

ATTI AMMINISTRATIVI: Generalità - Principio di proporzionalità - Nozione, natura giuridica, modalità applicative e finalità.

Tar Sardegna - Cagliari, Sez. II, 3 novembre 2022, n. 734

“[...] Come noto ed è stato efficacemente ribadito, anche di recente, “quello della proporzionalità è principio di derivazione comunitaria, previsto all’art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, e deve essere applicato anche come criterio di interpretazione delle proprie norme nazionali da parte delle autorità degli Stati membri, sia quando questi attuino il diritto UE nei propri ordinamenti giuridici nazionali (Corte di Giustizia, sentenza del 12 dicembre 2019, in causa C-627/19), sia quando la fattispecie oggetto di giudizio non abbia rilevanza diretta per il diritto dell’UE (Corte di giustizia, sentenza 07.09.2006, in causa C-310/04).

La giurisprudenza unionale ha decodificato il principio di proporzionalità scandendone il momento applicativo in tre tappe progressive: sindacato sull’idoneità, sindacato sulla necessità e sindacato sulla proporzionalità in senso stretto o sull’adeguatezza (Corte di giustizia, sentenza 07.09.2006, in causa C-310/04).

Il primo momento, quello dell’idoneità, concerne l’accertamento sulla idoneità dei mezzi impiegati rispetto allo scopo perseguito (Corte giust., sent. 11.03.1987, in cause riun. 279, 280, 285, 286/84).

Il secondo momento, quello della necessità, impone che qualora si presenti una scelta tra più misure appropriate, è necessario ricorrere alla meno restrittiva (Corte giust., sentenza 16.10.1991, in causa C-24/90).

Infine, la proporzionalità in senso stretto o adeguatezza attiene alla valutazione comparativa tra l’interesse pubblico perseguito dall’autorità e le posizioni individuali giuridicamente protette e che si oppongono al suo perseguimento (Corte giust., sentenza 28.11.1989, in causa 379/87)” [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio di Comune di Villacidro;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 12 ottobre 2022 il dott. Gabriele Serra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente ha esposto di svolgere l'attività di allevamento di suini che, a seguito dell'epidemia suina del 2013, era localizzata, come da delibera della Giunta Comunale n. 29 del 12.3.2013 del Comune di Villacidro, nei terreni civici in Località *Craccuris*, nella quale, tramite fondi regionali, l'amministrazione comunale ha realizzato i necessari interventi idonei ad accogliere l'allevamento semibrado dei suini secondo le disposizioni impartite dalla Regione per il contrasto e l'eradicazione della peste suina africana in Sardegna.

In particolare, la predetta area della Località *Craccuris*, interamente recintata con rete elettrosaldata di 1,8 mt d'altezza e di grosso diametro, è stata suddivisa in n. 6 sub-lotti di circa 3 ettari.

A seguito dell'ordinanza del Sindaco n. 64 del 22.5.2014, è stato disposto che anche tutti i suini dell'azienda del sig. Pittau Enrico Alessio venissero trasferiti urgentemente nella Località *Craccuris* e, in particolare, nel sub-lotto n. 3, che in data 11.6.2014 veniva consegnato in via provvisoria e a titolo gratuito.

2. Con deliberazione della Consiglio Comunale n. 19 del 13.4.2017 veniva approvato il *“Regolamento di attuazione del pascolo dei suini nei terreni civici in Località Craccuris”* che, tra le altre cose, prevedeva l'intenzione dell'amministrazione di procedere alla formazione di una graduatoria ai fini della definitiva concessione dei sub-lotti oggetto delle ordinanze sindacali del 2014, con preferenza agli *“allevatori di suini insediati nei terreni civici di montagna che sono stati interessati nell'annualità 2014 da apposita ordinanza sindacale di sgombero in materia di sanità”*.

Successivamente, in data 11.7.2017, il Comune di Villacidro disponeva la revoca di tutte le ordinanze sindacali del 2014, ordinando tuttavia agli undici allevatori insediati nei sub-lotti della Località *Craccuris*, la movimentazione del bestiame, nonché lo sgombero delle strutture, attrezzature e il ripristino dello stato dei luoghi entro 120 giorni; ma, al ricorrente veniva notificata l'ordinanza n. 62 del 11.7.2017, con la quale gli si consentiva di continuare ad utilizzare provvisoriamente il sub-lotto n. 3, al fine di predisporre una idonea movimentazione del bestiame e alle condizioni di cui al regolamento sopra citato (che prevedeva la corresponsione di un determinato canone per l'utilizzo dei lotti).

