funzioni regolatorie istituzionali da parte dell'Autorità costituisce presupposto per l'individuazione della platea degli obbligati al pagamento del contributo (secondo quanto precisato dalla Corte costituzionale n. 69/2017), ma non rileva se riferita a uno specifico ambito dell'attività del gestore dell'infrastruttura (e quindi a una specifica parte dei suoi ricavi), comunque soggetto al potere regolatorio.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 27 gennaio 2020, n. 77; Pres, Est. Testori

T.A.R. Piemonte, sez. II, 15 Giugno 2020, n. 390; Pres. Testori, Est. Faviera

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Contributo - Vettori aerei

Anche alla luce della modifica dell'art. 37 d.l. 201/2011 ad opera della legge n. 130/2018 (che si appalesa più come una positivizzazione degli approdi giurisprudenziali nelle more maturati che come un'autentica innovazione) il mercato del trasporto aereo non risulta, allo stato, destinatario di attività dell'ART che giustificano l'imposizione di un contributo in percentuale sul fatturato e, contemporaneamente, manca una

disposizione di legge nazionale che preveda anche solo l'imposizione di diritti in relazione a specifiche prestazioni rese nell'ambito della regolazione dei diritti aeroportuali.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 5 Febbraio 2020, n. 109; Pres. Est. Testori

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Concessionari autostradali - Trafori e raccordi di accesso

Sono soggetti al versamento del contributo previsto dall'art. 37 del d.l. n. 201/2011 i concessionari e gestori di trafori e raccordi autostradali di accesso, in quanto innegabilmente soggetti attori del complessivo mercato delle concessioni autostradali.

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Concessionari autostradali - Natura del contributo

Il contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei Trasporti costituisce non una "tassa" posta a carico dei destinatari della regolazione quale corrispettivo di quest'ultima, bensì una "prestazione patrimoniale imposta" (come sancito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 69/2017) che grava indistintamente su tutti i gestori delle infrastrutture autostradali.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 06 Febbraio 2020, n. 113; Pres. Testori, Est. Malanetto

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Contributo - Terminalisti portuali

I terminalisti portuali risultano soggetti all'applicazione dell'art. 37 comma 6, d.l. n. 201/2011, tenuto conto, da un lato, della ampia individuazione dei destinatari della norma tra i quali si annoverano i gestori delle infrastrutture di trasporto, dall'altro, della competenza dell'ART ad intervenire anche nel settore portuale, specificamente per quanto riguarda l'accesso alle relative infrastrutture (come previsto, in particolare, dal comma 2 lett. a). Quanto al rapporto tra Autorità di regolazione dei trasporti e Autorità di sistema portuale, l'art. 8 comma 3 lett. n) della legge n. 84/1994 è chiaro nel vincolare al "rispetto delle deliberazioni della Autorità di regolazione dei trasporti per gli aspetti di competenza" l'esercizio delle competenze attribuite all'ASP da parte del Presidente della stessa.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 10 Febbraio 2020, n. 115; Pres. Testori, Est. Malanetto

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Natura pretesa di non essere assoggettati a contributo

La pretesa di non essere assoggettati al contributo richiesto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti integra una posizione di diritto soggettivo e non di interesse legittimo, dunque non è soggetta a termini di decadenza, ma di prescrizione; in ogni caso l'invocata pubblicazione sul sito dell'ART della delibera relativa alla misura e alle modalità di versamento dello stesso non avrebbe alcun valore di pubblicità legale ai fini del decorso del termine di impugnazione.

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Novità ex l. 16 novembre 2018 n. 130 - Funzionalizzazione del contributo

Il contributo richiesto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, per attuale esplicita puntualizzazione dell'art. 37 del d.l. n. 201/2011, come modificato dalla l. 16 novembre 2018 n. 130, è diretto a finanziare non soltanto le attività propriamente regolatorie dell'Autorità, ma tutte le attività comunque ad essa attribuite dalla legge.

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Novità ex l. 16 novembre 2018 n. 130 - Soggetti tenuti al pagamento del contributo

Nell'individuazione dei soggetti tenuti al pagamento del contributo, l'art. 37 del d.l. n. 201/2011, come modificato dalla l. n. 130/2018, fa riferimento a coloro nei confronti dei quali l'Autorità abbia concretamente avviato non soltanto l'esercizio delle competenze regolatorie di cui al comma 2 e delle attività strumentali alla regolazione di cui al comma 3 dello stesso articolo, ma, più in generale, "il compimento delle attività previste dalla legge", quindi di tutte le attività previste dalla legge, anche al di fuori dei commi 2 e 3.

Alla luce di tali criteri, al fine di stabilire se un'impresa operante nel settore del trasporto sia soggetta o meno al pagamento del contributo per l'anno 2019, è necessario accertare che, nello specifico mercato in cui essa opera, l'Autorità abbia concretamente avviato, in epoca antecedente all'adozione degli atti determinativi del contributo, l'esercizio delle proprie competenze e delle proprie attività istituzionali, non solo quelle di carattere propriamente regolatorio (com'era in precedenza), ma qualsiasi attività attribuita all'Autorità dalla legge.

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Contributo - Servizi di crociera

Alla luce delle intervenute modifiche normative (l. n. 130/2018) che hanno interessato l'art. 37 del d.l. n. 201/2011, che oggi prevede l'applicazione del contributo in relazione all'espletamento di ogni attività per legge attribuita all'ART, stabilito che una società dedita al servizio crocieristico operi in settore oggetto della disciplina dettata dal d.lgs. n. 129/2015 e dal presupposto regolamento comunitario, la stessa è soggetta all'applicazione del contributo.

Invero, il d.lgs. n. 129/2015 detta una serie di definizioni di carattere stipulativo tra cui, all'art. 2 lett. cc), quella di crociera consistente in: "servizio di trasporto via mare o per vie navigabili interne effettuato esclusivamente a fini di svago o ricreazione, completato da alloggio e altri servizi, di durata superiore a due giorni con pernottamento a bordo". Ancora il medesimo art. 2 lett. h) definisce, sempre ai fini della normativa in questione, vettore: "h) una persona fisica o giuridica, diversa da un operatore turistico, un agente di viaggio o un venditore di biglietti, che offre servizi di trasporto passeggeri o crociere al pubblico", equiparando servizi di crociera (incluse evidentemente le loro pertinenti peculiarità) e i semplici trasporti.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 26 Febbraio 2020, n. 137, Pres. Testori, Est. Limongelli

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Natura contributo -Interporti

Il contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 37 comma 6 del d.l. 201/2011 non è un "dazio doganale" né un "gravame" applicato "sulle merci" in importazione o esportazione quale "corrispettivo" di un qualche servizio reso dall'Autorità (come precisato dalla Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 69/2017, nella parte in cui ha escluso la natura di tassa del contributo, affermandone invece la natura di imposta); il contributo in questione è invece un'imposta prevista dalla normativa statale quale forma di contribuzione delle imprese operanti nel settore del trasporto agli oneri derivanti dalla istituzione dell'Autorità e dal suo funzionamento; imposta che non viene applicata sulle merci bensì sul fatturato complessivo delle imprese, secondo i criteri predeterminati dall'Autorità.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 26 Novembre 2020, n. 770; Pres. Testori, Est. Faviere

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Contributo - Definizione di terminalista portuale

Ai fini dell'assoggettabilità delle imprese terminaliste portuali al contributo ex art. 37, comma 6, d.l. 201/2011, l'art. 18, della L. n. 84/94 fornisce un'utile chiave interpretativa per definire giuridicamente tali soggetti. La disposizione, infatti, impone all'Autorità Portuale di accertare, in sede di rilascio della concessione, la sussistenza in capo alle imprese richiedenti, di un programma di azione e di investimenti volto all'incremento dei traffici ed alla produttività del porto, nonché di un "organico di lavoratori rapportato al programma di attività" e di ulteriori requisiti tecnico-organizzativi idonei a "soddisfare le esigenze di un ciclo produttivo ed operativo a carattere continuativo ed integrato per conto proprio e di terzi".

Le attività di servizio portuali, poi, si distinguono in operazioni portuali (individuata dall'art. 16 della L. 84/94) ed in servizi portuali (definiti dal DM 6 febbraio 2001, n. 132, recante Regolamento concernente la determinazione dei criteri vincolanti per la regolamentazione da parte delle autorità portuali e marittime dei servizi portuali, ai sensi dell'articolo 16 della L. n. 84/1994). Questi ultimi sono definiti come "attività imprenditoriali consistenti nelle prestazioni specialistiche, che siano complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali". Quindi chiunque svolga attività di servizio all'interno dei porti fa riferimento, direttamente o indirettamente, all'autorizzazione di cui all'art. 16 della L. n. 84/1994.

L'imprenditore terminalista è pertanto un privato beneficiario del provvedimento di concessione di aree e banchine del demanio portuale e del provvedimento di autorizzazione a svolgere operazioni portuali, che gestisce professionalmente un terminale marittimo e si rende responsabile nei confronti dell'utenza dell'intero ciclo dei servizi prodotti.

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Novità ex l. 16 novembre 2018 n. 130 - Soggetti tenuti al pagamento del contributo

A seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 130/2018 all'art. 37 del d.l. n. 201/2011, il riferimento al fatto che gli operatori economici obbligati al pagamento annuale del contributo all'Autorità di Regolazione dei

Trasporti debbano essere “operanti nel settore dei trasporti” in luogo della precedente indicazione “gestori delle infrastrutture e dei servizi erogati” risulta particolarmente rilevante.

Invero, la nuova locuzione evidenzia la qualificazione funzionale che le attività assoggettate al contributo devono mantenere. In altri termini l'imposizione è legata alle attività concretamente svolte dai soggetti i quali, pertanto, non possono essere tenuti al pagamento del tributo per il solo fatto di essere titolari (o “concessionari”) di infrastrutture, necessitando altresì che gli stessi operino nel settore dei trasporti, quindi svolgano attività ad esso pienamente (e non accessoriamente o occasionalmente) riconducibili.

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Contributo - Società operatrici nel settore energetico

Le società operatrici del settore energetico (prodotti chimici, petroliferi e petrolchimici) che gestiscono strutture strategiche in tale ambito non sono tenute al pagamento del contributo annualmente richiesto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Invero, come da ricostruzioni del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, le operazioni svolte da questo tipo di società (ricezione della nave, controllo della conformità della nave ai requisiti di sicurezza, connessione della nave ai bracci di carico e avvio delle operazioni di scarico/carico verso le connessioni booster, incluso il monitoraggio della regolarità e della sicurezza delle operazioni, ed il finale distacco della nave, inclusa la messa in sicurezza delle linee dei prodotti finiti e dei prodotti petrolchimici) sono assimilabili alle operazioni di logistica primaria svolte dagli stabilimenti e depositi costieri di cui all'art. 52 del codice della navigazione (nonché dagli artt. 57 e 57bis del DL n. 5/2012) piuttosto che alle attività di una società terminalista che, nel gestire le infrastrutture portuali, svolge operazioni funzionalizzate esclusivamente alla successiva fase di trasporto.

Ciò vale anche se la società non svolge concretamente nelle proprie strutture attività di stoccaggio o lavorazione degli oli minerali. Infatti, ciò che rileva è il fatto che le operazioni che la società svolge mediante le infrastrutture in concessione attengano più al ciclo della sicurezza degli approvvigionamenti petroliferi (che al pari di un deposito costiero è proprio della filiera della distribuzione primaria nel settore energetico) che al ciclo del trasporto del prodotto raffinato (che coinvolge tutta la distribuzione secondaria che giunge ai depositi commerciali interni ed alla rete di distribuzione).

T.A.R. Piemonte, sez. I, 30 Novembre 2020, n. 788; Pres. Salamone, Est. Cerroni

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Trasporto passeggeri marittimo - Sanzione

La sanzione per la violazione dell'art. 17, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1177/2010 da parte dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti va commisurata in relazione al numero di passeggeri astrattamente coinvolti dal disservizio piuttosto che in relazione al numero concreto dei reclamanti o, comunque, dei passeggeri che abbiano allegato di aver subito un pregiudizio, in applicazione del criterio del “moltiplicatore-passeggero”.

L'articolo 17, paragrafo 2 del Regolamento europeo n. 1177/2010 sancisce, infatti, un obbligo di assistenza del vettore nei confronti di tutti i passeggeri accordando loro il diritto ad una sistemazione adeguata e gratuita nel caso in cui la cancellazione comporti la necessità di un soggiorno per una o più notti supplementari rispetto a quelle programmate. A presidio di tale previsione, l'art. 28 onera gli Stati membri di corredare questi obblighi di sanzioni “effettive, proporzionate e dissuasive”.

Orbene, il recepimento italiano di tale indicazione del legislatore eurounitario si è concretizzata con il d.lgs. 129/2015 che in materia di violazione dei diritti del passeggero ha ritenuto di diversificare le risposte sanzionatorie comminando talvolta sanzioni legate ai singoli eventi (es. art. 12 in tema di obblighi di trasporto alternativo e art. 13. Informazione su cancellazione e ritardi), talvolta al numero dei passeggeri (l'art. 14 che viene oggi in rilievo). Al fine di assicurare l'effettività, la proporzionalità e la dissuasività dell'apparato sanzionatorio, come prescritto dalla normativa eurounitaria, non appare affatto irragionevole che si ancori al numero dei passeggeri la commisurazione del quantum sanzionatorio complessivo secondo il meccanismo del “moltiplicatore-passeggero”.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 13 Dicembre 2020, n. 835; Pres. Salamone, Est. Malanetto

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Trasporto ferroviario - Reclamo

Il reclamo disciplinato dall'art. 37, comma 2, d.lgs. n. 112/2015 è un sistema per contestare le decisioni del gestore dell'infrastruttura, di una impresa ferroviaria o dell'operatore di un impianto di servizio, il tutto eventualmente anche alla luce degli atti di regolazione già emanati in quel settore dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Non si tratta invece di una modalità per contestare gli stessi atti di regolazione, avverso i quali gli interessati godono di apposita tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo e che vengono adottati previa specifiche procedure di consultazione degli stake-holders, e quindi con attivazione di un contraddittorio preventivo, e sono soggetti a pubblicità presso gli operatori.

D'altro canto ammettere che ogni singolo operatore ferroviario tramite un reclamo, proposto ad anni di distanza dall'adozione dell'atto di regolazione e dall'inizio della sua operatività, possa rimettere in discussione ab origine l'intera regolazione del comparto (per altro fisiologicamente soggetta a costante evoluzione), esporrebbe il sistema ad un rischio di incertezza endemica incompatibile con le esigenze della regolazione stessa la cui efficacia non è avulsa dalla certezza delle regole.

Autorità di Regolazione dei Trasporti - Flessibilità modello di regolazione

Il modello particolarmente flessibile della regolazione, adottato dal legislatore con riferimento ai poteri dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, può consentire, anche tramite il reclamo ex art. 37, comma 2, d.lgs. n. 112/2015, modifiche ed aggiustamenti dello stesso quadro regolatorio nel corso della sua applicazione.

Tuttavia è opportuno distinguere tra una progressiva evoluzione di un sistema flessibile, che ben può tenere conto di criticità emerse in corso di applicazione, e la sua messa in discussione ab origine sulla base di evidenze che sono state acquisite solo ex post e che finirebbero per mettere in costante discussione ogni scelta regolatoria e quindi minare lo stesso funzionamento della regolazione.

Alla luce di queste considerazioni, si ritiene che a seguito di impugnazione dell'atto regolatorio emanato dall'Autorità, non sia più suscettibile di censura il modello regolatorio in quanto tale, mentre siano possibili contestazioni dovute all'emergere di criticità nella sua applicazione.

Si ricorda, invero, che il comma 9 del medesimo articolo 37 del d.lgs. n. 112/2015 stabilisce che, a seguito di reclamo, l'Autorità può adottare delle "misure" che può individuare anche d'ufficio ("decide di propria iniziativa") e la cui finalità non è esclusivamente correggere eventuali discriminazioni che abbiano colpito un singolo operatore, ma anche, in termini più generali, correggere "distorsioni di mercato" (dunque effetti generalizzati per tutti gli operatori) che possono derivare da altri eventuali sopravvenienze che, al limite, possono anche essere state imprevedibili al momento di adozione dell'atto regolatorio ma che restano suscettibili di correzione per la particolare flessibilità intrinseca alla regolazione.

E' evidente, infatti, che, per sua stessa natura, la regolazione si basa su previsioni e scelte di modelli che possono rivelarsi in parte errate o non del tutto aderenti alle esigenze emerse in corso di applicazione e che, ciò non di meno, potevano essere, alla luce degli elementi acquisiti al momento della loro adozione, validi parametri; un conto è infatti formulare delle ipotesi sulla base di dati prospettici, un conto è il loro riscontro ex post sulla base di osservazioni empiriche e di possibili sviluppi inattesi della realtà. Entrambe le esigenze devono trovare spazio nella regolazione, proprio per la natura di flessibilità dello strumento che la caratterizza e giustifica.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 28 Dicembre 2020, n. 901; Pres. Testori, Est. Caccamo

Autorità di Regolazione trasporti - Accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari

Le fonti normative nazionali delineano un articolato complesso di misure finalizzate a garantire, a diversi livelli e su distinti piani, un accesso equo e non discriminatorio ai servizi accessori da parte degli operatori ferroviari, occupandosi della presentazione delle richieste di accesso agli impianti di servizio e fruizione di servizi ferroviari, delle modalità e tempistiche di risposta, dell'individuazione di criteri di priorità per l'assegnazione di capacità nel caso di richieste confliggenti nonché dei criteri di risoluzione di conflitti fra diverse richieste, compresa la possibilità di presentare reclamo all'Autorità di regolazione nel caso di rifiuto di accesso. Si tratta,

in altri termini, di una disciplina sistematica finalizzata, attraverso l'introduzione di più strumenti diversificati, a dare concreta attuazione ai principi di derivazione eurounitaria che informano la materia. Pertanto, se è vero che le scelte assunte per garantire alle imprese ferroviarie pari e adeguata visibilità comportano un certo margine di discrezionalità, è altrettanto vero che il suo esercizio trova adeguata delimitazione nel quadro delle misure sopra delineate.

Tali conclusioni portano ad escludere che si possa configurare alcun vuoto normativo all'interno del nostro ordinamento, considerando non solo l'ampiezza del sistema delineato dalle diverse fonti normative sopra richiamate, ma anche il contributo demandato all'Autorità di regolazione in merito all'individuazione, in concreto, delle puntuali modalità di accesso ai servizi per assicurare il rispetto di tali principi.

