



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE

RASSEGNA MENSILE

Provvedimenti pubblicati

Settembre

2022

La giurisprudenza amministrativa

Anno 2022

Ufficio del Processo

Selezione sentenze e redazione massime:
dott.ssa Mariagrazia D'Amico

Sommario

AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI.....	5
T.A.R. Piemonte, sez. I, 30/09/2022, (ud. 21/09/2022), n. 772 - Pres. Prosperi, Est. Malanetto	5
CONCESSIONE AUTOSTRADALE – CONCESSIONE TRAFORO FREJUS - CONTRIBUTO ART.....	5
AMBIENTE	5
T.A.R. Piemonte, sez. II, 20/09/2022, (ud. 25/05/2022), n. 736 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo	5
IMPIANTO TRATTAMENTO RIFIUTI PER LA PRODUZIONE DI BIOMETANO E COMPOST - PROVVEDIMENTO AUTORIZZATORIO UNICO REGIONALE – GIUDIZIO DI COMPATIBILITA' AMBIENTALE – BILANCIAMENTO DI INTERESSI.....	5
T.A.R. Piemonte, sez. II, 20/09/2022, (ud. 25/05/2022), n. 737 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo	6
DISCARICA PER RIFIUTI SPECIALI NON PERICOLOSI - AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE - ISTANZA DI VARIANTE NON SOSTANZIALE - SILENZIO ASSENSO ART. 29-NONIES, COMMA 1, DEL D.LGS. N. 152/2006 – OBBLIGO DI CONCLUDERE PROCEDIMENTO	6
AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	7
T.A.R. Piemonte, sez. II, 1/09/2022, (ud. 21/06/2022), n. 723 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo	7
MINIERE – CONCESSIONI – PRESENTAZIONE DI PIU' DOMANDE DI CONCESSIONE IN CONCORRENZA FRA LORO	7
DEMANIO E PATRIMONIO.....	8
T.A.R. Piemonte, sez. II, 20/09/2022, (ud. 08/03/2022), n. 741 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo	8
BENI PUBBLICI - PASCOLI COMUNALI.....	8
EDILIZIA ED URBANISTICA	9
T.A.R. Piemonte, sez. II, 1/09/2022, (ud. 05/07/2022), n. 720 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo	9
ROULOTTE AD USO ABITAZIONE – REQUISITO DELLA PRECARIETA' – TITOLO EDILIZIO	9
T.A.R. Piemonte, sez. II, 1/09/2022, (ud. 25/05/2022), n. 721 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo	9
ORDINE DI DEMOLIZIONE – INDICAZIONE AREA DA ACQUISIRE AL PATRIMONIO ENTE.....	9
T.A.R. Piemonte, sez. II, 1/09/2022, (ud. 21/04/2022), n. 722 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo	9
VARIANTE P.R.G.C. – DISCREZIONALITA'.....	9

T.A.R. Piemonte, sez. II, 22/09/2022, (ud. 08/02/2022), n. 745 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo	10
PERMESSO DI COSTRUIRE IN DEROGA – PREAVVISO DI RIGETTO – DIRITTI PARTECIPATIVI	10
T.A.R. Piemonte, sez. II, 30/09/2022, (ud. 21/06/2022), n. 768 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo	10
CONDIZIONI DELL’AZIONE - INTERESSE AD AGIRE – TITOLI EDILIZI	10
ELEZIONI	11
T.A.R. Piemonte, sez. II, 29/09/2022, (ud. 28/09/2022), n. 762 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo	11
ELEZIONI COMUNALI – CONDANNA DEL RICORRENTE PER LITE TEMERARIA ART. 26 C.P.A.	11
T.A.R. Piemonte, sez. II, 29/09/2022, (ud. 28/09/2022), n. 763 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo	11
ELEZIONI COMUNALI – COMUNI CON POPOLAZIONE INFERIORE A 5.000 ABITANTI - QUOTA DI GENERE.....	11
T.A.R. Piemonte, sez. II, 29/09/2022, (ud. 28/09/2022), n. 765 - Pres. Bellucci, Est. Faviere	11
RIPARTIZIONE GIURISDIZIONE	11
PATENTE DI GUIDA	12
T.A.R. Piemonte, sez. II, 15/09/2022, (ud. 07/09/2022), n. 734 - Pres. Bellucci, Est. Riso	12
GIURISDIZIONE - POTERE DEL PREFETTO - DINIEGO NULLA OSTA CONSEGUIMENTO NUOVA PATENTE – REQUISITI ART. 120 C.D.S.	12
PUBBLICO IMPIEGO	12
T.A.R. Piemonte, sez. I, 12/09/2022, (ud. 07/09/2022), n. 732 - Pres. Bellucci, Est. Arrivi	12
AZIENDA SANITARIA LOCALE – IMPIEGATI DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE – MOBILITA’ ESTERNA - GIURISDIZIONE.....	12
T.A.R. Piemonte, sez. I, 12/09/2022, (ud. 09/06/2022), n. 733 - Pres. FF. Malanetto, Est. Riso	13
INDENNITÀ DI BUONUSCITA – BENEFICIO ECONOMINO ART. 6-BIS D.L. N. 387 DEL 1987 – APPLICABILITA’.....	13

AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

T.A.R. Piemonte, sez. I, 30/09/2022, (ud. 21/09/2022), n. 772 - Pres. Prosperi, Est. Malanetto

CONCESSIONE AUTOSTRADALE – CONCESSIONE TRAFORO FREJUS - CONTRIBUTO ART

Quanto alla specifica problematica qui dedotta (il fatturato ricavato con la concessione del traforo del Fréjus), premesso che evidentemente l'infrastruttura autostradale che collega Italia e Francia per il tramite del traforo è inevitabilmente una realtà unitaria con la tratta autostradale dal punto di vista tanto fisico che gestionale, le specifiche problematiche derivanti dal suo assoggettamento, anche, ad una disciplina di matrice internazionale e la tesi della loro sostanziale non interferenza con la generalizzata competenza ART in materia di infrastrutture autostradali sono già state espressamente vagliate e respinte da questo TAR nella decisione n. 334/2021 in cui si legge: "Con riferimento ad un analogo caso questo Tribunale ha già avuto modo di evidenziare che il solo fatto che il sistema tariffario per la gestione di una infrastruttura del genere sia affidato a regolazioni pattizie (anche di carattere internazionale) non è sufficiente a sottrarre il complesso di tali attività dall'ambito di intervento della ART".