3. Con istanza del 22.11.2017, assunta al protocollo dell'Ente n. 20170021611, il ricorrente ha richiesto la concessione del sub-lotto n. 3, già provvisoriamente assegnatogli e, con determinazione n. 133 del 19.3.2018, sono state approvate le graduatorie distinte per singolo sub-lotto ed egli è risultato al primo posto della graduatoria per la concessione del sub-lotto n. 3.

Tuttavia, l'amministrazione comunale, dapprima con comunicazione di preavviso di rigetto del 10.8.2020 e poi, dopo un altro anno, con nota del 11.6.2021 prot. 16191, ha contestato al ricorrente l'inottemperanza agli adempimenti previsti nell'ordinanza sindacale n. 62 del 11.7.2017 e,

conseguentemente, gli ha comunicato di aver provveduto con determinazione n. 666 del 9.6.2021 alla sua esclusione dalla graduatoria approvata nel 2018.

4. Avverso tali atti il ricorrente ha dedotto, in primo luogo, l'illogicità ed irragionevolezza della motivazione del provvedimento adottato dall'amministrazione resistente in relazione al fine perseguito, in quanto il ricorrente, per avere la concessione del sub-lotto n. 3 richiesto, dovrebbe previamente sgomberare il medesimo lotto ove da otto anni esercita la propria azienda suinicola (che attualmente consta ben 49 capi, recinzioni, strutture e attrezzature) per poi insediarsi nuovamente nello stesso lotto di cui è risultato primo per l'assegnazione (rimovimentando il bestiame e ripristinando le opere e attrezzature necessarie per l'azienda).

In secondo luogo, ha dedotto la violazione del legittimo affidamento riposto dal ricorrente, in qualità di allevatore di suini da ben sette anni nella Località *Craccuris* e destinatario della ordinanza di sgombero del 2014 per ragioni sanitarie, all'assegnazione del sub-lotto n. 3 di cui è risultato primo in graduatoria.

Ha dedotto altresì la violazione dei principi fondamentali che regolano l'azione amministrativa, violazione del regolamento comunale di gestione dei terreni civici e del regolamento di attuazione del pascolo dei suini nei terreni civici in Località *Craccuris*, violazione del fine pubblico perseguito. Ha evidenziato poi la violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, che proibisce l'adozione di atti e provvedimenti lesivi degli interessi dei privati in misura superiore ovvero sproporzionata a quella strettamente necessaria al pubblico interesse per il raggiungimento dello scopo, in quanto, a seguito della procedura, sono stati assegnati solo tre sub-lotti e tutti sono utilizzati dagli allevatori precedentemente insediati nei terreni civici di montagna che hanno subito l'ordinanza di sgombero sanitario nel 2014 e che, come l'odierno ricorrente, hanno interesse all'assegnazione definitiva del lotto (pur essendo tutti impossibilitati a sgomberare preventivamente il proprio bestiame).

5. Resiste in giudizio il Comune di Villacidro, che ha richiesto la declaratoria di inammissibilità del ricorso per omessa impugnativa del Regolamento di attuazione del pascolo dei suini nei terreni civici in Loc. *Craccuris*, approvato con Deliberazione n. 19 del 13 aprile 2017, nonché la Determinazione n. 1242 del 19 ottobre 2017, con la quale è stato dato avvio al procedimento per le concessioni dei sub-lotti –nella predetta località–destinati all'allevamento dei suini, nonché il rigetto del ricorso nel merito, siccome infondato.

6. Con ordinanza cautelare n. 316/2021 è stata accolta la domanda cautelare, stante *“la probabilità di esito favorevole del ricorso con riferimento alla censura di violazione del principio di proporzionalità e alle censure di difetto di motivazione e contraddittorietà”*.

7. All'udienza pubblica del 12.10.2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. In via preliminare, è infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa impugnativa di atti presupposti.