CONCESSIONI

T.A.R. Piemonte, sez. II, 6 Maggio 2020, n. 263; Pres. Testori, Est. Faviere

Concessioni - Nuove ipotesi di risoluzione pubblicistica

Il passaggio dalla fase procedimentale a quella negoziale non consuma tutti i "poteri" autoritativi della amministrazione che potrà esercitarli, al ricorrere di determinati presupposti, in maniera complementare ai propri diritti (soggettivi e/o potestativi) di contraente.

Il Collegio è cosciente che il dibattito sul punto è stato ampio e non può dirsi ancora sopito soprattutto dopo alcune novità introdotte, proprio in tema di concessioni, dal D.Lgs. n. 50/2016. Si è parlato, infatti, di "nuove ipotesi di "risoluzione" pubblicistica di derivazione comunitaria per vizi originari dell'aggiudicazione, espressione dell'autotutela esercitata dalle stazioni appaltanti, che devono essere ricondotte al generale paradigma dell'art. 21-nonies della l. n. 241 del 1990, con le deroghe strettamente necessarie per il corretto recepimento delle direttive. Secondo le direttive [comunitarie] tale forma di "risoluzione" è facoltativa, non doverosa, e questo è coerente con l'assetto nazionale dell'autotutela provvedimento, sempre discrezionale, essendo comunque necessario, oltre al presupposto della violazione di legge, quello ulteriore della sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale all'annullamento (art. 21-nonies, comma 1, della l. n. 241 del 1990)" (Cons. St., comm. spec., 28 dicembre 2016, n. 2777).

Queste riflessioni risultano marcatamente più pregnanti nell'ambito delle concessioni di servizi. Sebbene anche in questi casi si sia in presenza di una fase pubblicistica, che si sostanzia nella procedura ad evidenza pubblica ai sensi degli artt. 164 e ss. del Codice, ed una negoziale, che parte dalla stipula del contratto di concessione, così come definita all'art. 3 del medesimo decreto, l'art. 176 che disciplina gli istituti della cessazione, della revoca e della risoluzione, esordisce facendo testualmente salvi i poteri di autotutela ("Fermo restando l'esercizio dei poteri di autotutela"), per poi proseguire nel dettare disciplina di dettaglio per alcune ipotesi di annullamento d'ufficio (anche più ampi di quelli appena ricordati per gli appalti pubblici: per fare un esempio l'amministrazione interviene autoritativamente ogni volta in cui il concessionario avrebbe dovuto essere escluso per mancanza dei requisiti generali di cui all'art. 80 e non solo nei casi dell'art. 80, comma 1). Nel corso di esecuzione di una concessione servizio, sulla scorta di quanto detto, l'amministrazione potrà intervenire mediante atti autoritativi laddove, per ragioni di interesse pubblico, occorra incidere sul procedimento di affidamento per eliminare vizi di legittimità. Anche successivamente riscontrati.

DASPO

T.A.R. Piemonte, sez. I, 20 Maggio 2020 n. 303; Pres. Salamone, Est. Cerroni

Daspo - Funzione preventiva - Condotte prodromiche dotate di un finalismo inequivoco - Inidoneità della mera presenza fisica

La fattispecie, tipicamente appartenente al diritto amministrativo della prevenzione, si connota per la presenza di specifici elementi testuali che devono essere debitamente valorizzati in sede applicativa: da un lato, è

inequivoca la volontà del legislatore di anticipare la soglia della prevenzione alle fattispecie di pericolo concreto, giacché ricadono nel raggio applicativo della norma non solo le condotte ex se espressive di una carica violenta, intimidatoria o minatoria, bensì si allarga il fuoco di pertinenza della fattispecie alle condotte prodromiche, purché avvinte da un nesso di “evidente finalizzazione alla partecipazione attiva” agli episodi di violenza. L’enfasi posta dal legislatore sulle opzioni lessicali non può non sortire decisive implicazioni ermeneutiche circa la chiara voluntas legislatoris di racchiudere nell’area di prevenzione preventiva solo le condotte prodromiche connotate da un finalismo inequivoco tale da attingere la soglia dell’evidenza, così come il finalismo deve essere espressamente rivolto a forme di compartecipazione attiva, in guisa da escludere a contrario tutta la gamma di condotte estrinsecantesi in omissioni o inerzie, che non esprimono un dinamismo commissivo riconducibile alla nozione di condotta attiva.

Poste queste debite premesse strettamente sul piano dell’esegezi normativa, il Collegio è ben consapevole dell’ampia discrezionalità che connota il provvedimento di divieto di accesso alle manifestazioni sportive ex art. 6 legge 401/89, in considerazione della sua finalità di tutela dell’ordine pubblico; tuttavia, pur spettando all’Autorità amministrativa la valutazione in concreto dell’inaffidabilità del soggetto in forza di un equo bilanciamento tra il prevalente interesse pubblico alla tutela dell’ordine e della sicurezza dei cittadini e l’interesse privato ad accedere liberamente negli stadi, in ogni caso è sempre necessario che al destinatario del divieto sia ascrivibile un comportamento concreto, volto con chiarezza e univocità alla commissione del fatto potenzialmente pericoloso o espressamente previsto dalla legge come tale (cfr. T.A.R. Perugia, (Umbria) sez. I, 13/04/2016, n.340).

La mera presenza fisica non appare idonea, infatti, a fondare alcun sillogismo presuntivo circa la prognosi di una compartecipazione attiva ai fatti violenti cui han dato causa altri sodali della compagine tifosa. Né appare patrocinabile qualsivoglia figura di responsabilità collettiva tout court, la quale deve pur sempre essere ricostruita come somma di responsabilità individuali omogenee, ancorché comprovabili secondo la logica del più probabile che non, qualora queste siano supportate da elementi diretti o presuntivi che consentano di affermare la inequivoca e consapevole partecipazione dei singoli alla condotta del gruppo.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 14 Luglio 2020 n. 466; Pres. Salamone, Est. Cerroni

Daspo - Determinatezza - Limiti

Il ricorrente censura l’eccessiva ampiezza e indeterminatezza delle prescrizioni imposte al prevenuto con l’impugnato provvedimento nella misura in cui si estendono a tutte le manifestazioni calcistiche di ogni categoria e ad altri luoghi, connessi in maniera più o meno immediata agli impianti sportivi.

Ad un attento scrutinio letterale e sintattico le prescrizioni imposte dal provvedimento questorile si profilano sufficientemente caratterizzate sul piano della determinatezza e specificità, nei limiti strutturalmente connaturati al linguaggio allorquando si tratti di disporre in astratto con riferimento ad un novero non trascurabile di eventi futuri: invero, si riscontra un percepibile sforzo di circoscrivere la limitazione della libertà personale e di circolazione allo stretto indispensabile in ragione dell’esigenza prevenzionale sottesa al provvedimento. Indi, viene sistematicamente iterato il nesso di strumentalità con la celebrazione dell’evento sportivo sul filo del quale opera l’interdizione: sicché i mezzi inibiti sono quelli appositamente predisposti per il trasporto dei tifosi, così come sono interdette solo le aree di servizio e i caselli specificatamente individuati, nonché i binari specifici per l’arrivo e la partenza delle comitive di supporter e così via.

EDILIZIA ED URBANISTICA

T.A.R. Piemonte, sez. II, 23 Marzo 2020 n. 210; Pres. Testori, Est. Caccamo

Urbanistica - Variante Urbanistica al Piano Generale Comune - Valutazione Ambientale Strategica - Principio di non Frazionamento

La valutazione delle conseguenze ambientali derivanti dalle varianti che l’amministrazione ha intenzione di approvare necessita di un’unica procedura con cui vengano valutati i complessivi effetti sull’ambiente. La

valutazione, prescritta dall'art. 6, d.lgs. n. 152/2006, circa l'utilizzo o meno di "piccole aree a livello locale" e della produzione o meno di "impatti significativi sull'ambiente" doveva, quindi, essere condotta prendendo in considerazione tutte le varianti che l'amministrazione voleva approvare e non solo la variante, singolarmente presa, pena, in caso contrario un aggiramento della norma.

Deve pertanto trovare applicazione nel caso di specie, un principio analogo a quello che è stato in più occasioni affermato in materia di valutazione di impatto ambientale dalla giurisprudenza, secondo cui, per valutare se occorra o meno la VIA di un determinato intervento, è necessario avere riguardo non solo alle dimensioni del progetto di ampliamento di un'opera già esistente, bensì alle dimensioni dell'opera finale, risultante dalla somma di quella esistente con quella nuova, perché è l'opera finale nel suo complesso che, incidendo sull'ambiente, deve essere sottoposta a valutazione; in sede di valutazione di impatto ambientale, infatti, l'amministrazione non può effettuare una valutazione "parcellizzata" di interventi connessi sotto il profilo soggettivo, territoriale e ambientale, dovendo invece tenere conto della loro reciproca interazione (cfr. Cons. Stato, sent. n. 36/2014).

T.A.R. Piemonte, sez. II, 19 Maggio 2020, n. 298; Pres. Testori, Est. Cattaneo

Urbanistica - Disciplina urbanistica comunale - P.R.G. - Ristrutturazione urbanistica - Variante L.R. 56/1977

La variante impugnata ha modificato la disciplina dettata dallo strumento urbanistico, aggiungendo una condizione che originariamente non era prevista.

Infatti, con la predetta variante l'amministrazione comunale ha subordinato l'attuazione della destinazione prevista dallo strumento urbanistico per l'area di proprietà della ricorrente, alla avvenuta rilocalizzazione dell'insediamento, "da prevedersi esclusivamente all'interno del territorio comunale di Novi Ligure".

L'amministrazione comunale si è avvalsa del potere di pianificazione urbanistica per realizzare un fine - quello alla tutela dell'occupazione nell'ambito del Comune di Novi Ligure - che è indubbiamente pubblico ed apprezzabile. Per quanto meritevole di tutela, esso è, tuttavia diverso da quello tipico, individuato dalla norma attributiva del potere.

Il potere di pianificazione urbanistica persegue, invero, l'interesse di disciplinare l'assetto e lo sviluppo del territorio (art.1, l. n. 1150/1942), non quello di tutelare l'occupazione nel territorio comunale.

L'amministrazione comunale indubbiamente ben può rivedere, discrezionalmente, le proprie scelte urbanistiche, ove queste siano ritenute non più rispondenti all'interesse pubblico, anche in conseguenza di mutamenti sociali ed economici intervenuti nel corso degli anni nel territorio comunale.

Tuttavia questo potere non può essere esercitato per raggiungere un fine diverso da quello tipico.

Il provvedimento è dunque viziato da eccesso di potere per sviamento, vizio che si configura quando il pubblico potere viene esercitato per finalità diverse da quelle enunciate dal legislatore con la norma attributiva dello stesso, ovvero quando l'atto posto in essere sia stato determinato da un interesse diverso da quello pubblico.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 26 Maggio 2020, n. 322; Pres. Testori, Est. Cattaneo

Edilizia - Costi di costruzione - Art. 17, c. 3, lett. b) d.p.r. n. 380/2001 - Esenzione - Edificio unifamiliare

L'onerosità del permesso di costruire costituisce un principio generale del nostro ordinamento (art. 16, D.P.R. n. 380/2001; Corte Costituzionale, 3/11/2016, n.231; 01/10/2003, n.303); le eccezioni al suddetto principio devono, pertanto, essere oggetto di interpretazione restrittiva, conforme alla ratio dell'esenzione.

Tutte le ipotesi di riduzione ed esenzione dall'obbligo contributivo contenute nell'art. 17 D.P.R. n. 380/2001 sono volte al perseguimento di interessi generali, di natura solidaristica o di incentivo ad attività o interventi che abbiano un positivo impatto sull'ambiente.

Non può, pertanto, fare eccezione la causa di esenzione prevista dalla lettera b - secondo cui "il contributo di costruzione non è dovuto: b) per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari" - che deve essere interpretata in conformità allo scopo di tutela cui è preposta.

Come affermato dalla giurisprudenza maggioritaria che questo Collegio condivide, la ratio dell'esenzione di cui all'art. 17, c. 3, lett. b) va rinvenuta nella tutela e salvaguardia delle necessità abitative del nucleo familiare,

perseguite attraverso la gratuità degli interventi funzionali all'adeguamento dell'immobile ove il nucleo risiede.

La nozione di "edificio unifamiliare" richiamata dalla norma deve, pertanto, essere intesa nella sua accezione socio-economica che coincide "con la piccola proprietà immobiliare" poiché soltanto ove presenti tali caratteri è meritevole di un trattamento differenziato (cfr. T.A.R. Veneto, sez. II, 05/03/2019, n.289; T.A.R. sez. I, Brescia, 26/04/2018, n. 449; T.A.R. Toscana, Sez. III, 26 aprile 2017 n. 616, T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 22 giugno 2015 n. 1416, T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 21 novembre 2014 n. 2180 e T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 2 luglio 2014 n. 1707).

D'altronde il presupposto del contributo di costruzione, se per la parte relativa agli oneri di urbanizzazione, è costituito dalla compartecipazione alle spese che il maggiore carico urbanistico derivante dall'intervento genera, per la parte relativa al costo di costruzione, è correlato all'aumento di valore che consegue all'intervento. Pertanto, si giustifica la sottrazione all'imposizione dell'aumento di valore che la famiglia consegue per effetto della ristrutturazione solo per le finalità di ordine sociale sopra individuate.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 24 Luglio 2020, n. 485; Pres. Testori, Est. Faviere

Urbanistica - Variante urbanistica - Accordo di programma art. 17 bis legge reg. N. 56/77 - Art. 8 del d.p.r. n. 160/2010 - Danno da ritardo

La pratica, avviata telematicamente mediante presentazione al SUAP a mezzo del portale impresainungiorno.gov.it, per l'avvio del procedimento di variante urbanistica semplificata, ai sensi dell'art. 17 bis della L.R. n. 56/77, aveva formalmente e sostanzialmente l'aspetto di una istanza di autorizzazione a carattere commerciale (per un insediamento di tipo MSAM4) e non di una iniziativa di interesse pubblico.

Il Comune correttamente adottava provvedimento di diniego assumendo che: a) l'istanza dovesse classificarsi ai sensi dell'art. 8 del DPR 160/2010; b) presupposto fondante la procedibilità tecnica della domanda fosse la comprovata insussistenza, sul territorio cittadino, di aree destinate all'insediamento commerciale oggetto della richiesta (come previsto dallo stesso art. 8 citato); c) il progetto presentato dalla Società non avesse fornito tale prova.)

L'istanza è irricevibile stante l'inesistenza del presupposto di cui all'art. 8 del DPR 160/2010. Non è il PUC a determinare l'ammissibilità o meno delle varie categorie di strutture commerciali, ammissibilità che è invece stabilita e determinata, nel caso di specie, dalla Tabella di Compatibilità Territoriale. La Tabella (inserita alla pag. 7 del PUC) non è una elencazione tassativa ma puramente esemplificativa e finalizzata alla comprova della verifica delle superfici per parcheggi ed aree manovra (aspetti cioè funzionali alla circolazione veicolare). Ulteriore profilo di impossibilità di applicazione, all'intervento progettato dalla ricorrente, dell'art. 8 del D.P.R. 160/2010 e perciò di dar inizio alla variante urbanistica che esso prevede è costituito dal comma 3 di detto articolo che dispone: "Sono escluse dall'applicazione del presente articolo le procedure afferenti alle strutture di vendita di cui agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, o alle relative norme regionali di settore".

Il Comune ha riesaminato l'istanza anche in relazione alla possibilità di giungere alla approvazione di un accordo di programma (e quindi attivare la variante semplificata di cui all'art. 17bis della LR n. 56/77), finendo però per confermare l'originario provvedimento di diniego (con determina n. 154/18) per due ordini di ragioni: a) i profili di interesse pubblico che l'intervento nel suo complesso potrebbe esprimere non bastano a superare il profilo di improcedibilità della istanza ai sensi dell'art. 8 del DPR n. 160/2010; b) non ricorrono i presupposti procedurali (non vi è traccia di richiesta alla parte "politica") né sostanziali (l'istanza non contempla interventi che richiedono la partecipazione di altri enti) per avviare il procedimento per la stipula di un accordo di programma.

Il P.I.R.U. è uno strumento esecutivo (rispetto al quale, ove per la sua formazione sia richiesta una variante del PRGC, vige l'art. 40 comma 9 della legge urbanistica regionale che prevede l'applicazione delle procedure per le varianti ordinarie) mentre, ai fini dell'applicabilità dell'art. 17bis, l'unico strumento di programmazione negoziata ammesso sia l'Accordo di Programma di cui all'art. 34 del D.Lgs. n. 267/2000.

In sostanza il Comune ha avviato il procedimento di variante semplificata per gestire quella che si presenta come una variante ordinaria di iniziativa privata, che ha per oggetto l'introduzione di una nuova area normativa (la TC6FS) ed un nuovo articolo delle NTA.

L'infondatezza nel merito dei motivi di ricorso mina alla radice la possibilità di risarcire il danno lamentato. Coerentemente con il principio individuato da consolidata giurisprudenza, può essere risarcito solo il danno derivante da ritardo (o dall'inerzia) nell'adozione di un provvedimento che avrebbe assegnato il bene della vita, pertanto rilevante diviene anche la effettiva consistenza della pretesa sul piano sostanziale. In altre parole il risarcimento non può essere avulso da una valutazione concernente la spettanza del bene della vita e deve, quindi, essere subordinato, tra l'altro, anche alla dimostrazione che l'aspirazione al provvedimento sia destinata ad esito favorevole e, quindi, alla dimostrazione della spettanza definitiva del bene sostanziale della vita collegato a un tale interesse (CdS, sez. IV, sent. n. 1371/2016; conforme CdS sez. VI, sent. n. 235/2020). Anche secondo più recenti orientamenti (che riconoscono la lesione a prescindere dalla spettanza del bene della vita ricollegandolo alla violazione del diritto soggettivo di autodeterminazione negoziale) il danno deriva sempre da un comportamento scorretto dell'amministrazione (che genera incertezza e, dunque, interferisce illecitamente sulla libertà negoziale del privato, eventualmente arrecandogli ingiusti danni patrimoniali) ed il relativo risarcimento è subordinato, comunque, a rigorosi oneri di allegazione e prova dell'elemento soggettivo e del nesso di causalità. Non si tratta, a differenza, dell'indennizzo forfettario introdotto in via sperimentale dal comma 1-bis dello stesso articolo 2-bis (inserito dall'art. 28, comma 9, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98), di un ristoro automatico (collegato alla mera violazione del termine): è, infatti, onere del privato fornire la prova, oltre che del ritardo e dell'elemento soggettivo, del rapporto di causalità esistente tra la violazione del termine del procedimento e il compimento di scelte negoziali pregiudizievoli che non avrebbe altrimenti posto in essere (cfr. CdS., Ad. Plen. sent. n. 5/2018).

A tacere del fatto, poi, che un recente e condivisibile orientamento giurisprudenziale, nel sintetizzare l'evoluzione della tematica, giunge a sostenere che "Perché, dunque, possa parlarsi di una condotta della Pubblica Amministrazione causativa di danno da ritardo, oltre alla concorrenza degli altri elementi costitutivi della responsabilità ex art. 2043 c.c., occorre che esista, innanzi tutto, un obbligo dell'amministrazione di provvedere entro un termine definito dalla legge a fronte di una fondata posizione di interesse legittimo ad ottenere il provvedimento tardivamente emanato" (cfr. CdS, sez. IV, sent. n. 358/2019).

T.A.R. Piemonte, sez. II, 22 Agosto 2020, n. 514; Pres. Testori, Est. Caccamo

Edilizia - Permesso di Costruire Convenzionato - Individuazione - Meccanismo del Silenzio Assenso - Inapplicabilità - Ragioni

Il permesso di costruire convenzionato costituisce la versione alternativa e aggiornata dello strumento della lottizzazione convenzionata e si atteggia esso stesso a forma di manifestazione della pianificazione attuativa, sebbene in modalità concordata e previa approvazione della convenzione accessiva al titolo edilizio con delibera del consiglio comunale; rispetto a tale istituto e alle finalità che lo caratterizzano non può ritenersi che il meccanismo del silenzio assenso, siccome finalizzato ad ovviare all'inerzia procedimentale dell'Amministrazione, renda irrilevante l'organo cui detta inerzia in concreto sia riferibile. Una tale prospettazione, infatti, risulta smentita non solo dalla lettera della legge, che prevede espressamente l'approvazione della convenzione da parte del Consiglio Comunale, ma anche dalla già evidenziata impossibilità di ipotizzare la formazione del titolo edilizio per silentium senza che sia stata approvata la convenzione medesima, non potendo essa prescindere dal consenso espressamente manifestato dalle parti sulla determinazione dell'assetto di interessi dedotto in obbligazione.

Preme evidenziare che, ai sensi dell'articolo 28 bis del D.P.R. n. 380/2001 il procedimento di formazione del permesso di costruire convenzionato si distingue in due momenti del convenzionamento e della formazione del titolo edilizio, che sono soggetti, stante anche la loro diversità funzionale, ad una disciplina differenziata. Da un lato, la norma in esame contempla la convenzione edilizia quale momento consensuale propedeutico alla formazione del titolo edilizio, che consente la strutturazione di un rapporto giuridico tra la parte privata e

l'amministrazione pubblica relativamente a profili collaterali al contenuto abilitativo del permesso di costruire (TAR Torino, Sez. II, 26.09.2016, n. 1165). Si tratta di un atto che, a prescindere dalla natura giuridica che gli si voglia riconoscere, è soggetto alla preliminare approvazione da parte del Consiglio Comunale e alla stipula nelle forme proprie del negozio giuridico privatistico (art. 28 bis, comma 3), costituendo esso, a termini di legge, il presupposto necessario al fine di poter conseguire il rilascio del permesso di costruire.

Dall'altro lato, vi è invece la fase propriamente procedimentale rappresentata dalla formazione, anche per *silentium*, del titolo abilitativo vero e proprio, che segue la disciplina generale di cui all'art. 20 del D.P.R. n. 380/2001, ed è finalizzata alla verifica della compatibilità dell'opera da insediare con le scelte operate dalla pianificazione dell'ente locale e con le regole edilizie che governano le attività di trasformazione del territorio. Quindi, l'istituto propriamente acceleratorio del silenzio assenso può trovare applicazione solo con riguardo al "momento provvedimentale" successivo alla stipula della convenzione, relativo all'emanazione del titolo edilizio sulla base delle regole generali che presiedono alla sua formazione. Solo con riferimento a tale fase, e non anche a quella convenzionale, può ritenersi operante il richiamo alla disciplina dell'art. 20 del D.P.R. n. 380/2001 e postularne l'applicazione in termini generali, con riferimento sia all'emanazione espressa del permesso di costruire, sia alla sua formazione tramite silenzio assenso. Ne consegue che quest'ultimo potrebbe operare soltanto una volta che la convenzione (*rectius*, il suo schema) sia stata preliminarmente approvata dall'organo consiliare e poi stipulata nelle forme proprie dell'atto negoziale, ma non quando, come nella fattispecie, detti adempimenti non siano stati effettuati.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 14 Settembre 2020, n. 534; Pres. Testori, Est. Faviere

Urbanistica - Approvazione del Prg - Artt. 10 e 36 l. n. 1150/1942 - Modifiche inerenti, tra l'altro, la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici - Attribuzione della destinazione a zona agricola - Riconducibilità all'art. 10, c. 2, lett. c) l. n. 1150/1942 - Poteri di intervento della regione sul prg adottato - Stralcio e modifica d'ufficio - Differenza

I poteri di modifica d'ufficio che la regione è abilitata ad esercitare, in virtù della normativa nazionale (art. 10 RD n. 1150/42) e di quella regionale, sono riconosciuti al fine di tutelare superiori interessi che a livello locale potrebbero non trovare adeguata tutela (tutela del paesaggio, nonché di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici).

In relazione ai poteri di intervento della Regione sul Piano Regolatore Generale (PRG) adottato dal Comune, lo stralcio si differenzia sostanzialmente dalla modifica d'ufficio, consistendo il primo in una approvazione parziale del PRG e la seconda in una sovrapposizione definitiva della volontà regionale a quella del Comune. Nel caso di stralcio la Regione restituisce al Comune l'iniziativa, invitandolo a rinnovare l'esame della situazione delle aree stralciate e a formulare nuove proposte, lasciando integro e impregiudicato il potere comunale di riproporre una nuova disciplina urbanistica, mentre con la modifica d'ufficio il potere comunale non può più essere in tale sede esercitato.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 16 Dicembre 2020, n. 847; Pres. Testori, Est. Cattaneo

Edilizia - Edilizia popolare - Efficacia dei vincoli al trasferimento di alloggi di edilizia agevolata connessi alle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 35 l. 865/1971 - Art. 23 della legge n. 179/92

Con riferimento alla questione relativa al mantenimento e alla natura dei vincoli stabiliti dall'art. 35, L. 865/1971 a seguito dell'entrata in vigore L. 179 del 1992, il Collegio condivide le conclusioni cui è giunta la Corte di cassazione, a Sezioni Unite, con la sentenza 16 settembre 2015, n. 18135 e la prevalente giurisprudenza amministrativa, ritenendo che l'art. 23 della legge 179/1992 abbia abrogato la disciplina vincolistica imposta agli edifici di edilizia residenziale pubblica con commi 15, 16, 17, 18 e 19 dell'art. 35 della legge 865/1971, senza tuttavia in alcun modo disporre in merito all'applicazione retroattiva alle convenzioni edilizie stipulate antecedentemente alla sua promulgazione, tant'è che le stesse sono state oggetto di un successivo intervento legislativo, con l'art. 31 della l. n. 448 del 1998 (cfr. Tar Toscana, sez. I, sent. n. 1803/2012 secondo cui "è questa l'unica interpretazione delle disposizioni succedutesi nel tempo che consente di dare un senso ai richiami contenuti nelle leggi nn. 549/1995 e 448/1998 alle "convenzioni stipulate ai sensi

dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modificazioni, e precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179"; richiami che altrimenti risulterebbero incomprensibili"; Cons. Stato, sez. II, 4959/2019; sez., V, sent. n. 6974/2020; Tar Lazio, Roma, sez. II, sent. n. 9842/2019 "le limitazioni al trasferimento di immobili previste dall'art. 35, l. n. 865/1971 continuano ad applicarsi per tutte le convenzioni stipulate fino all'entrata in vigore dell'art. 23, l. n. 179/1992 nonché per quelle convenzioni che, anche dopo tale intervento normativo, hanno provveduto a riproporre espressamente nel testo i limiti in questione").

L'affrancamento dai vincoli alla cessione non opera, dunque, automaticamente, ma è subordinato alla stipula di una nuova convenzione modificativa di quella originaria con il Comune, cui peraltro spetta di individuare gli elementi di calcolo della misura del corrispettivo che l'interessato deve versare (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 settembre 2018 n. 5300).

ELEZIONI

T.A.R. Piemonte, sez. II, 31 Agosto 2020, n. 527; Pres. Testori. Est. Caccamo

Elezioni - Ricusazione della lista - Irricevibilità ricorso - Esigenze di celerità rito elettorale

La notifica del ricorso effettuata mediante posta elettronica ordinaria è irrituale ed inidonea a produrre gli effetti di legge perché non effettuata con le modalità prescritte dall'art. 129 comma 3 lett. a) c.p.a. che stabilisce peraltro che il ricorso deve essere "notificato, direttamente dal ricorrente o dal suo difensore, esclusivamente mediante consegna diretta, posta elettronica certificata o fax ..."; ne consegue l'irricevibilità del ricorso.

Irrituale è anche la modalità di deposito del ricorso. Infatti, il ricorso:

- una prima volta, è stato trasmesso anche a questo Tribunale con la citata email;
- una seconda volta il ricorso è stato trasmesso al TAR all'indirizzo <urp.to@giustizia-amministrativa.it>, cioè al MiniUrp del Tribunale; è peraltro a sua volta irrituale e non idoneo al deposito dell'atto, tenuto conto che il servizio del MiniUrp è riservato ai privati privi di firma digitale e/o pec e presuppone la consegna materiale degli atti, l'identificazione del ricorrente, la sua sottoscrizione autografa degli scritti depositati e dunque, in sostanza, la sua presenza fisica nell'ufficio;
- una terza volta, il ricorso, corredato da chiavetta usb contenente gli allegati, è pervenuto al Tribunale in data 31/8/2020 a mezzo del servizio postale con raccomandata inviata il 28/8/2020; anche questa modalità risulta inidonea allo scopo perché i tempi del servizio postale sono incompatibili con l'estrema celerità del procedimento ex art. 129 c.p.a..

Infatti, se l'esigenza di celerità che caratterizza il rito elettorale ex art. 129 c.p.a. impone, relativamente al preliminare adempimento della notificazione, l'uso esclusivo di modalità (consegna diretta, posta elettronica certificata o fax) tali da garantire l'immediatezza dell'incombente e la certezza dell'esito, non appare logico ritenere che il deposito - da compiersi entro lo stesso termine previsto per la notificazione - possa effettuarsi a mezzo spedizione postale, che determinerebbe un'inammissibile dilatazione dei brevissimi termini stabiliti per legge ai fini della celebrazione del giudizio. D'altra parte, anche a ritenere ammissibile il deposito a mezzo posta, la data rilevante ai fini della tempestività è quella della consegna del plico e non quella della spedizione, come evidenziato dal Consiglio di Stato, sez. III, nella sentenza 30 ottobre 2015 n. 4984.

EMERGENZA COVID-19

T.A.R. Piemonte, sez. I, 15 Aprile 2020, n. 212; Pres. Salamone, decreto cautelare

Emergenza COVID-19 - Assunzione in deroga di personale parasanitario

Nel bilanciamento degli interessi non sussistono i presupposti di danno grave ed irreparabile per l'accoglimento della domanda di sospensione della Delibera con la quale la Regione Piemonte ha consentito, in deroga alla disciplina di settore e alla luce della situazione emergenziale dettata dalla pandemia da Covid-

19, alle strutture residenziali e semiresidenziali socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani, disabili e minori di assumere anche operatori a supporto, ovvero che lavorino sempre in affiancamento a un OSS, che - stiano frequentando un corso OSS; - abbiano conseguito l'attestato di qualifica professionale di assistente familiare; -abbiano svolto, con regolare contratto di lavoro, per almeno 6 mesi anche non consecutivi, mansioni di assistenza al domicilio di anziani non autosufficienti o disabili; - a conclusione di un corso di studio di istruzione superiore della durata di 5 anni che si conclude con il rilascio di un diploma di maturità, abbiano conseguito il diploma di Tecnico dei Servizi Socio-Sanitari; - abbiano conseguito la laurea triennale in Educazione Professionale (classe di laurea L/SNT2); - siano in possesso del titolo di infermiera volontaria (D.Lgs. n. 66 del 2010, art. 1729 e ss.).

T.A.R. Piemonte, sez. I, 1 Maggio 2020, n. 258; Pres. Salamone, Est. Cerroni; ordinanza cautelare Emergenza COVID-19 - Assunzione in deroga di personale parasanitario

La delibera n. 4-1141 del 20/03/2020 con la quale la Regione Piemonte ha consentito, in deroga alla disciplina di settore e alla luce della situazione emergenziale dettata dalla pandemia da Covid-19, alle strutture residenziali e semiresidenziali socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani, disabili e minori di assumere anche operatori a supporto, ovvero che lavorino sempre in affiancamento a un OSS, che soddisfino i requisiti richiesti dalla delibera stessa (- stiano frequentando un corso OSS; - abbiano conseguito l'attestato di qualifica professionale di assistente familiare; -abbiano svolto, con regolare contratto di lavoro, per almeno 6 mesi anche non consecutivi, mansioni di assistenza al domicilio di anziani non autosufficienti o disabili; - a conclusione di un corso di studio di istruzione superiore della durata di 5 anni che si conclude con il rilascio di un diploma di maturità, abbiano conseguito il diploma di Tecnico dei Servizi Socio-Sanitari; - abbiano conseguito la laurea triennale in Educazione Professionale (classe di laurea L/SNT2); - siano in possesso del titolo di infermiera volontaria (D.Lgs. n. 66 del 2010, art. 1729 e ss.) non si pone prima facie in contrasto con la disciplina primaria. Invero, la delibera in questione non legittima lo svolgimento dell'attività propria degli OSS a soggetti privi della relativa formazione in totale autonomia, bensì si limita a consentire di assolvere una quota parte del monte ore assistenziale con operatori a supporto di altri OSS, dovendosi interpretare logicamente la congiunzione "ovvero" in senso esplicativo e non disgiuntivo, stante la precisazione che segue in ordine al fatto che tali operatori siano "sempre in affiancamento a un OSS".

T.A.R. Piemonte, sez. II, 14 Settembre 2020, n. 533; Pres. Testori, Est. Caccamo Emergenza COVID-19 - Valutazione finale studenti a.s. 2019/2020

Le ipotesi indicate dall'Ordinanza Ministeriale n. 11 del 16 Maggio 2020, "concernente la valutazione finale degli alunni per l'anno scolastico 2019/2020 e prime disposizioni per il recupero degli apprendimenti", adottata in attuazione del d.l. 8 aprile 2020, n. 22 quale normativa di carattere eccezionale a fronte della sospensione delle lezioni in presenza dovuta all'emergenza epidemiologica da Covid-19, rappresentano un'eccezione rispetto alla regola generale dell'ammissione e, quindi, costituiscono disposizioni di stretta interpretazione. In particolare, l'art. 3, comma 7 della citata Ordinanza non consente affatto di ritornare all'applicazione dell'ordinario criterio del profitto scolastico ai fini della valutazione degli alunni, né autorizza la non ammissione alla classe successiva in presenza di risultati complessivamente insufficienti. L'art. 3, comma 7 della citata Ordinanza, infatti, riconosce al Consiglio di classe tale possibilità soltanto nei limitati casi in cui lo studente non sia oggettivamente valutabile per l'indisponibilità di qualsivoglia elemento a ciò necessario e, inoltre, tale situazione sia determinata dal non aver in toto frequentato le attività scolastiche sin dal primo quadrimestre - o dall'averlo fatto solo in misura "sporadica" - come risultante da apposita verbalizzazione. Una diversa interpretazione della norma, nei termini individuati dall'amministrazione, non solo si porrebbe in palese contrasto con l'art. 3, comma 4 dell'Ordinanza n. 11/2020, che introduce la regola dell'ammissione alla classe successiva in caso di voti inferiori a sei decimi "in una o più discipline", ma verrebbe ad obliterare la natura del tutto eccezionale delle ipotesi in cui l'ordinamento consente, stante la condizione emergenziale in cui si è svolto l'anno scolastico 2019-2020, la bocciatura degli studenti.

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 17 Settembre 2020, n. 446; Pres. Salamone, decreto cautelare
Emergenza COVID-19 - Misure regionali - Rilevazione temperatura corporea degli studenti da parte delle famiglie**

Il decreto del Presidente della Giunta della Regione Piemonte 9.9.2020, n. 95 non si pone in contrasto con il d.P.C.M. 7.9.2020, che ha introdotto l'Allegato 21 al d.P.C.M. 7.8.2020, recante disposizioni rivolte alle istituzioni scolastiche e ai servizi educativi dell'infanzia nonché ai Dipartimenti di Prevenzione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e a tutti coloro che potrebbero essere coinvolti nella risposta a livello di salute pubblica ai possibili casi e focolai di COVID-19 in ambito scolastico e dei servizi educativi dell'infanzia. Lo scopo del documento è quello di fornire un supporto operativo per la gestione dei casi di bambini con segni/sintomi COVID-19 correlati e per la preparazione, il monitoraggio e la risposta a potenziali focolai da COVID-19 collegati all'ambito scolastico e dei servizi educativi dell'infanzia adottando modalità basate su evidenze e/o buone pratiche di sanità pubblica, razionali, condivise e coerenti sul territorio nazionale, con il diretto coinvolgimento delle famiglie.

In particolare, le suddette fonti statali non disciplinano né le modalità attraverso le quali deve avvenire tale coinvolgimento delle famiglie nella misurazione della temperatura corporea degli studenti, né le modalità di controllo (da parte delle istituzioni scolastiche) dell'effettivo avvenuto adempimento di tale obbligo di misurazione preventiva da parte delle famiglie prima dell'invio a scuola dei bambini studenti. Tali concrete modalità operative - giusta l'art. 1 comma 6, lett. r), del d.P.C.M. 7.8.2020 (come modificato sempre dal d.P.C.M. 7.9.2020) sono devolute alle stesse "istituzioni scolastiche".

Per assicurare che il controllo prescritto venga effettuato, il decreto del Presidente della Giunta 9.9.2020, n. 95 ha stabilito di raccomandare a tutte le scuole di ogni ordine e grado del Piemonte di adoperarsi con ogni mezzo a disposizione al fine di procedere alla misurazione della temperatura corporea agli studenti prima dell'inizio dell'attività didattica e ha ordinato che le scuole di ogni ordine e grado del Piemonte verificano giornalmente l'avvenuta misurazione della temperatura corporea agli alunni da parte delle famiglie, predisponendo modalità organizzative adeguate.

Pertanto, appare evidente che il decreto presidenziale impugnato non trasferisce l'incombenza e la responsabilità della misurazione della temperatura sugli istituti scolastici e non sovverte l'impianto del d.P.C.M. 7.9.2020 in quanto - fermo restando l'obbligo delle famiglie di procedere alla misurazione della temperatura degli studenti prima di avviarli a scuola - la Regione si è limitata a dettare disposizioni che assicurano l'effettivo adempimento di tale obbligo, responsabilizzando le famiglie stesse (che devono rendere al riguardo un'apposita autocertificazione, con le connesse responsabilità giuridiche di vario genere) e prevedendo che, in caso di mancata autocertificazione, la temperatura corporea sia comunque misurata prima dell'inizio dell'attività didattica per evitare che studenti ammalati possano contagiare altre persone (che frequentano vario titolo gli ambienti scolastici).

Emergenza COVID-19 - Misure regionali - Obblighi imposti alle famiglie - Periculum in mora - Livello di tutela dal contagio

Con riguardo al danno grave ed irreparabile prospettato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministeri ricorrenti, si rileva che il decreto presidenziale regionale impugnato non ha attenuato l'obbligo delle famiglie di misurare la temperatura degli studenti prima di avviarli a scuola, limitandosi a prevedere che l'effettivo adempimento di tale obbligo sia accertato dagli istituti scolastici, esigendo un'autocertificazione delle famiglie.

Inoltre, la sospensione dell'efficacia del decreto impugnato comporterebbe una riduzione del livello di tutela dal contagio presso gli istituti scolastici piemontesi, poiché senza le misure regionali di cui al decreto impugnato, resterebbe solo la norma statale con il suo invito a "coinvolgere" le famiglie nel controllo della temperatura dei bambini, non assistito da alcun meccanismo concreto di verifica (quale è quello previsto dal decreto regionale impugnato) e le scuole non sarebbero tenute a verificare che gli studenti presenti negli istituti non siano effettivamente portatori di sintomi con gravi rischi di diffusione della infezione.

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 30 Ottobre 2020, n. 508; Pres. Salamone, decreto cautelare
Emergenza COVID-19 - Misure regionali - Centri commerciali**

L'art. 3, comma 1, del D.L. n. 19/2020 ha riconosciuto alle Regioni la funzione di adottare misure ad efficacia locale "nell'ambito delle attività di loro competenza alla ricorrenza di tre specifiche condizioni in quanto si deve trattare di: - interventi destinati ad operare "nelle more dell'adozione" di un nuovo DPCM; - interventi giustificati da "situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario" proprie della Regione interessata; - "misure ulteriormente restrittive" delle attività sociali e produttive esercitabili nella Regione".

Con riferimento al Decreto del Presidente della Giunta Regionale del Piemonte del 26 ottobre 2020, n. 120 ricorrono tutte le predette condizioni.

Inoltre l'intervento regionale non determina un effetto distorsivo della libera concorrenza fra imprese che operano all'interno del medesimo segmento di mercato, dal momento che riguarda tutti gli esercizi commerciali con medesime caratteristiche (grandi strutture di vendita, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera f, del d.lgs. n. 114/1998, superiori a metri quadri 1.500 nei Comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti e superiori a metri quadri 2.500 per i Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, nonché dei centri commerciali, aventi la superficie di vendita della grande struttura di vendita, ivi inclusi gli esercizi commerciali a prescindere dalla loro superficie di vendita presenti al loro interno, fatte salve le strutture presenti in zone commerciali A1).

Inoltre, la Regione Piemonte ha presentato un quadro epidemiologico che l'ha posta tra le regioni a maggiore rischio della diffusione dell'epidemia, circostanza questa che ha giustificato in ambito locale misure di contenimento più rigorose rispetto a quelle disposte in ambito nazionale.

Conseguentemente, con riguardo ai profili di danno grave ed irreparabile, nel bilanciamento degli interessi appare giustificabile il sacrificio imposto ai ricorrenti (come del resto anche ad altri titolari di attività commerciali) ma a tutela della salute pubblica che si pone nel rango dei diritti fondamentali ad un livello superiore a tutti gli altri.

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 12 Dicembre 2020, n. 834; Pres. Salamone, Est. Cerroni
Emergenza COVID-19 - Gerarchia delle fonti - Deroghe**

La derogabilità in pejus, ossia in senso più restrittivo, da parte di una fonte regionale con riguardo a una fonte statale è sempre ammessa in stretta connessione con l'andamento della situazione epidemiologica, mentre la derogabilità in mitius è soggetta ad una più stringente tassatività di ipotesi ("nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti") e, comunque, ad iter rafforzato, necessitando l'intesa inter-istituzionale con il Ministro della Salute, a riprova del fatto che la ratio immanente al sistema emergenziale delle fonti privilegia le misure più contenitive, mentre irreggimenta in un fitto reticolo di cautele l'eventuale allentamento dei regimi ad iniziativa delle Regioni.

Invero, alla luce dell'introduzione nel nostro ordinamento dell'art. 1, comma 16 del D.L. 33/2020 nonché dell'art. 2, comma 2 del d.P.C.M. 3 Novembre 2020, si apprezza che i presupposti comuni della legislazione emergenziale cui viene subordinato l'esercizio del potere regionale in senso più restrittivo sono invariabilmente ricollegati all'evoluzione - va da sé, in senso deteriore - della situazione epidemiologica ("specifiche situazioni di aggravamento del rischio sanitario", "andamento della situazione epidemiologica") e declinati, sul versante temporale, in termini di cedevolezza rispetto al successivo intervento di decretazione a livello nazionale del Presidente del Consiglio dei ministri ("nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 1"), forgiando un sistema regolatorio multi-livello a efficacia interinale la cui regia generale resta intestata all'autorità statale che decide, volta per volta, il nuovo regime di default su cui possono giustapporsi le autorità regionali secondo il regime di derogabilità differenziato.

Emergenza COVID-19 - Applicazione del principio di precauzione

Viene accolto nell'ordinamento nazionale il principio di precauzione, di derivazione comunitaria, il quale prevede l'applicazione di uno schema regolatorio che si affianca a quello canonico della prevedibilità ed evitabilità degli eventi dannosi alla base delle fattispecie colpose, di estrazione civilistica e penalistica, e

improntato su schemi predittivi causali noti; la logica della precauzione attiene, invece, alla sfera della gestione di rischi - ossia di potenziali danni - il cui determinismo eziologico è ancora ignoto o incerto di talché la precauzione si attegga a criterio di politica del diritto che orienta il decisore verso forme di anticipazione della tutela nei settori dove il rischio non è ritenuto sopportabile.

Attraverso l'applicazione del principio sopra enunciato, la Regione ha saputo effettuare in concreto un bilanciamento mirato ad assicurare un "alto livello di protezione" del diritto alla salute, nella sua duplice dimensione di diritto fondamentale dell'individuo e di interesse della collettività ex art. 32 Cost., non sacrificando, tuttavia, in via radicale e vulnerante il diritto all'istruzione, bensì limitandosi ad incidere sulle sue modalità di fruizione.

**T.A.R. Piemonte, sez. II, 30 Dicembre 2020, n. 629; Pres. Testori, decreto cautelare
Emergenza COVID-19 - Caccia**

Non sussiste danno grave ed irreparabile tale da accogliere la domanda di sospensione del Decreto con il quale la Regione Piemonte ha concesso il recupero di tre giornate di attività venatoria stagionale in quanto l'attività venatoria è stata comunque esercitata, anche nelle tre giornate autorizzate, nel rispetto delle prescrizioni contenute nel calendario venatorio (orari di caccia e carniere giornaliero e stagionale). Inoltre, rimangono vigenti gli ordinari controlli svolti dalle guardie venatorie volontarie del Comune in cui i cacciatori stanno esercitando la caccia ex art. 27 della L. 157/92.

IMMIGRAZIONE

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 4 Dicembre 2020 n. 802; Pres. Salamone, Est. Riso
Immigrazione - SIS - Carattere semi-vincolante di una segnalazione Schengen - Onere motivazionale dell'autorità italiana**

La fattispecie oggetto di causa attiene ai rapporti tra l'ordinamento interno e la Convenzione di Schengen, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 30 settembre 1993 n. 388.

In virtù dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, detta convenzione genera vincoli di diritto internazionale che si impongono alla potestà legislativa primaria.

In merito all'interpretazione del combinato disposto delle norme, il Consiglio di Stato ha chiarito che un provvedimento di inammissibilità nei territori dell'area Schengen, emesso dagli organi di uno Stato membro dell'Unione Europea, non comporta necessariamente l'obbligo, per lo Stato nel quale risiede il cittadino extracomunitario, di ritirare il permesso di soggiorno, o di rifiutare il rinnovo (Cons. Stato, sez. III, ord. 12 giugno 2020, n. 3478).

Il Consiglio di Stato, sul punto, ha precisato che: "Dall'insieme di queste disposizioni pattizie si ricava che la segnalazione Schengen, se non propriamente vincolante in senso assoluto, è comunque semi-vincolante, nel senso che lo Stato che riceve la segnalazione, se intende ciò nonostante rilasciare un permesso di soggiorno non può farlo a propria piena discrezione ma «soltanto per motivi seri, in particolare umanitari o in conseguenza di obblighi internazionali» vale a dire che debbono esservi gravi ragioni oggettivamente apprezzabili anche sul piano internazionale; e quand'anche tali ragioni vi siano, esso deve esperire un'apposita procedura di consultazione con lo Stato da cui proviene la segnalazione". Si tratta, qui, di applicare una regola europea che costituisce pilastro dello spazio comune di libera circolazione, all'interno del quale ciascun Paese membro ha il dovere di applicare segnalazioni o richieste provenienti da altro Paese membro. Diversamente opinando, le disposizioni del trattato sarebbero violate (Cons. Stato, sez. III, 11 luglio 2017, n. 3421).

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che non colga nel segno il ricorrente quanto afferma che il provvedimento di che trattasi sarebbe viziato per insufficiente attività istruttoria da parte della Questura, in merito alla suddetta segnalazione, ai sensi dell'art. 25 della Convenzione di Schengen, finalizzata a verificare se tale iscrizione nel sistema fosse corretta e idonea a determinare in capo al ricorrente medesimo l'inammissibilità.

Peraltro, anche un singolo episodio penalmente rilevante, laddove esso sia indice di particolare pericolosità o per allarme sociale che desta il fatto, possa costituire ragione bastevole a denegare il permesso nell'esercizio del potere discrezionale che compete all'Amministrazione e a far ritenere recessivo l'interesse dell'istante al mantenimento dei legami familiari o alla prosecuzione di una regolare attività lavorativa.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 11 Dicembre 2020 n. 833; Pres. Salamone, Est. Risso

Immigrazione - Permesso di soggiorno per ragioni di studio - Forza maggiore - Conversione permesso

Le circostanze invocate dalla ricorrente per giustificare il ritardo nella progressione denunciano normali difficoltà incontrate nel corso degli studi, che non possono costituire causa di forza maggiore e che quindi non sono idonee ad integrare alcuna delle evenienze ostative di carattere oggettivo e assoluto, non evitabili dal soggetto che adduce la loro presenza quale esimente di responsabilità.

Per quanto riguarda infine l'inizio dell'attività di lavoro a tempo indeterminato, ci si limita ad osservare che esso è successivo al provvedimento impugnato, fermo restando che non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro un titolo di soggiorno già venuto a scadenza e per il quale difettano le condizioni di rinnovo.

PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

T.A.R. Piemonte, sez. I, 14 Giugno 2020, n. 380; Pres. Salamone, Est. Cerroni, ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale

Patrocinio a spese dello Stato - Art. 79, comma 2, D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 - Contrasto con artt. 3, 24, 113 e 117, I comma, Cost.

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 79, comma 2, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, in relazione agli artt. 3, 24, 113 e 117, comma 1, Cost., nella parte in cui per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato da parte dei non abbienti richiede, per i redditi prodotti all'estero, che il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea corredi l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesta la veridicità di quanto in essa indicato, esulando tale incumbente documentale dalla sfera di dominio del richiedente; in tal modo l'esclusione dall'ammissione al patrocinio a spese dello Stato viene a dipendere dall'inerzia di un soggetto pubblico terzo, non sopperibile allo stato con gli istituti di semplificazione amministrativa e de-certificazione documentale previsti, invece, per i cittadini italiani e dell'Unione europea, con irragionevole vulnus del principio di eguaglianza formale nell'accesso alla tutela giurisdizionale, nella specie da esperirsi contro atti della pubblica amministrazione italiana.

Patrocinio a spese dello Stato - D.P.R. 445/2020 - Cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea

L'art. 79, comma 2, D.P.R. 115/2002 si porrebbe in contrasto con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, così violando indirettamente l'art. 117, comma 1 Cost., alla luce di una peculiare disposizione ampliativa di rango regolamentare recata dal testo unico in materia di documentazione amministrativa.

L'art. 3, comma 3 D.P.R. 445/2000 sancisce, infatti, che i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia ed il Paese di provenienza del dichiarante. Non può non intravedersi un profilo di tensione tra l'art. 79, comma 2 e tutte le convenzioni internazionali, stipulate o stipulande dallo Stato Italiano, che prevedano bilateralmente o multilateralmente l'estensione degli istituti della de-certificazione amministrativa, le quali troverebbero, invece, un ostacolo frontale proprio nella lapidaria imposizione prescritta dalla disposizione impugnata, peraltro, in una delicata materia quale quella dell'ammissione al gratuito patrocinio.

PRIVACY E TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

T.A.R. Piemonte, sez. I, 28 Gennaio 2020 n. 79; Pres. Salmone, Est. Risso

Privacy - Accesso ai dati psico-attitudinali - Procedure selettive - Bilanciamento tra privacy e diritto alla difesa

La finalità principale di tale norma (art. 24, comma 1 della legge n. 241 del 1990) è riconducibile all'esigenza di non consentire l'acquisizione di informazioni mediante le quali sia possibile delineare un profilo strettamente personale di soggetti terzi; viene quindi in rilievo la tutela della riservatezza.

Tale disposizione, (artt. 59 e 60 del decreto legislativo n. 196 del 30 giugno 2003) riguardante com'è noto il rapporto tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza dei dati c.d. sensibilissimi, chiarisce in modo inequivoco che, in questi casi, il diritto di accesso può essere esercitato soltanto se, in seguito ad una delicata operazione di bilanciamento di interessi, la situazione giuridica rilevante sottesa al diritto di accesso viene considerata di rango almeno pari al diritto alla riservatezza riferito alla sfera della salute dell'interessato. Tale comparazione va effettuata in concreto, sulla base dei principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza. Soccorre in questa direzione la norma di cui all'art. 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990 - complementare rispetto al citato art. 60 del Codice della privacy - secondo cui l'accesso è in tutti questi casi consentito qualora ciò risulti strettamente necessario e indispensabile per la difesa dei propri interessi giuridici.

Secondo la consolidata e condivisibile giurisprudenza amministrativa, nel caso in cui l'interesse ostensivo dell'istante si contrapponga a quello alla riservatezza di soggetti terzi, vale la regola enunciata dall'art. 24 comma 7 l. n. 241 del 1990, che determina la prevalenza delle esigenze ostensive sulle esigenze di riservatezza di terzi ove le prime siano funzionali alla difesa in giudizio delle ragioni dell'istante; e tanto anche quando si tratti di esigenze di riservatezza afferenti dati sensibili o addirittura ultrasensibili della persona. Tuttavia, l'art. 24 comma 7 l. n. 241 del 1990, impone un'attenta valutazione - da effettuare caso per caso - circa la stretta funzionalità dell'accesso alla salvaguardia di posizioni soggettive protette, che si assumano lese, con ulteriore salvaguardia, attraverso i limiti così imposti, degli altri interessi coinvolti, talvolta rispondenti a principi di pari rango costituzionale rispetto al diritto di difesa.

Il punto centrale da analizzare pertanto è se l'accesso ai test e relazioni psico-attitudinali afferenti alla controinteressata sia necessario alla ricorrente per curare o per difendere i propri interessi giuridici.

Dirimente, dunque, è che la documentazione psico-attitudinale, nel caso in esame, risulta essere necessaria alla ricorrente per curare o per difendere i propri interessi giuridici nel giudizio instaurato.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 11 Marzo 2020 n. 186; Pres. Salamone, Est. Picone

Privacy - Rapporti tra le diverse fattispecie di accesso nella fase esecutiva del rapporto contrattuale

Anche in materia di contratti dell'Amministrazione, deve ribadirsi che l'accesso è regolato da tre diversi sistemi, ciascuno caratterizzato da propri presupposti, limiti ed eccezioni, vale a dire: 1) l'accesso documentale ordinario degli artt. 22-ss. della legge n. 241 del 1990; 2) l'accesso civico generico ai documenti oggetto di pubblicazione, regolato dal d.lgs. n. 33 del 2013; 3) l'accesso civico universale, disciplinato dal d.lgs. n. 97 del 2016 (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 1817 del 2019).

Secondo l'orientamento preferibile, la coesistenza di tre istituti a portata generale ma a diverso oggetto comporta, in via di principio, che ciascuno sia pari ordinato all'altro, che non vi è assorbimento dell'una fattispecie in un'altra, che non opera l'abrogazione implicita ad opera della normativa successiva nel tempo. Pertanto, la disciplina vigente induce ad escludere l'applicabilità assoluta dell'accesso civico generalizzato agli atti delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, anche ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. n. 50 del 2016, dovendo negarsi la sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale, con riferimento agli atti ed ai documenti della fase esecutiva del rapporto contrattuale, rispetto all'impresa che vi è rimasta estranea e che, in mancanza di un provvedimento di risoluzione adottato dalla stazione appaltante, neppure possa vantare un ipotetico interesse al subentro.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 1 Giugno 2020 n. 341; Pres. Salamone, Est. Cerroni

Privacy - Accesso e diritto alla difesa

L'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse deve essere disattesa alla luce della pacifica giurisprudenza per cui non è consentito all'Amministrazione, prima, e al Giudice, poi, di sindacare con giudizio prognostico ex ante la fondatezza dell'azione difensiva a tutela degli interessi giuridici degli istanti, e ciò purché questi non omettano di evidenziare un sia pur minimo collegamento tra la richiesta di accesso e lo scopo difensivo che dia conto dell'esistenza di un interesse attuale all'ostensione, circostanza che risulta pacificamente integrata nel caso di specie. A fortiori, non può rivestire pregio alcuno l'eccezione che contesti la pertinenza dell'istanza ostensiva rispetto agli oneri probatori incombenti ex art. 2697 cod. civ. sugli istanti, visto che, con somma evidenza, la qualificazione in iure delle posizioni giuridiche soggettive invocate, la selezione e individuazione delle azioni di tutela percorribili e la conseguente strategia processuale, anche probatoria, afferiscono in via esclusiva all'autonomia professionale del patrocinatore cui compete aver cura di assolvere gli incombenti probatori volta per volta previsti.

Privacy - Accesso in materia di pubblica sicurezza - Preclusioni ex art. 3, lett. a) del D.M. 415/1994

Il Collegio ha ben presente l'orientamento giurisprudenziale che invoca un'applicazione temperata e calibrata di detta disposizione rifuggendo da interpretazioni strettamente letterali implicanti una sottrazione sostanzialmente generalizzata alle richieste ostensive di quasi tutti i documenti formati dall'Amministrazione dell'Interno, con il rischio di frustrazione delle finalità perseguite dalla L. n. 241 del 1990. Senonché, la clausola escludente appare correttamente operante nella fattispecie in esame, trovandosi in presenza di quelle situazioni ed esigenze - strumentali alla tutela dell'ordine pubblico ed alla repressione della criminalità - elencate dall'art. 24, comma 6, lett. c), della l. n. 241/1990, in ossequio all'indirizzo applicativo predominante nella giurisprudenza (cfr. ex plurimis TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 18/11/2019, n. 2765 e 23 agosto 2018, n. 1737): si profila, infatti, pertinente e condivisibile l'asserto del Ministero resistente secondo cui il Piano di gestione dell'evento e le relative verbalizzazioni delle riunioni del GOS circa l'impiego degli steward ineriscono al concreto esercizio dei poteri dell'autorità di pubblica sicurezza nella gestione dell'ordine pubblico in occasione degli eventi sportivi, a nulla rilevando che gli eventi siano già trascorsi. A tale ultimo riguardo, infatti, giova rilevare che la norma primaria (art. 24, comma 6, lett. c) legge 241/1990) valorizza non solo le esigenze di prevenzione della criminalità, ma anche quelle di repressione della stessa, una volta consumatisi fatti delittuosi: nella specie, il deferimento all'autorità giudiziaria di un cospicuo numero di tifosi presenti agli incontri di cui si dibatte e l'apertura di indagini penali presso i competenti organi giudiziari avvalorano ulteriormente la fondatezza della preclusione ostensiva rispetto ai documenti richiesti.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 12 Novembre 2020 n. 720; Pres. Testori, Est. Faviera

Privacy - Enti collettivi e diritto di accesso

Il fatto che nella richiesta residuino solo le indicazioni sugli scopi perseguiti dal Comitato e sulle attività genericamente dallo stesso svolte, non consente di individuare elementi identificativi per motivare, in punto di interesse sostanziale (cui l'accesso è strumentale), la pretesa ostensione difettando proprio la concretezza ed il nesso di strumentalità con una sostanziale posizione giuridica tutelata. Laddove così non fosse si giungerebbe alla contraddittoria conclusione che per il solo fatto di "esistere" e perseguire degli scopi associativi, l'ente collettivo portatore di interessi diffusi sarebbe sempre legittimato ad acquisire dati e documenti, vanificandosi così i filtri normativamente imposti (interesse concreto e motivazione) alle illegittime forme di controllo diffuso.

Privacy - Richiesta multipla - Differenze tra le varie tipologie di accesso

Il fatto che l'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013 espliciti finalità "super-individuali" proprie dell'accesso civico non significa che, nel conteso di una richiesta "multipla" (associata ad una istanza di accesso documentale ex art. 22 della L. 241/90), laddove vi sia un riferimento ad un interesse specifico diverso da tali finalità generali (ed in particolare quelle di controllo diffuso sull'esercizio delle funzioni e sull'utilizzo delle risorse pubbliche) questo snaturi l'istanza di accesso civico non rendendola riconoscibile o peggio ancora contraria alla legge e, quindi, inammissibile.

Nel caso dell'accesso civico, quindi, in tema di ammissibilità della richiesta opera un meccanismo presuntivo opposto rispetto a quello documentale. In quest'ultimo deve emergere in maniera espressa e motivata, in sede di istanza, l'interesse giuridicamente rilevante, concreto, diretto ed attuale fatto valere. Nel secondo, invece, non essendo necessaria una motivazione occorre che nell'istanza non si appalesi l'esistenza di un interesse conoscitivo di natura strumentale e privata. Questo vale anche nel caso di enti esponenziali e collettivi che, in forza delle proprie finalità associativo statutarie, possono lecitamente perseguire interessi superindividuali ma non di carattere generale ai sensi dell'art. 5 del decreto "trasparenza".

Tale distinzione deve essere vagliata con diverso approccio ma identico rigore in presenza di istanze multiple. Orbene la declinazione di interessi diretti e concreti in una istanza multipla dev'essere prioritariamente riferita alla tipologia di accesso che ne richiede l'indicazione (vale a dire quello documentale). Altro è che le medesime argomentazioni che possono portare alla inammissibilità o al rigetto di quest'ultimo possano essere anche utilizzare come argomenti per il rigetto della seconda (soprattutto in sede di harm test), ma questo non esclude l'onere dell'amministrazione di interpretare la richiesta multipla secondo il principio della prevalenza dell'interesse conoscitivo, associando la presenza dei diversi requisiti di ammissibilità alle tipologie di accesso più pertinenti. Della prevalenza dell'interesse conoscitivo, associando la presenza dei diversi requisiti di ammissibilità alle tipologie di accesso più pertinenti.

Privacy - Dialogo cooperativo

Il principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo impone l'attivazione, da parte dell'amministrazione, di canali comunicativi con l'istante per una migliore comprensione delle relative esigenze sino a giungere, eventualmente, alla specificazione o alla ridefinizione dell'oggetto della richiesta. Orbene nel caso di specie tale percorso non è stato attivato dalla Società e non si sono compiuti tutti i passaggi necessari per giungere alla conclusione che le informazioni ed i dati di cui l'istante necessita non siano assolutamente presenti nel patrimonio informativo dell'ente.

Privacy - Obbligo del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto

In materia di accesso opera il principio di stretta necessità, che si traduce nel obbligo di minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto, con il divieto di vincolare l'accesso a rigide regole formali che ne ostacolano la soddisfazione.

Ogni argomentazione relativa alla presenza di uffici competenti o dedicati alla evasione delle richieste di accesso civico piuttosto che all'utilizzo di indirizzi di posta elettronica appositamente creati, benché apprezzabile sul piano organizzativo e comunicativo non può rilevare, di per sé, come ragione per motivare inammissibilità o dinieghi al diritto di accesso. Nel caso di specie, quindi, le motivazioni riferite a tali aspetti procedurali non possono essere considerate legittimamente inserite neanche quale argomento utile a corroborare o rinforzare il diniego di accesso civico.

Privacy - Tassatività dei limiti e riserva di legge

L'illegittimità del provvedimento di rigetto e del Regolamento sull'accesso civico risiederebbe altresì nella violazione del principio di legalità in quanto introdurrebbero, contrariamente a quanto già precisato dalla circolare n. 1/2019 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, ipotesi di esclusione dell'accesso civico ulteriori rispetto a quelle previste all'art. 5bis del d.lgs. n. 33/2013 che, invece, non ammette integrazioni.

Privacy - Concetto di dato ambientale

Il dato relativo al traffico veicolare costituisce un'informazione che possa farsi rientrare tra le informazioni ambientali.

Non è condivisibile la tesi di parte resistente secondo la quale il flusso dei veicoli di per sé considerato non fornisce informazione diretta sullo stato degli elementi dell'ambiente né sulle emissioni in atmosfera.

Lo stesso legislatore nell'individuare i "fattori" che possano incidere sugli elementi dell'ambiente menziona gli "scarichi", le "emissioni" ed i "rilasci". Le informazioni relative a tali dati possono essere desunte, con diversi livelli di approssimazione, da molteplici fonti una delle quali è rappresentata dai dati sul traffico veicolare. Tale informazione costituisce comunque un fattore dall'incidenza sufficientemente prossima al rapporto causa-effetto che lega i fattori individuati dalla norma (che non costituiscono un elenco tassativo) e

l'elemento ambientale. Detto in altri termini il dato del traffico veicolare è fattore non direttamente incidente sugli elementi ma sicuramente direttamente abilitante di quelli esplicitati al punto 2 dell'art. 2.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 14 Dicembre 2020, n. 842; Pres. Testori, Est. Caccamo

Privacy - Accesso in materia di appalti pubblici - Tutela del know how aziendale - Divieto di una motivazione meramente formale a sostegno del diniego di accesso

L'accesso agli atti delle procedure di affidamento dei contratti pubblici è regolato dall'art. 53 d.lgs. n. 50/2016, che, pur richiamando la norma generale di cui agli artt. 22 ss. della legge n. 241/1990, si connota come disciplina speciale quanto all'individuazione delle peculiari ipotesi sottratte alla pretesa ostensiva e alle possibili limitazioni del diritto all'accesso da parte dei concorrenti alla gara, tenuto conto delle esigenze di riservatezza che possono presentarsi nell'ambito della competizione tra i partecipanti (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 26.10.2020, n. 6463).

Il Collegio è consapevole dell'orientamento giurisprudenziale che, sulla base di una lettura estensiva del concetto di "segreti tecnici e commerciali" di cui all'art. 53, comma 5, lett. a) del d.lgs. n. 50/2016, ritiene escluso dall'accesso il patrimonio di competenze, esperienze e capacità tecnico-industriali o in genere gestionali dell'impresa in gara, originali e tendenzialmente riservate, che concorre a qualificare la specifica competitività dell'impresa sul mercato.

Tuttavia, il caso sub iudice non si presta all'applicazione integrale di tali principi, alla luce delle particolarità fattuali che connotano la vicenda, dovendosi anzi operare, proprio in ragione del legame inscindibile tra fatto storico e applicazione del principio di diritto, un attento bilanciamento tra interessi parimenti tutelati dall'ordinamento, rappresentati dalla riservatezza del know how aziendale e dalla trasparenza delle operazioni di gara. Entrambi questi principi non solo trovano riconoscimento nel quadro del diritto eurounitario, ma a ben vedere sono anche posti in funzione di tutela della libera concorrenza sul mercato: l'uno (principio di riservatezza) perché consente di tutelare le conoscenze dell'impresa che ne rendono competitivo l'operato e costituiscono patrimonio di competenze qualificanti, l'altro (principio di trasparenza) perché garantisce la verificabilità del corretto agire dell'amministrazione e, quindi, di un leale confronto concorrenziale tra gli operatori economici.

Nel caso di specie dunque sussiste un interesse qualificato all'ostensione dei documenti richiesti, per cui l'affermazione in senso contrario della natura esplorativa dell'istanza della ricorrente - sia da parte dell'aggiudicataria in sede di opposizione all'accesso, sia dall'amministrazione - deve essere sostenuta da una specifica e adeguata motivazione, che nella fattispecie è assente.

La limitazione all'accesso opposta dall'amministrazione si è basata sulla mera indicazione della sussistenza di "informazioni aziendali riservate e know-how specifici che potrebbero pregiudicare gli equilibri concorrenziali, avvantaggiando il richiedente nella partecipazione ad una futura gara", senza che fosse specificato in che termini e rispetto a quali elementi dell'offerta, considerata anche l'ampiezza delle parti oscure, potesse ritenersi prevalente il diritto alla riservatezza dell'aggiudicataria.

Questo Tribunale ha invero recentemente affermato come espressioni simili a quelle utilizzate dall'aggiudicataria e dalla stazione appaltante per negare l'accesso agli atti richiesto dalla ricorrente si riducano a formule stereotipate, che non evidenziano alcuna reale forma di segreto industriale o commerciale, concretamente riferito a puntuali elementi dell'offerta tecnica, idoneo a giustificare un diniego all'accesso difensivo (cfr. TAR Piemonte, Sez. I, 27.11.2020, n. 810); del resto, considerato anche il tipo di attività oggetto di gara - un appalto di costruzione e ristrutturazione di una scuola - non emergono ictu oculi ragioni per escludere, come invece ha fatto l'amministrazione, l'ostensione quasi integrale dell'offerta tecnica della controinteressata. È poi evidente che ogni proposta dei partecipanti ad una procedura di gara sia in sé differente dalle altre, in quanto frutto dell'esperienza acquisita nel tempo, della specifica competenza e delle capacità della singola impresa, che consentono alla stessa di competere sul mercato. Se fossero sufficienti tali elementi - gli unici, peraltro, indicati dalla controinteressata e valutati dalla stazione appaltante - per delineare l'esistenza di un know how protetto e riservato, si finirebbe per sottrarre all'accesso l'intera offerta tecnica dei concorrenti, in quanto essa rappresenta, di fatto, il risultato della complessiva capacità professionale di ciascuna impresa.

Al contrario, deve invece riconoscersi che, nell'ambito del know how proprio di ogni operatore economico, possono essere presenti elementi qualificanti e con specifica capacità distintiva dell'impresa sul mercato, nonché costituenti il risultato di appositi investimenti in ricerca ed elaborazione di soluzioni originali: detti elementi, di cui deve essere fornita puntuale descrizione e la cui natura riservata deve essere adeguatamente comprovata, sono meritevoli di tutela anche nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica e possono essere sottratti, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, all'accesso degli altri concorrenti.

Nella fattispecie, tuttavia, nessuna di tali condizioni ricorre, per cui la pretesa di escludere l'ostensione dei documenti richiesti dalla ricorrente non trova giustificazione e non può essere predicata come portato diretto di principi generali ex se condivisibili, ma che, nella fattispecie, non hanno avuto alcuna specifica contestualizzazione in sede di applicazione pratica e non si sono tradotti in enunciati concretamente agganciati alla specificità della vicenda in esame.

PUBBLICO IMPIEGO

T.A.R. Piemonte, sez. I, 2 Maggio 2020, n. 256; Pres. Testori, Est. Malanetto

Pubblico impiego - Riconoscimento titoli acquisiti all'estero

Una licenza media conseguita in Romania o in Italia non può essere automaticamente intesa quale identico titolo ma tale può essere ove ne sia stata valutata ed attestata l'equipollenza che, tra l'altro, presuppone, del tutto coerentemente a quanto previsto dal D.P.C.M (n. 7/2/1994 - in G.U. il 15.3.1994), la conoscenza della lingua italiana. In definitiva il sistema non consente alcun automatismo di riconoscimento di titoli di studio e tanto meno consente a qualsivoglia pubblica amministrazione di procedere ad autonome valutazioni di equipollenza dei titoli di studio ai fini di singoli concorsi, essendo per contro, ed ove non sussistano previsioni di carattere generale e astratto, prevista una apposita procedura che, ragionevolmente, è gestita dal Ministero dell'istruzione.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 12 Maggio 2020, n. 274; Pres. Salamone, Est. Cerroni

Pubblico impiego - Incarichi da docente universitario - Normativa applicabile

Con riferimento agli incarichi da docente universitario, il legislatore tipizza queste specifiche figure contrattuali per venire incontro alle esigenze degli ordinamenti accademici che annoverano nei piani dell'offerta formativa attività didattiche integrative, mutevoli di anno in anno, a cui non si può far fronte se non tramite l'attivazione di contratti di collaborazione ad hoc, necessariamente circoscritti temporalmente. Tali contratti vengono tipizzati genericamente dal legislatore quali contratti di diritto privato o contratti a titolo oneroso, decontestualizzati radicalmente dalle comuni fattispecie giuslavoristiche, la cui disciplina applicabile è rimessa all'autonomia negoziale delle parti nei limiti dei contenuti già fissati dal diritto positivo. Nella specie, la disciplina pattizia si è invariabilmente ricondotta alla regolamentazione codicistica del contratto di prestazione d'opera ex art. 2222 cod. civ..

Con riferimento alla possibile reiterazione nel tempo di siffatti contratti di prestazione d'opera, non appare conferente il riferimento all'art. 69 d.lgs. 276/2003, norma dettata appositamente per sanzionare l'abuso dei contratti a progetto con l'automatica conversione ope legis in rapporti di lavoro subordinato laddove faccia difetto il progetto o il programma.

Infatti, la norma citata non può trovare applicazione nella fattispecie in esame alla luce della pacifica l'esclusione delle pubbliche amministrazioni dalla sfera applicativa della disciplina del decreto legislativo n. 276 del 2003 in virtù dell'art. 1, comma 2 cit. d.lgs.

Inoltre, rileva poi il richiamo alla specificità della disciplina generale dei contratti di diritto privato per attività di insegnamento universitario di cui al D.M. 242/1998, prima, e all'art. 23 legge 240/2010, poi, che deve trovare applicazione quale ius speciale in materia.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 1 Giugno 2020, n. 340; Pres. Salamone, Est. Malanetto

Pubblico Impiego - Rapporto di lavoro a tempo determinato - Anzianità di servizio

Negli anni, si è consolidata una giurisprudenza, nazionale ed eurounitaria, che impone anche alle pubbliche amministrazioni un trattamento non discriminatorio del lavoro a tempo determinato rispetto a quello a tempo indeterminato. Le ricadute di tale obbligo di pari trattamento si estendono pacificamente al riconoscimento dell'anzianità di servizio e delle connesse conseguenze retributive.

In ogni caso, l'ordinamento europeo, nel riconoscere prerogative e diritti anche di diretta ed immediata applicazione negli Stati membri, non preclude che la concreta tutela degli stessi, purché effettiva, preveda forme di decadenza o prescrizione rispetto alla mancata coltivazione delle pretese.

Si ritiene pertanto, da un lato, che la parte che non si è prontamente attivata non possa semplicemente chiedere a distanza di anni di ignorare la natura di atto autoritativo consolidato del suo inquadramento in ruolo - che per essere contestato, necessita di impugnazione in termini decadenziali di legge - , così come non possa invocare norme di CCNL o di regolamento che esplicitamente si riferiscono al personale contrattualizzato, il cui regime giuridico è diverso, il tutto per altro a fronte di una esplicita mancata opzione da esercitarsi a cura di parte.

Tuttavia, si osserva come il permanere della discriminazione, al di là dell'originaria mancata contestazione del ruolo, pone lo Stato e la pubblica amministrazione in contrasto con i citati principi di ambito eurounitario e dichiaratamente applicabili anche al datore di lavoro pubblico.

Pertanto, l'amministrazione datrice di lavoro che abbia correttamente introdotto un provvedimento volto al riconoscimento, senza distinzione alcuna tra lavoratori contrattualizzati e non, di una uniformità di trattamento tra identiche prestazioni rese a tempo determinato e a tempo indeterminato e che abbia legittimamente condizionato tale riconoscimento ad istanza di parte da proporsi nei limiti della prescrizione quinquennale, ha in sostanza riconosciuto il diritto del ricorrente ad una ricostruzione di carriera.

L'istanza utile da valutarsi a tal fine, successiva a siffatto riconoscimento, può farsi coincidere con la notificazione del ricorso, sempre che questa avvenga entro il suddetto termine prescrizionale.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 12 Giugno 2020, n. 375; Pres. Testori, Est. Faviere

Pubblico impiego - Presupposti per la risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro

Dal raffronto tra l'istituto della "dispensa dall'impiego presso una pubblica amministrazione per persistente insufficiente rendimento" (prevista anche, in via generale, dall'art. 2, terzo comma, del D.P.R. n. 487/1994 in termini di requisito concorsuale oltre che dalla disciplina speciale dell'art. 512 del D.Lgs. n. 297/94) e quello specifico per il periodo di prova previsto dalla disciplina di settore (la "dispensa dal servizio" per "l'esito sfavorevole della prova" ai sensi dell'art. 439 del d.lgs. n. 297/1994) emerge l'identità della ratio dei due istituti, essendo la disciplina prevista per il periodo di prova una specificazione delle regole generali vigenti in materia di pubblico impiego. In entrambi i casi il presupposto per la risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro da parte della pubblica amministrazione è rappresentato dall'oggettiva inadeguatezza dell'apporto lavorativo del dipendente alle esigenze dell'amministrazione medesima per un apprezzabile lasso di tempo.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 3 Agosto 2020, n. 508; Pres. Salamone, Est. Malanetto

Pubblico impiego - Valutazione dei profili di incompatibilità

La valutazione di sussistenza di oggettivi profili di incompatibilità in ambiti ad elevata specializzazione scientifica, ove non sembra inusuale che gli specialisti del medesimo settore si trovino a collaborare o condividere esperienze convegnistiche o di studio, deve essere effettuata tenendo conto del complesso della carriera degli interessati e della distribuzione nel tempo delle forme di collaborazione.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 3 Novembre 2020, n. 667; Pres. Salamone, Est. Malanetto

Pubblico Impiego - Rapporto di lavoro a tempo determinato - Anzianità di servizio carriera militare

Il rapporto a tempo determinato, nel quadro di disciplina generale, può essere giustificato da "ragioni obiettive" che secondo la stessa Corte di Giustizia possono essere intese come riferite a circostanze precise e concrete, risultanti, ad esempio, dalla particolare natura delle mansioni.

Ora non vi è dubbio che il rapporto tra militari e Stato si caratterizza per assoluta peculiarità, anche nell'ambito dell'impiego pubblico.

In particolare lo status di militare beneficia di un intero corpus normativo dichiaratamente speciale rispetto alla ordinaria disciplina del pubblico impiego (d.lgs. n. 66/2010), per altro spesso finalizzato, per la peculiarità dei compiti, a riconoscere agli interessati benefici specifici rispetto agli ordinari dipendenti pubblici.

In siffatto contesto di specialità pare al collegio necessario confermare il principio secondo il quale la provvisorietà dell'impiego nel contesto militare è giustificata dal ricorso periodico di personale a tempo determinato, al fine di garantire un contatto costante del personale militare con la realtà sociale nazionale.

La ferma prefissata, a questo proposito, si colloca poi come forma di reclutamento che presuppone formazione e plurime valutazioni degli aspiranti al servizio permanente.

In definitiva non sussistono pertanto i presupposti per il riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata durante il periodo di ferma prefissata, stante l'obiettivo peculiarità che caratterizza la ferma prefissata nell'ambito dell'organizzazione militare.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 21 Dicembre 2020, n. 890; Pres. Salamone, Est. Cerroni

Pubblico Impiego - Giurisdizione

Si ritiene correttamente radicata la giurisdizione del giudice amministrativo qualora vengano impugnati atti frutto dello scorretto esercizio del potere di macro-organizzazione dell'Ente comunale nel disporre la graduazione delle unità organizzative del proprio organigramma, non già del malgoverno del potere datoriale nel conferire gli incarichi di posizione organizzativa.

Invero, in applicazione del consueto criterio del petitum sostanziale, qualora il fuoco della controversia non si impervi sui conferimenti di incarichi e le relative modalità assumendo la graduazione quale atto presupposto, bensì sull'in sé della graduazione che ha comportato la classificazione degli incarichi in seconda fascia, con impugnativa anche degli atti a valle solo quali atti consequenziali assuntamente affetti da invalidità derivata, è pacifica la giurisdizione del giudice amministrativo.

Dati statistici a cura dell'assistente informatico sig.a Nella Boccaccio

ISTANZE CAUTELARI totale 937

Ricorsi pervenuti: n. 1.010

Ricorsi con istanza cautelare: n. 594

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

Decreti cautelari: n. 186

Decreti presidenziali: n. 73

Decreti collegiali: n. 12

Decreti ingiuntivi: n. 0

Ordinanze presidenziali: n. 11

Decreti decisori: n. 126

Ordinanze cautelari: n. 443

Ordinanze collegiali: n. 138

Dispositivi di sentenza: n. 1

Sentenze brevi: n. 89

Sentenze: n. 674

RICORSI DEL 2020 DEFINITI

Ricorsi pervenuti: n. 1.010

Ricorsi definiti nell'anno: n. 86 (pari al 8,51%)

SENTENZE 2020 APPELLATE

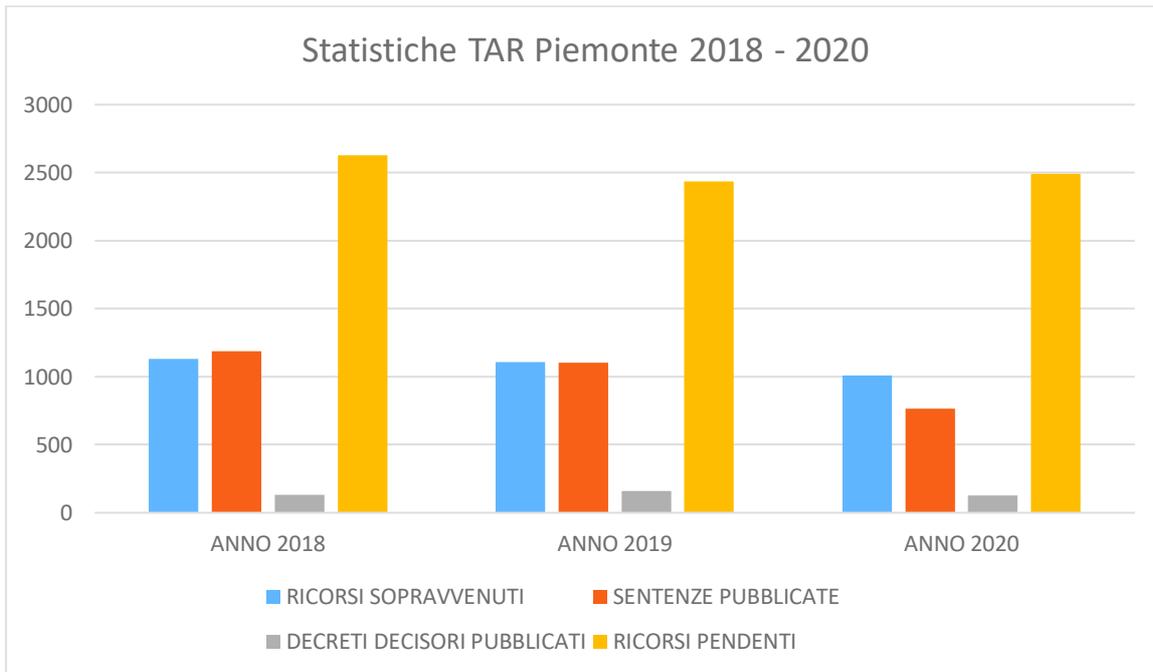
Sentenze pubblicate nel 2020: n. 763 (89 sentenze brevi + 674 sentenze)

Sentenze del 2020 appellate: n. 150 (pari al 19,65 %)

STATISTICHE GENERALI ANNO 2020
Ricorsi pervenuti per materia

Accesso ai documenti	36
Agricoltura e foreste	15
Ambiente	30
Antichità e belle arti	2
Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture	139
Autorità indipendenti (attività, organizzazione)	81
Autorizzazioni e concessioni	61
Caccia e pesca	5
Carabinieri	5
Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, turismo	3
Cittadinanza	1
Commercio, artigianato	13
Comune e provincia	23
Demanio statale, regionale	4
Edilizia ed urbanistica	135
Elezioni	5
Enti pubblici in generale	6
Esecuzione del giudicato	35
Espropriazione per pubblica utilità	4
Farmacia	3
Forze armate	7
Industria	5
Inquinamento	13
Istruzione	12
Leva militare	0
Magistrati	0
Notai	0
Ordinanze contingibili e urgenti	11
Polizia di stato	9
Professioni e mestieri	7
Pubblico impiego	91
Regione	4
Regolamento di competenza	0
Revocazione (giudizio)	0
Servizi pubblici	4
Servizio sanitario nazionale	34
Sicurezza pubblica	103
Stranieri	90
Università degli studi	14
Vittime del dovere	0
TOTALE	1.010

	ANNO 2018	ANNO 2019	ANNO 2020
RICORSI SOPRAVVENUTI	1.129	1.108	1.010
SENTENZE PUBBLICATE	1.189	1.104	763
DECRETI DECISORI PUBBLICATI	133	158	126
RICORSI PENDENTI	2.628	2.436	2.493



Situazione generale pendenze Uffici giudiziari Giustizia amministrativa dicembre 2020 e rapporto 2020/2019, con rilievo in colore rosso delle situazioni da valutare (riscontro del 31.12.2020)

SEDE	Pendenze attuali	Pendenze almeno quinquenn.	di cui in assegnato a sezione / pronto per provv. mon.		ricorsi con comunic. decreti decisori	ricorsi con comunic. avviso di perenz.	Rapporto pendenze ultraq. con pend. attuali	Pendenze	Variaz. pend.	Rapp. perc. %
	31.12.2020	fino al 31.12.15	da inizio	al 30.11.19	dal 1.1.2020	al 31.12.2020	ultraquinq. / pend. attuali	al 3.12.2019	2020/19	2020/19
Roma	47.249	9.943	683	4.164	4.098	5.199	21,04%	50.764	-3.515	-6,92%
Latina	2.784	822	31	172	275	379	29,53%	2.772	12	0,43%
Torino	2.522	185	129	52	126	0	7,34%	2.429	93	3,83%
Aosta	44	1	3	1	1	0	2,27%	33	11	33,33%
Milano	6.690	964	90	342	831	707	14,41%	7.352	-662	-9,00%
Brescia	1.879	312	19	156	184	220	16,60%	2.234	-355	-15,89%
Trento	120	10	14	5	17	1	8,33%	126	-2	-1,58%
Bolzano	311	17	13	15	19	0	5,47%	328	-17	-5,18%
Venezia	5.477	2.184	40	565	452	875	39,88%	5.760	-283	-4,91%
Trieste	157	11	18	1	16	0	7,01%	261	-104	-39,85%
Genova	2.131	547	115	110	297	152	25,67%	2.566	-435	-16,95%
Bologna	2.271	212	17	157	222	477	9,34%	2.462	-191	-7,76%
Parma	520	7	4	1	22	1	1,35%	507	13	2,56%
Firenze	4.259	852	163	334	669	676	20,00%	5.169	-910	-17,60%
Perugia	1.514	45	69	21	30	0	2,97%	1.511	3	0,20%
Ancona	2.488	1.242	46	111	207	278	49,92%	2.670	-182	-6,82%
L'Aquila	1.920	610	156	436	60	0	31,77%	2.060	-140	-6,80%
Pescara	787	4	44	6	49	0	0,51%	608	179	29,44%
Campob.	761	24	28	10	38	4	3,15%	734	27	3,68%
Napoli	13.357	1.058	215	736	702	674	7,92%	14.306	-949	-6,63%
Salerno	5.765	1.589	92	615	503	832	27,56%	6.330	-565	-8,93%
Bari	3.792	593	67	366	227	563	15,64%	3.981	-189	-4,75%
Lecce	3.332	276	50	162	90	97	8,28%	3.043	289	9,50%
Potenza	691	28	27	5	96	2	4,05%	861	-170	-19,74%
Catanzaro	2.476	280	35	231	235	305	11,31%	2.864	-388	-13,55%
Reggio C.	1.429	186	46	131	58	175	13,02%	1.456	-27	-1,85%
Palermo	8.686	2.169	96	645	579	565	24,97%	9.520	-834	-8,76%
Catania	9.724	5.080	307	2.974	4.604	957	52,24%	15.132	-5.408	-35,74%
Cagliari	2.297	324	18	178	265	360	14,11%	2.503	-206	-3,36%
TOT. TAR	135.433	29.575	2.635	12.702	14.972	13.499	22,85%	150.342	-14.909	-9,92%
Cons. St.	22.688	4.561	299	1.552	1.464	3.832	20,10%	24.246	-1.588	-6,55%
II	1.047	1.034	0	37	85	46	98,84%	1.873	-635	-33,90%
III	3.259	745	93	217	305	616	22,86%	3.652	-393	-10,76%
IV	6.134	1.086	86	613	389	907	17,70%	6.636	-502	-7,56%
V	3.735	579	39	225	260	873	15,50%	4.019	-284	-7,07%
VI	8.282	1.115	80	459	425	1.390	13,46%	7.804	478	6,13%
Ad. Plen.	13	2	0	1	0	0	0	15	-2	-13,33%
Da assegn.	218	0	0	0	0	0	0	247	0	----
C.G.A.R.S.	1.465	28	13	15	70	0	1,91%	1.749	-284	-16,24%
TOT. G.A.	159.586	34.164	2.947	14.269	15.458	17.331	22,58%	176.337	-16.751	-9,50%

PANDEMIA DI COVID-19 E GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA. L'ESPERIENZA DEL TAR PIEMONTE.

A cura della dott.ssa Angela Portone

La pandemia di Covid-19, che ha caratterizzato l'anno 2020, ha avuto inevitabilmente ripercussioni sull'attività delle pubbliche amministrazioni e sul servizio giustizia in generale.

Sin dalla comparsa dei primi casi in Italia il legislatore nazionale ha adottato misure straordinarie per consentire la continuità dello svolgimento delle funzioni pubbliche, misure che sono state prontamente recepite a livello periferico e di singole strutture.

Nella presente trattazione si analizzeranno le misure organizzative adottate dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, nel quadro più generale delle misure legislative nazionali e degli indirizzi provenienti dagli Uffici Centrali della Giustizia Amministrativa.

1. Il processo amministrativo nella pandemia.

1.1. Prime disposizioni organizzative.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte ha adottato le prime misure organizzative con comunicazione del Presidente del Tar n. 6 del 24 febbraio 2020, con la quale, tenuto conto delle prime disposizioni emergenziali nazionali emanate il 23-24 febbraio 2020 (istituzione delle prime "zone rosse") e regionali, nonché degli indirizzi forniti con nota del Presidente del Consiglio di Stato, al fine di evitare assembramenti, oltre a far sì che gli avvocati sostassero in più aree per l'attesa oltre a quelle generalmente destinate allo scopo, è stato previsto che nelle giornate di udienza:

- fossero eliminate le chiamate preliminari delle camere di consiglio e che le chiamate preliminari delle cause di merito fossero effettuate a gruppi di 8/10 ricorsi;
- fossero previste fasce orarie per la trattazione delle cause in camera di consiglio e fissato un orario prima del quale non avesse inizio la discussione delle cause

di merito;

- fosse considerata giustificata l'assenza di avvocati provenienti dalle c.d. "zone rosse" o che avessero avuto contatti con residenti o dimoranti nelle stesse zone;
- fosse garantita la possibilità, in caso di accordo tra tutti gli avvocati delle parti per mandare la causa in decisione, di depositare una nota congiunta o avvisare, il giorno di udienza, il commesso;
- fossero accolte le istanze di rinvio presentate anche da una sola delle parti, ove motivate con riferimento all'"emergenza coronavirus";
- che i tirocinanti fossero esentati dalla presenza in aula di udienza.

Successive disposizioni legislative nazionali, in particolare i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 1 marzo, 8 marzo e 9 marzo 2020, hanno esteso all'intero territorio nazionale le restrizioni delle c.d. "zone rosse" imponendo il *lockdown* nazionale.

Il decreto legge 8 marzo 2020 n. 11, ("Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria"), ha previsto tra l'altro, all'art. 3, misure in tema di giustizia amministrativa. Esso ha disposto la sospensione dei termini processuali dall'8 al 22 marzo 2020, con conseguente rinvio d'ufficio delle udienze pubbliche e camerale dei procedimenti pendenti a data successiva al 22 marzo 2020. Per quanto concerne i procedimenti cautelari promossi o pendenti nel medesimo lasso di tempo, è stata disposta la decisione, su richiesta anche di una sola delle parti, con il decreto presidenziale monocratico di cui all'articolo 56 del codice del processo amministrativo, con fissazione della relativa trattazione collegiale in data immediatamente successiva al 22 marzo 2020.

Il comma 4 del medesimo art. 3 ha stabilito che, fino al 31 maggio 2020, in deroga alle previsioni del codice del processo amministrativo, tutte le controversie fissate per la trattazione, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, passassero in decisione sulla base degli atti, salvo che almeno una delle parti avesse chiesto la discussione in udienza camerale o in udienza pubblica con apposita istanza notificata alle altre parti

costituite e depositata almeno due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione; anche nei casi in cui non sia stata richiesta la discussione, i difensori sono comunque considerati presenti a tutti gli effetti.

Il Presidente del Tar Piemonte ha recepito tali disposizioni legislative con comunicato prot. n. 299 del 9 marzo 2020 nel quale, ai sensi del comma 2 del citato art. 3, sentiti l'autorità sanitaria regionale e il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino ed in coerenza con le eventuali disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente del Consiglio di Stato o dal Segretariato generale della giustizia amministrativa, ha confermato le misure già stabilite con proprio decreto del 24 febbraio, ai fini di evitare assembramenti all'interno degli uffici giudiziari e contatti ravvicinati tra le persone, riservandosi la possibilità di adottarne ulteriori ad integrazione e modifica delle stesse. Sempre nel medesimo comunicato si recepisce la norma di cui al comma 6 che impone fino al 31 maggio 2020 lo svolgimento delle udienze pubbliche a porte chiuse e quella di cui al comma 8 che sospende l'obbligo di recarsi in segreteria per il deposito della c.d. copia d'obbligo, pur sospeso, permanendo l'esigenza della relativa produzione su base volontaria al fine di consentire ai componenti del collegio giudicante un più agevole esame degli atti processuali.

Con Decreto n. 9 del 12 marzo 2020, inoltre, a seguito del D.P.C.M. 11 marzo 2020 che disponeva ulteriori restrizioni agli spostamenti e chiusure di attività e servizi fino al 3 aprile 2020, il Presidente del Tar Piemonte ha soppresso la Camera di Consiglio e l'udienza pubblica del 25 marzo 2020, ricalendarizzandola per il 29 aprile successivo.

1.2. Il decreto legge n. 18 del 2020.

Il successivo decreto del Presidente del Tar Piemonte n. 10 del 19 marzo 2020 ha recepito *in toto* le misure presenti nell'art. 84 del decreto legge 17 marzo 2020 n. 18 (“Misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori ed imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”), in primo luogo la sospensione dei termini processuali fino al 15 aprile incluso, con il conseguente rinvio d'ufficio a data successiva allo stesso 15 aprile delle udienze pubbliche e camerali dei procedimenti pendenti, nonché, per i procedimenti cautelari

promossi o pendenti, la decisione con decreto monocratico *ex art. 56* del Codice del Processo Amministrativo, adottato dal Presidente della Sezione di assegnazione del ricorso o da Magistrato dallo stesso delegato, con fissazione della trattazione collegiale a camera di consiglio da svolgersi successivamente al 15 aprile 2020. A tale proposito, il decreto legge, sempre recepito dal decreto presidenziale, ha stabilito che l'esame delle istanze cautelari dovesse avvenire per ordine progressivo di presentazione, a partire da quei ricorsi assegnati a quelle camere di consiglio che non si erano svolte o che non avessero potuto svolgersi per effetto dei rinvii d'ufficio operati dalle normative nazionali. Si è stabilito inoltre che, ai sensi del combinato disposto dei commi 1 e 2 del citato art. 84, la trattazione collegiale delle istanze cautelari sui ricorsi in cui si era adottato un decreto monocratico di reiezione fosse fissata a data immediatamente successiva al 15 aprile 2020; per i ricorsi nei quali era stato adottato un provvedimento monocratico di accoglimento, totale o parziale, la camera di consiglio doveva, invece, essere fissata successivamente al 6 aprile 2020.

I decreti monocratici, da emanarsi nel rispetto dei termini di cui all'art. 55, comma 5, del codice del processo amministrativo (venti giorni dal perfezionamento dell'ultima notifica e dieci dal deposito, salvo il caso in cui già nel ricorso fosse presente istanza di decreto monocratico, avrebbero conservato la loro efficacia fino alla trattazione collegiale, anche nel caso in cui questa fosse avvenuta oltre i termini previsti dall'art. 55, comma 5 del Codice del processo amministrativo.

Il medesimo art. 84 decreto legge n. 18/2020, al comma 2, ha previsto che, in deroga al rinvio d'ufficio previsto in via generale dal comma 1, dal 6 al 15 aprile 2020 le controversie fissate per la trattazione, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, potessero passano in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, in caso di richiesta congiunta proveniente da tutte le parti costituite, depositata entro il termine perentorio di due giorni liberi prima dell'udienza e, con facoltà per le parti, in tal caso, entro lo stesso termine, di depositare brevi note. Il decreto presidenziale n. 10, nel recepire questa norma, ha precisato che, in considerazione del termine "congiuntamente" e dell'esigenza di garantire l'effettivo contraddittorio e le facoltà

difensive di tutte le parti, si dovesse ritenere che l'istanza di passaggio in decisione sulla base degli atti dovesse essere formulata entro i termini di legge in un unico atto o al massimo in più atti "vistati" ciascuno da tutte le parti costituite.

Il medesimo decreto ha recepito la disposizione di cui al comma 5 dell'art. 84 secondo la quale "fino al 30 giugno 2020 in deroga alle previsioni del codice del processo amministrativo, tutte le controversie fissate per la trattazione, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, passano in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, ferma restando la possibilità di definizione del giudizio ai sensi dell'articolo 60 del codice del processo amministrativo, omissis ogni avviso. Le parti hanno facoltà di presentare brevi note sino a due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione. Il giudice, su istanza proposta entro lo stesso termine dalla parte che non si sia avvalsa della facoltà di presentare le note, dispone la rimessione in termini in relazione a quelli che, per effetto del secondo periodo del comma 1, non sia stato possibile osservare e adotta ogni conseguente provvedimento per l'ulteriore e più sollecito svolgimento del processo. In tal caso, i termini di cui all'articolo 73, comma 1, del codice del processo amministrativo sono abbreviati della metà, limitatamente al rito ordinario". Infine, come indicato dal comma 6 dell'art. 84, è stata prevista per il collegio la possibilità di deliberare in camera di consiglio, se necessario, avvalendosi di collegamenti da remoto, considerando camera di consiglio a tutti gli effetti di legge il luogo del collegamento dei magistrati e del personale addetto.

In ossequio a quanto stabilito dai commi 3 e 4 del medesimo decreto circa i poteri presidenziali di adozione di misure organizzative, i provvedimenti presi nelle settimane precedenti sono stati prorogati fino al 4 aprile 2020.

Con comunicazione n. 11 del 19 marzo 2020 il Presidente del Tar Piemonte ha stabilito che le camere di consiglio previste per i giorni 7 e 8 aprile 2020, rispettivamente per la seconda e per la prima sezione, si dovessero tenere con le modalità indicate dal comma 2 dell'art. 84, precisando che le "brevi note" che le parti avevano facoltà di depositare in caso di spedizione in decisione con istanza congiunta non dovessero superare le sei facciate di foglio A4 con carattere 13 ed interlinea 1,5, con esclusione dell'epigrafe.

1.3. L'avvio delle udienze telematiche con la sola presenza dei magistrati.

Con parere 10 marzo 2020, n. 571 della competente Commissione del Consiglio di Stato, è stata affermata la possibilità che le camere di consiglio decisorie potessero svolgersi con modalità alternativa alla presenza in aula (*call conference* o videoconferenza), purché fosse garantita la riservatezza e la segretezza, al fine di garantire la salute dei magistrati senza pregiudicare la funzionalità dell'ufficio in ossequio alle disposizioni nazionali in materia di *smart working*. Tale parere è poi recepito dalla nota del Presidente del Consiglio di Stato prot. 1454 del 19 marzo 2020, in cui si afferma che “Le camere di consiglio decisorie possono essere effettuate con collegamenti da remoto, con qualsiasi modalità (videoconferenza o audioconferenza), purché sia garantita la collegialità. Sono escluse le modalità di comunicazione asincrona quale, ad esempio, lo scambio di email. In calce al dispositivo del provvedimento collegiale viene indicata la data della decisione, il luogo corrispondente alla sede dell'ufficio giudiziario e la relativa modalità di collegamento da remoto”.

Il Presidente del Tar Piemonte, con decreto n. 14 del 27 marzo 2020, utilizzando, ai sensi dell'art. 84 del decreto legge n. 18 del 2020, il potere di adottare, per quanto di competenza, misure organizzative incidenti sullo svolgimento dei giudizi necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della Salute, anche d'intesa con le Regioni, e le prescrizioni impartite con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, al fine di evitare assembramenti all'interno degli uffici giudiziari e contatti ravvicinati tra le persone”, nonché “le direttive vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze”, sentite le autorità sanitarie regionali ed il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino, e tenuto conto delle sopracitate direttive provenienti dagli Uffici centrali della Giustizia Amministrativa, ha ritenuto opportuno di avvalersi di collegamenti da remoto che garantissero la collegialità, l'effettiva partecipazione dei magistrati e del personale amministrativo, la riservatezza e la segretezza, per le camere di consiglio decisorie, in quanto svolgentesi in assenza

di pubblico né con necessità di presenza di difensori o di rappresentanti di amministrazioni, e altresì per la trattazione delle cause fissate nelle udienze pubbliche e camerali, a decorrere dal 7 aprile fino al 30 giugno 2020, confermando integralmente il calendario delle udienze e camere di consiglio previste per l'anno 2020.

Con comunicato del 9 aprile 2020, il Presidente del Tar Piemonte, nel prendere atto che il decreto legge n. 23 del 2020, all'art. 36, aveva disposto la proroga della sospensione delle udienze per i giudizi civili, penali e tributari, e non già per quelli amministrativi, per i quali dal 16 aprile 2020 riprendevano a decorrere i termini processuali (tranne quello per la proposizione dei ricorsi, sospeso fino al 3 maggio), ha dato atto del buon esito delle prime due camere di consiglio e udienze telematiche svoltesi il 7 e l'8 aprile 2020 con l'ausilio dell'applicazione *Microsoft Teams*, che avevano visto un processo completamente ridisegnato ed adeguato alle nuove e temporanee esigenze di distanziamento sociale (processo solo scritto con memorie supplementari e collegamento da remoto per i soli magistrati).

Il comunicato ha ribadito come, anche durante tutta l'emergenza, era e sarebbe rimasta garantita la piena operatività della tutela cautelare monocratica *ex art. 56 c.p.a.* e di quella "atipica" introdotta grazie alla normativa processuale emergenziale, al fine di garantire un servizio essenziale e nell'ottica della tutela dei cittadini e degli operatori economici.

1.4. Il decreto legge 28 del 2020. Le udienze telematiche con la presenza degli avvocati.

Con decreto legge n. 28 del 30 aprile 2020 (art. 4), è stata ripristinata, nel periodo intercorrente tra il 30 maggio ed il 31 luglio 2020, la facoltà di discussione orale della causa, superando quindi il processo solo scritto che era stato la caratteristica della prima fase emergenziale. La discussione orale è richiesta con istanza depositata entro il termine per il deposito delle memorie di replica ovvero, per gli affari cautelari, fino a cinque giorni liberi prima dell'udienza in qualunque rito. Essa si svolge mediante collegamento da remoto con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e

l'effettiva partecipazione dei difensori all'udienza, assicurando in ogni caso la sicurezza e la funzionalità del sistema informatico della giustizia amministrativa e dei relativi apparati e comunque nei limiti delle risorse attualmente assegnate ai singoli uffici.

In tutti i casi in cui sia disposta la discussione da remoto, la segreteria comunica, almeno un giorno prima della trattazione, l'avviso dell'ora e delle modalità di collegamento. Si dà atto a verbale delle modalità con cui si accerta l'identità dei soggetti partecipanti e la libera volontà delle parti, anche ai fini della disciplina sulla protezione dei dati personali. Il luogo da cui si collegano i magistrati, gli avvocati e il personale addetto è considerato udienza a tutti gli effetti di legge. In alternativa alla discussione possono essere depositate note di udienza fino alle ore 9 antimeridiane del giorno dell'udienza stessa o richiesta di passaggio in decisione e il difensore che deposita tali note o tale richiesta è considerato presente a ogni effetto in udienza.

La disposizione legislativa ha disciplinato la discussione da remoto prevedendo tre ipotesi: richiesta congiunta, richiesta di alcune soltanto delle parti, discussione disposta d'ufficio dal Presidente del Tar anche in assenza di istanza di parte.

Nel primo caso la discussione è disposta senza provvedimento formale; nel secondo, è disposta senza provvedimento in caso di assenza di opposizioni (espresse o tacite), mentre, in presenza delle stesse, l'istanza viene ad essere oggetto di valutazione, con adozione di un decreto con le eventuali misure disposte a garanzia del contraddittorio; nel terzo caso, è disposta dal Presidente del Tar sulla base di necessità legate al caso da decidere.

Questa disposizione legislativa è recepita dal Presidente del Tar Piemonte con comunicato n. 23 del 15 maggio 2020, che forniva alcune precisazioni in merito. Il comunicato, nel dare atto che l'istanza di discussione viene comunicata alle controparti dalle segreterie, impegna questo, non previsto dalla legge e comportante un non indifferente aggravio di lavoro, invita gli avvocati, una volta ricevuta comunicazione del deposito di istanza di discussione, ad esercitare prontamente la facoltà di accettazione o meno della stessa in modo da fornire al Presidente del Tar un quadro

chiaro e completo delle volontà di tutte le parti, in tempo utile per adottare tempestive decisioni. Per quanto riguarda l'esatta interpretazione della parte della norma relativa ai termini di deposito dell'istanza di discussione orale, si privilegia quella sistematica e teleologica che ne prevede l'applicazione a tutte le udienze già fissate o che fossero fissate nel lasso temporale tra il 30 maggio ed il 31 luglio, quindi anche per quelle in cui il termine a ritroso, significativo ai fini della presentazione dell'istanza di discussione, scadesse prima del 30 maggio. Si invitavano pertanto i difensori, per la camera di consiglio e udienza pubblica della seconda sezione prevista per il 4 giugno, a formulare istanza di discussione entro il 29 maggio per i ricorsi da trattare in camera di consiglio ed entro il 30 maggio per quelli da trattare in udienza; per quanto riguardava la camera di consiglio e udienza pubblica della prima sezione prevista per il 10 giugno 2020 i termini erano fissati al 4 giugno per la camera di consiglio ed al 30 maggio per l'udienza pubblica.

Circa la facoltà, alternativa alla discussione, di depositare note di udienza fino alle ore 9 antimeridiane del giorno dell'udienza stessa o richiesta di passaggio in decisione, il comunicato n. 23 ha precisato che la lettera della disposizione conduceva ad una doppia interpretazione: che si trattasse di facoltà alternativa alla discussione in caso questa non fosse stata chiesta o in caso di istanza non accolta; e che si trattasse di facoltà concessa alla parte che non intendesse o fosse impossibilitata a partecipare a discussione già disposta. Per poter tutelare al massimo il contraddittorio, e nel rispetto dell'economicità e della celerità del processo, il Presidente del Tar Piemonte ha suggerito, nel rispetto dei principi di lealtà processuale e massima collaborazione, applicando in ogni caso la norma nella sua massima portata, di consentire il deposito delle note di udienza (nei limiti delle sei facciate di foglio A4) anche in caso di discussione orale richiesta, con l'avvertenza per i legali di non sfruttare integralmente il termine di legge al fine di evitare richiesta di rinvio di controparte per esame, e di anticipare conseguentemente il deposito per consentire la lettura da parte degli altri difensori.

1.5. La ripresa delle udienze “in presenza”.

Con comunicato prot. 939 del 28 luglio 2020 il Presidente del Tar Piemonte ha recepito il protocollo d'intesa sullo svolgimento delle udienze, pubbliche (riti speciali o processi per i quali non trova applicazione il regime di sospensione feriale (ad esempio, i processi elettorali di cui all'art. 129 c.p.a. o le rare ipotesi in cui le parti costituite abbiano d'accordo rinunciato ai termini), o cautelari, “in presenza” relativo al Consiglio di Stato, per il periodo dal 1 agosto al 15 settembre 2020.

Con esso veniva stabilito che:

- 1) fossero soppresse le chiamate preliminari;
- 2) al fine di limitare le presenze dei difensori nelle sale di attesa e nelle aule di udienza, con richiesta sottoscritta da tutte le parti costituite, anche con atti distinti, fosse possibile richiedere il passaggio in decisione della causa, senza la preventiva discussione; le parti che avessero inteso avvalersi di tale facoltà avrebbero potuto depositare la richiesta fino alle ore 12 del giorno libero antecedente a quello dell'udienza. In nessun caso il deposito della richiesta di passaggio in decisione della causa avrebbe potuto costituire integrazione dei presupposti per l'applicazione dell'art. 60 c.p.a.;
- 3) soltanto nel caso in cui la richiesta di passaggio in decisione senza discussione avesse riguardato un affare da trattarsi in udienza pubblica, è consentito alle parti - in aggiunta agli altri atti difensivi da presentare nei termini previsti dal codice del processo amministrativo – di depositare, almeno due giorni liberi prima della data fissata per l'udienza, eventuali note, contenute in non più di cinque pagine;
- 4) le cause, per le quali non fosse pervenuta alcuna richiesta di passaggio in decisione senza discussione, sono chiamate in fasce orarie differenziate; in relazione a ogni fascia, ciascuna della durata di un'ora, non possono esser fissati e, quindi, non possono esser trattati più di otto affari; nella determinazione del numero degli affari da inserire in ciascuna fascia occorre tener conto, ove possibile, della loro verosimile durata, avuto riguardo alla complessità della questione e al numero delle parti coinvolte. L'elenco delle cause da trattare, distinte per fasce orarie, è pubblicato sul sito

istituzionale della Giustizia amministrativa nella Sezione del relativo Ufficio giudiziario il giorno prima dell'udienza; la pubblicazione dell'elenco sul sito sostituisce ogni altra comunicazione;

5) le cause per le quali vi sia stata richiesta di passaggio in decisione senza discussione sono comunque chiamate in coda alle altre, ossia dopo l'ultima discussione, ed è dato atto a verbale dell'intervenuta presentazione della richiesta di passaggio in decisione.

6) nelle sale d'attesa e nelle aule di udienza i magistrati, gli avvocati e il pubblico, se presente, rispettano scrupolosamente le regole sul distanziamento sociale e indossano la mascherina;

7) fatte salve le prerogative dei Presidenti dei collegi nell'esercizio del potere di polizia dell'udienza, il pubblico potrà assistere alle discussioni in udienza pubblica compatibilmente con la possibilità di rispettare le regole sul distanziamento sociale e, comunque, indossando la mascherina. Qualora si renda necessario limitare l'accesso del pubblico alle aule d'udienza si riconoscerà priorità d'ingresso a chi sia personalmente interessato alla specifica discussione.

Con decreto n. 31 del 2 settembre 2020, per le udienze a partire dal 15 settembre 2020, che si sarebbero svolte "in presenza", e con l'eventuale formazione di "fasce orarie" di chiamata, oltre alla riconferma delle disposizioni circa il distanziamento sociale, l'uso della mascherina e l'accesso del pubblico all'aula di udienza, si è prevista la possibilità di richiedere il passaggio in decisione della causa, senza la preventiva discussione e/o la presenza di avvocati, con richiesta sottoscritta da tutte le parti costituite, anche con atti distinti, da depositarsi entro le ore 12 del giorno libero antecedente a quello dell'udienza; dell'avvenuta presentazione di tale richiesta sarebbe stato dato atto a verbale e/o nel provvedimento adottato.

Con comunicato dell'11 settembre 2020 sono state disciplinate le modalità di svolgimento delle udienze camerali e pubbliche: a partire dalle ore 9 preliminari di camerali e meriti con ingresso degli avvocati in aula di udienza nel numero massimo di 10; successiva discussione dei ricorsi in camera di consiglio; a partire dalle ore 11 discussioni di merito.

A seguito dell'emanazione del "Protocollo di intesa per lo svolgimento delle udienze presso le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana del 15 settembre 2020", e in base alle intese raggiunte con la rappresentanza dell'Associazione Avvocati Amministrativisti del Piemonte, con comunicato del 24 settembre 2020 il Presidente del Tar Piemonte ha disciplinato nuovamente le modalità di svolgimento delle udienze e camere di consiglio "in presenza", disponendo per le camere di consiglio la trattazione secondo l'ordine di ruolo per fasce orarie di un'ora (con numero medio di dieci ricorsi per le istanze cautelari e quindici per i riti camerati), salvo situazioni peculiari legate alla complessità dei ricorsi da trattare, con prosecuzione eventuale delle chiamate alla conclusione dell'udienza pubblica; e per le udienze pubbliche la trattazione secondo l'ora di calendario della sezione con unica fascia oraria di un'ora comprensiva generalmente di tutti i ricorsi a ruolo. Con lo stesso comunicato gli avvocati sono stati invitati a dichiarare di voler discutere i ricorsi almeno un giorno libero prima dell'udienza per le camere di consiglio e tre giorni liberi prima per le udienze pubbliche.

1.6. Il decreto legge n. 137 del 2020 e la reintroduzione delle udienze da remoto.

Il regime delle udienze in presenza è proseguito fino all'emanazione del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, che, all'art. 25, ha reintrodotta, a decorrere dal 9 novembre 2020 e fino al 31 gennaio 2021 (termine poi prorogato al 30 aprile 2021 dall'art. 1, c. 17, del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183), le udienze e le camere di consiglio con modalità "da remoto", con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione dei difensori all'udienza, operando un rinvio alle disposizioni di cui all'art. 4 del decreto legge n. 28 del 2020, sopra esaminate. Tale regime è tuttora in vigore.

1.7. Misure in materia di patrocinio a spese dello Stato.

Analogamente a quanto avvenuto in materia processuale, la disciplina della gestione in via telematica dei procedimenti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato

durante il periodo emergenziale è stata oggetto della nota prot. 6686 del 20 marzo 2020 del Segretario generale della Giustizia Amministrativa, che è stata recepita dal Presidente del Tar Piemonte con comunicato n. 13 del 26 marzo 2020 e successive precisazioni con comunicato n. 17 del 15 aprile 2020, di cui si riportano i contenuti essenziali.

Partendo dal presupposto che il procedimento dinanzi alle Commissioni è da intendersi quale procedimento amministrativo, seppure connesso con procedimenti giurisdizionali, la gestione dello stesso, ai sensi degli artt. 12 e 15 del Codice dell'Amministrazione Digitale, è stata consentita in via telematica, con ricorso alla *call conference* o alla videoconferenza, in modo da garantire la collegialità. Sono state quindi escluse tutte le modalità di comunicazione asincrona quali, ad esempio, lo scambio di email. La ricezione delle istanze, proposte utilizzando il modello completo di autodichiarazioni presente sul sito internet della Giustizia Amministrativa, e le eventuali richieste di integrazione documentale sono state gestite interamente per via telematica, ferma restando, in via eccezionale e residuale, la possibilità di invio a mezzo posta e di accesso fisico agli uffici mediante appuntamento. I verbali della Commissione, costituenti l'atto conclusivo del procedimento, firmati digitalmente da tutti i componenti, sono stati comunicati telematicamente agli interessati e inseriti in SIGA come documenti in seno al fascicolo informatico.

2. Attività amministrativa ed esercizio dei poteri presidenziali in materia di organizzazione degli uffici e contenimento del Covid-19.

Per quanto concerne l'attività degli uffici amministrativi, in una primissima fase la materia è stata regolata da disposizioni del Segretariato generale. Con le note 9 e 10 marzo 2020, è stata disposta l'interdizione dell'accesso del pubblico agli uffici della Giustizia Amministrativa fino al 13 marzo 2020 e la chiusura degli uffici nella giornata di sabato, e con la direttiva del Segretario generale "Io resto a casa" dell'11 marzo 2020 e successive precisazioni ed integrazioni, l'istituto del lavoro agile è stato esteso a tutti i dipendenti, con limitazione della presenza in ufficio alle sole "attività indifferibili da

rendere in presenza”, divenendo quindi, come indicato dalle normative nazionali, la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa. Successivamente, la nota del Segretario generale della Giustizia amministrativa prot. n. 6217 del 13 marzo 2020, ha prorogato la chiusura degli uffici della Giustizia amministrativa fino al 25 marzo 2020.

Presso il TAR Piemonte, in applicazione di queste disposizioni, è rimasto attivo, fino al 25 marzo compreso, un presidio fisso che ha assicurato l’espletamento delle attività individuate quali indifferibili (tra cui, a mero titolo esemplificativo, centralino, smistamento della posta, configurazione dei pc da consegnare al personale in *smart working*). Grazie all’elevato livello di informatizzazione della Giustizia Amministrativa, è stato possibile per il personale lavorare dalle proprie abitazioni con piena operatività, con dotazioni informatiche collegate alla rete *intranet* e, quindi, a tutti i programmi utilizzati in ufficio, in primo luogo il Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa, garantendo la continuità del servizio giustizia, in particolare con lo svolgimento delle udienze da remoto.

Con successiva nota prot. n. 6557 del 20 marzo 2020 il Segretario generale della Giustizia Amministrativa ha fatto rinvio alle determinazioni dei Presidenti di TAR assunte nell’esercizio dei poteri di cui all’articolo 84, commi 3 e 4, del decreto legge n. 18 del 2020. Di conseguenza, e a seguito del DPCM del 22 marzo 2020 che recava ulteriori misure di contenimento del virus sul territorio nazionale, con comunicazione, ordine di servizio n. 1 e decreto n. 12 del 23 marzo 2020, il Presidente del Tar Piemonte ha disposto la sospensione del presidio ridotto della sede fino al 4 aprile 2020, con garanzia della continuità dei servizi essenziali a mezzo del sistema SIGA (in particolare per il deposito degli atti processuali e la pubblicazione dei provvedimenti giurisdizionali), nonché mediante mail dedicata dell’Ufficio Relazioni con il Pubblico e recapito telefonico dedicato, delegando il Segretario generale all’attuazione di tutte le misure organizzative necessarie ad applicare nei confronti del personale amministrativo l’istituto del lavoro agile nella massima estensione possibile, con garanzia di un presidio ridotto se richiesto dagli avvocati, inclusa la presenza in sede

su appuntamento concordato. Inoltre, un impiegato addetto, due volte a settimana, avrebbe smistato le copie di cortesia tra le Sezioni e ritirato e smistato la corrispondenza cartacea. A seguito della proroga a livello nazionale delle misure di c.d. *lockdown*, con successivo decreto n. 15 del 2 aprile 2020 tali misure sono state prorogate fino all'11 aprile 2020; in seguito, con decreto n. 16 del 9 aprile 2020, nel disporre ulteriore proroga della chiusura al pubblico degli uffici fino al 30 aprile, e tenuto conto della cessazione della sospensione dei termini processuali e dell'avvio delle udienze da remoto, si è ripristinato il presidio ridotto della sede per lo svolgimento delle attività indifferibili da rendere in presenza. Con ulteriori due decreti, il n. 18 del 27 aprile ed il n. 19 del 6 maggio 2020, la chiusura al pubblico e l'operatività della sede con presidio ridotto sono stati prorogati fino al 30 maggio.

Facendo seguito alle disposizioni nazionali, in particolare il decreto legge n. 34, che all'art. 263 sollecitava le Pubbliche Amministrazioni ad una graduale riapertura degli uffici, ed alla conseguente direttiva del Segretario generale della Giustizia Amministrativa sulla c.d. "Fase 2", al fine di incrementare la funzionalità degli uffici e garantire al contempo la tutela della salute del personale, con decreto n. 26 del 26 maggio 2020 il Presidente del Tar Piemonte ha stabilito la riapertura al pubblico della sede dal lunedì al venerdì dalle ore 9 alle ore 12 a partire dal 3 giugno 2020, con previsione di rientro del personale in sede per il mese di giugno nella misura minima del 40%, e per il successivo mese di luglio del 60%, della prestazione lavorativa complessiva mensile, delegando al dirigente le misure attuative, con garanzia della presenza in sede di almeno un dipendente per ciascun servizio.

Con decreti n. 29 del 28 luglio e 30 del 3 agosto 2020 il Presidente del Tar Piemonte ha disposto l'apertura degli uffici al pubblico nel mese di agosto nei giorni di lunedì, mercoledì e venerdì dalle 9 alle 12 e dalle 14 alle 15, con presenza del personale in sede nella misura non inferiore al 50% della prestazione lavorativa complessiva mensile e garanzia della presenza di almeno una unità di personale per ciascun servizio.

A seguito della ripresa della celebrazione delle udienze in presenza, con decreto n. 31

del 2 settembre 2020, l'orario di apertura al pubblico della sede è stato esteso dalle ore 9 alle ore 12 dal lunedì al venerdì e dalle ore 14 alle ore 15 il lunedì ed il giovedì, rimanendo confermata comunque la possibilità per gli avvocati di inviare richieste a mezzo Processo Amministrativo Telematico, nonché agli indirizzi mail e recapiti telefonici pubblicizzati, con garanzia di pronto riscontro delle stesse con modalità informatiche a distanza, messaggi PEC e comunicazioni di cortesia. Si è disposto inoltre l'obbligo per personale, magistrati e utenza esterna di osservare le regole sul distanziamento interpersonale e di utilizzo della mascherina, pena, in caso di inosservanza, l'allontanamento dagli Uffici.

Con l'incremento dell'incidenza dell'epidemia nel mese di ottobre 2020, (cd. "seconda ondata"), il Segretariato generale della Giustizia Amministrativa in data 6 ottobre con nota prot. 18012, condivisa con le Organizzazioni Sindacali, ha dettato una nuova disciplina in materia di prestazione lavorativa del personale, prevedendo l'alternanza della prestazione in presenza con due giorni e tre giorni in *smart working* a settimane alterne, individuando nel contempo le prestazioni non erogabili in modalità agile, da rendersi totalmente in presenza. Con successiva nota prot. n. 19581 del 20 ottobre 2020 il Segretariato generale ha disposto che, a discrezione del dirigente dell'Ufficio, fosse possibile aumentare le giornate di prestazioni erogabili in modalità "lavoro agile" a tre giorni a settimana e, ove la situazione epidemica lo renda necessaria, a tre giorni e quattro giorni a settimane alterne.

A seguito dell'ulteriore riacutizzarsi dell'emergenza epidemiologica, delle conseguenti disposizioni nazionali e della collocazione del Piemonte, con ordinanza del Ministro della Salute del 4 novembre 2020 nella c.d. "zona rossa", nonché della sospensione delle udienze in presenza, con decreto n. 37 del 5 novembre 2020 il Presidente del Tar Piemonte ha disposto la chiusura al pubblico della sede fino al 3 dicembre 2020 con accesso dell'utenza esclusivamente su appuntamento, con garanzia di continuità dei servizi essenziali mediante il sistema SIGA e mediante un presidio della sede, nonché la possibilità per l'utenza di inviare richieste e comunicazioni a mezzo Processo Amministrativo Telematico e mediante i recapiti mail, PEC e telefono opportunamente

pubblicizzati; è inoltre disposta l'applicazione del lavoro agile al personale nella massima estensione possibile, con delega al Segretario generale per l'attuazione delle misure organizzative necessarie. Tali misure sono state prorogate con decreto n. 39 del 4 dicembre a tutto il mese di dicembre 2020 e sono tuttora applicate a seguito del protrarsi dell'emergenza.

Organico del personale in servizio

Personale di magistratura

Presidente Tribunale: Vincenzo Salamone

Presidente 2[^] Sezione: Carlo Testori

Magistrati: Savio Picone, Silvia Cattaneo, Paola Malanetto, Flavia Risso, Angelo Roberto Cerroni, Marcello Faviere, Valentina Caccamo

Personale amministrativo

Segretario Generale: Nadia Palma

Funzionari: Simonetta Giordano (in comando), Gaetana Alparone, Tonia Pezone, Roberta Marion, Valeria Privitera, Mariagrazia D'Amico, Nunziatina Licari

Assistente Tecnico Informatico: Nella Boccaccio

Assistenti amministrativi: Angela Portone, Simonetta Armani, Rosa Ottino, Antonietta Totino, Guido Roberto, Lucia Cardaropoli

Operatori: Michele Zullo, Lazzaro Voto, Isabella Foli, Cristina Gabetti

Ausiliari: Giuseppe Filippone, Moreno Demarie

Tirocinanti ex articolo 73 del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69

Dal 1° febbraio 2021 sono stati avviati i tirocini formativi delle dott.sse Federica Gatto e Stella Monegato.

CALENDARIO UDIENZE 2021

I SEZIONE

GENNAIO

13 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00
27 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00

FEBBRAIO

10 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00
24 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00

MARZO

10 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00
24 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00

APRILE

14 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00

MAGGIO

12 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00
26 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00

GIUGNO

9 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00
23 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00

LUGLIO

7 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00
29 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00

SETTEMBRE

8 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00
22 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00

OTTOBRE

6 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00
20 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00

NOVEMBRE

10 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00
24 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00

DICEMBRE

15 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.00

CALENDARIO UDIENZE 2021

II SEZIONE

GENNAIO

12 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30
26 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30

FEBBRAIO

9 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30
23 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30

MARZO

17 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30
31 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30

APRILE

13 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30
28 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30

MAGGIO

11 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30
25 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30

GIUGNO

8 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30
22 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30

LUGLIO

6 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30
28 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00

SETTEMBRE

8 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00
21 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30

OTTOBRE

5 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30
19 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30

NOVEMBRE

3 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30
17 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30

DICEMBRE

1 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30
14 CAMERA DI CONSIGLIO h. 9.00 – UDIENZA PUBBLICA h. 11.30



Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

IL PRESIDENTE

Decreto n. 33/2020

Vista la legge n. 186/1982 e ss.mm.ii.;

Visto il c.p.a.;

Visto l'art. 2 della delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa del 18 gennaio 2013, il quale prevede che all'inizio di ciascun anno il Presidente del T.A.R. provveda alla ripartizione delle materie tra le sezioni secondo criteri di omogeneità e connessione, nonché armonizzando, sul piano qualitativo e quantitativo, il carico di lavoro complessivamente attribuito alle diverse sezioni;

Visti i criteri di classificazione dei ricorsi giurisdizionali secondo l'individuazione delle materie fissata dal "Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa - SIGA" stabilita in accordo con l'ISTAT;

Ritenuta la necessità di apportare modifiche al decreto n. 21/2019, per ragioni di riequilibrio dei ruoli e per affinità fra le materie, conformemente ai criteri di ripartizione fissati nella predetta delibera.

Sentito il Presidente della Sezione Seconda;

D E C R E T A

Art. 1

Con decorrenza dal 1° novembre 2020 la competenza per materia delle due sezioni è così stabilita:

SEZIONE PRIMA

Appalti di lavori, forniture e servizi di stazioni appaltanti diverse da Comuni, Province, Città Metropolitana e relative società partecipate (non rileva lo svolgimento della procedura concorsuale da parte di SCR)

Autorità indipendenti

Enti pubblici e società partecipate

Farmacie

Forze Armate e Polizia di Stato

Immigrazione e Cittadinanza

Magistrati

Misure amministrative di contrasto alla criminalità organizzata

Ordinanze contingibili e urgenti

Pubblico Impiego e Concorsi (esclusi quelli per l'accesso ai ruoli della Pubblica Istruzione)

Sanità, Servizio Sanitario Nazionale e Assistenza pubblica

Servizi pubblici

Sicurezza pubblica (compresi i provvedimenti in materia di detenzione e porto d'armi e le autorizzazioni di P.S. in genere)

Trasporti pubblici

Università ed Istituti di specializzazione e ricerca di livello universitario, compresi concorsi, esami, i rapporti di impiego e di servizio

Vittime del dovere

Accesso ai documenti, decreti ingiuntivi, esecuzione di ordinanze e sentenze, ottemperanza al giudicato e silenzio nelle materie di competenza della Sezione

Ottemperanza a giudicati dell'AGO nei confronti di Amministrazioni statali

Materie non espressamente attribuite alla Sezione Seconda

SEZIONE SECONDA

Ambiente ed ecologia, comprese cave, gestione dei rifiuti e tutela dei beni culturali, delle bellezze naturali e del paesaggio

Agricoltura e foreste

Appalti di lavori, forniture e servizi di Comuni, Province, Città Metropolitana e relative società partecipate (non rileva lo svolgimento della procedura concorsuale da parte di SCR)

Autorizzazioni e Concessioni

Caccia e Pesca

Cinematografia, teatro, spettacoli e sport

Circolazione stradale e Viabilità

Commercio, artigianato, industria e lavoro

Contabilità pubblica (compresi i contributi)

Demanio statale, regionale, provinciale e comunale

Edilizia e Urbanistica

Edilizia residenziale pubblica, gestione alloggi e assegnazioni aree

Elezioni

Igiene e sicurezza sul lavoro

Monopoli di Stato, lotto, lotterie e giochi (ad eccezione dei provvedimenti di pubblica sicurezza)

Opere pubbliche, Espropriazioni e Occupazioni per pubblica utilità, Requisizioni

Professioni e mestieri (compresa l'iscrizione agli albi)

Pubblica istruzione (con esclusione di Università, Istituti di specializzazione e ricerca di livello universitario), esami e relativi concorsi

Telecomunicazioni, stazioni radio

Accesso ai documenti, decreti ingiuntivi, esecuzione di ordinanze e sentenze, ottemperanza al giudicato e silenzio nelle materie di competenza della Sezione.

Ottemperanza a giudicati dell'AGO nei confronti di Amministrazioni diverse da quelle statali

Art. 2

Nel caso di ricorsi connessi il Presidente provvederà alla riunione presso unica sezione in deroga alla ripartizione, di regola mediante attrazione alla sezione presso la quale è assegnato il ricorso con deposito più risalente.

Art. 3

Il Presidente si riserva di modificare in corso d'anno la ripartizione delle materie assegnate alle sezioni:

a) quando ciò sia necessario al fine di evitare ricorrenti dubbi sulla ripartizione dei ricorsi;

- b) per sopravvenute innovazioni normative o pronunce della Corte costituzionale;
- c) per riequilibrare il carico di lavoro fra le due sezioni.

Art. 4

Nei casi dubbi, l'assegnazione sarà disposta dal Presidente.

Art. 5

I ricorsi per revocazione sono assegnati a Sezione diversa da quella che ha pronunciato la sentenza impugnata.

Art. 6

La Segreteria Affari Generali curerà la comunicazione del presente decreto al Presidente della Sezione Seconda, ai Magistrati, all'Ufficio ricezione ricorsi e ai Direttori di Segreteria delle Sezioni interne.

Il predetto Ufficio è altresì incaricato di rendere noto il presente decreto mediante affissione all'albo del Tribunale, nei locali delle Segreterie e nella sala Avvocati, nonché mediante pubblicazione sul sito internet della Giustizia Amministrativa.

Il presente decreto è comunicato al Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

Torino, 24 settembre 2020

Il Presidente
Vincenzo Salamone



Indice

Relazione del Presidente del Tar Piemonte

Nota e relazione del Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Torino

Relazione dell'Avvocato distrettuale dello Stato di Torino

Relazione del Presidente dell'Associazione degli Avvocati Amministrativisti del Piemonte

Rassegna di giurisprudenza

Dati statistici

Pandemia di Covid-19 e Giustizia Amministrativa - L'esperienza del Tar Piemonte

Composizione del Tar Piemonte

Calendario udienze 2021 della Prima e della Seconda sezione

Decreto di ripartizione delle materie