



**Normativa e giurisprudenza di interesse per la Giustizia amministrativa  
a cura dell'Ufficio studi, massimario e formazione.**

## **Indice**

### **Corte costituzionale**

- 1. Corte cost., 30 ottobre 2019, n. 227, dichiara incostituzionali le leggi-proclama regionali prive di copertura economica-finanziaria;**
- 2. Corte cost., 29 ottobre 2019, n. 224, sul conflitto di attribuzione tra enti su atti di intesa;**
- 3. Corte cost., 24 ottobre 2019, n. 222, in tema di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti di imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale.**

### **Corte di cassazione, sezioni unite civili**

- 4. Cass. civ., sez. un., 30 ottobre 2019, n. 27844, sulla giurisdizione in ordine a controversia relativa alla revoca di contributi concessi con fondi statali e dell'Unione europea;**
- 5. Cass. civ., sez. un., 30 ottobre 2019, n. 27842, le sezioni unite dichiarano inammissibile l'impugnazione di una sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con cui si enuncia il principio di diritto ai sensi dell'art. 99, co. 4, c.p.a.**

## Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e Tribunali amministrativi Regionali

6. Cons. Stato, sez. III, 29 ottobre 2019, n. 7410, sull'ammissione con riserva alle prove di un concorso;
7. Cons. Stato, sez. VI, 25 ottobre 2019, n. 7296, sulle pratiche commerciali scorrette e riparto di competenze tra Autorità antitrust e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;
8. Cons. Stato, sez. II, 24 ottobre 2019, n. 7246, sulla responsabilità della P.A. per condotta che ha ingenerato nel privato un legittimo affidamento;
9. Cons. Stato, sez. III, 15 ottobre 2019, n. 6996, sulla quota di riassegnazione dei quantitativi di riferimento di latte inutilizzati;
10. T.r.g.a. di Trento, sez. unica, 29 ottobre 2019, n. 140, sull'aggiudicazione di un appalto, indetto per la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con il metodo "off/on";
11. T.a.r. per il Lazio, Roma, sez. II *quater*, 23 ottobre 2019, n. 12198, sul riacquisto di un bene di produzione assegnato dal Consorzio di Sviluppo Industriale ad imprenditori privati per ripristinarne la destinazione produttiva;
12. T.a.r. per la Sardegna, sez. I, 14 ottobre 2019, n. 782, sulla realizzazione di un campo-boe e tutela dei valori paesaggistici.

## Consiglio di Stato – Pareri

13. Cons. Stato, sez. cons. per gli atti normativi, 28 ottobre 2019, n. 2687, parere sullo schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti che individua i soggetti che possono accedere alle risorse dell'istituto "Fondo salva opere".

## Normativa

14. [DECRETO-LEGGE 26 ottobre 2019, n. 124](#) Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili. (GU Serie Generale n. 252 del 26-10-2019);  
Entrata in vigore del provvedimento: 27/10/2019;
15. [DECRETO LEGISLATIVO 4 ottobre 2019, n. 125](#) Modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 90 e n. 92, recanti attuazione della direttiva (UE) 2015/849, nonché attuazione della direttiva (UE) 2018/843 che modifica la

direttiva (UE) 2015/849, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio e finanziamento del territorio e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE. (GU Serie Generale n. 252 del 26-10-2019);

Entrata in vigore del provvedimento: 10/11/2019;

**16. MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI - CIRCOLARE 24 ottobre 2019 n. 8** Modalità operative per l'applicazione del calcolo per l'individuazione della soglia di anomalia nei casi di aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso a seguito delle disposizioni di cui all'articolo 1 del decreto legge 18 aprile 2019, n. 32 convertito dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici";

**17. CORTE DEI CONTI - SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA – DELIBERA 14 ottobre 2019 n. 197** sui casi in cui possono essere erogate le cc.dd. "propine" in favore degli avvocati incardinati nelle strutture pubbliche.

## Corte costituzionale

(1)

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle leggi-proclama regionali prive di copertura economica-finanziaria.

Corte costituzionale, sentenza 30 ottobre 2019, n. 227 – Pres. Lattanzi, Red. Carosi.

La Corte:

*“dichiara l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 – Una legge per L’Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)»”.*

*La Corte ha precisato che “Una legge così complessa e caratterizzata da interdipendenze finanziarie tra lo Stato, la Regione e gli enti territoriali, tutte subordinate alla volontarietà dell’adesione, al momento inesistente, avrebbe dovuto essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall’indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall’articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili. Al contrario, la legge non presenta alcun valido riferimento circa la sostenibilità economica di tali ambiziose iniziative. In definitiva, l’individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all’art. 81 Cost.”*

**(2)**

**La Corte si pronuncia sul conflitto di attribuzione tra enti, sorto a seguito di sentenza del Consiglio di Stato, sugli atti di intesa relativi ai permessi di prospezione e ricerca degli idrocarburi e sulla necessità che l’eventuale diniego di permesso sia accompagnato da specifica motivazione.**

[Corte costituzionale, sentenza 29 ottobre 2019, n. 224 – Pres. Lattanzi, Red. Amato.](#)

La Corte ha dichiarato *“inammissibile il conflitto di attribuzione tra enti, sorto a seguito della sentenza del Consiglio di Stato del 20 settembre 2018, n. 5471, promosso dalla Regione Basilicata con il ricorso indicato in epigrafe”*, in quanto l’atto d’intesa è il risultato di un apposito procedimento, che trova nella legge e nei principi costituzionali la sua disciplina e i suoi limiti. Inoltre, *“la previsione di una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese (diversamente, ad esempio, da quanto avviene per le intese ex art. 8 Cost., di cui alla sentenza n. 52 del 2016), pertanto, rende il rispetto dei vincoli da esso posti, ivi incluso l’obbligo di motivazione, un requisito di legittimità e di validità, sindacabile nelle sedi appropriate”*. *“In casi del genere il giudice amministrativo non si sostituisce all’amministrazione, ma si limita a esercitare, nell’ambito della propria giurisdizione, il controllo sull’esercizio del potere amministrativo da parte della Regione, che la Corte non può essere chiamata a sindacare in sede di conflitto di attribuzione”*.

**Si segnala che la sentenza sarà oggetto di apposita News, a cura dell’Ufficio studi, massimario e formazione.**

**(3)**

**La Corte si pronuncia sulla legittimità costituzionale dell’art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l’applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti di un imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell’ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale.**

Corte costituzionale, sentenza 24 ottobre 2019, n. 222 – Pres. Lattanzi, Red. Viganò.

La Corte:

*“dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 649 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98, e all’art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dal Tribunale ordinario di Bergamo con l’ordinanza indicata in epigrafe.”*

In particolare, la Corte ha evidenziato quanto segue: *“la recente giurisprudenza tanto della Corte europea dei diritti dell’uomo, quanto della Corte di giustizia dell’Unione europea, da cui il rimettente prende le mosse, non affermano affatto che la mera sottoposizione di un imputato a un processo penale per il medesimo fatto per il quale egli sia già stato definitivamente sanzionato in via amministrativa integri, sempre e necessariamente, una violazione del ne bis in idem.*

Come già questa Corte ha avuto modo di rammentare (sentenza n. 43 del 2018), infatti, nella citata sentenza A e B contro Norvegia la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell’uomo ha ritenuto che debba essere esclusa la violazione del diritto sancito dall’art. 4 Prot. n. 7 CEDU allorché tra i due procedimenti – amministrativo e penale – che sanzionano il medesimo fatto sussista un legame materiale e temporale sufficientemente stretto; legame che deve essere ravvisato, in particolare: quando le due sanzioni perseguano scopi diversi e complementari, connessi ad aspetti diversi della medesima condotta; quando la duplicazione dei procedimenti sia prevedibile per l’interessato; quando esista una coordinazione, specie sul piano probatorio, tra i due procedimenti; e quando il risultato

*sanzionatorio complessivo, risultante dal cumulo della sanzione amministrativa e della pena, non risulti eccessivamente afflittivo per l'interessato, in rapporto alla gravità dell'illecito. Al contempo – come sottolineato ancora dalla sentenza n. 43 del 2018 – «si dovrà valutare», ai fini della verifica della possibile lesione dell'art 4 Prot. n. 7 CEDU, «se le sanzioni, pur convenzionalmente penali, appartengano o no al nocciolo duro del diritto penale, perché in caso affermativo si sarà più severi nello scrutinare la sussistenza del legame e più riluttanti a riconoscerlo in concreto»”.*

## **Corte di cassazione, sezioni unite civili**

**(4)**

**Le Sezioni unite, decidendo su sentenza del Consiglio di Stato, si pronunciano sulla giurisdizione in ordine ad una controversia relativa alla revoca di contributi concessi con fondi statali e dell'Unione europea.**

**[Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 30 ottobre 2019, n. 27844 – Pres. Mammone, Est. Oricchio.](#)**

Le Sezioni unite hanno ribadito il principio già in precedenza enunciato (Cass. civ., sez. un., n. 22260/2016), “secondo cui “l'attore che abbia incardinato la causa dinanzi ad un giudice e sia rimasto soccombente nel merito non è legittimato ad interporre gravame contro la sentenza per denunciare il difetto della giurisdizione del giudice da lui prescelto”.

La Corte ha però precisato che resta “ferma in ogni caso la qui ribadita giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett a), n.

2 del D.L.vo n. 104/2010, in ordine a controversia relativa alla revoca di contributi concessi con fondi statali e dell'Unione europea" (Cass. civ., sez. un., n. 18985/2017)."

**(5)**

**Le Sezioni unite dichiarano inammissibile l'impugnazione di una sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con cui si enuncia il principio di diritto ai sensi dell'art. 99, co. 4, c.p.a.**

**Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 30 ottobre 2019, n. 27842  
– Pres. Petitti, Est. Lamorgese.**

*Le Sezioni unite hanno precisato che: "Alle sezioni unite è richiesto di verificare l'effettiva esistenza della suddetta potestas in capo all'Adunanza plenaria, quale passaggio obbligato per adempiere al loro ruolo di giudice della giurisdizione, mediante verifica della fondatezza della denuncia di eccesso di potere giurisdizionale.*

*E tuttavia, a questa richiesta non può darsi risposta in questa sede, essendo il ricorso in esame inammissibile, in quanto diretto contro una sentenza che, essendo priva di carattere decisorio, non è immediatamente ricorribile per cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione.*

*La sentenza impugnata, come risulta chiaramente anche dal dispositivo (dove il Consiglio di Stato «enuncia i principi di diritto di cui al punto 6 della motivazione e restituisce per il resto il giudizio alla IV sezione»), è stata emessa a norma dell'art. 99, comma 4, c.p.a., che riconosce all'Adunanza plenaria la scelta tra la definizione integrale o parziale della controversia - in tale ultimo caso con restituzione del giudizio alla sezione remittente cui spetta di definire capi residui della controversia che gli sono demandati, restando vincolata al giudicato formatosi sui capi definiti (salvo, in caso di dissenso, ulteriore rimessione motivata all'Adunanza Plenaria) - e,*



*come nella specie, la sola enunciazione di un principio di diritto, con rimessione per il resto alla sezione «alla quale spetterà, evidentemente, il compito di contestualizzare il principio espresso in relazione alle peculiarità del caso sottoposto al suo giudizio» (in tal senso Cons. Stato, Ad. plen, n. 2 del 2018).”*

**La sentenza della Adunanza plenaria è la n. 13 del 22 dicembre 2017, oggetto della News US in data 8 gennaio 2018 nonché in *Foro it.*, 2018, III, 145.**

## **Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e Tribunali amministrativi regionali**

**Le massime e le relative appendici, a cura del Cons. Giulia Ferrari, possono consultarsi nella Sezione “In evidenza” della Home page del sito istituzionale.**

**(6)**

**La III sezione si pronuncia sull’ammissione con riserva alle prove di un concorso.**

**[Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 29 ottobre 2019, n. 7410 – Pres. Frattini, Est. Veltri.](#)**

La Sezione ha ritenuto di non poter condividere il diverso orientamento (Cons. Stato, sez. VI, 25 luglio 2019, n. 5263; 1 aprile 2019, n. 2155) che, in relazione all'ammissione con riserva di studenti alla frequenza della facoltà a numero di chiuso di medicina, ossia a fattispecie di natura comunque selettiva, pur non rilevando il testo dell'art. 4, comma 2-*bis*, d.l. 30 giugno 2005, n. 115, ha affermato che nondimeno "nel caso di specie, vi sia ugualmente una situazione di affidamento, con avvio in buona fede di un articolato percorso di studio, quasi completato, che merita un trattamento non dissimile a quello previsto dal sopra richiamato art. 4-*bis* quando vi sia stato il conseguimento di una abilitazione professionale o di un titolo nei casi ivi previsti".

La Sezione ha ritenuto che siffatta "apertura" giustificata essenzialmente dall'esigenza di tutela dell'affidamento nello specifico e peculiare caso degli studenti di medicina, non possa essere considerata espressiva di un principio generale che giunga ad estendere in via analogica la prescrizione normativa di cui all'art. 4, comma 2-*bis*, cit., all'intero ambito delle procedure selettive. Ne risentirebbe in modo inaccettabile il principio della *par conditio*, e ancor prima il principio del pubblico concorso, posto che si genererebbe, in forza di una mera delibazione del *fumus* e del *periculum in mora* in sede giudiziaria, una corsia parallela di accesso alle professioni e ai pubblici impieghi, pur quando la sentenza definitiva, nel pieno contraddittorio tra le parti, abbia infine accertato che le ragioni del ricorrente, beneficiario della tutela cautelare, siano del tutto infondate.

(7)

**La VI sezione si pronuncia sulle pratiche commerciali scorrette e sul riparto di competenze tra Autorità antitrust e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.**

[Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 25 ottobre 2019, n. 7296 – Pres. Santoro, Est. Lopilato.](#)

Il riparto di competenze tra Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di pratiche commerciali scorrette e Autorità indipendente di settore deve essere definito sulla base non dei criteri, di matrice penalistica, di specialità o assorbimento, ma del criterio autonomo di incompatibilità; la regola generale, pertanto, è rappresentata dalla competenza esclusiva dell'Autorità antitrust, potendosi configurare la competenza delle Autorità di settore soltanto nel caso in cui le norme di regolazione contengano profili di disciplina incompatibili con quelle previste dalle norme generali in materia di pratiche commerciali scorrette.

La Corte di giustizia ritiene, infatti, che il criterio di risoluzione di una possibile concorrenza di norme che disciplinano la condotta contestata sia costituito non dal "criterio di specialità" ma dal "criterio di incompatibilità".

La Corte di giustizia ha, peraltro, decretato l'abbandono dei criteri di matrice penalistica che sono poco compatibili con la natura delle regole di condotta contemplate nei due settori. Queste essendo espressione del principio di buona fede e demandando al caso concreto la loro completa tipizzazione, non si prestano ad un confronto astratto mediante comparazione delle fattispecie.

In questa prospettiva, l'espressione «aspetti specifici» della pratica commerciale scorretta impone un confronto non tra interi settori o tra fattispecie concrete, ma tra singole norme generali e di settore, con applicazione di queste ultime soltanto qualora esse contengano profili di disciplina incompatibili con quelle generali di disciplina delle pratiche commerciali scorrette. Ne consegue che la normativa di settore non disciplinerà pratiche commerciali scorrette, ma condotte che presentano aspetti di divergenza radicale con tali pratiche.

In definitiva, alla luce di quanto affermato dalla Corte di giustizia, la regola generale è che, in presenza di una pratica commerciale scorretta, la

competenza è dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. La competenza delle altre Autorità di settore è residuale e ricorre soltanto quando la disciplina di settore regoli «aspetti specifici» delle pratiche che rendono le due discipline incompatibili.

**(8)**

**La II sezione si pronuncia sulla responsabilità della P.A. per condotta che ha ingenerato nel privato un legittimo affidamento.**

[Consiglio di Stato, sezione II, sentenza 24 ottobre 2019, n. 7246 – Pres. Greco, Est. Ciuffetti.](#)

Sussiste la responsabilità della Pubblica amministrazione per violazione dei canoni di correttezza e buona fede ex art. 1337 c.c. laddove, dopo aver ammesso a finanziamento un'iniziativa imprenditoriale inserendola nella relativa graduatoria per la fruizione delle risorse all'uopo stanziato, solo a distanza di anni, in sede di rendicontazione dell'attività svolta, il soggetto pubblico rappresenti che questa non rientrava fra quelle ammissibili in base alla normativa europea di riferimento; in tale ipotesi, infatti, il carattere doveroso e vincolato per la P.A. dell'attività consistente nell'evitare l'indebita erogazione di risorse pubbliche (ovvero, ove le stesse siano state già erogate, nel loro recupero), non esclude che per effetto della pregressa condotta della stessa Amministrazione possa essersi formato in capo al privato un ragionevole affidamento nella legittimità del riconoscimento dei contributi in proprio favore, tale da indurlo a portare avanti l'iniziativa

imprenditoriale e a sostenere i relativi oneri nella legittima convinzione che gli stessi sarebbero stati coperti dalle risorse pubbliche.

La Sezione ha premesso di aderire all'indirizzo secondo cui la revoca del contributo pubblico costituisce un atto dovuto per l'Amministrazione concedente, che è tenuta a porre rimedio alle conseguenze sfavorevoli derivanti all'Erario per effetto di un'indebita erogazione di contributi pubblici" quando risulti che il beneficio sia stato accordato in assenza dei presupposti di legge, "essendo l'interesse pubblico all'adozione dell'atto in *re ipsa* quando ricorra un indebito esborso di danaro pubblico con vantaggio ingiustificato per il privato" (Cons. St., sez. III, 13 maggio 2015, nn. 2380 e 2381). Nella fattispecie, la Sezione ha però ravvisato gli estremi della colpa della P.A. nella stessa circostanza, addotta in giudizio dalla stessa a sostegno della legittimità della propria determinazione di non erogare il finanziamento, della chiarezza delle disposizioni che individuavano gli interventi ammissibili a contributo e nell'onere degli interessati di esserne a conoscenza: circostanze che, se opponibili al richiedente, *a fortiori* dovevano valere per la stessa amministrazione fin dalla fase dell'esame delle istanze ammissibili. Né, secondo la Sezione, il legittimo affidamento poteva essere escluso nella specie per il fatto che il bando riservasse in capo all'Amministrazione un potere di rideterminazione e anche decurtazione del contributo nella fase di rendicontazione, atteso che tale previsione logicamente riguardava il controllo sulle attività svolte e non quello sull'ammissibilità delle domande di contributo, che doveva essere svolto a monte della formazione della graduatoria dei soggetti ammessi.

(9)

**La III sezione si pronuncia sulla quota di riassegnazione dei quantitativi di riferimento di latte inutilizzati.**

Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 15 ottobre 2019, n. 6996 – Pres. Maruotti, Est. Cogliani.

Il Consiglio di Stato, in coerenza con la pronuncia della Corte di giustizia dell'U.E., sez. VII, del 27 giugno 2019, ha precisato che *“E' illegittima la quota di riassegnazione dei quantitativi di riferimento di latte inutilizzati che non sia stata effettuata, tra i produttori che hanno superato i propri quantitativi di riferimento, in modo proporzionale ai quantitativi di riferimento a disposizione di ciascun produttore”*.

Conseguentemente ha respinto la tesi prospettata dallo Stato italiano circa l'indifferenza dell'utilizzazione di altri criteri rispetto ai principi eurounitari di proporzionalità, di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

**(10)**

**Il T.r.g.a. di Trento si pronuncia sull'aggiudicazione di un appalto, indetto per la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con il metodo “off/on”.**

T.r.g.a. Trento, sezione unica, 29 ottobre 2019, n. 140 – Pres. Vigotti, Est. Polidori.

E' legittimo il metodo “off/on” per la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sebbene non tutte le voci rientranti nell'offerta tecnica si

prestano, in generale, ad essere vagliate con tale metodo (che, nello specifico, ha comportato l'appiattimento della valutazione sul solo aspetto economico, trasformando la gara nella scelta del prezzo più basso).

Ha chiarito il T.a.r. che non è in discussione la possibilità di aggiudicare l'appalto con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa utilizzando criteri di valutazione incentrati sul metodo "on/off". Del resto l'ANAC nelle Linee Guida n. 2, in materia di "Offerta economicamente più vantaggiosa" (approvate con la delibera n. 1005 del 21 settembre 2016 e aggiornate con la delibera n. 424 del 2 maggio 2018), ha chiarito che «Per le forniture e per taluni servizi, ovvero quando non è necessario esprimere una valutazione di natura soggettiva, è possibile attribuire il punteggio anche sulla base tabellare o del punteggio assoluto. In questo caso, sarà la presenza o assenza di una data qualità e l'entità della presenza, che concorreranno a determinare il punteggio assegnato a ciascun concorrente per un determinato parametro. Anche in questo caso si attribuisce il punteggio 0 al concorrente che non presenta il requisito richiesto e un punteggio crescente (predeterminato) al concorrente che presente il requisito richiesto con intensità maggiore».

Tuttavia nelle predette linee guida è stato specificato altresì che i criteri di valutazione devono «consentire un effettivo confronto concorrenziale sui profili tecnici dell'offerta, scongiurando situazioni di appiattimento delle stesse sui medesimi valori, vanificando l'applicazione del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo». Ciò - a ben vedere - è quanto è accaduto nel caso in esame per effetto della combinazione del previsto metodo di attribuzione dei punteggi "on/off" con la mancata previsione dell'obbligo di allegare documentazione tecnica a corredo dell'offerta e con la mancata nomina di una commissione incaricata di verificare quanto dichiarato dai concorrenti. L'impostazione della *lex specialis* ha, di fatto, vanificato la valutazione dell'elemento qualitativo, perché tutti i concorrenti hanno dichiarato il possesso delle caratteristiche richieste per i dispositivi offerti in gara, così ottenendo il massimo punteggio tecnico previsto (70 punti), con l'effetto di

trasformare il criterio di aggiudicazione prescelto dalla *lex specialis* in quello del prezzo più basso (perché l'unico elemento determinante per l'aggiudicazione dell'appalto in contestazione è risultato il prezzo offerto da ciascun corrente) e di rinviare alla fase della stipula e/o dell'esecuzione del contratto la verifica di quanto dichiarato dal concorrente aggiudicatario in merito alle caratteristiche del dispositivo offerto in gara, così unificando due momenti (quello relativo alla gara vera e propria e quello del controllo del prodotto offerto dal concorrente aggiudicatario) che la legislazione in materia di contratti pubblici vuole e tiene autonomi e distinti.

### (11)

**Il T.a.r. per il Lazio, Roma, si pronuncia sul riacquisto di un bene di produzione assegnato dal Consorzio di Sviluppo Industriale ad imprenditori privati per ripristinarne la destinazione produttiva.**

**[T.a.r. per il Lazio, Roma, sezione II quater, 23 ottobre 2019, n. 12198 – Pres. Pasanisi, Est. Rizzetto.](#)**

La possibilità di riacquisto di un bene di produzione assegnato dal Consorzio di Sviluppo Industriale ad imprenditori privati al fine di ripristinarne la destinazione produttiva prevista dall'art. 63, l. 23 dicembre 1998, n. 448, incidendo su rapporti giuridici in corso di svolgimento, deve avvenire nel rispetto delle garanzie procedurali sancite dall'art. 7, l. n. 241 del 1990.

Ha chiarito il T.a.r. che l'assegnazione in proprietà o la concessione in uso di aree a prezzi inferiori a quelli di mercato, costituiscono uno strumento di



intervento pubblico per la promozione delle attività imprenditoriali mediante abbattimento di costi (quindi con effetto economicamente equivalente alla concessione di diversi tipi di incentivo finanziario) per la realizzazione di stabilimenti produttivi (misure cui si accompagnano spesso altre forme di agevolazioni, inclusa la corresponsione di contributi “a fondo perduto”) proprio per promuovere, grazie a considerazioni di convenienza delle imprese, l’insediamento di attività produttive in aree che altrimenti resterebbe depresse, e sostenere lo sviluppo delle potenzialità locali mediante la sinergia tra attività e la loro concentrazione in apposite aree attrezzate, secondo il modello economico sottostante alla l. 29 luglio 1957, n. 634 – in base alla quale è stato istituito il Consorzio di Sviluppo Industriale di Rieti con d.P.R. 1383 del 27.9.1965 per promuovere l'industrializzazione e contrastare lo spopolamento della Provincia - ed alla base degli interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese dei cd. distretti industriali, previsti a partire dalla l. 5 ottobre 1991, n. 317 (e nel Lazio dalla LR n. 13/97), a cui fa riferimento la legge n. 448 del 1998.

Dato che la mancata utilizzazione delle aree e dei complessi immobiliari in questione per le attività produttive cui è finalizzata la loro cessione in proprietà o concessione in uso a imprenditori privati comporta la vanificazione delle finalità perseguite con tale iniziativa, l'art. 63 della legge n. 448/98 prevede la “ripresa in mano pubblica” dei beni assegnati alle imprese e da queste lasciati improduttivi, come chiarito dalla giurisprudenza in materia (vedi, da ultimo, TAR Lazio, Sez. II/Bis, 15 maggio 2018, n. 5410, che, in tale prospettiva, ha ribadito che la ratio di tale norma “è, infatti, chiaramente, quella di favorire la concreta ripresa dell'attività economico-produttiva negli stabilimenti nei quali essa sia stata dismessa da almeno un triennio”).

La possibilità di riacquisto di un bene di produzione assegnato dal Consorzio di Sviluppo Industriale ad imprenditori privati al fine di ripristinarne la destinazione produttiva prevista dall'art. 63, l. 23 dicembre 1998, n. 448, incidendo su rapporti giuridici in corso di svolgimento, deve avvenire nel

rispetto delle garanzie procedurali sancite dall'art. 7, l. n. 241 del 1990 in considerazione sia della natura del potere esercitato (che il legislatore del 1998 ha configurato non come attività vincolata, bensì come "facoltà"), sia dell'esigenza di assicurare il contraddittorio a difesa del proprietario "espropriato" del bene di produzione (consentendogli di chiarire le cause del mancato utilizzo del compendio industriale e le eventuali possibilità di riattivazione dell'attività o di riconversione della stessa), sia, infine, della funzione "collaborativa" della partecipazione del privato in funzione dell'arricchimento dell'istruttoria e, soprattutto, all'elaborazione delle diverse "misure alternative" che possono essere intraprese (incluse quelle relative alla ripresa dell'attività o alla sua conversione in attività diversa o alla progettazione di ulteriori "iniziative di accompagnamento") che consentono alla PA di assumere con completa cognizione una scelta sul della PA di recuperare finalizzata al perseguimento dello scopo istituzionale di promozione/ripresa di attività economiche soprarichiamato.

Legittimamente, perciò, il Consorzio di Sviluppo Industriale ha disposto l'annullamento in autotutela di un provvedimento di recupero di un complesso industriale adottato in violazione dell'art. 7, l. n. 241 del 1990 e, di conseguenza, ha annullato la sua rimessa a gara per l'associazione ad altre imprese.

(12)

**Il T.a.r. per la Sardegna si pronuncia sulla realizzazione di un campo-boe e tutela dei valori paesaggistici.**

[T.a.r. per la Sardegna, sez. I, 14 ottobre 2019, n. 782 – Pres. D'Alessio, Est. Manca.](#)

Lo specchio acqueo prospiciente il territorio costiero vincolato con il d.m. 27 agosto 1980, in cui dovrebbe essere realizzato un campo-boe, è coinvolto nella tutela dei valori paesaggistici.

Ha chiarito il T.a.r. che in tal senso convergono sia argomenti di carattere testuale, basati sul contenuto, la descrizione e l'estensione del vincolo ministeriale, sia argomenti di natura teleologica e funzionale.

Sotto il primo profilo, si consideri che nel decreto ministeriale si giustifica il «notevole interesse pubblico» della zona costiera del Comune di San Vero Milis non solo perché essa rientra nel più ampio complesso naturalistico del Sinis, caratterizzato da «un paesaggio spiccatamente desertico con lande spoglie all'interno ed imponenti sistemi di dune altissime», ma - in particolare - perché nel territorio costiero, in cui «è presente un sistema di stagni di importanza rilevante», sono presenti delle «ampie spiagge bianchissime che si estendono a perdita d'occhio, insieme agli altri cordoni di sabbia che si estendono alle spalle» e alle «garighe costiere contornate dalla macchia mediterranea».

L'eccezionale valore naturalistico del complesso territoriale costiero, sopra descritto, non può non estendersi anche allo spazio del mare prospiciente la costa, quantomeno nei limiti in cui la realizzazione di opere nello specchio acqueo possa compromettere lo specifico oggetto della tutela come descritto dall'art. 1, l. 29 giugno 1939, n. 1497 (norma in base alla quale, *ratione temporis*, il vincolo è stato apposto, come si evince anche dalla proposta formulata dalla Commissione per la tutela delle bellezze naturali della Provincia di Oristano, allegata al decreto ministeriale); e, in specie, possa compromettere le «bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze» (n. 4 dell'art. 1 cit.).

Ne deriva come conseguenza che l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146, d.lgs. n. 42 del 2004, contrariamente a quanto nella fattispecie ritenuto dalla ricorrente (e dalla Regione), è necessaria anche per gli interventi e i progetti di opere che debbano eseguirsi nella parte del mare a ridosso del territorio costiero vincolato, anch'essi potenzialmente in grado di pregiudicare il mantenimento dei valori paesaggistici tutelati.

## Consiglio di Stato – Pareri

**(13)**

**Il Consiglio di Stato ha reso il parere sullo schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti che individua i soggetti che possono accedere alle risorse dell'istituto "Fondo salva opere".**

**[Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, 28 ottobre 2019, n. 2687 – Pres. Volpe, Est. Chiné.](#)**

## Normativa ed altre novità di interesse

**(14)**

**DECRETO-LEGGE 26 ottobre 2019, n. 124** Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili. (GU Serie Generale n. 252 del 26-10-2019);

Entrata in vigore del provvedimento: 27/10/2019;

**(15)**

**DECRETO LEGISLATIVO 4 ottobre 2019, n. 125** Modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 90 e n. 92, recanti attuazione della direttiva (UE) 2015/849, nonché attuazione della direttiva (UE) 2018/843 che modifica la direttiva (UE) 2015/849, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio e finanziamento del territorio e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE. (GU Serie Generale n. 252 del 26-10-2019);

Entrata in vigore del provvedimento: 10/11/2019;

**(16)**

**MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI –  
CIRCOLARE 24 ottobre 2019 n. 8** Modalità operative per l'applicazione del calcolo per l'individuazione della soglia di anomalia nei casi di aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso a seguito delle disposizioni di cui all'articolo 1 del decreto legge 18 aprile 2019, n. 32 convertito dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, recante *“Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici”*.

(17)

CORTE DEI CONTI - SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA – DELIBERA 14 ottobre 2019 n. 197 sui casi in cui possono essere erogate le cc.dd. “*propine*” in favore degli avvocati incardinati nelle strutture pubbliche.