L'avviso pubblico infatti non era da considerarsi immediatamente lesivo della posizione del ricorrente, stante la rilevanza solo eventuale della circostanza dell'adempimento delle ordinanze del 2017, e deve invece considerarsi impugnato con il ricorso oggi in esame, in quanto espressamente il ricorrente fa riferimento all'impugnazione anche di *“ogni altro provvedimento che subordini la concessione del sub-lotto n. 3 della Località Craccuris agli adempimenti previsti nella predetta ordinanza n. 62 del 11.7.2017”*; tale locuzione, per quanto non propriamente specifica, è comunque sufficientemente dettagliata da includere gli atti presupposti indicati dal Comune tra quelli impugnati quali atti presupposti.

Il ricorso è dunque ammissibile.

9. Nel merito, il ricorso è fondato e deve essere accolto, come anticipato in sede cautelare.

Coglie in particolare nel segno la censura di violazione del principio di proporzionalità e irragionevolezza del provvedimento adottato dall'amministrazione.

Come noto ed è stato efficacemente ribadito, anche di recente, *“quello della proporzionalità è principio di derivazione comunitaria, previsto all'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, e deve essere applicato anche come criterio di interpretazione delle proprie norme nazionali da parte delle autorità degli Stati membri, sia quando questi attuino il diritto UE nei propri ordinamenti giuridici nazionali (Corte di Giustizia, sentenza del 12 dicembre 2019, in causa C-627/19), sia quando la fattispecie oggetto di giudizio non abbia rilevanza diretta per il diritto dell'UE (Corte di giustizia, sentenza 07.09.2006, in causa C-310/04).*

La giurisprudenza unionale ha decodificato il principio di proporzionalità scandendone il momento applicativo in tre tappe progressive: sindacato sull'idoneità, sindacato sulla necessità e sindacato sulla proporzionalità in senso stretto o sull'adeguatezza (Corte di giustizia, sentenza 07.09.2006, in causa C-310/04).

Il primo momento, quello dell'idoneità, concerne l'accertamento sulla idoneità dei mezzi impiegati rispetto allo scopo perseguito (Corte giust., sent. 11.03.1987, in cause riun. 279, 280, 285, 286/84).

Il secondo momento, quello della necessità, impone che qualora si presenti una scelta tra più misure appropriate, è necessario ricorrere alla meno restrittiva (Corte giust., sentenza 16.10.1991, in causa C-24/90).

Infine, la proporzionalità in senso stretto o adeguatezza attiene alla valutazione comparativa tra l'interesse pubblico perseguito dall'autorità e le posizioni individuali giuridicamente protette e che

si oppongono al suo perseguimento (Corte giust., sentenza 28.11.1989, in causa 379/87)” (cfr. da ultimo T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 20/09/2021, n. 9849).

10. Ciò posto, è opinione del Collegio che il provvedimento impugnato violi il principio di proporzionalità *subspecie* di necessità/proporzionalità in senso stretto della misura erogata.

Invero, il provvedimento risulta sacrificare integralmente l’interesse del privato e la sua situazione giuridica pur non essendo ciò necessario al fine del perseguimento dell’interesse pubblico sotteso all’esercizio del potere.

In tal senso infatti, l’amministrazione lamenta che il ricorrente non possa ottenere la concessione del sub-lotto n. 3, già provvisoriamente assegnatogli, escludendolo perciò dalla graduatoria che lo aveva visto assegnatario, per l’omesso adempimento all’ordinanza n. 62/2017, con riferimento alla movimentazione del bestiame e allo sgombero e rilascio del citato sub-lotto n. 3, a lui provvisoriamente già assegnato, nelle more dello svolgimento della procedura per la concessione definitiva dello stesso, a cui il ricorrente ha partecipato ed è risultato vincitore, in quanto unico partecipante per il sub-lotto n. 3.

