



*Giustizia Amministrativa*  
*Tribunale Amministrativo Regionale*  
*per l'Emilia-Romagna*  
*Sezione di Parma*



*Palazzo Pallavicino - Sala Udienze*

*Inaugurazione*  
*dell'anno giudiziario 2022*

*Parma, 10 Marzo 2022*

Ringrazio e saluto le Autorità politiche ed istituzionali, presenti oggi; gli esponenti del mondo accademico; i colleghi dei Tribunali Amministrativi Regionali e degli altri Ordini giudiziari; il collega del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa; i rappresentanti del Foro libero, dell'Avvocatura erariale e degli Enti Pubblici; il personale amministrativo e tutti quanti i presenti.

Un ringraziamento particolare è indirizzato al Presidente del Tar per l'Emilia Romagna, Andrea Migliozi, a cui, oltre ad un proficuo rapporto di collaborazione istituzionale, mi lega una profonda stima professionale e personale.

Dopo la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario del 2020, la prima per me, essendomi insediata nel settembre del 2019, tutti noi abbiamo vissuto un vero e proprio incubo, inaspettato, che ha segnato le nostre vite.

Pertanto, oggi, potervi ritrovare di persona in questa bellissima sala assume un significato particolare, che rende la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2022 un momento denso di significato e per nulla rituale.

Nel corso della mia relazione nel 2020 avevo espresso l'auspicio che il Tar potesse costituire un centro propulsivo per la diffusione della cultura della pubblica amministrazione, per il dialogo con le varie realtà che operano, a diverso titolo, nel territorio su cui si estende la giurisdizione del Tribunale, quindi Parma, Reggio Emilia e Piacenza.

Realtà complesse ed importanti, ognuna nella propria specifica diversità.

Speriamo che il ritorno alla normalità possa consentire il confronto su temi giuridici, ma anche sociali e economici, per supportare la ripresa del nostro Paese, nel rispetto dei propri ruoli e competenze, ma condividendo un progetto comune; perché è chiaro che il PNRR ed i progetti approvati dall'Europa non sono gli unici strumenti per raggiungere il vero obiettivo a cui il nostro Paese tende, cioè la rinascita economica e sociale piena ed effettiva, ma è necessario che tutte le categorie sociali, le comunità territoriali e non, prendano parte attivamente e in sinergia al processo di rinascita dell'Italia.

La Giustizia Amministrativa, con tutti i suoi attori, deve considerarsi parte integrante di questo processo di rinascita.

Durante la pandemia, la Giustizia Amministrativa non ha mai sospeso il servizio che rende alla Collettività, anche nella prima fase di diffusione del COVID, quando il nostro Paese si fermava di fronte all'aggressione della malattia.

Varie disposizioni normative hanno permesso ai magistrati ed al personale amministrativo di operare per assicurare la continuità dell'attività di giustizia, sia pure da remoto e con la sede chiusa.

Sono stati approntati dal legislatore, con celerità, strumenti quali la disciplina del processo da remoto e lo smart working, che hanno permesso di evitare soluzioni di continuità nello svolgimento dei processi, a cui si è aggiunto il supporto dell'amministrazione che ha fornito i necessari dispositivi a chi ne era sprovvisto per poter lavorare da casa.

La sinergia tra i vari operatori della giustizia ha consentito la piena applicazione delle norme dei decreti legge che si sono succeduti nel tempo, per regolare il processo da remoto, con un risultato, in termini di continuità del servizio, assolutamente soddisfacente.

La prima norma adottata per lo svolgimento del processo amministrativo durante la prima fase della pandemia è contenuta nell'art. 84 del decreto legge del 17 marzo 2020 n. 18, il quale ha dettato una complessa disciplina derogatoria del processo amministrativo, sia nella fase cautelare, ampliando il campo di azione dell'art. 56 del c.p.a. in materia di decreti cautelari monocratici, sia nella fase di merito, dove le cause passano in decisione senza discussione orale, con richiesta congiunta delle parti.

L'articolo stabiliva testualmente che: "dall'8 marzo 2020 e fino al 15 aprile 2020 inclusi si applicano le disposizioni del presente comma. Tutti i termini relativi al processo amministrativo sono sospesi, secondo quanto previsto dalle disposizioni di cui all'articolo 54, commi 2 e 3, del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Le udienze pubbliche e camerali dei procedimenti pendenti presso gli uffici della giustizia amministrativa, fissate in tale periodo temporale, sono rinviate d'ufficio a data successiva.".

Nel secondo comma, tuttavia, veniva stabilita una deroga alle disposizioni del primo comma per cui: “In deroga a quanto previsto dal comma 1, dal 6 aprile al 15 aprile 2020 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, se ne fanno congiuntamente richiesta tutte le parti costituite.”.

Seguiva la disciplina relativa al deposito della richiesta di passaggio in decisione e altre disposizioni riguardanti la fase cautelare.

Nella sostanza, la prima fase della pandemia è stata gestita dal legislatore con poteri emergenziali attribuiti in particolare al Presidente del Tribunale che, soprattutto nella fase cautelare, interveniva con gli strumenti dell’art. 56 c.p.a. potenziati ed anche ultrattivi.

Con il decreto legge 30 aprile 2020 n. 28, il legislatore ha introdotto, a decorrere dal 30 maggio e fino al 31 luglio 2020, la possibilità per le parti di chiedere la discussione orale mediante collegamento da remoto, con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l’effettiva partecipazione dei difensori all’udienza.

Inizia la partecipazione attiva dei difensori delle parti al processo da remoto, sia pure attraverso la presentazione di una istanza che, se congiunta, veniva accolta dal Presidente, altrimenti sottoposta ad una valutazione, anche in ragione delle eventuali opposizioni espresse dalle altre parti.

Il Presidente poteva, comunque, ove lo ritenesse necessario, disporre la discussione da remoto, anche in assenza di istanza di parte.

Il processo da remoto irrompe nella attività della Giustizia Amministrativa, consolidandosi per le udienze di smaltimento dell’arretrato, per quelle previste dal PNRR e per quelle ordinarie, in caso di necessità legate all’emergenza epidemiologica.

Verranno adottate altre disposizioni di legge, ad esempio l’art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020 n. 137, in occasione del riacutizzarsi della diffusione del COVID, nonché saranno firmati i protocolli d’intesa tra le rappresentanze degli avvocati del libero foro e degli Enti pubblici e il Presidente del Consiglio di Stato; tali protocolli hanno avuto il grande merito di formare una prassi

condivisa per la gestione del processo da remoto che, altrimenti, avrebbe avuto modalità di svolgimento assai differenti sul territorio nazionale.

Naturalmente i primi passi in questa nuova dimensione virtuale sono stati a volte incerti, anche per la continua successione temporale delle disposizioni di legge che non hanno aiutato a far chiarezza sulle norme processuali, ed a volte sui termini processuali e sulla forma dei provvedimenti.

Pur tuttavia ci hanno permesso di continuare, nonostante tutto.

E questo anche grazie al prezioso contributo degli avvocati, la cui disponibilità e rapida capacità di adattamento hanno permesso una sinergia di azione a tutto beneficio della Collettività, alla quale non è stato sottratto il servizio “Giustizia”.

Ricordo ancora le telefonate con la Presidente dell’ordine degli Avvocati di Parma per confrontarci sulle disposizioni da attuare nel momento iniziale della pandemia, quando ancora eravamo tutti increduli e angosciati.

Il legislatore, infatti, con il comma 3 del citato art. 84, ha attribuito il carico di decisioni delicate, come quella di chiudere o meno le sedi dei Tribunali Amministrativi, ai rispettivi Presidenti in base alla situazione epidemiologica del territorio sede del Tribunale medesimo, confidando nella cautela e nella responsabilità dei singoli Capi degli Uffici, naturalmente in collaborazione con gli Uffici preposti alla gestione della pandemia e l’Ordine degli Avvocati.

Passando all’illustrazione dell’attività svolta nell’anno passato mi soffermo su due aspetti: uno di carattere quantitativo, l’altro di carattere qualitativo.

Quanto al primo dato, occorre rappresentare anche i numeri relativi all’anno 2020, oltre a quelli dell’anno 2021.

Nel 2020 il numero dei ricorsi depositati ha subito una flessione rispetto all’anno precedente.

Il totale è stato di 265 ricorsi depositati a fronte dei 321 ricorsi depositati nel 2019; parimenti il numero delle sospensive decise ha subito una flessione, passando da 166 del 2019 a 114 del 2020.

Tuttavia il numero delle decisioni pubblicate entro il 31 dicembre è di 327 che, pur essendo minore rispetto a quello dell’anno 2019, in aderenza alla flessione, è comunque superiore al numero dei ricorsi introitati.

Nel 2021 il trend negativo si inverte poiché il numero dei ricorsi depositati è di 357 di cui 263 con istanza cautelare collegiale, e monocratica, superiore del 25,77 per cento rispetto all'anno precedente; i ricorsi definiti sono stati 284, ovvero quasi pari a quelli pervenuti.

Il trend di crescita è segno inequivocabile della ripresa della vita sociale ed economica e, chiaramente, dell'attività della Pubblica Amministrazione.

In particolare in materia di appalti i ricorsi depositati risultano essere 29 con 26 richieste di sospensione del provvedimento sia collegiale che monocratica; i ricorsi definiti sono 28 su 29, a causa della richiesta di rinvio di una delle cause collegata ad altra, in decisione al Consiglio di Stato.

Le sentenze appellate sono 5, e le ordinanze cautelari sottoposte al vaglio del giudice di secondo grado sono 3.

Nel 2020 il numero dei ricorsi in materia di appalti è stato di 20, cause tutte definite.

Nell'anno in corso il numero dei ricorsi depositati ha subito un ulteriore incremento poiché nei primi due mesi dell'anno in corso sono stati depositati 95 ricorsi a fronte dei 50 del 2021, con una differenza di 45 ricorsi in più, pari ad un aumento del 90%.

Una parte significativa del contenzioso del Tribunale è costituito dagli appalti. Come tutti noi sappiamo la legislazione nel settore degli appalti pubblici è estremamente complessa e difficile da applicare, da parte soprattutto delle stazioni appaltanti.

Questo aspetto, e il susseguirsi di modifiche normative spesso non coordinate tra di loro, anche sotto il profilo della loro successione temporale, comporta che la pubblica amministrazione agisca senza una guida chiara e precisa e, soprattutto, costante nel tempo.

Ultima arrivata è la normativa introdotta dalle leggi di semplificazione e dai decreti legge PNRR, ad esempio il decreto legge 16 luglio 2021, n.76 e il decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, che hanno introdotto importanti modifiche nella disciplina dei contratti pubblici.

Il decreto legge n. 76/2021, oggetto di modifiche da parte del successivo decreto legge n. 77/2021, a sua volta modificava il decreto legge c.d. “sblocca cantieri”, il decreto legge n. 32/2019.

Le linee direttive sono state due:

- a) Sospensione di parte del codice appalti, iniziata con lo sblocca cantieri e consolidata con il decreto legge n.77/2021;
- b) Semplificazione (revisione) delle procedure con particolare riferimento all’ampliamento della platea di partecipazione alle gare e velocizzazione dei tempi dell’appalto (soppressione della clausola di stand still, premio per anticipazione consegna lavori; innalzamento penali per ritardi).

La norma di riferimento è l’art. 52 del decreto legge n. 77/2021, che proroga al 30 giugno 2023 diverse disposizioni dell’art. 1 dello sblocca cantieri, in particolare:

- Sospensione del divieto dell’appalto integrato;
- Sospensione dell’obbligo di scelta dei commissari dall’albo obbligatorio dell’ANAC;
- Procedura che dispone l’esame delle offerte prima della verifica dell’idoneità dei concorrenti (l’art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici, pensato per i settori speciali è ora esteso ai settori ordinari);
- Le procedure previste a carico dei Comuni non capoluogo per lavori servizi e forniture tranne PNRR e PNC (Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari);
- Possibilità di iscrivere a riserva dell’accordo bonario, ex art. 205 del codice appalti, anche la verifica preventiva dell’interesse archeologico che, invece, secondo gli art. 25 e 26 del codice medesimo, non poteva rientrare nella disciplina dell’accordo bonario, essendo prevista una procedura particolare che coinvolgeva la Soprintendenza;
- Sospensione dell’obbligo di indicazione di una terna di subappaltatori per gli appalti pubblici e le concessioni;

- Sospensione della verifica, in sede di gara, volta all'esclusione di un operatore economica in base all'art. 80 del codice dei contratti pubblici, anche qualora sia riferito al subappaltatore.

In ordine al secondo profilo, cioè quello dell'accelerazione dei tempi, snellimento delle procedure ed eliminazione di vincoli al fine di ampliare la platea dei partecipanti, esempio paradigmatico è la nuova disciplina del subappalto.

L'art. 49 del decreto legge n. 77/2021 distingue tra modifiche immediate e modifiche in vigore dal 1° novembre 2021.

Tra le prime:

- oltre alla già prevista nullità del contratto in caso di sua cessione a terzi, è prevista la nullità se la prestazione viene affidata a terzi per l'integrale esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto, nonché per la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti e contratti ad alta intensità di mano d'opera (per evitare il lavoro in nero e tutelare i lavoratori con l'applicazione delle norme dei CCNL);
- il sub appaltatore deve garantire i medesimi standard qualitativi delle prestazioni oggetto del contratto di appalto, nonché deve applicare il trattamento economico e contributivo che avrebbe applicato l'appaltatore;
- è soppressa la previsione secondo cui il ribasso non può essere superiore al 20%.

Tra le seconde (in vigore dal 1° novembre):

- eliminazione della soglia del 30%, anche per le opere per le quali non è ammesso l'avvalimento, cioè le opere super specialistiche, nonché del divieto di suddivisioni in lotti senza ragioni obiettive;
- riferimento diretto al subappaltatore dell'obbligo di attestazione dei requisiti speciali di qualificazione per l'opera subappaltata;
- obbligo per le S.A. di specificare le prestazioni che deve eseguire l'aggiudicatario in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto (più intensa tutela dei lavoratori, nonché prevenzione del rischio di infiltrazione criminali);



- previsione della responsabilità solidale tra appaltatore e subappaltatore per le prestazioni oggetto del subappalto, mentre prima era dell'aggiudicatario in via esclusiva, salvo la responsabilità solidale per obblighi retributivi e contributivi.

Oltre a tali modifiche il legislatore introduce norme di semplificazioni anche in termini di accelerazione delle procedure con gli articoli 48 e 50 del citato decreto legge n. 77/2021, prevedendo misure specifiche per gli appalti PNRR e PNC.

A titolo esemplificativo si ricorda:

- Il Responsabile unico che valida ed approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera, fermo quanto stabilito dall'art. 26 del codice appalti;
- Il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando sia per i settori ordinari che per quelli speciali (art. 63 e 125 cod. app.), quando, per ragioni di estrema urgenza, derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla S.A., l'applicazione dei termini, sia pure abbreviati, può compromettere la realizzazione degli obiettivi del PNRR;
- L'estensione dell'applicazione del 125 c.p.a., dettata per le infrastrutture strategiche agli appalti con il 50% di finanziamento statale o di importo superiore a 100 milioni di euro;
- La nuova disciplina del progetto definitivo e di esecuzione;
- Il punteggio premiale per l'uso nella progettazione dei metodi e strumenti elettronici;
- La restrizione delle ipotesi della richiesta del parere obbligatorio del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, previsti per gli appalti finanziati per almeno il 50% da contributi statali o di importo di 100 milioni di euro.

Volendo trarre alcune considerazioni di sintesi, per quello che interessa la Giustizia Amministrativa, appare chiaro che alcuni strumenti di controllo dell'attività dell'Amministrazione sono stati soppressi, in nome della celerità operativa. Mentre è sicuramente positivo l'allargamento della platea dei

partecipanti alla gara, che aderisce allo spirito di massima partecipazione alla procedura concorsuale, a tutto beneficio della concorrenza.

Una riflessione a parte merita l'estensione della disciplina processuale dell'art. 125 c.p.a., emanato per impedire la sospensione dei lavori per le infrastrutture strategiche, e la conseguenziale imposizione del risarcimento per equivalente (art. 48 del d.l. n. 77/2021) ad appalti che non riguardano le grandi opere.

La norma, oggetto peraltro di vivace dibattito al momento della sua gestazione, potrebbe limitare la piena soddisfazione di chi propone ricorso, monetizzando l'esito favorevole dell'impugnazione e comprimendo la legittima aspettativa dell'istante di esercitare la propria attività d'impresa.

Per tutti gli altri aspetti relativi alla semplificazione della normativa in materia di appalti, l'introduzione di una ennesima disciplina semi-speciale, questa volta relativa agli appalti PNRR e PNC, più che semplificare, aggiunge complicazione agli operatori delle S.A. e agli imprenditori che devono partecipare alle gare.

Forse occorre semplificare la semplificazione.

Ovviamente il Tribunale Amministrativo Regionale non si sottrae al compito di decidere con celerità le cause che impegnano l'amministrazione in materia di contratti, provvedendo a definire le cause in tempi tali da evitare pendenze in questo settore.

Esaminando ancora l'aspetto qualitativo, vorrei evidenziare che una buona parte dei ricorsi depositati hanno ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti relativi alla prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata nella vita economica del territorio.

Solo nel 2021 le cause relative alla sicurezza pubblica, ed in particolare quelle in materia di interdittiva antimafia e di diniego di iscrizione nella white list, sono state 12, con 11 richieste di sospensione cautelare.

Nel 2020 il numero dei ricorsi è stato di 10, di poco inferiore a quello del 2021, nonostante la flessione di tutto il contenzioso.

I ricorsi sono incardinati come rito ordinario, ma il Tribunale decide, oltre alla domanda cautelare, anche il merito, con la massima celerità consentita dai ruoli delle cause, al fine di consentire in tempi brevi, sia all'impresa che

all'amministrazione, l'accertamento della legittimità o meno del provvedimento, e l'eventuale ricorso al giudice di appello.

La normativa in materia, ormai consolidata nella sua applicazione, è stata recentemente modificata dal decreto legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

Gli articoli 47, 48 e 49 prevedono rispettivamente norme sull'amministrazione giudiziaria e controllo giudiziale delle aziende, il contraddittorio nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia e la prevenzione collaborativa.

L'art. 48 prevede il contraddittorio con l'impresa, al fine di consentire una sostanziale difesa preventiva, prima di adottare il provvedimento interdittivo, particolarmente invasivo per l'attività imprenditoriale, procedimentalizzando uno strumento di prevenzione dell'infiltrazione della criminalità organizzata.

Il Prefetto, infatti, deve indicare gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa con una comunicazione all'impresa, qualora non sussistano particolari esigenze di celerità; l'impresa entro il termine assegnatogli deve presentare osservazioni scritte ed eventuale documentazione o richiesta di audizione.

La norma specifica che, in ogni caso, non possono formare oggetto della comunicazione elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

La norma appare, ad una prima lettura, di non facile interpretazione, anche in virtù della clausola, da ultimo illustrata, per cui non devono essere ostesi documenti coperti da segreto istruttorio, ovvero relativi ad altri accertamenti di carattere amministrativo.

Non sembra facilmente individuabile, infatti, il confine tra il diritto al contraddittorio e i limiti che la norma pone allo stesso, come il divieto di ostensione dei documenti; il tutto, poi, in apparente distonia con la ratio della

normativa antimafia che mira a prevenire, con tempestività, i fenomeni di infiltrazione mafiosa nel tessuto economico della comunità territoriale.

Evidentemente l'interpretazione giurisprudenziale avrà il compito di regolare l'assetto degli interessi a vario titolo coinvolti, a tutela del diritto della collettività ad un'economia sana e trasparente ed a tutela delle imprese attinte dai provvedimenti prefettizi ad operare nella realtà economica, ove il pericolo di infiltrazione si rivelasse inesistente.

A consuntivo, posso affermare che i ricorsi nell'ultimo anno sono aumentati con un trend di crescita importante e tale tendenza si riscontra nell'anno in corso.

Il Tribunale, come ho già evidenziato in precedenza, è in carenza di organico, rispetto alla previsione dell'organico di diritto che prevede quattro magistrati, invece dei tre assegnati, cioè il numero minimo per comporre il collegio.

Naturalmente ciò comporta il rischio di disservizi per l'eventuale impossibilità, determinata dalle più svariate cause, non ultima la pandemia, di comporre un collegio giudicante a cui bisogna porre rimedio chiedendo applicazioni di magistrati; attività quest'ultima non sempre di facile esecuzione.

Tuttavia il Tribunale ha un arretrato minimo tanto che, in vista del raggiungimento dell'obiettivo del PNRR di smaltimento dell'arretrato al dicembre 2019, ho comunicato al Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, la necessità di prevedere due sole udienze, peraltro non a pieno carico, dal momento che il numero dei ricorsi ancora da decidere è inferiore a 40.

A ranghi ridotti è anche il personale amministrativo, dopo il recente pensionamento di assistenti e funzionari competenti e volenterosi come Roberta Dallara, Filomena Gaudino, Roberto Gabelli e Antonella Panico ed Eleonora Raffaele, a cui rivolgo un sentito ringraziamento per la fattiva collaborazione nel periodo della gestione del Tribunale e delle udienze durante la pandemia.

Speriamo che oltre al recente ingresso di altrettanto preziosi collaboratori, e la permanenza di altri funzionari indispensabili al buon andamento dell'Ufficio,

si possa arrivare ad un rapporto tra organico di fatto e organico di diritto soddisfacente.

Da ultimo un ringraziamento speciale a Lucia Guglielmi che si è adoperata con abnegazione, competenza e passione alla vita della sezione staccata di Parma.

La necessaria sinergia di attività tra magistrati e personale amministrativo dovrà e potrà rendere l'esercizio della funzione giurisdizionale di questo tribunale ancora più rispondente a quei criteri di efficienza ed efficacia di cui tanto si parla, con l'insostituibile e necessario raccordo con il Foro.

Negli scorsi anni avevo evidenziato il problema della ricerca della nuova sede del Tribunale che, dopo qualche alterna vicenda, non aveva trovato soluzione.

Oggi posso dire che la ricerca è andata a buon fine poiché il Tribunale potrà spostarsi in una sede dedicata alla giurisdizione in generale, in condivisione con i colleghi dell'ordinaria; e questo lo considero un grande risultato in termini di efficienza e razionalizzazione dei servizi della Giustizia a favore dell'intera collettività.

Ringrazio tutti per il lavoro svolto e l'impegno profuso, in particolare i colleghi Marco Poppi, Jessica Bonetto, Massimo Baraldi e Carlo Buonauro che hanno svolto con impareggiabile attenzione e dedizione il loro compito, affrontando con mente serena qualsiasi questione, nella convinzione che ogni singola causa meriti il massimo rispetto.

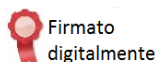
Dichiaro aperto l'anno giudiziario 2022.

Appendice

Sentenze significative.

Pubblicato il 14/07/2021

N. 00197/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00110/2021 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna**

**sezione staccata di Parma (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 110 del 2021, proposto da  
Proto Giuseppe S.a.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Lancieri, Giuseppe Domenico Torre,  
Desdemona Proto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

ANAS S.p.A. - Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane, in persona del legale  
rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Enrico Gualandi,  
Francesca Bonparola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
ANAS S.p.A. - Struttura Territoriale Emilia-Romagna, in persona del legale  
rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

***nei confronti***

Ab Global Service S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non  
costituita in giudizio;

***per l'annullamento,***  
***previa sospensione dell'efficacia,***

- 1) del provvedimento prot. CDG-232640.U del 16/04/2021, ad oggetto *“BOLAV21-21 – Lavori e servizi di pronto intervento e manutenzione non programmabile, ripristino danni da incidenti ed emergenze lungo le strade del Centro di Manutenzione A, Nucleo 1 da maggio a dicembre 2021 – Cod. CIG 8659220665 – CUP F46G20000730001 – Comunicazione di esclusione ex art. 76, comma 5, lett. b) del D.lgs. n. 50/2016”*, comunicato alla ricorrente a mezzo del Portale Acquisti Anas il 17/04/2021;
- 2) del provvedimento prot. CDG-0244679 del 21/04/2021, con cui è stata disposta l’aggiudicazione dell’appalto in favore della AB GLOBAL SERVICE S.R.L, con un ribasso dell’8%;
- 3) del provvedimento prot. CDG-0253207 del 26/04/2021, avente ad oggetto *“BOLAV21/21 - Lavori e servizi di pronto intervento e manutenzione non programmabile, ripristino danni da incidenti ed emergenze lungo le strade del Centro di Manutenzione A Nucleo 1 – maggio – dicembre 2021 - Cod. CIG 8659220665 – Cofd. SIL: BOMR21F301 - CUP F46G20000730001. Importo complessivo: € 278.775,04 di cui 16.726,50 (comprensivi di € 1.003,59 per oneri Covid-19) per oneri relativi alla sicurezza non assoggettati a ribasso, al netto dell’IVA. Comunicazione ex art. 76 del D.lgs. 50/2016”*, comunicato alla ricorrente a mezzo del Portale Acquisti Anas il 26/04/2021;
- 4) dei verbali di gara, e segnatamente del “2° Verbale - SEDUTA RISERVATA del 12/04/2021”, del “3° Verbale – II SEDUTA PUBBLICA del 15/04/2021”, del “4° Verbale – II SEDUTA RISERVATA del 16/04/2021” e del “5° Verbale – III SEDUTA PUBBLICA del 20/04/2021”, di cui la Proto SAS ha preso visione il 29/04/2021 all’esito di istanza di accesso, nella parte in cui si dispone e si dà atto dell’esclusione della odierna ricorrente dalla gara;
- 5) della comunicazione a mezzo e-mail del 29/04/2021 a firma del Responsabile Area Amministrativa Gestionale - Struttura Territoriale Emilia-Romagna, di rigetto della istanza di riesame proposta dalla odierna ricorrente il 23/04/2021;

6) di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o comunque connesso – anche non conosciuto dall'odierna ricorrente;

nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto di appalto *ex artt.* 121 e segg. c.p.a., ove *medio tempore* stipulato con la controinteressata, nonché del diritto della società ricorrente a conseguire *ex art.* 124 c.p.a. l'aggiudicazione ed il contratto stesso, anche tramite subentro qualora *medio tempore* affidato alla controinteressata, anche se parzialmente eseguito.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di ANAS S.p.A. - Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 giugno 2021 il dott. Massimo Baraldi e uditi, per le parti, i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

La società Proto Giuseppe S.a.s., odierna ricorrente, è attiva nel campo dei lavori stradali e, per quanto qui di interesse, ha partecipato al bando di gara indetta dalla Struttura Territoriale Emilia-Romagna dell'ANAS avente ad oggetto "*Lavori e servizi di pronto intervento e manutenzione non programmabile, ripristino danni da incidenti ed emergenze lungo le strade del Centro di Manutenzione A Nucleo 1 – periodo da maggio a dicembre 2021*".

La sopra menzionata gara aveva un importo complessivo a base d'asta pari ad € 278.775,04 (Iva esclusa), prevedeva quale criterio di aggiudicazione quello del minor prezzo ed i luoghi di esecuzione dei lavori da contratto erano tutti ubicati nella Provincia di Piacenza.

Alla gara hanno partecipato solo due operatori economici: l'odierna ricorrente, società Proto Giuseppe S.a.s., e l'odierna controinteressata, Ab Global service s.r.l.



All'esito della prima seduta pubblica dell'8 aprile 2021, il Seggio di gara, disposta l'inversione procedimentale, acclarava che la migliore offerta valida era quella dalla ricorrente, che aveva offerto un ribasso percentuale pari all'11,331%, a fronte dell'8% offerto dalla controinteressata Ab Global Service S.r.l.

Conclusasi l'apertura delle offerte economiche, il Presidente del Seggio di Gara dichiarava che la valutazione della documentazione amministrativa presentata dalla ricorrente si sarebbe svolta in seduta riservata il 12 aprile 2021; l'esito di tale verifica sarebbe stato comunicato successivamente mediante convocazione di una seconda seduta di gara pubblica.

Nella seduta riservata del 12 aprile 2021, all'esito delle attività di verifica della documentazione amministrativa il Seggio di gara dichiarava l'esclusione dalla procedura della ricorrente, adducendo quale motivazione la "*sussistenza in capo all'Operatore Economico della causa di esclusione di cui all'art. 80 comma 5 lett. c-ter) del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i.*".

A tal riguardo, va ricordato che l'odierna ricorrente aveva dato atto, nella propria domanda di partecipazione alla gara, della sussistenza a proprio carico di un'annotazione nell'Area B del Casellario informatico *ex art. 213, comma 10, D.Lgs n. 50/2016*, disposta dall'ANAC in data 9 maggio 2019 in relazione ad una precedente risoluzione contrattuale, risoluzione disposta in data 6 agosto 2018 dal "Coordinamento Territoriale Tirrenica – Area Compartimentale Basilicata" della stessa ANAS S.p.a. e avverso la quale la ricorrente aveva promosso, con atto di citazione del 3 dicembre 2018, il giudizio RG. n. 80237/2018 dinanzi al Tribunale di Roma - Sezione Specializzata in materia d'Impresa, attualmente ancora pendente.

Nella successiva seduta pubblica del 15 aprile 2021 (cui partecipava l'odierna controinteressata mentre la ricorrente era assente), il Seggio di gara dava atto della circostanza che l'odierna ricorrente era stata esclusa nella seduta riservata del 12 aprile 2021 e che, a seguito di tale esclusione, la seconda classificata, ossia la controinteressata Ab Global Service S.r.l., risultava essere il nuovo aggiudicatario

“provvisorio”.

Inoltre, all’esito della seduta riservata del 16 aprile 2021, il Seggio valutava positivamente la documentazione amministrativa presentata dalla controinteressata a corredo della propria offerta.

Infine, il 17 aprile 2021, a mezzo Portale Acquisti di ANAS, veniva comunicato alla ricorrente il provvedimento prot. n. CDG-232640.U del 16 aprile 2021, di cui in epigrafe, recante “*Comunicazione di esclusione ex art. 76, comma 5, lett. b) del D.lgs. n. 50/2016*” relativa alla gara *de qua*.

Nella predetta comunicazione, la Stazione appaltante motivava l’esclusione della ricorrente affermando di “*essere venuta a conoscenza dell’esistenza di una precedente risoluzione contrattuale nei confronti della Proto SAS*”, che, come detto, era stata dichiarata nel DGUE dalla ricorrente, e che tale risoluzione, per “*la gravità delle carenze nell’esecuzione del contratto*” che dimostrava, costituiva la ragione della disposta esclusione.

Preso atto di tale comunicazione, la società Proto Giuseppe S.a.s., con nota PEC del 23 aprile 2021 a firma del proprio legale, formulava “*Istanza cumulativa per l’annullamento in autotutela e preavviso di ricorso giurisdizionale avverso l’esclusione <...> e contestuale accesso agli atti amministrativo ex art. 22 e ss. della L. 241/1990 e 53 del d.lgs. 50/2016*”, con cui chiedeva alla Stazione appaltante di rivedere le proprie determinazioni e, conseguentemente, di provvedere all’aggiudicazione dell’appalto in proprio favore.

Nella predetta istanza parte ricorrente dava atto del suo curriculum presso ANAS, a favore della quale ha svolto e svolge diversi appalti, del fatto che la risoluzione del 2018 fosse l’unica patita nel corso di vent’anni di attività e che l’annotazione nel Casellario Informatico ANAC non comporta l’automatica esclusione dalla partecipazione alle gare pubbliche.

In assenza di risposta da parte di ANAS, l’odierna ricorrente ha richiesto, in data 27 aprile 2021, sempre per il tramite del proprio legale, al Responsabile della Struttura

Territoriale Emilia-Romagna di voler *“fissare un incontro congiunto a natura interlocutoria al fine di dirimere la questione bonariamente senza che si intraprenda un contenzioso tra le parti”*.

Tuttavia, con e-mail del 29 aprile 2021, agli atti, il Responsabile dell'Area Amministrativa Gestionale - Struttura Territoriale Emilia-Romagna (nonché Presidente del Seggio di Gara) affermava che *“La scrivente Struttura Territoriale, come peraltro già anticipato per le vie brevi, ritiene di non dover adottare alcun provvedimento di annullamento in autotutela, considerando corretto l'operato della commissione di gara”*.

Preso atto di tale risposta, la società Proto Giuseppe S.a.s. ha proposto il ricorso introduttivo del presente giudizio, depositato in data 18 maggio 2021, con cui ha chiesto l'annullamento degli atti di cui in epigrafe, previa sospensione dell'efficacia degli stessi, nonché la declaratoria di inefficacia del contratto nelle more stipulato ed il subentro della stessa nel contratto in essere, deducendo i seguenti motivi:

- 1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 57 par. 4 e 6 della Direttiva appalti 2014/24/UE; violazione e falsa applicazione dell'art. 80, comma 5, lett, c, e commi 7 e 8 del D.lgs n. 50/2016; eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto di contraddittorio; violazione del diritto di difesa e del principio del giusto procedimento, violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità; ingiustizia manifesta;
- 2) Violazione ed erronea applicazione dell'art. 3, legge n. 241/1990 e dell'art. 97 Costituzione; eccesso di potere per difetto dei presupposti fattuali e giuridici; carenza istruttoria; difetto di motivazione per ingiustizia manifesta, illogicità e contraddittorietà;
- 3) Eccesso di potere per carenza di istruttoria, malgoverno dei presupposti e difetto di motivazione sotto ulteriore profilo; illogicità e ingiustizia manifesta.

Si è costituita in giudizio, in data 6 giugno 2021, la società ANAS S.p.A. - Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane, chiedendo la reiezione del ricorso.

All'esito della camera di consiglio del 9 giugno 2021, preso atto della rinuncia da

parte dei difensori delle parti ai termini a difesa, è stata emessa l'ordinanza n. 86/2021, con cui è stata fissata, *ex art. 55, comma 10, c.p.a.*, l'udienza pubblica del 23 giugno 2021 per la discussione nel merito della causa.

Le parti hanno, poi, depositato memorie e, infine, all'udienza pubblica del 23 giugno 2021, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. - Il ricorso è fondato nel merito e va accolto nei sensi e nei limiti di cui in appresso.

2.1. - Col primo motivo di ricorso, parte ricorrente sostiene che *“Il provvedimento di esclusione impugnato è, in primis, illegittimo per essere stato adottato dalla Stazione appaltante senza esperire alcun contraddittorio con l'impresa”*.

In particolare, secondo parte ricorrente il procedimento in contraddittorio sarebbe previsto dalla Direttiva appalti 2014/24/UE, dai commi 7 e 8 dell'art. 80 del D.Lgs. 50/2016 nonché dalle Linee Guida ANAC n. 6/2017, che, al par. 5.1., stabiliscono che *“L'esclusione dalla gara ai sensi dell'art. 80, comma 5, lettera c) deve essere disposta all'esito di un procedimento in contraddittorio con l'operatore economico interessato all'esito di una valutazione che operi un apprezzamento complessivo del candidato in relazione alla specifica prestazione affidata”*.

Nel caso di specie, invece, la Stazione appaltante non ha instaurato il richiesto contraddittorio e tale mancanza sarebbe di particolare gravità *“ove si consideri che nello stesso testo dell'Annotazione nel Casellario veniva espressamente riportata la circostanza per cui l'impresa è insorta avverso il provvedimento di risoluzione avviando un'azione civile e relativa domanda risarcitoria dinanzi al Tribunale delle Imprese di Roma, attualmente pendente.”*.

2.2. - Il motivo è fondato.

Il Collegio osserva che risulta pacificamente acclarato che, nel caso *de quo*, la Stazione appaltante non ha instaurato alcun contraddittorio con l'odierna ricorrente, nemmeno a seguito della puntuale richiesta formulata dalla stessa con pec del 27

aprile 2021, limitandosi a confermare il provvedimento di esclusione di cui in epigrafe.

Tale mancanza rende illegittimo il provvedimento di esclusione del 16 aprile 2021, di cui in epigrafe, atteso che il contraddittorio procedimentale, in caso di esclusione *ex art. 80, comma 5, lett. c-ter*, è doveroso da parte della stazione appaltante ai sensi delle disposizioni normative richiamate da parte ricorrente.

Tale obbligo risulta, poi, assolutamente indispensabile in un caso come quello oggetto del presente giudizio dove il grave inadempimento è rappresentato da una sola risoluzione contrattuale avvenuta a carico dell'odierna ricorrente con una diversa articolazione territoriale dell'ANAS e tale risoluzione è attualmente *sub iudice* essendo stata impugnata dall'odierna ricorrente, circostanza questa ben nota all'odierna resistente che, nel provvedimento di esclusione impugnato, ha testualmente affermato che *“la PROTO GIUSEPPE S.A.S. ha presentato atto di citazione presso il Tribunale di Roma – Sezione Tribunale delle Imprese – per ottenere la sospensione dell’efficacia esecutiva dell’art. 11 del contratto d’appalto che attribuisce alla S.A. il diritto di chiedere ed ottenere l’escussione della polizza fideiussoria a semplice richiesta, la dichiarazione di illegittimità della risoluzione stessa ed il riconoscimento del danno subito dalla PROTO GIUSEPPE S.A.S.; la causa risulta iscritta al n. RG. 80237/2018 del Tribunale di Roma, Sez. Imprese.”*.

A fronte di una tale situazione di fatto (unica risoluzione avvenuta a carico del concorrente attualmente impugnata) risulta, dunque, chiaro che lo svolgimento di un contraddittorio era necessario e, dunque, il mancato espletamento dello stesso rende illegittimo il provvedimento di esclusione.

Tale conclusione risulta conforme a condivisibile (ed univoca) giurisprudenza, secondo cui l'obbligo del contraddittorio sussiste sempre, come attestato, fra gli altri, anche dal Consiglio di Stato che, in un caso - menzionato da parte ricorrente - parzialmente diverso, in quanto l'impresa non aveva impugnato la disposta risoluzione contrattuale, ha affermato che *“non essendo intervenuta una sentenza definitiva di accertamento della legittimità della risoluzione disposta ai danni della*

*Coop. Indaco Service, la Prefettura di Taranto avrebbe dovuto attivare, prima di procedere alla estromissione dalla gara, il sub-procedimento prescritto dall'art. 57, paragrafo 6 della Dir. 2014/24/UE, volto a garantire il contraddittorio con l'operatore economico e verificare se lo stesso avesse adottato delle misure riparatorie (self-cleaning) e, solo all'esito di detto procedimento, avrebbe potuto valutare in merito alla sua eventuale esclusione.*" (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 5732/2020).

La sopra menzionata posizione risulta conforme anche ad altre pronunce del giudice amministrativo, secondo cui *"è riconosciuta, alla stazione appaltante, la facoltà di escludere un concorrente per ritenuti "gravi illeciti professionali" anche a prescindere dalla definitività degli accertamenti compiuti -OMISSIS-; tuttavia ciò può avvenire a fronte di un'adeguata istruttoria e nel rispetto di un compiuto contraddittorio, dovendo essere tutelata in maniera effettiva la possibilità, per il soggetto destinatario del provvedimento di esclusione, di difendersi in sede procedimentale. Gli elementi valorizzati dall'Amministrazione devono essere, dunque, oggetto di contraddittorio con l'operatore interessato..."* (TAR Marche, sentenza n. 7/2020) e, inoltre, *"anche in relazione alle ipotesi in cui i fatti considerati dall'amministrazione siano oggetto di un procedimento penale, deve riconoscersi alla stazione appaltante la facoltà di escludere un concorrente per ritenuti "gravi illeciti professionali" e ciò a prescindere dalla definitività degli accertamenti compiuti in sede penale, ma resta ferma la necessità che il potere esercitato dall'amministrazione sottenda un'adeguata istruttoria, un compiuto contraddittorio e una congrua motivazione..."* (TAR Lombardia – Milano, sez. I, sentenza n. 1737/2019).

Né risultano condivisibili, sul punto, le argomentazioni svolte da parte resistente, secondo cui l'odierna ricorrente non avrebbe provato di aver adottato alcuna misura di self-cleaning entro il termine fissato per la presentazione delle offerte, atteso che la predetta ricorrente ha impugnato la risoluzione contrattuale di che trattasi,

contestando in radice l'asserito inadempimento.

Inoltre, risulta parimenti irrilevante la circostanza che l'odierna ricorrente non ha partecipato alla seduta pubblica del 15 aprile 2021, circostanza che, nella ricostruzione della difesa dell'ANAS, avrebbe precluso alla stessa "*ogni interlocuzione con il seggio di gara.*", atteso che la mancata partecipazione non ha alcun effetto preclusivo circa lo svolgimento del contraddittorio, che è necessario e deve essere svolto obbligatoriamente (e non a richiesta del soggetto escluso), da parte della Stazione appaltante, la quale deve provare la significativa carenza prevista dal comma 5, lett. c-ter) dell'art. 80 del D. Lgs. n. 5072016 nell'esecuzione del precedente contratto per disporre, poi, legittimamente l'esclusione del concorrente.

3. - Per tutto quanto sopra esposto, dunque, il primo motivo di ricorso risulta fondato e, dunque, va annullato l'impugnato provvedimento di esclusione, dovendo l'odierna resistente provvedere nuovamente in merito previo espletamento di un concreto contraddittorio con l'impresa odierna ricorrente.

L'accoglimento del primo motivo di ricorso, ritenuto assorbente anche da parte ricorrente, consente di ritenere assorbiti gli altri motivi, relativi alla valutazione svolta da ANAS, in quanto risulta logicamente preliminare il motivo relativo all'errato svolgimento, per mancanza di contraddittorio, del sub procedimento di contestazione della significativa carenza nell'esecuzione del contratto nei confronti dell'odierna ricorrente.

4. - In ogni caso, per completezza di esame, il Collegio ritiene utile precisare, ai fini dello svolgimento della successiva attività da parte di ANAS, che risulta provato, dalla documentazione versata in atti, che l'annotazione di ANAC nei confronti dell'odierna ricorrente nel proprio casellario è avvenuta in data 9 maggio 2019 e ciò si deduce da una serie - concordante - di documenti.

Innanzitutto, giova ricordare che la stessa ANAS, nel provvedimento di esclusione del 16 aprile 2021, a p. 1-2 dello stesso asserisce che "*A seguito di tale risoluzione e conseguente segnalazione all'ANAC da parte della Stazione Appaltante*

*procedente, in data 09/05/2019 è stata iscritta annotazione nell'Area B del Casellario Informatico tenuto da dall'Autorità Nazionale Anticorruzione", così dando prova per tabulas che la predetta Stazione appaltante era a conoscenza del fatto che la menzionata annotazione era stata effettuata in data 9 maggio 2019, contrariamente a quanto asserito dalla propria difesa secondo cui l'annotazione è del 17 gennaio 2020.*

Inoltre, la stessa annotazione depositata in giudizio dall'ANAS reca scritta, quale data di "ultima modifica", il 17 gennaio 2020 ma, nella parte "Nota bene", è scritto che *"La data di primo inserimento è 09.05.2019"*.

Infine, va rilevato che anche nel documento da ultimo depositato dall'ANAS, ossia la nota dell'Ufficio Sanzioni Contratti Pubblici dell'ANAC n. 3949 del 17 gennaio 2020, è scritto, nell'oggetto, che si tratta di "reinserimento" e non di semplice "inserimento" e la stessa nota precisa chiaramente, nella parte finale, che la data di primo inserimento dell'annotazione è il 9 maggio 2019 e che in data 17 gennaio 2020 la stessa annotazione è stata resa di nuovo visibile dopo che, in una data imprecisata (ma successiva al comunicato del Presidente dell'ANAC del 10 luglio 2019) la stessa era stata oscurata in seguito al sopra menzionato comunicato del Presidente dell'ANAC del 10 luglio 2019 che, giova ricordare, ha stabilito l'oscuramento provvisorio delle notizie utili al tempo presenti nel casellario ANAC nelle more della ridefinizione, da parte della stessa ANAC, dei presupposti per l'iscrizione delle predette notizie utili.

4. - Non può essere accolta, invece, la domanda di declaratoria di inefficacia del contratto nelle more stipulato e di subentro nel medesimo, in quanto, per la natura del vizio rilevato, va disposta unicamente la riedizione della procedura relativa all'esclusione dell'odierna ricorrente, da svolgere questa volta, come più volte detto, in contraddittorio, all'esito della quale ANAS dovrà adottare i provvedimenti conseguenti, ossia la conferma dell'aggiudicazione disposta nei confronti dell'odierna controinteressata o, qualora ritenga fondate le ragioni di Proto



Giuseppe S.a.s., la revoca della predetta aggiudicazione e l'assegnazione del servizio all'odierna ricorrente, atteso che l'offerta della stessa era già risultata la migliore, come da verbale dell'8 aprile 2021 della stessa Stazione appaltante.

L'attuazione di quanto disposto dalla presente sentenza dovrà, in ogni caso, avvenire senza pregiudizio alcuno per il servizio di che trattasi, la cui natura impone una continuità dello stesso senza che sia possibile ogni minima sospensione del medesimo.

5. - Per tutto quanto sopra esposto, dunque, il ricorso introduttivo del presente giudizio è fondato e va accolto e, conseguentemente, va disposto l'annullamento del provvedimento del 16 aprile 2021 recante l'esclusione dell'odierna ricorrente dall'appalto di che trattasi.

Non può essere accolta la domanda di declaratoria di inefficacia del contratto nelle more stipulato e di subentro nel medesimo per le ragioni sopra esposte, ossia la necessaria riedizione del potere della Stazione appaltante relativamente al sub procedimento di esclusione dell'odierna ricorrente.

6. - Le spese di lite, *ex art.* 91 c.p.c., seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione staccata di Parma (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in parte motiva e, per l'effetto, annulla il provvedimento di esclusione dell'odierna ricorrente.

Respinge la domanda di declaratoria di inefficacia del contratto nelle more stipulato e di subentro nel medesimo.

Condanna ANAS S.p.A. - Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, al pagamento delle spese del presente giudizio, liquidate in €1.000,00 (mille/00).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2021, in collegamento da remoto in videoconferenza ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 28/2020, convertito, con modificazioni, in L. n. 70/2020, cui rinvia l'art. 25 del D.L. n. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Marco Poppi, Consigliere

Massimo Baraldi, Referendario, Estensore

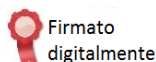
**L'ESTENSORE**  
**Massimo Baraldi**

**IL PRESIDENTE**  
**Germana Panzironi**

**IL SEGRETARIO**

Pubblicato il 25/06/2021

N. 00176/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00224/2020 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna**

**sezione staccata di Parma (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 224 del 2020, proposto da Camuzzi S.p.A. in liquidazione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Annalisa Bassi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Parma, Strada Repubblica 56;

***contro***

Comune di Piacenza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Elena Vezzulli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento,***

***previa sospensione dell'efficacia,***

- della delibera di Consiglio Comunale di Piacenza n. 32 del 27 luglio 2020, pubblicata all'Albo Pretorio per quindici giorni consecutivi dal 28/08/2020 al 12/09/2020 ai sensi dell'art. 124 D. Lgs. n. 267/2000, avente ad oggetto "Aggiornamento indirizzi in riferimento agli accordi operativi di cui alla delibera

*del C.C. n. 8 del 25/02/2019”;*

- di ogni altro atto ad essa annesso, presupposto e/o consequenziale, nonché per la condanna del Comune di Piacenza al risarcimento dei danni tutti causati, patiti e patienti dalla ricorrente a causa dell’illegitto provvedimento impugnato, nella misura che risulterà accertata, anche in via equitativa *ex art. 1226 c.c.* all’esito del giudizio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Piacenza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 24 febbraio 2021 il dott. Massimo Baraldi e uditi, per le parti, i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

La società Camuzzi S.p.A. in liquidazione, odierna ricorrente, dichiarata fallita nel 2012 dal Tribunale di Milano con sentenza n. 4 del 24 ottobre 2012, a far data del 3 febbraio 2017 è tornata in bonis, a seguito di chiusura del fallimento per omologazione di un concordato fallimentare, rientrando così in possesso di tutti i suoi beni, di cui alcune aree site nel Comune di Piacenza e, in particolare, per quanto qui di interesse, delle aree di Corso Europa, relative ai due comparti adiacenti AID 20 e AL 8.

Con riferimento a tali aree, l’odierna ricorrente ha presentato al Comune di Piacenza due proposte di Accordo Operativo al fine dello sfruttamento delle stesse, preso atto dell’attività pianificatoria svolta dal Comune di Piacenza in seguito all’emanazione della Legge Regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

Difatti, va preliminarmente ricordato che, in data 21 dicembre 2017, è stata approvata la legge regionale n. 24, relativa alla “*Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio*”, con la quale veniva stabilito l’obbligo, per ogni Comune, di

avviare il processo di adeguamento della propria pianificazione urbanistica entro tre anni e di completarlo entro gli ulteriori due e, inoltre, che *“Dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla scadenza del termine perentorio per l'avvio del procedimento di approvazione del PUG stabilito dall'articolo 3, comma 1, il Comune, attraverso l'atto di indirizzo di cui al comma 2, può promuovere la presentazione di proposte di accordi operativi, aventi i contenuti e gli effetti di cui all'articolo 38, per dare immediata attuazione a parte delle previsioni contenute nei vigenti PSC”* (art. 4, comma 1, LR n. 24/2017).

Specificamente, dunque, al fine di evitare il blocco dell'attività urbanistica ed edilizia dei Comuni nelle more dell'approvazione, da parte dei medesimi, dei nuovi strumenti pianificatori, veniva prevista la possibilità per gli stessi di selezionare, all'interno dei PSC vigenti, una parte delle previsioni dei medesimi cui dare immediata attuazione e ciò poteva essere fatto dagli Enti locali mediante l'adozione di un'apposita delibera di indirizzo del Consiglio Comunale che stabiliva *“in conformità ai principi di imparzialità e trasparenza, i criteri di priorità, i requisiti e i limiti in base ai quali valutare la rispondenza all'interesse pubblico delle proposte di accordo operativo avanzate dai soggetti interessati.”* (art. 4, comma 2, LR n. 24/2017).

A tal riguardo, il Comune di Piacenza, odierno resistente, acquisiva dapprima, mediante pubblicazione di apposito avviso pubblico, le manifestazioni di interesse dei privati circa le previsioni del vigente PSC da attuare attraverso accordi operativi e, poi, procedeva, anche sulla base delle 83 manifestazioni di interesse ricevute, ad elaborare gli indirizzi con cui stabilire i criteri di priorità, i requisiti e i limiti in base ai quali valutare la rispondenza all'interesse pubblico delle proposte di accordo operativo avanzate dai privati, indirizzi trasfusi nella Delibera di Consiglio Comunale n. 8 del 25 febbraio 2019.

A seguito della pubblicazione di tale delibera venivano presentate al Comune di Piacenza nove proposte di Accordo Operativo, fra cui, per quanto qui di interesse, in data 20 settembre 2019 anche quella dell'odierna ricorrente, avente ad oggetto le

aree di proprietà della medesima di Corso Europa e di Via Morigi; tale proposta prevedeva l'inserimento in entrambe le aree di medie strutture di vendita e, per Via Morigi, anche l'espressa messa a disposizione della collettività di uno spazio verde attrezzato di 12.847 mq.

In relazione a tale proposta si è svolto un confronto fra la società Camuzzi in liquidazione ed il Comune di Piacenza, che, con note n. 119803 del 21 ottobre 2019 e n. 144617 del 19 dicembre 2019, ha rappresentato all'odierna ricorrente che la proposta presentata era in contrasto con la LR n. 24/2017 e la delibera del Consiglio Comunale n. 8/2019 *“in quanto non in grado di dare immediata attuazione alle previsioni contenute nel PSC”* atteso che *“il vigente Piano Strutturale Comunale di Piacenza, nelle “Schede progetto - territorio potenzialmente urbanizzabile – residui PRG vigente” e nell’art. 4.6 individua due distinti PUA denominati AID 20 Camuzzi e AL 8 Germoglio che non includono l’area proposta di via Morigi”*.

Preso atto di tali risposte, l'odierna ricorrente ha presentato al Comune di Piacenza una nuova proposta di Accordo Operativo, datata 16 gennaio 2020, avente ad oggetto unicamente le predette due aree di Corso Europa, cui il Comune di Piacenza non ha risposto.

Successivamente, con la delibera n. 32 del 27 luglio 2020, di cui in epigrafe, il Comune di Piacenza ha proceduto ad un aggiornamento della delibera di indirizzo adottata ai sensi dell'art. 4, comma 2, della LR n. 24/2017 e, per quanto qui di interesse, ha stabilito, al punto 3 della stessa, che *“in considerazione delle conseguenze determinate dall'emergenza sanitaria da COVID 19, tutt'ora in corso, che hanno creato situazioni di fortissima difficoltà a molti settori dell'economia piacentina, in particolare alle attività commerciali non alimentari di vicinato, che hanno assistito ad una drastica diminuzione delle vendite dei prodotti, non è valutabile nel contesto degli accordi operativi presentati, l'insediamento di nuove attività commerciali in nessun ambito, fatta eccezione per quelle che si configurino*

*come esercizi di vicinato”.*

Avverso il sopra menzionato provvedimento ha proposto il ricorso introduttivo del presente giudizio, depositato in data 12 novembre 2020, la società Camuzzi S.p.A. in liquidazione, chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, deducendo i seguenti motivi:

1) Violazione nonché falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dei principi di cui alla legge regionale Emilia-Romagna n. 24 del 2017 ed in particolare degli artt. 3, 4, 38 della medesima legge. Violazione nonché falsa ed erronea interpretazione ed applicazione degli artt. 13.5, 1.3 c.5, 4.6 delle NTS del vigente PSC, degli artt. 81,1, 82.1 e 82.3 delle NA del vigente RUE, dell'art. 79 del vigente RE e degli artt. 32 e 33 delle NA richiamato PRG del 2001e succ.ve varianti - Violazione nonché falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 1.7 delle NA del vigente PSC e degli artt.32 e 32 bis della legge regionale E.R. n. 20/2000 e s.m.i. - Eccesso di potere per sviamento e violazione dei principi generali, di rango costituzionale, di legalità, di tipicità dei provvedimenti ed atti amministrativi, di funzionalizzazione di tassatività e di determinatezza degli atti e delle attività amministrative nonché di correttezza e buona amministrazione (art. 97 Cost.) - Violazione dei principi generali di imparzialità, proporzionalità e buona fede, del giusto procedimento, di buon andamento e di doverosità dell'azione amministrativa. - Eccesso di potere per sviamento, difetto di istruttoria, difetto di presupposti, irragionevolezza, illogicità;

2) Violazione del principio del legittimo affidamento, eccesso di potere per sviamento - Violazione nonché falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 3 della legge n. 241/90 e s.m.i. Violazione del principio di proporzionalità - Eccesso di potere per sviamento, motivazione inesistente e comunque incoerente e contraddittoria nonché per illogicità manifesta e contraddittorietà tra atti e provvedimenti del medesimo procedimento.

Inoltre, parte ricorrente ha chiesto la condanna dell'Amministrazione comunale al risarcimento dei danni asseritamente subiti da parte della stessa.

Si è costituito in giudizio, in data 21 novembre 2020, il Comune di Piacenza, chiedendo la reiezione nel merito del ricorso.

All'esito dell'udienza in camera di consiglio del 25 novembre 2020, è stata emessa l'ordinanza cautelare n. 142/2020 con cui questo Tribunale, *“Ritenuto che la complessità delle questioni oggetto del giudizio richiede un approfondimento incompatibile con la sommarietà propria della fase cautelare e che, dunque, le esigenze della società ricorrente, ad un primo sommario esame, possano essere tutelate adeguatamente con la sollecita definizione dell'udienza di merito”*, ha fissato l'udienza pubblica del 24 febbraio 2021 per la discussione della causa nel merito.

Le parti hanno, poi, prodotto articolate memorie e infine, all'udienza pubblica del 24 febbraio 2021, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. - Il ricorso è fondato nel merito, nei sensi e nei limiti di cui in appresso, e, limitatamente alla domanda di annullamento, va accolto.

2. - Preliminarmente, il Collegio osserva che il Comune di Piacenza non ha dato alcuna risposta alla seconda proposta di Accordo Operativo avanzata dall'odierna ricorrente, datata 16 gennaio 2020, e questo nonostante la stessa non fosse, contrariamente a quanto asserito dal predetto Comune nelle proprie difese, una mera riproposizione della prima proposta; a tal riguardo, difatti, come già esplicitato nella parte in fatto, va rimarcato che l'odierna ricorrente aveva formulato nel gennaio 2020 una nuova proposta relativa alle sole aree di Corso Europa, senza che la stessa toccasse anche la propria area di via Morigi, e questo proprio prendendo atto delle osservazioni svolte dal Comune di Piacenza con la nota del 19 dicembre 2019, che sostanzialmente riproduceva quanto già affermato con la precedente nota n. 119803 del 21 ottobre 2019 secondo cui i PUA denominati AID 20 Camuzzi e AL 8 Germoglio non includevano anche l'area di via Morigi.

Pertanto tale seconda proposta di Accordo Operativo (che, ai sensi dell'art. 38 della



LR Emilia-Romagna n. 24/2017, ha “*il valore e gli effetti dei piani urbanistici attuativi*”), aveva un diverso oggetto rispetto alla prima e andava, dunque, istruita e definita mentre il Comune di Piacenza è rimasto inerte, non adottando nessun provvedimento specifico ed asserendo nella propria memoria che “*La proprietà seguita a reiterare le medesime istanze, di conseguenza a ricevere le medesime risposte.*” ma, stante quanto detto sopra, ciò non corrisponde al vero.

Ciò premesso, il Collegio osserva che, anche in mancanza di un espresso provvedimento di rigetto della seconda proposta di Accordo Operativo, il ricorso svolto avverso la delibera del Consiglio Comunale n. 32/2020 è ammissibile in quanto la predetta delibera, limitatamente al punto n. 3 della stessa, è immediatamente lesiva per la ricorrente in quanto impedisce la realizzazione, tramite Accordi Operativi, di medie strutture di vendita e la proposta presentata, datata 16 gennaio 2020, prevede proprio la realizzazione di una media struttura di vendita nel comparto AL 8 Germoglio e di due strutture medie di vendita nel comparto AID 20 e, dunque, la predetta proposta viene indubbiamente lesa dalla delibera consigliere impugnata di cui in epigrafe, che impedisce l'accoglimento della stessa per la presenza in essa di tre medie strutture di vendita.

3.1. - Premesso quanto sopra con riferimento alla lesività del provvedimento impugnato, il Collegio può passare ad esaminare il primo motivo di ricorso, con cui parte ricorrente deduce alcune censure nei confronti della delibera di Consiglio Comunale di Piacenza n. 32/2020.

In particolare, col primo motivo parte ricorrente afferma che “*la delibera impugnata è innanzitutto illegittima in quanto assunta in violazione dell'art. 4 LUR e dei principi allo stesso sottesi, volti ad attuare, nella prima fase di formazione del nuovo Piano Urbanistico Regionale, gli strumenti urbanistici vigenti nel pieno rispetto delle puntuali previsioni dei vigenti PSC e RUE relative alle aree di proprietà Camuzzi in Corso Europa. E' poi comunque al pari illegittima per aver di fatto surrettiziamente mutato la destinazione d'ambito prevista dagli strumenti urbanistici vigenti con una delibera di indirizzo e non già con un provvedimento di*

*variante specifica, come previsto dal combinato disposto dell'art. 1.7 delle NTS vigente PSC e del richiamato art. 32-bis della legge regionale n. 20/2000, così violando il principio di tipicità degli atti e dei provvedimenti amministrativi.”.*

Secondo parte ricorrente, difatti, premesso che *“l'area di Corso Europa da sempre comprende due ambiti classificati uno con la sigla AID20 e l'altro con la sigla AL8, entrambi ancora considerati, secondo i vigenti strumenti urbanistici locali, come territori potenzialmente urbanizzabili assoggettati a PUA residui da PRG.”*, è acclarato che, in base agli strumenti urbanistici vigenti (PSC e RUE), sulle predette aree è possibile realizzare medie strutture di vendita.

Nel proprio ricorso, infatti, parte ricorrente sostiene che *“Dette destinazioni urbanistiche, che comprendono l'uso terziario commerciale U2, sono state confermate dalla stessa Amministrazione comunale sia con la delibera consiliare di indirizzo n. 8 del marzo 2019, là ove prevede la valutabilità delle proposte riferite alla localizzazione di medie strutture di vendita, sia con la successiva nota dell'arch. Naddeo del 21 ottobre 2019, che ribadisce la necessità di adeguare le proposte di Accordi Operativi riguardanti gli ambiti AID20 e AL8 al vigente Piano Strutturale Comunale, senza nulla rilevare riferitamente agli usi progettati, anzi piuttosto in tal modo confermandoli in maniera inequivocabile”.*

Da questa situazione, dunque, parte ricorrente deduce l'illegittimità della delibera impugnata in quanto con la stessa, che è una delibera di indirizzo, è stata mutata la destinazione d'ambito prevista dagli strumenti urbanistici vigenti per le proprie aree di Corso Europa ma i detti strumenti urbanistici, però, sempre secondo parte ricorrente, potevano essere oggetto di modifica solo con l'adozione di una variante specifica, che prevede un iter particolare, e, dunque, *“La funzione commerciale prevista e disciplinata dagli strumenti urbanistici del Comune di Piacenza a far tempo dal 1998 nelle aree aventi le caratteristiche dei due ambiti di proprietà Camuzzi in Corso Europa non poteva essere cancellata con un colpo di spugna con una delibera di indirizzo prevista dalla nuova legge regionale con la diversa*

*finalità di rispettare e attuare, nella fase c.d. transitoria, la disciplina urbanistica ancora vigente.” e, pertanto, la medesima delibera di indirizzo “risulta assunta pertanto anche in palese violazione dei principi generali di legalità e di tipicità degli atti e dei provvedimenti amministrativi, pacificamente applicabile nel nostro ordinamento giuridico agli strumenti urbanistici”.*

3.2. - Il motivo è infondato.

Il Collegio rileva che la delibera n. 32/2020 di indirizzo risulta del tutto conforme a quanto disposto dall'art. 4 della LR n. 24/2017, in quanto adottata proprio ai sensi delle disposizioni del predetto articolo che individua specificamente nella delibera del Consiglio Comunale l'atto con cui il Comune può (e non deve) dare immediata attuazione, nelle more dell'adozione dei nuovi strumenti urbanistici, a parte (e non a tutte) le previsioni contenute nei vigenti PSC mediante la promozione della presentazione di proposte di Accordi Operativi.

In particolare, il primo comma dell'art. 4 prevede che *“Dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla scadenza del termine perentorio per l'avvio del procedimento di approvazione del PUG stabilito dall'articolo 3, comma 1, il Comune, attraverso l'atto di indirizzo di cui al comma 2, può promuovere la presentazione di proposte di accordi operativi, aventi i contenuti e gli effetti di cui all'articolo 38, per dare immediata attuazione a parte delle previsioni contenute nei vigenti PSC, nell'osservanza di quanto disposto dai commi 2 e 3...”* mentre il successivo comma 2 afferma che *“Allo scopo di selezionare una parte delle previsioni del PSC cui dare immediata attuazione ai sensi del comma 1, il Consiglio comunale assume un'apposita delibera di indirizzo con la quale stabilisce, in conformità ai principi di imparzialità e trasparenza, i criteri di priorità, i requisiti e i limiti in base ai quali valutare la rispondenza all'interesse pubblico delle proposte di accordo operativo avanzate dai soggetti interessati”.*

Da quanto sopra riportato, dunque, emerge chiaramente che i Comuni sono liberi nel decidere se attuare o meno, nelle more dell'adozione dei nuovi strumenti urbanistici, una parte delle previsioni dei relativi PSC vigenti, selezionando fra le

stesse quelle cui dare immediata attuazione, e che tale selezione deve essere svolta con una delibera del Consiglio Comunale che costituisce, dunque, l'atto tipico con cui decidere, per l'ente locale, quale parte del PSC vigente attuare immediatamente e, pertanto, risulta condivisibile quanto affermato sul punto dal Comune odierno resistente, secondo cui *“Le delibere in questione non costituiscono variante affatto allo strumento sovraordinato, hanno soltanto individuato, secondo quanto previsto dalla richiamata normativa regionale, quali priorità imprimere ad alcune delle scelte pianificatorie tuttora vigenti.”*.

L'ampiezza della previsione normativa di cui all'art. 4 della LR n. 24/2017, sopra menzionata, consente di ritenere che il Comune può dunque selezionare, tramite apposita delibera di indirizzo, parti del PSC vigente cui dare immediata attuazione, dovendosi a tal fine intendere come parti anche alcuni (e non tutti) gli usi consentiti per determinate aree dal vigente PSC e questo senza andare ad incidere sullo stesso ma semplicemente stabilendo quanto del predetto PSC vigente può essere attuato immediatamente.

Da quanto sopra statuito ne discende che il Comune di Piacenza poteva benissimo adottare la delibera oggetto di impugnazione che, stante quanto disposto dall'art. 4 della LR n. 24/2017, costituisce l'atto tipico per l'individuazione delle parti del vigente PSC da attuare immediatamente attraverso Accordi Operativi e, dunque, il Comune di Piacenza, contrariamente a quanto affermato da parte ricorrente, ha esercitato un potere ad esso conferito atteso che, come rilevato dallo stesso Comune, *“La Legge consente di individuare quelle previsioni di Piano la cui attuazione venga ritenuta «prioritaria», e a tal proposito la Delibera n. 8/2019 e la successiva n. 32/2020 sono state assunte con lo scopo di stabilire i «criteri di priorità, requisiti e i limiti» entro cui valutare la rispondenza dell'interesse pubblico delle proposte di accordo operativo avanzate dai privati.”*.

Né può assumere rilevanza la circostanza che il Comune di Piacenza avesse già individuato con una prima delibera di Consiglio Comunale (la n. 8/2019) la parte di

previsioni da attuare immediatamente e, poi, con la delibera impugnata, abbia modificato la precedente, atteso che la legge regionale n. 24/2017 prevede unicamente lo strumento della delibera di Consiglio Comunale quale atto per l'individuazione delle parti di PSC che i Comuni vogliono attuare subito ma non limita in alcun modo il potere dei predetti Comuni di poter rimeditare tali scelte sulla base di fattori sopravvenuti e, dunque, i Comuni ben possono, salvo quanto si dirà relativamente al secondo motivo di ricorso, emendare la propria delibera di indirizzo con un atto avente la stessa forma, non trattandosi di un potere esercitabile *una tantum*, ovviamente in presenza di acclamate ragioni obiettive che giustifichino pienamente le predette modifiche.

4.1. - Col secondo motivo di ricorso, parte ricorrente deduce l'illegittimità della delibera impugnata per lesione del legittimo affidamento maturato dalla stessa parte circa la possibilità di realizzare un intervento edificatorio sulle proprie aree di Corso Europa contenente anche medie strutture di vendita *“poiché è di tutta evidenza che parte ricorrente, dopo il lungo iter trascorso, ben poteva dirsi titolare di un legittimo affidamento circa una coerente condotta dell'Amministrazione comunale in ordine all'assentimento alla realizzazione delle strutture in questione.”*.

In particolare, parte ricorrente ha censurato *“la totale carenza di una motivazione congrua, logica e circostanziata della improvvisa necessità di eliminare ex abrupto la previsione urbanistica, consolidata da ormai 20 anni negli strumenti locali, riguardante l'inserimento, nelle aree quali i due ambiti AD20 e AL8 di proprietà Camuzzi insistenti su Corso Europa, di medie strutture di vendita, così modificando in modo abnorme e sviando le puntuali previsioni urbanistiche locali da salvaguardare invece nella fase transitoria di formazione del nuovo PUG.”*.

4.2. - Il motivo è fondato.

Il Collegio osserva che, nel caso *de quo*, si era radicato in parte ricorrente un legittimo affidamento circa la potenzialità edificatoria delle proprie aree di Corso Europa anche con riferimento alla possibile realizzazione di medie strutture di

vendita.

In particolare, dalla disamina della vicenda, si evince che risulta pacifica ed incontestata la circostanza che le predette aree avessero capacità edificatoria comprendente anche le medie strutture di vendita da svariati anni.

Difatti parte ricorrente ha asserito, sul punto, che *“la destinazione urbanistica dei due ambiti di Corso Europa, rimasta immodificata dal 1998, prevede, come statuito agli artt. 82.1 del vigente RUE e 79 RE, anche nuovi insediamenti commerciali, nel limite previsto per le medie strutture di vendita di cui all’art. 79 del Regolamento Edilizio e pertanto senza necessità di previsioni nell’ambito del PTCP, per medie strutture di vendita non superiori cadauna ai 2.500 mq.”* e tale affermazione non è stata contestata dal Comune di Piacenza, che, anzi, ha confermato tale capacità in sede di prima attuazione della LR n. 24/2017.

In tale circostanza, difatti, il predetto Comune ha deciso, ai sensi dell’art. 4 della predetta legge regionale, di attuare immediatamente alcune parti del PSC vigente mediante Accordi Operativi con soggetti privati ed ha, al riguardo, seguito il procedimento previsto dalla sopra menzionata legge.

In particolare, con delibera di Consiglio Comunale n. 67 del 16 marzo 2018, il Comune di Piacenza ha, dapprima, ai sensi del comma 3 dell’art. 4 della LR n. 24/2017, deciso che, con successivo atto dirigenziale, sarebbe stato predisposto apposito avviso pubblico di interesse *“con il quale i privati potranno avanzare le loro proposte circa le previsioni del vigente PSC da attuare attraverso accordi operativi”*.

Con conseguente determina dirigenziale n. 385 del 19 marzo 2018 è stato, quindi, predisposto l’avviso finalizzato alla raccolta delle manifestazioni di interesse che è stato, poi, pubblicato in data 20 marzo 2018; in base a tale avviso sono pervenute al Comune di Piacenza n. 83 manifestazioni di interesse da parte di soggetti privati.

Tenendo conto delle dette proposte avanzate dai privati, il Comune di Piacenza, con delibera del Consiglio Comunale n. 8 del 25 febbraio 2019, ha adottato la delibera

di indirizzo di cui al comma 2 dell'art. 4 della LR n. 24/2017, con cui ha selezionato parte delle previsioni del PSC cui dare immediata attuazione, e, per quanto qui di interesse, ha stabilito, alla lettera c), che *“per quanto riguarda la destinazione commerciale, oltre all’inserimento dei negozi di vicinato, sono valutabili - in aree potenzialmente urbanizzabili – anche quelle riferite alla localizzazione di medie strutture di vendita”*.

Risulta, dunque, chiaro, in base a quanto sopra rappresentato, che l'odierna ricorrente aveva maturato un legittimo affidamento circa la possibilità di realizzazione, sulle proprie aree di Corso Europa, anche di medie strutture di vendita, essendo tale possibilità stata riconosciuta, per l'immediata attuazione, dal Comune di Piacenza con la delibera consigliere che ha stabilito, ai sensi del comma 2 dell'art. 4 della LR n. 24/2017, *“i criteri di priorità, i requisiti e i limiti in base ai quali valutare la rispondenza all'interesse pubblico delle proposte di accordo operativo avanzate dai soggetti interessati”*.

Sulla base di tale delibera, dunque, l'odierna ricorrente ha presentato, in data 20 settembre 2019, una prima proposta di Accordo Operativo concernente le proprie aree di Corso Europa e via Morigi e, su tale proposta, come già riportato nella parte in fatto, il Comune di Piacenza ha espresso un diniego coi provvedimenti n. 119803 del 21 ottobre 2019 e n. 144617 del 19 dicembre 2019, con cui ha rappresentato all'odierna ricorrente che la proposta presentata era in contrasto con la LR n. 24/2017 e la delibera del Consiglio Comunale n. 8/2019 in quanto comprendeva anche le aree di via Morigi non incluse nei PUA.

Parte ricorrente ha, dunque, presentato una nuova proposta di Accordo Operativo, datata 16 gennaio 2020, relativa alla sola area di Corso Europa, nella convinzione, mai contrastata dal Comune di Piacenza, che solo per tale area fosse possibile procedere al progetto edificatorio comprendente anche la presenza di medie strutture di vendita.

Con la delibera di Consiglio Comunale n. 32 del 27 luglio 2020, adottata oltre sei mesi dopo la presentazione della seconda proposta da parte di Camuzzi S.p.A., il

Comune di Piacenza ha mutato quanto già precedentemente deciso, con la delibera n. 8/2019, circa la parte di previsioni di PSC da attuare immediatamente ed ha, per la prima volta, deciso che non fossero realizzabili le medie strutture di vendita.

In particolare, il punto 3 della predetta delibera di Consiglio Comunale, impugnato da parte ricorrente, ha stabilito che *“in considerazione delle conseguenze determinate dall'emergenza sanitaria da COVID 19, tutt'ora in corso, che hanno creato situazioni di fortissima difficoltà a molti settori dell'economia piacentina, in particolare alle attività commerciali non alimentari di vicinato, che hanno assistito ad una drastica diminuzione delle vendite dei prodotti, non è valutabile nel contesto degli accordi operativi presentati, l'insediamento di nuove attività commerciali in nessun ambito, fatta eccezione per quelle che si configurino come esercizi di vicinato.”*.

Ricostruita analiticamente la vicenda nei termini sopra indicati, dunque, il Collegio osserva che risulta pacifica la circostanza che parte ricorrente riponesse un legittimo affidamento relativamente alla possibilità di realizzare medie strutture di vendita sulle proprie aree di Corso Europa, in quanto ciò era reso possibile dagli strumenti urbanistici vigenti e, inoltre, tale possibilità rientrava anche nella parte di previsioni del PSC vigente che il Comune di Piacenza aveva voluto attuare immediatamente mediante Accordi Operativi con la delibera n. 8/2019.

In particolare, ai fini della sussistenza, nel presente caso, di una posizione di legittimo affidamento in capo all'odierna ricorrente, il Collegio rileva che risulta dirimente la circostanza che la delibera del Consiglio Comunale n. 8/2019 consentisse la realizzazione di medie strutture di vendita e, dunque, la stessa, vista la sua definitività, era idonea a ingenerare quell'affidamento, tutelabile dal G.A., circa la possibile realizzazione di medie strutture di vendita.

Inoltre, risulta altrettanto rilevante la circostanza che, in base alla sopra menzionata delibera n. 8/2019, l'odierna ricorrente avesse presentato al Comune di Piacenza in data 20 settembre 2019 una proposta di Accordo Operativo che prevedeva la



realizzazione di medie strutture di vendita sulle proprie aree di Corso Europa e, dunque, avesse già palesato al predetto Comune il proprio interesse per la realizzazione di tale tipologia di struttura, imponendo conseguentemente allo stesso Comune di prendere in considerazione tale volontà nei propri eventuali successivi provvedimenti (e di tale conoscenza dà atto proprio la delibera n. 32/2020 impugnata, la quale riporta l'elenco di tutte le proposte ricevute dal Comune, fra cui anche quella dell'odierna ricorrente).

L'atto che, poi, ha impedito la possibile realizzazione di medie strutture di vendita è stato, come detto, la delibera consigliare n. 32 del 27 luglio 2020 impugnata, che ha aggiornato i precedenti indirizzi, già operativi e validi e sulla cui base era già stata presentata una proposta.

Con riferimento a tale ultimo provvedimento, dunque, che ha sicuramente inciso il legittimo affidamento maturato da parte ricorrente relativamente alla possibile realizzazione di medie strutture di vendita, va acclarato se tale intervento sulla posizione dell'odierna ricorrente sia legittimo o meno e, dunque, va verificato se la modifica intervenuta sia ragionevole e corrisponda ad una nuova situazione venutasi a determinare, ossia la pandemia da Covid-19, e, soprattutto, se le prescrizioni in esso contenute siano logiche e ragionevoli rispetto al mutato contesto fattuale.

A tal riguardo, il Collegio osserva che è ben possibile per l'Amministrazione pubblica mutare i propri indirizzi, anche relativamente al procedimento speciale di cui all'art. 4 della LR n. 24/2017 teso all'individuazione delle parti di previsioni di PSC da attuare immediatamente, e ciò sicuramente a fronte di un mutamento radicale nella situazione di fatto causato dall'esplosione della pandemia da Covid-19 che tanto ha colpito la città di Piacenza.

Ciò premesso, va però verificato se la nuova delibera adottata, che ha sicuramente intaccato il legittimo affidamento di parte ricorrente relativamente alla possibile realizzazione di medie strutture di vendita per le ragioni sopra esposte, sia logica ed adeguata al mutato contesto oppure, come sostenuto dalla predetta parte ricorrente,

sia *“assolutamente incongrua ed inconferente”*.

In particolare, Camuzzi S.p.A. deduce, nella propria memoria del 22 gennaio 2021, che *“La motivazione legata alla pandemia è assolutamente inconferente proprio per la sua contingenza. L'emergenza Covid è, infatti, strettamente attuale, mentre gli AO adottati nella fase transitoria prevista dalla LUR, verranno chiaramente eseguiti in epoca successiva all'approvazione del nuovo PUG. È evidente che l'attuazione di una previsione del PSC relativa all'insediamento di medie strutture di vendita consentita in questa fase, non può esplicare alcun effetto nel breve termine, non incidendo quindi in alcun modo sull'attuale situazione degli esercizi di vicinato colpiti dai recenti provvedimenti di sospensione dell'attività, soprattutto considerati i tempi di realizzazione dei progetti eventualmente assentiti, destinati dunque ad esplicare i propri effetti a distanza di anni e non nelle immediatezze”*.

Il Collegio ritiene che quanto sopra riportato sia condivisibile e, dunque, sia fondata la censura relativa all'illegittimità del provvedimento adottato, ossia la delibera del Consiglio Comunale n. 32/2020, in quanto ingiustamente lesivo del legittimo affidamento ingenerato nell'odierna ricorrente, atteso che la paralisi imposta alla realizzazione delle medie strutture di vendita (*rectius*: all'approvazione di Accordi Operativi tesi alla futura realizzazione di medie strutture di vendita) risulta illogica in quanto non esplica, nel medio termine, alcun effetto nei confronti degli esercizi di vicinato, visto che le predette strutture saranno realizzate nei prossimi anni e, dunque, non sono certo in grado di interferire oggi con le attività di vicinato attualmente presenti; inoltre, la delibera impugnata, pur dando atto dell'avvenuta presentazione di proposte di Accordo Operativo da parte di soggetti privati, non tiene in nessun conto le posizioni diversificate che si sono costituite sulla base della presentazione delle dette proposte di Accordo Operativo in capo ai predetti soggetti privati, proposte presentate sulla base di una delibera di indirizzo (n. 8/2019) valida e che, dunque, non potevano essere non considerate nel semplice aggiornamento, da parte del Comune di Piacenza, degli indirizzi dallo stesso

validamente assunti.

In altri termini, l'ampia discrezionalità riconosciuta dalla giurisprudenza in tema di pianificazione urbanistica non poteva essere esercitata senza tenere in debito conto la circostanza che alla data di adozione della delibera n. 32, ossia il 27 luglio 2020, erano già state presentate istanze relative alla realizzazione di medie strutture di vendita in base alla precedente delibera n. 8 del 25 febbraio 2019 e che la seconda delibera, avente ad oggetto l'aggiornamento della prima, non poteva mutarne radicalmente i contenuti senza tenere conto delle istanze legittimamente presentate sulla base della stessa.

Non risulta, poi, condivisibile quanto affermato, sul punto, dal Comune di Piacenza, secondo cui *“La scelta di pubblico interesse spiegata nella predetta deliberazione ha lo scopo proprio di garantire una continuità alla rete commerciale di vicinato, ben più fragile delle grandi strutture di vendita che, di contro, per dati oggettivi e notori, si sono rafforzate grazie alla pandemia.”*.

Al riguardo, difatti, il Collegio osserva, *in primis*, che, nel presente caso, si dibatte non di grandi strutture di vendita ma di medie strutture di vendita e, poi, che le stesse non esistono al momento ma sono destinate ad essere realizzate con la relativa tempistica e, pertanto, non vi è, al momento, alcun pericolo per gli esercizi di vicinato atteso che l'impatto delle medie strutture di vendita sugli stessi non potrà che avvenire fra alcuni anni, quando le strutture medie saranno realizzate ed operative, ossia in un periodo in cui le esigenze - contingenti - relative alla pandemia saranno auspicabilmente superate.

Né può avere alcun rilievo quanto asserito dal Comune di Piacenza nel proprio controricorso, secondo cui *“ad oggi, stante il periodo difficile dal punto di vista sanitario dovuto al COVID-19 la parte di usi commerciali può essere ricondotta ai soli esercizi di vicinato, che garantiscono meglio il distanziamento sociale e la necessità di evitare assembramenti.”*, atteso che tale motivazione è del tutto estranea alla motivazione posta alla base della delibera n. 32/2020 e, inoltre, come già detto, le medie strutture di vendita saranno realizzate fra alcuni anni.

Per tutto quanto sopra esposto, dunque, il secondo motivo è fondato ed il ricorso va accolto nei limiti dell'interesse di parte ricorrente.

5. - Con riferimento, poi, alla domanda di parte ricorrente di condanna del Comune di Piacenza al risarcimento dei danni dalla stessa subiti, il Collegio rileva che l'annullamento della delibera impugnata risulta già satisfattivo di per sé, atteso che viene meno la preclusione alla possibilità di realizzazione di medie strutture di vendita per l'odierna ricorrente.

Inoltre, con riferimento alle fatture e note spese depositate in data 14 gennaio 2021, il Collegio osserva che parte ricorrente le ha depositate senza specificare quali siano i danni cui le stesse si riferiscono e che, poi, come ammesso dalla stessa parte ricorrente, alcune di queste si riferiscono alle spese di manutenzione dell'area, manutenzione che, con ogni evidenza, non può che essere una scelta del proprietario dell'area e le cui spese, dunque, non possono certo essere considerate come effettuate per riparare un danno subito.

Pertanto, attesa la mancata espressa specificazione del danno prodotto dal Comune di Piacenza, cui le predette spese dovrebbero ricollegarsi, il Collegio osserva che alcun danno economico risulta in concreto provato.

6. - Per tutto quanto sopra illustrato, dunque, il ricorso introduttivo del presente giudizio va accolto relativamente alla domanda di annullamento, disponendo l'annullamento della delibera del Consiglio Comunale di Piacenza n. 32/2020, nei soli limiti dell'interesse di parte ricorrente, ossia con riferimento al punto 3 della stessa.

Va, invece, rigettata la domanda di risarcimento del danno per le motivazioni sopra espresse.

7. - Le spese processuali, *ex art.* 91 c.p.c., seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione staccata di

Parma (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in parte motiva e, per l'effetto, annulla la delibera del Consiglio Comunale di Piacenza n. 32 del 27 luglio 2020 nei limiti dell'interesse come sopra motivato.

Respinge la domanda di risarcimento del danno proposta da parte ricorrente.

Condanna il Comune di Piacenza al pagamento delle spese del presente giudizio a favore dell'odierna ricorrente, liquidate in € 2.000,00 (duemila/00), oltre ad accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2021, tenutasi mediante collegamento in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25, comma 2, del D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Marco Poppi, Consigliere

Massimo Baraldi, Referendario, Estensore

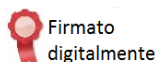
**L'ESTENSORE**  
**Massimo Baraldi**

**IL PRESIDENTE**  
**Germana Panzironi**

**IL SEGRETARIO**

Pubblicato il 02/08/2021

N. 00217/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00296/2018 REG.RIC.  
N. 00266/2018 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna**

**sezione staccata di Parma (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 296 del 2018, proposto da Emanuela Carrara Verdi e Ludovica Carrara Verdi, rappresentate e difese dall'Avv. Fabio Mezzadri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Parma, strada D'Azeglio n. 23;

***contro***

Ministero per i beni e le attività culturali, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso la quale è *ex lege* domiciliato, in Bologna, via A. Testoni n. 6;

***nei confronti***

Angiolo Carrara Verdi, non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 266 del 2018, proposto da Maria Mercedes Carrara Verdi e Angiolo Carrara Verdi, rappresentati e difesi dall'Avv. Giuseppe Manfredi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia e domicilio eletto presso l'Avv. Eugenia Monegatti, in Parma, piazza Garibaldi n. 17;

*contro*

Ministero per i beni e le attività culturali, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso la quale è ex lege domiciliato, in Bologna, via A. Testoni n. 6;

*per l'annullamento*

quanto al ricorso n. 296 del 2018:

del Decreto della Direzione Generale Archivi del Ministero per i beni e le attività culturali, firmato dal Direttore Generale Dott. Gino Famiglietti Prot. n. 13563 del 6.08.2018, avente ad oggetto: *“Epistolario Giuseppe Verdi e Abbozzi musicali – Interventi necessari per assicurare l'inventariazione e la conservazione e relativi oneri. Determinazione in ordine alle spese, ai sensi degli articoli 32 ss. del D.Lgs. n. 42/2004”*.

quanto al ricorso n. 266 del 2018:

per l'annullamento:

del decreto del Direttore della Direzione Generale Archivi del Ministero intimato prot. n. 13563, in data 6 agosto 2018, comunicato successivamente, ove si dispone di provvedere direttamente all'esecuzione degli interventi indicati nelle premesse dell'atto, di computare gli oneri relativi a carico dei sig.ri Angiolo, Maria Mercedes, Ludovica ed Emanuela Carrara Verdi, e di provvedere successivamente al recupero nei confronti dei predetti delle somme anticipate per gli interventi;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio de Ministero per i beni e le attività culturali in entrambi i giudizi;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatore nell'udienza del giorno 14 luglio 2021, celebrata da remoto, il dott. Marco Poppi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Con i presenti giudizi i Ricorrenti, discendenti di Filomena Carrara Verdi, erede di Giuseppe Verdi, censurano il decreto con il quale il Ministero per i beni e le attività culturali (MIBACT) disponeva di porre a loro carico gli oneri connessi agli interventi di inventariazione e conservazione dei documenti di archivio del Musicista, all'epoca conservati presso la Villa Verdi (proprietà della Famiglia), in località Sant'Agata di Villanova sull'Arda.

Il compendio in questione veniva sottoposto a tutela in virtù di dichiarazioni di interesse culturale già nel 1959 e nel 1964 e, da ultimo, *ex art.* 10 del D. Lgs. n. 42/2004 (Codice dei Beni Culturali, di seguito Codice) con provvedimento del 28 gennaio 2008.

L'Archivio del Maestro perveniva nella sua interezza al dott. Alberto Carrara Verdi e, alla sua morte, si trasmetteva *ex lege* alla comunione ereditaria formata dalla coniuge superstite e dai quattro figli Ludovica, Emanuela, Maria Mercedes e Angiolo, odierni Ricorrenti.

L'Amministrazione della comunione ereditaria, a far data dal 18 marzo 2003, veniva affidata ad un amministratore estraneo alla famiglia che, alla morte della coniuge superstite, concedeva al solo Ricorrente Angiolo Carrara Verdi, che ne diveniva custode, la Villa Verdi ed i beni in essa contenuti in comodato per uso esclusivo di abitazione.

Le Ricorrenti Emanuela e Ludovica Carrara Verdi, affermano di essere estranee alle vicende da ultimo descritte e che i beni oggetto dei presenti giudizi, non sarebbero mai stati nella loro materiale disponibilità.

La circostanza, tuttavia, non rileva ai fini della presente decisione, così come non rilevano le vicende giudiziarie, alle quali si accenna negli scritti, che coinvolgevano in passato gli eredi.

Per quanto, invece, di interesse ai presenti fini, il 10 gennaio 2017, i Sopsintendenti



per i Beni Archivistici e Bibliografici dell'Emilia Romagna e del Lazio e il Direttore dell'Archivio di Stato di Parma, all'esito di un sopralluogo eseguito presso la Villa Verdi, riscontravano *“la presenza e integrità dei Beni archivistici “Abbozzi musicali inediti di Giuseppe Verdi” oggetto di tutela ai sensi dell’art. 13 del D.L.vo 42/2004”* e disponevano, con il consenso del proprietario detentore, il trasferimento degli stessi presso l'Archivio di Stato di Parma per *“procedere ad una loro accurata e analitica descrizione”* in vista della realizzazione di un successivo *“progetto di digitalizzazione”* (v. verbale delle operazioni).

Il 7 maggio 2018, all'esito di un ulteriore sopralluogo eseguito da personale delle articolazioni locali, l'Amministrazione, con tempestivo provvedimento di pari data dell'Autorità centrale, disponeva *ex art. 43, comma 1, del Codice*, la custodia coattiva del materiale archivistico conservato all'interno di Villa Verdi presso l'Archivio di Stato di Parma (in pari data veniva effettuato anche il trasferimento dei beni a mezzo di una ditta privata).

Detto decreto veniva impugnato innanzi alla Sezione dalla sola Ricorrente Maria Mercedes Carrara Verdi con ricorso iscritto al n. 164/2018 R.R., chiamato all'odierna udienza.

In data 6 agosto 2018, l'Amministrazione, sul presupposto della violazione, da parte dei detentori dell'Archivio, degli obblighi di cui agli artt. 30 e 127 del Codice (che impongono di garantirne la conservazione e l'inventariazione e la consultabilità dei materiali) e della rilevata necessità di procedere ad interventi di restauro, descrizione analitica e digitalizzazione degli *Abbozzi musicali*, nonché, del rilevato pessimo stato di conservazione dell'*Epistolario* verdiano, decretava *“di provvedere direttamente alla esecuzione”* degli interventi necessari ponendo i relativi oneri a carico dei Ricorrenti (oneri quantificati in €34.500,00 relativamente agli *Abbozzi musicali* ed €640.000,00 relativamente all'*Epistolario*, per un importo totale pari a €674.500,00).

Decretava, altresì, che avrebbe provveduto, nelle forme previste per la riscossione coattiva delle entrate patrimoniali dello Stato, al recupero delle *“somme che ha*

*anticipato e che sta anticipando*” (non è documento in giudizio quanto sia stato effettivamente anticipato).

Con atto del 3 settembre 2018, l'Amministrazione dichiarava la *“pubblica utilità ai fini dell'esproprio della documentazione verdiana di proprietà dei Signori Angiolo, Maria Mercedes, Ludovica ed Emanuela Carrara Verdi”* (Abbozzi musicali inediti di Giuseppe Verdi, *Epistolario* Giuseppe Verdi e *Album* Clarina Maffei).

I Ricorrenti Maria Mercedes e Angiolo Carrara Verdi impugnavano il citato decreto del 6 agosto 2018 con ricorso iscritto al n. 266/2018 R.R. deducendo:

1. *“Incompetenza. Violazione e/o falsa applicazione degli artt.33 e ss. del d.lgs. n. 42/2004”*;

2. *“Violazione di legge ed eccesso di potere. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 33 e ss. del d.lgs. n. 42/2004, e degli artt.1, 3, 7 e ss della l. n. 241/1990. Eccesso di potere per genericità e insufficienza della motivazione, difetto dei presupposti, violazione dei principi del contraddittorio e del giusto procedimento”*;

3. *“Violazione di legge ed eccesso di potere. Violazione e/o falsa applicazione degli artt.1 e 3 della l. n.241/1990. Eccesso di potere per erroneità e falsità della motivazione, difetto dei presupposti ed errore sui presupposti, difetto di istruttoria, contraddittorietà, illogicità e ingiustizia manifesta, sviamento”*.

L'Amministrazione si costituiva in giudizio il 6 novembre 2018, confutando le avverse censure con memoria depositata il 7 marzo 2019.

I Ricorrenti ribadivano le posizioni già illustrate in ricorso con memoria dell'11 giugno 2021, chiedendo la decisione sugli scritti con note di udienza del successivo 12 luglio.

Le Ricorrenti Ludovica ed Emanuela Carrara Verdi, impugnavano il medesimo decreto con ricorso iscritto al n. 296/2018 R.R. deducendo:

1. *“Violazione e falsa applicazione di legge ed in particolare degli art.li 30, 31, 32, 33 e 34 del D.Lgs 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei Beni Culturali); Violazione e*

*falsa applicazione dell'art. 7 della Legge 7 agosto 1990 n. 241. Comunicazione di avvio del procedimento amministrativo). Eccesso di potere per sviamento, difetto di motivazione, falso presupposto di fatto e di diritto, travisamento dei fatti, omessa o insufficiente istruttoria, omessa valutazione di circostanze favorevoli all'interessato, ingiustizia manifesta, illogicità manifesta, per irrazionalità e/o arbitrarietà e/o contraddittorietà della scelta operata”;*

2. *“Eccesso di potere per sviamento, difetto di motivazione, falso presupposto di fatto e di diritto, travisamento dei fatti, omessa o insufficiente istruttoria, illogicità manifesta, irrazionalità e/o arbitrarietà della decisione; violazione del principio di imparzialità”;*

3. *“Violazione dell'art. 7 della Legge 7 agosto 1990 n. 241. Eccesso di potere per sviamento, difetto di motivazione, falso presupposto di fatto e di diritto”;*

4. *“Eccesso di potere per omessa istruttoria e falso presupposto di fatto”.*

L'Amministrazione si costituiva in giudizio il 4 dicembre 2018, confutando le avverse censure con memoria depositata il 12 maggio 2021.

In pendenza dei giudizi, l'Amministrazione, con decreto dell'11 maggio 2021, espropriava il materiale oggetto del contendere e, per tale ragione, la Ricorrente Maria Mercedes Carrara Verdi, con memoria del 4 giugno 2021, manifestava il venir meno del proprio interesse alla decisione del citato ricorso n. 164/2018.

All'esito dell'udienza del 14 luglio 2014, celebrata da remoto, la causa veniva decisa.

Il Collegio procede alla riunione dei giudizi n. 266/2018 e n. 296/2018 sussistendo evidenti profili di connessione tanto di natura oggettiva, stante l'identità del provvedimento impugnato, quanto di ordine soggettivo, essendo riconducibile a tutti i Ricorrenti la qualità di comproprietari del compendio archivistico verdiano (sorte autonoma avrà il giudizio n. 166/2018).

Preliminarmente allo scrutinio delle censure di merito si richiamano, in sintesi, gli elementi di fatto assunti dall'Amministrazione a presupposto del provvedimento impugnato ed illustrati nell'articolato motivazionale dell'atto.

L'Amministrazione allega che:

- a. i Ricorrenti sarebbero venuti meno agli obblighi di cui agli artt. 30 e 127 del Codice, a norma del quali, erano tenuti, rispettivamente, a garantire la conservazione e inventariazione dei beni e a consentire agli studiosi di settore la consultazione della documentazione;
- b. gli stessi non avrebbero provveduto ad alcuna *“descrizione analitica”* degli Abbozzi musicali rendendone *“in pratica ignoto il contenuto alla quasi totalità del mondo musicologico”*, né provvedevano alla redazione di un *“inventario analitico”* dell'Epistolario;
- c. tale obbligo di inventariazione veniva ribadito ai Ricorrenti con note del 30 gennaio 1988 e 16 luglio 2002;
- d. il materiale si trovava in pessimo stato di conservazione e presentava *“strappi, tagli, lacerazioni, slabbrature, bruciature, tracce di umidità, muffe, erosione da acidità di inchiostri, attacchi di insetti”*;
- e. le difficoltà di accesso al materiale da parte degli studiosi costituivano oggetto di *“numerose segnalazioni”*;
- f. l'edificio all'interno del quale veniva custodito l'archivio (Villa Verdi) *“non consente la realizzazione di impianti, quali ad esempio, quello di rilevazione e spegnimento incendi, necessari per garantire la sicurezza del prezioso patrimonio documentario”*;
- g. sussisterebbero *“gravi problemi in ordine alle condizioni di sicurezza dell'Epistolario”* poiché *“almeno uno dei tre autografi verdiani messi in vendita dalla casa d'aste Bolaffi a Milano il 16 dicembre 2015”* risultava essere *“corrispondente a quattro immagini ...desunte da uno dei microfilm contenenti la parziale riproduzione dei documenti verdiani realizzati dalla studiosa Mary Jane Matz nel 1978.1979”*: circostanza che comproverebbe come il documento sarebbe stato *“sottratto dal complesso documentario”* e *“posto in vendita senza che la sua scomparsa sia stata rilevata e/o denunciata dalla proprietà”*.

Ciò premesso, con il primo motivo del ricorso n. 266/2018, i Ricorrenti deducono l'incompetenza del Direttore Generale della Direzione Generale Archivi del MIBATC all'adozione del decreto impugnato.

L'Amministrazione, sul punto non si difende.

Il motivo è fondato

Ai sensi dell'art. 32, comma 1, del Codice, *“il Ministero può imporre al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo gli interventi necessari per assicurare la conservazione dei beni culturali ovvero provvedervi direttamente”* mediante provvedimento da adottarsi a cura del Soprintendente competente come prescritto dal successivo art. 33 ai sensi del quale *“in caso di urgenza, il soprintendente può adottare immediatamente le misure conservative necessarie”*.

La norma da ultimo citata, in tema di *“esecuzione degli interventi conservativi imposti”*, prevede che detti interventi vengano giudicati necessari mediante *relazione tecnica* del Soprintendente (1° comma) da trasmettersi unitamente *“alla comunicazione di avvio del procedimento, al proprietario, possessore o detentore del bene, che può far pervenire le sue osservazioni entro trenta giorni dal ricevimento degli atti”* (2° comma).

Qualora il Soprintendente non ritenga *“necessaria l'esecuzione diretta degli interventi, assegna al proprietario, possessore o detentore un termine per la presentazione del progetto esecutivo delle opere da effettuarsi, conformemente alla relazione tecnica”* riservandosi, ai sensi del comma successivo, l'approvazione *“con le eventuali prescrizioni e con la fissazione del termine per l'inizio dei lavori”* (3° comma).

Ai sensi del 5° comma, *“se il proprietario, possessore o detentore del bene non adempie all'obbligo di presentazione del progetto, o non provvede a modificarlo secondo le indicazioni del soprintendente nel termine da esso fissato, ovvero se il progetto è respinto, si procede con l'esecuzione diretta”*.

Il richiamato contesto normativo delinea un procedimento da svolgersi a cura del Soprintendente mentre, nel caso di specie, procedeva il Direttore Generale Archivi

del Ministero.

In ogni caso, come si esporrà scrutinando il successivo capo di impugnazione, non risulta osservato il descritto *iter* procedimentale.

Con il secondo motivo del ricorso n. 266/2018, i Ricorrenti lamentano la violazione del contraddittorio.

*In primis* deducono l'omissione degli adempimenti prescritti dall'art. 33 del Codice e, in particolare, del contraddittorio imposto dalle già illustrate disposizioni normative.

Evidenziano, a tal proposito, che sarebbe mancata la redazione della prescritta relazione tecnica a cura del Soprintendente da trasmettere al proprietario per la elaborazione del progetto di cui all'art. 32, comma 3, del Codice.

La medesima censura viene formulata con il primo capo di impugnazione del ricorso n. 296/2018.

Viene dedotta, altresì, in entrambi i giudizi, l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento *ex art. 7* della L. n. 241/1990 con conseguente mancato coinvolgimento dei proprietari nel procedimento destinato ad incidere nelle loro sfere giuridiche.

Il rispetto dei richiamati adempimenti procedurali, in assenza di alcuna specificazione circa le ragioni di urgenza che ne avrebbero giustificato l'omissione, si allega in ricorso, avrebbe consentito una verifica in contraddittorio circa la effettiva esigenza di procedere agli interventi programmati.

Il mancato rispetto delle garanzie procedurali, viene dedotto anche con il terzo motivo del ricorso n. 296/2018.

Le suesposte doglianze sono fondate.

Si è già illustrato in sede di scrutinio del primo motivo del ricorso n. 266/2018 il procedimento delineato dal legislatore agli artt. 32 e ss. del Codice.

Come in parte anticipato, nel caso di specie veniva omessa la redazione a cura del Soprintendente della *relazione descrittiva ex art. 33*, comma 1, così come veniva

omessa la comunicazione di avvio di cui al successivo comma 2 che privava i Ricorrenti della facoltà, loro riconosciuta dalla legge, di presentare osservazioni.

Ai Ricorrenti veniva notificato il provvedimento impugnato, comportante come esposto ingenti oneri finanziari, in assenza di alcun coinvolgimento procedimentale e senza alcuna allegazione a sostegno dell'esistenza di eventuali esigenze ostative al rispetto degli adempimenti in questione.

Con il terzo motivo del ricorso n. 266/2018, i Ricorrenti contestano il supporto motivazionale del decreto impugnato sotto plurimi profili.

Censurano il decreto impugnato nella parte in cui richiama la necessità di procedere ad una inventariazione dei documenti nonostante esistessero già ben tre inventari:

- il primo allegato alla richiamata dichiarazione di interesse del 2008;
- il secondo, redatto da Mary Jane Martz nel 1978 posto a disposizione dell'Istituto Nazionale di Studi Verdiani nel 1991 (richiamato nel già citato provvedimento di custodia coattiva del 7 maggio 2018);
- il terzo redatto da un CTU nell'ambito di un giudizio civile che vedeva contrapposti gli eredi Carrara Verdi, messo dai Ricorrenti a disposizione del Ministero in occasione dell'intervento del 7 maggio 2018 e oggetto di deposito nell'ambito del giudizio n. 164/2018.

La censura (che si riferisce alle contestazioni mosse dall'Amministrazione di cui alle sopra elencate lettere b e c) è fondata.

L'inesistenza di una inventariazione dei beni in questione trova smentita negli stessi atti dell'Amministrazione.

La citata dichiarazione di interesse del 2008, infatti, specifica che i beni mobili componenti *“la collezione Verdi”* descritti come *“l'insieme di beni mobili, composto dai libri e dalla grafica, dagli epistolari Verdi e Ricordi, dall'album Clarina Maffei, dagli abbozzi musicali”* era *“dettagliatamente descritto negli elenchi allegati di n. 359 pagine complessive”*.

Deve ulteriormente rilevarsi che il decreto, anche questo già citato, del 7 maggio 2018 con il quale veniva disposta la custodia coattiva presso l'Archivio di Stato di

Parma, dà atto dell'esistenza dei microfilm dell'Epistolario, ancorché *“in maniera peraltro non completa né sistematica”*, e del deposito di copia di tali documenti *“nel 1991 presso l'Istituto nazionale di studi verdiani per essere messa a disposizione degli studiosi”*.

Deve, quindi, ritenersi priva di fondamento la contestata inesistenza di una elencazione e descrizione analitica dei materiali dell'archivio verdiano.

Sul punto non rilevano le allegate precedenti contestazioni del 1988 e 2002 che, a tacere della singolarità del fatto che non siano state seguite da concrete iniziative, rispettivamente, per 30 e 16 anni, sono precedenti alla più volte richiamata dichiarazione di interesse del 2008.

Sotto un secondo profilo, i Ricorrenti negano, come invece contestato con il provvedimento impugnato, di aver impedito l'accesso all'archivio agli studiosi interessati (contestazione elencata alle lettere a ed e).

La censura è fondata.

La contestazione è generica e priva di prova.

E' la stessa Amministrazione che, con *mail* del 31 maggio 2021, rappresentava a Parte ricorrente che *“i privati sono tenuti a permettere la consultazione dei documenti di loro proprietà agli studiosi che ne facciano motivata (quindi non per semplice curiosità o senza esplicitarne le ragioni) richiesta tramite il soprintendente archiviatici e secondo modalità concordate con il soprintendente”*.

L'accesso agli archivi doveva avvenire, pertanto, previa presentazione delle istanze di consultazione all'Amministrazione per un vaglio di ammissibilità del Soprintendente, escludendo la possibilità di accessi autorizzabili *“per le vie brevi”* previe intese intercorrenti fra studiosi e privato detentore.

Ciò premesso, non può che rilevarsi come non sia documentato alcun accesso all'archivio, ammesso dall'Amministrazione e impedito dai Ricorrenti.

Quanto alle allegate esigenze di sicurezza (oggetto della contestazione di cui alla lett. g), non può che rilevarsi come il profilo sia superato dal disposto trasferimento



dell'archivio presso l'Archivio di Stato di Parma (con il consenso, peraltro, della proprietà).

In ogni caso, circa la richiamata pretesa sottrazione di un documento non comunicata all'Autorità, deve rilevarsi che il *“bifoglio contenente una scena del libretto dell'Aida”*, presente nei microfilm realizzati dalla studiosa Mary Jane Matz negli anni settanta, è parte di un compendio oggetto di tutela dal 2008.

In assenza di individuazione certa della data in cui avveniva detta sottrazione, non può considerarsi comprovata la contestata mancanza, da parte del detentore, della dovuta diligenza nella custodia di beni tutelati.

Fondato è, altresì, il primo motivo del ricorso n. 296/2018 nel parte in cui viene dedotta la violazione dell'art. 34 del Codice.

La norma, in tema di *“Oneri per gli interventi conservativi imposti”*, dispone che *“gli oneri per gli interventi su beni culturali, imposti o eseguiti direttamente dal Ministero ai sensi dell'articolo 32, sono a carico del proprietario, possessore o detentore. Tuttavia, se gli interventi sono di particolare rilevanza ovvero sono eseguiti su beni in uso o godimento pubblico, il Ministero può concorrere in tutto o in parte alla relativa spesa. In tal caso, determina l'ammontare dell'onere che intende sostenere e ne dà comunicazione all'interessato”*.

Nel caso di specie non è dubitabile che gli interventi ritenuti necessari siano di *“particolare rilevanza”*, come palesa il rilevante importo liquidato dall'Amministrazione (€674.000,00).

Ciò nonostante, non viene previsto alcun concorso alla spesa da parte dell'Amministrazione che unilateralmente disponeva l'intervento, in assenza di alcun previo contraddittorio con le parti finalizzato a verificarne la necessità (si rammenta che, come anticipato, nel verbale del 10 gennaio 2017, si dà atto dell'integrità del materiale) e a concordarne le modalità

Deve ulteriormente rilevarsi che il contestato pessimo stato di conservazione dei materiali di archivio (oggetto della contestazione di cui alla lett. g), viene apoditticamente affermato dall'Amministrazione in assenza di alcun principio di

prova non essendo in alcun modo documentato.

Il già richiamato verbale, redatto all'esito del sopralluogo del 10 gennaio 2017, dà atto che il trasferimento dei beni presso l'Archivio di Stato si sarebbe reso necessario per *“procedere ad una loro accurata e analitica descrizione”* (evidentemente non effettuata la momento della presa in consegna).

In assenza di prova contraria, ciò non consente di considerare come sussistenti le rilevate pessime condizioni di conservazione dei documenti di archivio prelevati presso villa Verdi (*“strappi, tagli, lacerazioni, slabbrature, bruciature, tracce di umidità, muffe, erosione da acidità di inchiostri, attacchi di insetti”*)

Per quanto precede il ricorso deve essere accolto, assorbendo ogni ulteriore doglianza, con condanna dell'Amministrazione al pagamento delle spese di giudizio nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, Sezione staccata di Parma, definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti, come in epigrafe proposti, lo accoglie.

Condanna l'Amministrazione al pagamento delle spese di giudizio che liquida in € 2.000,00 oltre spese generali, IVA e CPA, in favore di ciascuna Parte ricorrente.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 14 luglio 2021, in collegamento da remoto in videoconferenza ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 28/2020, convertito, con modificazioni, in L. n. 70/2020, cui rinvia l'art. 25 del D.L. n. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Marco Poppi, Consigliere, Estensore

Massimo Baraldi, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Marco Poppi**

**IL PRESIDENTE**  
**Germana Panzironi**

**IL SEGRETARIO**