Certamente irrilevante risulta la sussistenza della convenzione tra ANAS e SITAF, posto che la maggior parte delle esistenti autostrade sono tuttora regolate da convenzioni stipulate decenni addietro tra il gestore e l'ANAS, convenzioni che tuttavia sono e restano atti di natura contrattuale, non certo impermeabili ad ogni sopravvenienza normativa e tanto meno a complessive nuove regolamentazioni di sistema del settore (ex pluribus Tar Piemonte n. 127/2019; Cons. St. sez. VI. nn. 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 247/2021).

Quanto alla convenzione italo-francese, premesso che la stessa è stata recepita con legge ordinaria e, ove recasse condizioni incompatibili con la sopravvenuta disciplina nazionale delle concessioni, potrebbe anche porsi in astratto il problema dell'ordinario criterio di abrogazione per incompatibilità tra leggi ordinarie di pari grado (salva facoltà dello Stato di intervenire in termini specifici, ovvero aggiornare l'accordo con la Francia), in verità, dal contenuto effettivo e globale della convenzione ratificata con l. n. 878/1972 (cfr. doc. 9 di parte ricorrente), in alcun modo si evince la paventata incompatibilità "strutturale" tra la convenzione italo-francese e la sopravvenuta disciplina nazionale della regolazione in materia.

La gestione di una infrastruttura di questo tipo, per sua fisiologica natura, è destinata a lunghissimi tempi di durata, viene correttamente concepita come dinamica, cioè contempla, con sistemi condivisi di concertazione, un costante aggiornamento di regole e disciplina, nel rispetto delle norme nazionali; potrebbero restare preclusi in materia solo eventuali frontali contrasti con le esigenze di una gestione comune, i quali non vengono tuttavia neppure prospettati in ricorso e sono ben difficilmente immaginabili in relazione ad un sistema regolatorio che si conforma a modelli economici generalmente accettati e trova le sue radici in normative europee.

AMBIENTE

T.A.R. Piemonte, sez. II, 20/09/2022, (ud. 25/05/2022), n. 736 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo

IMPIANTO TRATTAMENTO RIFIUTI PER LA PRODUZIONE DI BIOMETANO E COMPOST - PROVVEDIMENTO AUTORIZZATORIO UNICO REGIONALE – GIUDIZIO DI COMPATIBILITA' AMBIENTALE – BILANCIAMENTO DI INTERESSI

Secondo il consolidato insegnamento giurisprudenziale, le valutazioni svolte dagli enti nel corso del giudizio di compatibilità ambientale si caratterizzano per un amplissimo grado di discrezionalità non solo tecnica, ma anche amministrativa e istituzionale sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera o del progetto, per cui possono essere oggetto di sindacato giurisdizionale solo in presenza di manifesta illogicità, arbitrarietà o irragionevolezza, nonché macroscopico travisamento dei fatti (Cons. di Stato, Sez. III, 2.11.2016, n. 1225).

Seppure è evidente la rilevanza nell'ordinamento nazionale ed europeo che deve essere riconosciuta al "principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili" – per cui, anche in sede di valutazione di compatibilità ambientale, il giudizio dell'amministrazione deve essere svolto in modo analitico e non mediante formule stereotipe (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 10.05.2018, n. 2805; Id., 3.11.2015, n. 5001) – il Collegio non ritiene che detto principio renda la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile sempre prevalente sulle esigenze di tutela ambientale, perché ciò comporterebbe di fatto "la sterilizzazione (e, quindi, la negazione) del bilanciamento di interessi cui è istituzionalmente preposta l'autorità competente in materia di VIA (peraltro, anch'essa sulla scorta di specifiche direttive europee)" (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 12.11.2021, n. 7550). Non è dunque possibile sostenere che gli obiettivi di sviluppo e valorizzazione della risorsa energetica rinnovabile prevalgano automaticamente sulla salvaguardia di altri interessi parimenti meritevoli di ampia protezione.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 20/09/2022, (ud. 25/05/2022), n. 737 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo

DISCARICA PER RIFIUTI SPECIALI NON PERICOLOSI - AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE - ISTANZA DI VARIANTE NON SOSTANZIALE - SILENZIO ASSENSO ART. 29-NONIES, COMMA 1, DEL D.LGS. N. 152/2006 – OBBLIGO DI CONCLUDERE PROCEDIMENTO

L'applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso è esclusa, innanzitutto, dalla disciplina generale contenuta nel comma 4 dell'art. 20, l. 241/90, che non prevede l'operatività di tale meccanismo ad atti e procedimenti riguardanti l'ambiente, materia nella quale rientra a pieno titolo il procedimento in esame (cfr. T.A.R. Veneto, Sez. II 10.12.2021, n. 1491). Peraltro, l'art. 29 nonies, comma 1, del D.lgs.152/2006 non introduce alcun meccanismo di silenzio assenso, ma stabilisce soltanto che, in caso di modifiche ritenute sostanziali dall'amministrazione, questa ne dia notizia al gestore entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione di variazione ricevuta, ai fini dei previsti adempimenti di legge; decorso tale termine, il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate. La norma, pertanto, contempla la mera facoltà per il richiedente di procedere con le variazioni progettate, senza però prevedere alcuna perentorietà del termine concesso all'amministrazione, e senza stabilire in termini inequivoci che decorso detto termine l'autorizzazione richiesta debba intendersi resa (cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I 24.09.2021, n. 2667).

L'obbligo di concludere il procedimento implica che nel termine previsto siano posti in essere tutti gli atti strumentali a tal fine necessari – compresi quelli istruttori – la cui adozione non comporta alcuno slittamento del termine finale laddove ciò non sia espressamente previsto e non vengano in rilievo ipotesi di interruzione o sospensione del termine. Nel sistema delineato dall'art. 2 della legge n. 241/1990, dette ipotesi sono tipiche e di stretta interpretazione (TAR Lazio, Roma, sentenza n. 1461/2019; TAR Genova, sentenza n. 233/2020), per cui, laddove le stesse non siano previste da alcuna disposizione normativa, il procedimento deve comunque concludersi entro il termine previsto dalla legge, quali che siano gli esiti (cfr. TAR Piemonte, sentenza 12.04.2022, n. 345). Tanto anche al fine di consentire agli istanti di valutare, alla luce dei riscontri forniti dall'amministrazione, la fondatezza o meno delle proprie doglianze e di impugnare l'eventuale provvedimento sfavorevole (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 10.02.2021, n. 859; Cons. Stato, Sez. VI, 7.06.2018 n. 3460). In caso contrario, sarebbero private di ogni efficacia le disposizioni previste dalla legge n. 241/1990 che pongono, in capo alla pubblica amministrazione, l'obbligo di concludere il procedimento entro un termine prefissato, disposizioni che, ai sensi dell'art. 29 della stessa legge, attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione e sono diretta applicazione del precetto costituzionale di cui all'art. 97, comma 2 della carta costituzionale, secondo cui "i pubblici uffici sono organizzati (...) in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI

T.A.R. Piemonte, sez. II, 1/09/2022, (ud. 21/06/2022), n. 723 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo

MINIERE – CONCESSIONI – PRESENTAZIONE DI PIU' DOMANDE DI CONCESSIONE IN CONCORRENZA FRA LORO

Il R.D. n. 1443/1927 (Norme di carattere legislativo per la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno) prevede che non sia possibile conferire due concessioni sovrapponibili per lo stesso minerale e sul medesimo giacimento; ai sensi dell'art. 14, infatti, la possibilità di soddisfare più richieste di concessione sulla stessa area è ammessa solo a condizione che esse abbiano ad oggetto "sostanze minerali diverse". L'art. 11 stabilisce, a completamento del quadro, che "nei limiti dei terreni compresi in un permesso di ricerca o in una concessione può essere dato altro permesso di ricerca, ma per sostanze diverse e sempreché i nuovi lavori non siano incompatibili con quelli della ricerca o della concessione preesistenti".

Tale corpus normativo si limita a porre il divieto di sovrapposizione delle concessioni minerarie, ma non si occupa di disciplinare l'ipotesi in cui vengano contestualmente presentate due o più domande per il medesimo giacimento e sia necessario, quindi, stabilire quale sia da preferire rispetto alle altre. Allo stesso modo, neppure il D.P.R. n. 382/1994 – che reca la "Disciplina dei procedimenti di conferimento dei permessi di ricerca e di concessioni di coltivazione di giacimenti minerari di interesse nazionale e di interesse locale" – prende in considerazione l'ipotesi di più istanze in concorrenza tra loro, che rimane, pertanto, priva di un'apposita disciplina.

Rilevata detta lacuna, l'amministrazione ha stabilito di risolvere il conflitto tra più domande di concessione in concorrenza tra loro attraverso la valutazione della maggiore o minore "capacità tecnico-economica" delle ditte richiedenti, fondando tale scelta sulla valorizzazione del contenuto dell'art. 10, comma 2 del DPR 1994, a mente del quale "la concessione di un giacimento può essere rilasciata a chi abbia l'idoneità tecnica ed economica a condurre l'impresa", nonché sul carattere prevalente di tale criterio, espressamente contemplato anche nella disciplina relativa alle cave e alla coltivazione di idrocarburi di cui alla legge n. 6/1957, passibile di estensione analogica all'ipotesi in esame.

Tale modus procedendi è illegittimo sotto più profili.

In primo luogo, la decisione di selezionare il migliore progetto di coltivazione della miniera attraverso la valutazione della sola capacità tecnico-economica delle ditte concorrenti, anche in pretesa analogia con la regolamentazione prevista per le cave e la coltivazione di idrocarburi, si risolve in una definizione a posteriori delle regole di valutazione delle domande degli operatori economici, in violazione dei principi di trasparenza della procedura e par condicio, che impongono la predeterminazione dei criteri adottati dall'amministrazione per selezionare, in caso di concorrenza di più istanze, quella meritevole di essere accolta. Criteri che, inoltre, devono essere resi conoscibili ex ante a tutti i soggetti potenzialmente interessati allo sfruttamento economico della risorsa mineraria, tramite adeguate forme di pubblicità, in quanto è proprio tale conoscibilità che garantisce "le ineludibili esigenze di certezza, prevedibilità e "calcolabilità" delle conseguenze (effetti) connesse al compimento di determinate azioni e condotte (fatti)" orientando le scelte imprenditoriali e perseguendo, altresì, gli interessi metaindividuali presidiati dall'autorità pubblica (così, TAR Campania, Napoli, Sez. VI, 25.03.2022, n. 1989).

Peraltro, l'amministrazione ha finito per coniare una disciplina ad hoc non solo affetta dai vizi sopra indicati, ma anche illegittimamente rimessa a una decisione assunta nel corso del procedimento – segnatamente, nella prima conferenza di servizi fissata per la valutazione dell'istanza di VIA presentata dalla ricorrente – e sottratta, in questo modo, alla valutazione e alle scelte decisionali dell'organo regionale competente alla regolamentazione dell'attività mineraria.

Conferma di tale conclusione si rinviene, altresì, nella disciplina della titolarità del bene in questione e alle conseguenze ad essa collegate. In base all'art 826, comma 2, cod. civ., rientrano nel patrimonio indisponibile dello Stato le miniere e "le cave e torbiere", ma queste ultime solo quando la loro disponibilità venga "sottratta al proprietario del fondo". Mentre i giacimenti appartenenti alla categoria delle miniere sono pubblici, le cave

e torbiere sono di regola “lasciate in disponibilità del proprietario del suolo” ai sensi dell’art. 45 del RD n. 1443/1927, venendo incluse nel patrimonio indisponibile dello Stato, tramite la procedura di avocazione, soltanto nel caso in cui non sia intrapresa la coltivazione della cava o della torbiera, ovvero non sia dato ad esse sufficiente sviluppo. Alla natura privata della proprietà della cava consegue che, per il suo esercizio, è necessaria una mera autorizzazione, trattandosi di attività rientrante nelle facoltà dominicali e nel godimento del bene da parte di chi ne è titolare.

Tale distinzione assume, nel caso sub iudice, diretta rilevanza e dà ragione dell’impossibilità di applicare analogicamente la disciplina delle cave (in particolare, il Regolamento Regionale 11/R) all’attività estrattiva nelle miniere. Poiché queste ultime rientrano tra i beni pubblici, il loro sfruttamento è consentito solo tramite apposita concessione, che deve essere rilasciata dall’amministrazione all’esito di procedure atte a garantire imparzialità, trasparenza e par condicio tra più soggetti che eventualmente si ponessero in concorrenza tra loro. La giurisprudenza ha infatti evidenziato che, anche per le concessioni di beni pubblici suscettibili di produrre utilità economiche (siano essi del demanio ovvero del patrimonio indisponibile dello Stato, delle regioni o dei comuni), l’amministrazione ha l’obbligo di ricorrere a procedure competitive, trattandosi di affidare attività suscettibili di sfruttamento a terzi operanti nel libero mercato (cfr. Adunanza Plenaria n. 5/2013). Pertanto, laddove più operatori economici siano contestualmente interessati alla coltivazione di una miniera, la scelta tra più domande non può limitarsi alla sola valutazione della minore o maggiore capacità tecnico-economica dei concorrenti, ma deve ispirarsi ed essere condotta alla stregua dei principi sopra richiamati, trattandosi di assegnare a un soggetto privato il vantaggio economicamente rilevante derivante dall’attività estrattiva.

Diversamente, la disciplina delle cave è articolata in relazione alle caratteristiche di un bene privato, che appartiene al titolare del fondo, e la cui coltivazione è soggetta a semplice autorizzazione: ciò che conta è solo l’idoneità tecnico-economica allo sfruttamento della cava, onde evitare, quale conseguenza dell’inattività del titolare, l’avocazione della stessa al patrimonio indisponibile dello Stato; non vi sono, pertanto, domande in concorrenza, né conseguentemente la necessità di dirimere tale situazione.

DEMANIO E PATRIMONIO

T.A.R. Piemonte, sez. II, 20/09/2022, (ud. 08/03/2022), n. 741 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo

BENI PUBBLICI - PASCOLI COMUNALI

Con deliberazione di Consiglio Comunale, il Comune si è dotato di un apposito Regolamento Comunale per la disciplina dell’attività di pascolo sui territori comunali adibiti a tale scopo e interamente soggetti a uso civico. All’art. 3, in particolare, sono definiti i carichi pascolivi ammissibili, stabilendosi che “i carichi medi di bestiame per ogni singolo comprensorio di pascolo sono definiti dal Piano Pastorale Comunale. Ogni lotto può essere utilizzato da un numero di U.B.A. non inferiore all’80% e non superiore al 120% del carico medio definito da regolamento”. All’art. 8 è poi previsto che “non può essere per nessuna ragione superato il carico di bestiame stabilito dal presente Regolamento” (i.e. dal Piano Pastorale, ivi richiamato e che in parte è presente come allegato).

La complessiva disciplina che governa lo svolgimento della procedura selettiva è basata sul criterio del carico mantenibile massimo di U.B.A., utilizzato quale riferimento per il calcolo del numero di capi di bestiame da monticare. Tale previsione è palesemente in contrasto con quanto previsto dal Regolamento Comunale all’art. 3, che, nell’individuare i carichi pascolivi, richiama il criterio del carico medio di bestiame, rapportando a quest’ultimo la misura non inferiore all’80% e non superiore al 120% di U.B.A. da calcolarsi ai fini dell’utilizzo ammesso del lotto.

La regola è chiara nei suoi contenuti e il carattere vincolante di tale previsione risulta non solo dal tenore della stessa, che non contempla eccezioni, ma anche dall’art. 8 del Regolamento medesimo, in base al quale “non può essere per nessuna ragione superato il carico di bestiame stabilito dal presente Regolamento”.

Quest'ultima disposizione deve essere letta in correlazione con il citato art. 3, per cui va intesa sia nell'ovvio significato di non consentire l'adozione di un rapporto di conversione numero capi/U.B.A. diverso da quello ivi indicato, che è modificabile esclusivamente con atto regolamentare – conforme, a sua volta, ai limiti fissati a livello normativo (Decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali n. 1420 del 26.02.2015), come eventualmente derogati dalle Regioni – sia nel senso di impedire uno sfruttamento del pascolo in misura diversa da quella appositamente fissata e, come visto, incentrata sul criterio del carico medio di bestiame. La discrezionalità dell'amministrazione nell'elaborazione delle disposizioni che disciplinano lo svolgimento della procedura non può dunque spingersi sino a modificare la definizione di criteri posti a monte da fonti regolamentari, peraltro espressamente richiamate nell'Avviso Pubblico e, prima ancora, nella deliberazione n. 12/2021.

EDILIZIA ED URBANISTICA

T.A.R. Piemonte, sez. II, 1/09/2022, (ud. 05/07/2022), n. 720 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo

ROULOTTE AD USO ABITAZIONE – REQUISITO DELLA PRECARIETA' – TITOLO EDILIZIO

Il requisito della precarietà, al quale la legge condiziona l'esenzione dal regime autorizzatorio per i nuovi fabbricati, non dipende dalla maggiore o minore amovibilità delle parti che compongono il manufatto, ma dalla concreta destinazione funzionale e dall'interesse finale al cui soddisfacimento è destinato (TAR Piemonte, Sez. II, 8.10.2021, n. 892; Id, 15.03.2021, n. 281). Ne consegue che, se la costruzione è realizzata per rispondere a esigenze non contingenti e perduranti nel tempo, non può beneficiare del regime proprio delle opere precarie, anche ove realizzata con materiali facilmente amovibili, ma va considerata idonea ad alterare lo stato dei luoghi con sicuro incremento di carico urbanistico (cfr. T.A.R. Piemonte, II, 19.03.2021, n. 308; Id., 29.4.2019, n. 511).

Alla luce di tali considerazioni, deve riconoscersi come una struttura adibita ad abitazione, sebbene fissata su ruote, possieda i requisiti dell'insediamento abitativo residenziale idoneo a modificare l'ambiente esterno e, pertanto, per la sua installazione debba essere previamente acquisito il titolo abilitativo (cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. II, 26.07.2022, n. 688; T.A.R. Liguria, Sez. I, 20.1.2021, n. 55). L'obbligo del permesso di costruire, infatti, può escludersi soltanto quando il manufatto prefabbricato su ruote sia destinato a sopperire a necessità meramente contingenti e transitorie, per essere subito dopo rimosso e trasferito altrove.

Infine, anche il riporto e la stesura di materiale ghiaioso sul terreno rientrano nell'ambito della categoria della trasformazione edilizia e richiedono la previa acquisizione di apposito titolo, poiché, risultando preordinati alla modifica dello stato dei luoghi e della precedente destinazione d'uso, creano un nuovo assetto urbanistico (Cons. di Stato, Sez. VI, 03.07.2018, n. 4066; Cons. di Stato, Sez. V, 22.12.2005, n. 7343).

T.A.R. Piemonte, sez. II, 1/09/2022, (ud. 25/05/2022), n. 721 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo

ORDINE DI DEMOLIZIONE – INDICAZIONE AREA DA ACQUISIRE AL PATRIMONIO ENTE

Ritiene il Collegio di dover dare continuità al diffuso indirizzo giurisprudenziale, recentemente ribadito da questa Sezione (cfr. sent. 709 del 17.08.2021) e da cui non vi è motivo per discostarsi, secondo cui l'omessa o imprecisa indicazione dell'area che viene acquisita ai sensi del citato art. 31, comma 3 del DPR n. 380/2001 non costituisce ragione di illegittimità dell'ingiunzione a demolire, in quanto una più puntuale individuazione ben potrà essere compiuta nei successivi atti adottati dall'amministrazione per l'acquisizione del bene, di cui costituisce elemento necessario (cfr. ex multis, Cons. di Stato, Sez. VI, 23.11.2017, n. 5471).

T.A.R. Piemonte, sez. II, 1/09/2022, (ud. 21/04/2022), n. 722 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo

VARIANTE P.R.G.C. – DISCREZIONALITA'

La decisione di non sottoporre la variante parziale alla procedura di V.A.S. è stata adottata sulla base dei pareri espressi in merito dalla Provincia, dall'ARPA e dall'ASL, che hanno attestato, sotto diversi profili, la compatibilità degli interventi previsti dalla variante – definiti di modesta entità – con la situazione ambientale

preesistente, non ritenuti di impatto tale da “alterare in modo significativo il quadro delle pressioni ambientali verso il territorio”.

Gli enti deputati ad esprimersi in merito, ciascuno per le proprie competenze, hanno quindi concluso che la natura della variante – stante la restituzione alla destinazione agricola di una porzione del territorio comunale – fosse tale da non determinare impatti negativi, né tantomeno di entità significativa, sull’ambiente. All’autorità procedente compete un potere di valutazione tecnico-discrezionale molto ampio, da esercitarsi sulla base dei contributi acquisiti al procedimento da parte delle autorità competenti in materia ambientale, che deve necessariamente valutare e dai quali non può discostarsi, salvo previa puntuale motivazione (Cons. di Stato, Sez. I, parere n. 00567/2020).

T.A.R. Piemonte, sez. II, 22/09/2022, (ud. 08/02/2022), n. 745 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo

PERMESSO DI COSTRUIRE IN DEROGA – PREAVVISO DI RIGETTO – DIRITTI PARTECIPATIVI

L’invio della comunicazione dei motivi ostativi all’accoglimento dell’istanza risulta doveroso, trattandosi di procedimento connotato da discrezionalità e considerate le modifiche intervenute al testo dell’art. 21-octies, comma 2, della medesima legge (cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. II, 11.10.2021, n. 6376). La nuova disposizione, infatti, ha eliminato la possibilità, per i provvedimenti discrezionali, della c.d. “sanatoria processuale” o per raggiungimento dello scopo, stabilendo che “non si applica al provvedimento adottato in violazione dell’articolo 10-bis” la previsione di cui al precedente periodo, ovvero quella che vieta l’annullabilità del provvedimento qualora l’amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto di quest’ultimo “non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato” (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. I, 9.03.2021 n. 2861). La novella legislativa rafforza la concezione del preavviso di rigetto come modalità imprescindibile di partecipazione al procedimento, con la quale si è voluta “anticipare” l’esplicitazione delle ragioni del provvedimento sfavorevole alla fase endoprocedimentale, allo scopo di consentire una difesa migliore all’interessato, mirata a rendere possibile il confronto con l’amministrazione sulle ragioni da essa ritenute ostative all’accoglimento della sua istanza, ancor prima della decisione finale (cfr. Cons. di Stato, Sez. III, 8.10.2021, n. 6743; Id. 05.12.2019, n.834). In sostanza, com’è stato efficacemente sottolineato, “il Legislatore mostra di non transigere sul modulo procedimentale partecipato e sul disegno di una Amministrazione pubblica trasparente e leale con il cittadino, anche per le finalità compositive dei conflitti e deflattive del carico giudiziario che ne derivano” (cfr. Cons. di Stato, Sez. III, 11.11.2021, n. 7529).

T.A.R. Piemonte, sez. II, 30/09/2022, (ud. 21/06/2022), n. 768 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo

CONDIZIONI DELL’AZIONE - INTERESSE AD AGIRE – TITOLI EDILIZI

In relazione all’impugnazione di titoli edilizi, è intervenuta espressamente la sentenza dell’Adunanza Plenaria n. 22/2021 con conclusioni utilizzabili anche in questa sede, secondo le quali, “riafferma la distinzione e l’autonomia tra la legittimazione e l’interesse al ricorso quali condizioni dell’azione, è necessario che il giudice accerti, anche d’ufficio, la sussistenza di entrambi e non può affermarsi che il criterio della vicinitas, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell’interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall’atto impugnato”.

In sostanza, per dimostrare l’interesse ad agire è indispensabile da parte del ricorrente “fornire invece la prova del concreto pregiudizio patito e patiendo (sia esso di carattere patrimoniale o di deterioramento delle condizioni di vita o di peggioramento dei caratteri urbanistici che connotano l’area) a cagione dell’intervento edificatorio” (Cons. Stato, Sez. IV, 15.12.2017, n. 5908).

Il ricorso in esame risulta del tutto mancante di allegazioni idonee a comprovare l’interesse ad agire dei ricorrenti i quali, nel denunciare l’illegittimità della SCIA presentata dalla controinteressata, si limitano a dichiarare la loro condizione di proprietari di un edificio prossimo a quello di cui è questione.

Né tantomeno la natura dell’intervento contestato è tale da rendere palese *ictu oculi* l’eventuale pregiudizio sofferto dai ricorrenti, trattandosi della realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica fotovoltaica sull’ingombro delle scale e dei cavedi del nuovo edificio, che, secondo le valutazioni dell’amministrazione, in base all’art. 68 delle N.T.A. del P.R.G.C. vigente, risulta escluso dalla S.L.P. e dal conteggio della superficie coperta e non produce volume.

ELEZIONI

T.A.R. Piemonte, sez. II, 29/09/2022, (ud. 28/09/2022), n. 762 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo

ELEZIONI COMUNALI – CONDANNA DEL RICORRENTE PER LITE TEMERARIA ART. 26 C.P.A.

Ai fini della responsabilità aggravata, un'azione o difesa può considerarsi temeraria solo quando, oltre a essere erronea in diritto, riveli la chiara consapevolezza della non spettanza del risultato richiesto o evidenzi un grado di imprudenza, imperizia o negligenza accentuatamente anormale: in tali ipotesi, emergono atti caratterizzati dall'esercizio dell'azione in forme manifestamente eccedenti o devianti rispetto alla tutela attribuita dall'ordinamento (cfr. Cons. di Stato, Sez. VI, 21.09.2022, n. 8120).

T.A.R. Piemonte, sez. II, 29/09/2022, (ud. 28/09/2022), n. 763 - Pres. Bellucci, Est. Caccamo

ELEZIONI COMUNALI – COMUNI CON POPOLAZIONE INFERIORE A 5.000 ABITANTI - QUOTA DI GENERE

La Corte Costituzionale nella sentenza n. 62/2022, in primo luogo, si occupa di delineare il quadro normativo di riferimento, che riconosce essere disegnato graduando i vincoli – e le sanzioni per la loro violazione – a seconda delle dimensioni dei comuni, in modo tale che il rigore delle regole si attenui con il diminuire del numero di abitanti dell'ente, in ragione di tre fasce di comuni, quelli con più di 15.000 abitanti, quelli con popolazione fra 5.000 e 15.000 e quelli con meno di 5.000 abitanti.

I meccanismi attraverso cui viene promossa la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive comunali sono, oltre all'obbligo generale di assicurare la rappresentanza di entrambi i generi, la doppia preferenza di genere e la quota di lista, in forza della quale nessuno dei due sessi può essere rappresentato nelle liste di candidati in misura superiore a due terzi, con arrotondamento all'unità superiore qualora il sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi.

Ora, per i comuni con meno di 5.000 abitanti non è prevista né la doppia preferenza di genere, né la quota di lista, sicché per essi l'unica norma di promozione del riequilibrio di genere risulta essere quella generale contenuta nell'art. 71, comma 3-bis, primo periodo del T.U.E.L., secondo cui "nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi", non essendo tuttavia prevista alcuna sanzione nel caso di violazione di detta disposizione. La Consulta non ha mancato di evidenziare come l'assenza di rimedi a garanzia dell'effettività di detta pur minimale misura di promozione renda quest'ultima sostanzialmente ineffettiva nella protezione dell'interesse che mira a garantire e, in quanto tale, inadeguata a corrispondere al vincolo costituzionale dell'art. 51, primo comma, della Costituzione.

Poste queste premesse, la Corte ha ritenuto che la misura da adottare per assicurare il rispetto della parità di genere nei comuni di piccole dimensioni e, dunque, la compatibilità del sistema con i principi sanciti dalla Carta Costituzionale, fosse l'esclusione della lista formata interamente da candidati di un solo sesso, in violazione dell'obbligo di "rappresentanza di entrambi i sessi" sancito dall'art. 71, comma 3-bis, primo periodo, del T.U.E.L., non potendosi invece applicare ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, secondo un principio di proporzionalità e graduazione delle sanzioni, la regola per cui la lista è esclusa o "ridotta" nel caso in cui uno dei due generi sia rappresentato in misura superiore a 2/3.

Coerentemente, l'illegittimità costituzionale ha colpito il solo "combinato disposto degli artt. 71, comma 3-bis, t.u. enti locali e 30, primo comma, lettere d-bis) ed e), del d.P.R. n. 570 del 1960, nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti".

T.A.R. Piemonte, sez. II, 29/09/2022, (ud. 28/09/2022), n. 765 - Pres. Bellucci, Est. Faviera

RIPARTIZIONE GIURISDIZIONE

Sono devolute al giudice ordinario le controversie afferenti questioni di ineleggibilità, decadenza e incompatibilità dei candidati (concernenti diritti soggettivi di elettorato), mentre appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo le questioni afferenti alla regolarità delle operazioni elettorali, in quanto relative a posizioni di interesse legittimo.

In altri termini, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine a tutti gli atti del procedimento elettorale, dall'emanazione dei comizi elettorali sino alla proclamazione degli eletti, restando attribuita all'autorità giudiziaria ordinaria la cognizione delle controversie nelle quali si fanno valere posizioni di diritto soggettivo, quali quelle che si riconnettono al diritto di elettorato attivo o che concernono ineleggibilità, decadenze e incompatibilità.

Nel caso di specie, la richiesta di accertamento della nullità delle operazioni e delle schede elettorali relative al citato candidato eletto risulta da un lato strumentale alla richiesta principale che concerne il diritto di elettorato passivo del candidato stesso che, per conseguenza, radica la giurisdizione del giudice ordinario, dall'altro dipendente da censure generiche e inammissibili.

PATENTE DI GUIDA

T.A.R. Piemonte, sez. II, 15/09/2022, (ud. 07/09/2022), n. 734 - Pres. Bellucci, Est. Riso

GIURISDIZIONE - POTERE DEL PREFETTO - DINIEGO NULLA OSTA CONSEGUIMENTO NUOVA PATENTE - REQUISITI ART. 120 C.D.S.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale maggioritario, l'esercizio del potere amministrativo di cui all'art. 120, comma 1, del codice della strada ha carattere vincolato e la posizione del privato è di diritto soggettivo, così radicando la giurisdizione del giudice ordinario.

La Corte di Cassazione, in molte occasioni, ha infatti avuto modo di precisare che la domanda rivolta a denunciare l'illegittimità del provvedimento di revoca della patente di guida, reso dal Prefetto a carico di persona sottoposta alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, si ricollega ad un diritto soggettivo, e di conseguenza, in difetto di deroghe ai comuni canoni sul riparto della giurisdizione, spetta alla cognizione del giudice ordinario, al quale compete, nell'eventualità del fondamento della denuncia, di tutelare il diritto stesso disapplicando l'atto lesivo (Cassazione civile, sezioni unite, 14 maggio 2014 n. 10406; in senso conforme, Cassazione civile, sezioni unite n. 2446 del 2006).

A tale conclusione ha aderito anche la prevalente giurisprudenza amministrativa, rilevando che la questione relativa al possesso dei requisiti morali di cui all'art. 120 del codice della strada deve intendersi riservata alla giurisdizione del giudice ordinario, e non a quella del giudice amministrativo (tra le tante T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 10 luglio 2015 n. 1718; T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 18 giugno 2015 n. 266).

Né a conclusioni differenti si può pervenire nel caso di specie in considerazione del fatto che oggetto del ricorso in esame è non già un provvedimento di revoca della patente di guida, ma il diniego di rilascio del nulla - osta per il conseguimento di titolo abilitativo alla guida precedentemente revocato.

Uniformandosi, anche per ragioni di coerenza di sistema, alla posizione espressa in merito dalle Sezioni Unite della Cassazione (Cass. civ. Sez. Unite, 19 novembre 2020, n. 26391), il Collegio dichiara il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, ricadendo la cognizione della controversia dedotta in giudizio nella giurisdizione del giudice ordinario.

PUBBLICO IMPIEGO

T.A.R. Piemonte, sez. I, 12/09/2022, (ud. 07/09/2022), n. 732 - Pres. Bellucci, Est. Arrivi

AZIENDA SANITARIA LOCALE - IMPIEGATI DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE - MOBILITA' ESTERNA - GIURISDIZIONE

Per costante insegnamento giurisprudenziale, appartengono alla cognizione del giudice ordinario le controversie aventi ad oggetto la mobilità esterna (relativa al trasferimento del dipendente pubblico tra enti del medesimo comparto o tra enti di comparti diversi), configurandosi quest'ultima come cessione del contratto di lavoro, che si verifica nel corso di un rapporto già instaurato e non determina la costituzione di un

nuovo rapporto di pubblico impiego o una nuova assunzione, ma comporta solo la modificazione soggettiva di rapporti di lavoro già in atto (ex plurimis, Cass. Civ., Sez. Un., 29 luglio 2016, n. 15820; Id., 17 dicembre 2018, n. 32624; Cons. Stato, Sez. V, 17 gennaio 2014, n. 178; Id., Sez. III, 5 febbraio 2016, n. 462; Id., Sez. V, 14 aprile 2022, n. 2833).

T.A.R. Piemonte, sez. I, 12/09/2022, (ud. 09/06/2022), n. 733 - Pres. FF. Malanetto, Est. Riso

INDENNITÀ DI BUONUSCITA – BENEFICIO ECONOMINO ART. 6-BIS D.L. N. 387 DEL 1987 – APPLICABILITÀ

Si deve escludere che l'abrogazione di una disposizione che novella una precedente disposizione faccia rivivere la disposizione originaria.

Per l'effetto, non può ritenersi che l'abrogazione dell'art. 11 della l. n. 231 del 1990, che ha sostituito l'art. 1 comma 15-bis d.l. n. 379 del 1987, abbia determinato la riviviscenza della disposizione nell'originaria formulazione.

Piuttosto, si deve ritenere che il Codice dell'ordinamento militare, nell'abrogare l'art. 11 legge n. 231 del 1990, abbia inteso abrogare anche l'art. 1, comma 15-bis, d.l. n. 379 del 1987.

Sicché, non è più in vigore la norma contenuta nell'art. 1 comma 15-bis del d.l. n. 379/1987, che limita l'applicazione dell'istituto de quo ai casi di cessazione dal servizio per età o di inabilità permanente o di decesso, con esclusione della cessazione dal servizio a domanda.

Secondo l'orientamento maggioritario la vigenza di una regolamentazione espressa da un atto normativo è fattore sufficiente a escludere, quantomeno per incompatibilità, che possa esserci spazio per il ripristino della normativa precedente sulla stessa materia, poiché in base al criterio cronologico l'interprete dovrà preferire sempre la norma più recente e, di conseguenza, considerare abrogata quella più antica.

In tal senso si è pronunciata la Corte di cassazione (ex pluribus, 11 aprile 1951 n. 855 e 8 giugno 1979, n. 3284, secondo cui "l'abrogazione legislativa opera soltanto dall'entrata in vigore del provvedimento che la contiene e, quindi, salvo che sia espressamente disposto, non ha effetto ripristinatorio delle norme precedenti che erano state a loro volta da esso abrogate") e il Consiglio di Stato (ex pluribus, CGARS 16 ottobre 2012, n. 937, secondo cui nell'ordinamento italiano sussiste "il principio della non riviviscenza delle norme abrogate" a cui il legislatore può derogare soltanto in modo espresso, oltre che Cons. Stato, sez. V, 9 dicembre 2004 n. 7899). Con sentenza n. 13 del 24 gennaio 2012 la Corte costituzionale ha aderito all'orientamento maggioritario, ammettendo eccezionalmente la riviviscenza quando essa sia desumibile da una volontà certa e indiscutibile del legislatore, come nel caso di doppia mera abrogazione.

Nel caso di specie, non può ritenersi che l'abrogazione dell'art. 11 della legge n. 231 del 1990, che ha sostituito l'art. 1 comma 15-bis del d.l. n. 379 del 1987, abbia determinato la riviviscenza della disposizione nell'originaria formulazione.

L'art. 11 della legge n. 231 del 1990 è stato infatti abrogato dall'art. 2268, comma 1, n. 872 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66.

Ciò posto, l'istituto dell'attribuzione di sei scatti è stato esteso dall'art. 6-bis del d.l. n. 387 del 1987, modificato da ultimo dall'art. 21, comma 1, della legge n. 232 del 1990, nel quadro della progressiva omogeneizzazione del trattamento economico e previdenziale di tutto il personale del comparto difesa e sicurezza, "al personale della Polizia di Stato appartenente ai ruoli dei commissari, ispettori, sovrintendenti, assistenti e agenti, al personale appartenente ai corrispondenti ruoli professionali dei sanitari e del personale della Polizia di Stato che espleta attività tecnico-scientifica o tecnica ed al personale delle forze di polizia con qualifiche equiparate". Quanto all'ambito di applicazione dell'art. 6-bis del d.l. n. 387 del 1987, la nozione di forze di polizia, ivi richiamata, è ampia e si delinea anche in ragione della funzione del d.l. n. 387 del 1987, delineata dall'art. 1, nel senso di disporre l'estensione dei benefici economici previsti del d.P.R. 10 aprile 1987 n. 150, di attuazione dell'accordo intervenuto in data 13 febbraio 1987 tra il Governo e i sindacati del personale della Polizia di Stato, all'Arma dei carabinieri, al Corpo della guardia di finanza, al Corpo degli agenti di custodia e al Corpo forestale dello Stato, che, del resto, compongono le forze di polizia ai sensi dell'art. 16 della legge 1 aprile 1981 n. 121. Quest'ultima norma, benché inserita nella legge n. 121 del 1981, recante "Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza", è espressamente richiamata, al fine di definire la categoria delle forze di polizia, dal precedente art. 6 del d.l. n. 387 del 1987, così potendosi utilizzare al fine di stabilire il portato della nozione di forze di polizia anche ai fini dell'applicazione del richiamato art. 6-bis.