11. Ora, tale decisione ad avviso del Collegio appare sproporzionata rispetto all’interesse pubblico sotteso alla stessa procedura di concessione dei sub-lotti in parola, che si fonda, in termini generali, sul Regolamento comunale di concessione ed utilizzo delle terre pubbliche gravate da uso civico che, all’art. 3, dichiara che *“si pone l’obiettivo di realizzare i contenuti del Piano di Sviluppo Agricolo Zootecnico e Forestale delle terre pubbliche puntando a razionalizzare, migliorare e regolamentare l’utilizzo dei suoi terreni ad uso civico, sia nel senso di un legittimo e più efficace sfruttamento da parte dei beneficiari, sia in quello di garantire la dovuta redditività all’Amministrazione Comunale, nonché quello di un intervento di risanamento ambientale del territorio e l’adeguamento delle strutture alle vigenti norme”* (doc. 5 ricorrente).

Sulla base di esso peraltro, il Comune ha anche adottato il Regolamento di attuazione del pascolo dei suini nei terreni civici in Loc. *Craccuris* (doc. 6), da cui ben emerge come l’unico utilizzo – e comunque senz’altro quello maggiormente corrispondente all’interesse pubblico perseguito dal Comune – per i terreni per cui è causa è quello dell’allevamento semibrado di suini, in ragione delle caratteristiche di tali aree. Tanto è vero che per esse il Comune ha appunto adottato il Regolamento citato relativo allo svolgimento di tale tipologia di attività, dando poi avvio alla procedura di concessione dei sub-lotti.

12. Ma se così è, sotto appunto il profilo della stretta proporzionalità, non possono non assumere centrale rilevanza le seguenti circostanze di fatto, relative alla posizione giuridica del ricorrente:

- come dedotto in ricorso e provato documentalmente, non risultano presentate richieste per la concessione di tutti i sei sub-lotti della Località *Craccuris* oggetto del bando e alcuni richiedenti hanno pure successivamente rinunciato alle assegnazioni, con la conseguenza che tre sub-lotti sono attualmente liberi e in stato di totale abbandono (cfr. docs. 15 e 16);
- ancora, come dedotto in ricorso, risultano utilizzati per le attività di allevamento dei suini e dunque per le finalità previste nel regolamento comunale di cui si è detto, solo tre sub-lotti, tra cui quello del ricorrente ed altri due, del pari utilizzati da allevatori trasferitisi a seguito delle ordinanze del 2014 (circostanza non contestata e dunque da considerarsi provata *ex art. 64, comma 2 cod. proc. amm.*).

Conseguentemente, emerge da tali circostanze fattuali come il provvedimento di esclusione del ricorrente vincitore per l'assegnazione del sub-lotto n. 3 incide negativamente non solo sulla sua posizione giuridica, ma altresì sullo stesso interesse pubblico in termini di integrale pretermissione dello stesso, poiché, pur risultando non assegnati altri tre sub-lotti ed in assenza di ulteriori domande, il terreno in questione risulterebbe inutilizzato, con grave ed integrale nocumento per l'interesse pubblico, posto che, come visto, l'utilizzo che lo stesso Regolamento comunale preveder per questi terreni è quello del pascolo semibrado di suini, attività svolta dall'odierno ricorrente.

13. Per tutte le superiori ragioni, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, devono essere annullati gli atti impugnati nella parte in cui hanno disposto l'esclusione del ricorrente dalla graduatoria approvata con determinazione n. 462/2018.

14. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

Avendo il ricorrente beneficiato dell'ammissione al gratuito patrocinio (decreto n. 31 del 24.09.2021), va disposto il pagamento delle spese (a carico del Comune di Villacidro) a favore dello Stato (Amministrazione della Giustizia Amministrativa) ai sensi dell'art. 133 del D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati nei sensi e limiti di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Villacidro al pagamento delle spese processuali, in favore dell'Amministrazione della Giustizia Amministrativa, liquidandole forfettariamente in complessivi euro 2.000 (duemila/00) per onorari, spese, C.P.A. e IVA se dovuta.

Condanna il Comune di Villacidro al pagamento del contributo unificato nella misura di € 650,00 (seicentocinquanta/00).

Tali somme dovranno essere versate dal Comune di Villacidro sul conto corrente postale n. 37142015 -codice IBAN IT 97 L 07601 032000 00037142015 intestato a: “Tesoreria Centrale dello Stato -Entrate del Consiglio di Stato e TAR”, indicando nella causale di versamento gli estremi identificativi della presente sentenza ed il codice fiscale del versante.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lensi, Presidente

Antonio Plaisant, Consigliere

Gabriele Serra, Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO