



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

Indice

Corte di cassazione, sezioni unite civili

1. Cass. civ., sez. un., 6 luglio 2022, n. 21348, sul momento sino al quale permane il vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili destinati ad alloggi di edilizia residenziale pubblica;
2. Cass. civ., sez. un., 30 giugno 2022, n. 20869, sulla idoneità o meno del criterio della *vicinitas* ad operare quale elemento atto a fondare la legittimazione dei proprietari di immobili o dei residenti di un'area interessata da un intervento in tema di acque pubbliche.

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

3. Cons. Stato, sez. III, 6 luglio 2022, n. 5624 e 5615, all'Adunanza plenaria la questione della sospensione del giudizio avente ad oggetto l'impugnativa dell'interdittiva antimafia in caso di ammissione al controllo giudiziario dell'impresa;
4. Cons. Stato, sez. VII, 1° luglio 2022, n. 5519, all'Adunanza plenaria il riconoscimento dell'abilitazione all'insegnamento acquisito in paesi UE;
5. Cons. Stato, sez. III, 1° luglio 2022, n. 5492, alla Corte costituzionale il carattere ostativo di tutti i reati in materia di stupefacenti in tema di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno;
6. Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2022, n. 5465, individuazione degli elementi sintomatici del carattere unitario di un progetto di ampliamento di un parco eolico ai fini della relativa valutazione di compatibilità ambientale;

7. [Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2022, n. 5413](#), i principi in tema di riconoscimento della causa di servizio ai fini della pensione privilegiata e dell'equo indennizzo per i militari;
8. [Cons. Stato, sez. IV, 27 giugno 2022, n. 5232](#), decorrenza del termine per impugnare gli atti delle procedure competitive svolte con modalità digitali;
9. [T.a.r. per la Basilicata, sez. I, 7 luglio 2022, n. 526](#), solleva conflitto di giurisdizione in relazione alla responsabilità precontrattuale della p.a.;
10. [T.a.r. per l'Emilia Romagna, sez. I, 5 luglio 2022, n. 537](#), il diritto di accesso difensivo agli atti propedeutici all'adozione di una interdittiva antimafia.

Normativa e altre novità di interesse

11. [Decreto legge 7 luglio 2022, n. 85](#) – Disposizioni urgenti in materia di concessioni e infrastrutture autostradali e per l'accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (in G.U. n. 157 del 7 luglio 2022; in vigore dall'8 luglio 2022);
12. [Presidenza del Consiglio Dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica – Circolare 1° luglio 2022 n. 1 prot. DFP-0052963](#) - Chiarimenti in materia di "Piattaforma unica di reclutamento" (www.InPA.gov.it). [Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36](#), convertito con modificazioni dalla [legge 29 giugno 2022, n. 79](#).

Corte di cassazione, sezioni unite civili

(1)

Sul momento sino al quale permane il vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili destinati ad alloggi di edilizia residenziale pubblica.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 6 luglio 2022, n. 21348, Pres. De Chiara, Est. Cirillo](#)

In materia di edilizia residenziale pubblica, a seguito degli interventi legislativi di cui all'art. 5, comma 3-*bis*, del d.l. n. 70 del 2011, introdotto in

sede di conversione dalla l. n. 106 del 2011, e all'art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018, introdotto in sede di conversione dalla l. n. 136 del 2018, il vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili permane fino a quando lo stesso non venga eliminato con la procedura di affrancazione di cui all'art. 31, comma 49-*bis*, della l. n. 448 del 1998, e tale vincolo, in virtù della sostanziale equiparazione disposta dall'art. 3, comma 63, della l. n. 662 del 1996 e dall'art. 31, comma 46, della l. n. 448 del 1998, sussiste sia per le convenzioni di cui all'art. 35 della l. n. 865 del 1971 (c.d. convenzioni PEEP) sia per quelle di cui agli artt. 7 e 8 della l. n. 10 del 1977 (c.d. convenzioni Bucalossi), poi trasferiti, senza significative modifiche, negli artt. 17 e 18 del d.P.R. n. 380 del 2001.

(2)

Criterio della *vicinitas* e legittimazione dei proprietari di immobili o dei residenti di un'area interessata da un intervento in tema di acque pubbliche.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 30 giugno 2022, n. 20869, Pres. f.f. Raimondi, Est. Falabella](#)

Con riguardo alla posizione dei proprietari di immobili o dei residenti di un'area interessata da un intervento in tema di acque, la *vicinitas* opera senz'altro quale elemento atto a fondare la legittimazione dei medesimi, mentre l'interesse ad agire, che non può desumersi soltanto da tale dato di prossimità, ben può ricavarsi dall'allegazione di un pericolo di una compromissione dei beni costituiti dalla salute, dal paesaggio, dell'ambiente che, in ragione di detta *vicinitas*, qualifichi e differenzi gli interessi dei detti soggetti, senza che sia necessaria la prova puntuale della concreta pericolosità dell'opera.

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

Le massime sotto riportate comprendono anche quelle pubblicate nella Sezione in evidenza del sito www.giustizia-amministrativa.it.

(3)

All'Adunanza plenaria la questione della sospensione del giudizio avente ad oggetto l'impugnativa dell'interdittiva antimafia in caso di ammissione al controllo giudiziario dell'impresa.

Consiglio di Stato sezione III, ordinanza 6 luglio 2022 n. 5624, Pres. Maruotti, Est. Pescatore

La sezione III ha rimesso all'Adunanza plenaria il seguente quesito: se l'ammissione dell'impresa al controllo giudiziario, ai sensi dell'art. 34 *bis*, comma 6, del codice n. 159 del 2011, comporta che il giudice amministrativo – nel corso del giudizio di primo grado o di quello d'appello avente per oggetto la presupposta interdittiva antimafia – debba sospendere il giudizio, ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a., o debba rinviare l'udienza eventualmente già fissata.

Ha osservato il Collegio che sia l'art. 34 *bis* che l'art. 94 *bis* del codice antimafia hanno inteso evitare – per quanto possibile – l'eliminazione dal mercato delle imprese, in presenza dei relativi presupposti. Anche per le relative implicazioni sistematiche, ad avviso del Collegio, si potrebbe constatare come il legislatore – nel propendere per la più ampia applicazione degli strumenti di conservazione e di 'bonifica' delle imprese – non ha subordinato la prosecuzione del controllo giudiziario alla pendenza di un giudizio amministrativo. Infine, proprio l'identità di *ratio* dei due istituti previsti dagli articoli 34 *bis* e 94 *bis* potrebbe essere posta ad ulteriore

supporto, per la quale – all’esito del positivo controllo giudiziario – sussiste l’obbligo del Prefetto di provvedere sulla conseguente istanza di riesame dell’impresa. L’obbligo di provvedere del Prefetto – anche quanto al contenuto dell’atto - è stato espressamente previsto dall’art. 94 *bis*, comma 4, nel caso di favorevole esito della prevenzione collaborativa, ma per identità di *ratio* si può affermare che analogo obbligo sussista nel caso di esito positivo del controllo giudiziario: anche sotto tale profilo, si potrebbe considerare irrilevante – per l’esito positivo del controllo e per il conseguente obbligo del Prefetto di provvedere – la circostanza che nel frattempo sia stato respinto (o dichiarato tardivo o inammissibile) il ricorso proposto contro l’interdittiva.

La III sezione, con ordinanza n. 5615 del 2022, ha deferito identica questione; con la ordinanza n. 4578 del 2022 – oggetto della News n. 62 del 4 luglio 2022 - ha rimesso analoga questione all’Adunanza plenaria.

La presente ordinanza sarà oggetto di apposita News da parte dell’ufficio studi massimario e formazione.

(4)

Alla Plenaria il riconoscimento dell’abilitazione all’insegnamento acquisito in paesi UE.

[Consiglio di Stato sezione VII, ordinanza 1° luglio 2022 n. 5519 - Pres. Giovagnoli, Est. Marotta](#)

Si chiede all’Adunanza plenaria di risolvere la seguente questione:
“se sia consentito alle Autorità italiane nel riconoscimento dei titoli conseguiti nei Paesi dell’Unione europea (anche da cittadini italiani) prescindere dalle valutazioni effettuate dalle Autorità degli Stati membri nei quali i predetti titoli sono stati rilasciati, procedendo autonomamente alla valutazione del percorso di formazione seguito da un cittadino dell’UE (nel caso in esame, italiano) presso altro Paese membro dell’UE (nel caso in esame, in Bulgaria), soltanto previa verifica della durata complessiva, del

livello e della qualità della formazione ivi ricevuta (e fatta salva la possibilità per le Autorità italiane di disporre a tal fine specifiche misure compensative)”; - “in particolare, se tale riconoscimento sia doveroso (o anche solo possibile) laddove nel Paese membro dell’Unione Europea le Autorità del Paese nel quale il titolo è stato conseguito (nel caso in esame, la Bulgaria) non abbiano rilasciato, all’esito di tale percorso di formazione, un attestato di competenza o un titolo di formazione, ai sensi dell’articolo 13, par. 1, della Direttiva 2005/36/CE (nel testo sostituito dalla Direttiva 2013/55/UE)”; - “Se, infine, ai fini del riconoscimento delle professioni non regolamentate, si possa prescindere dal requisito di cui all’art. 13, comma 2, della Direttiva 2005/36/CE (nel testo sostituito dalla Direttiva 2013/55/UE) sul riconoscimento delle qualifiche professionali, in nome della invocata applicazione dei principi di libertà di circolazione e libertà di stabilimento”.

La VII sezione, con ordinanza n. 4807 del 22 giugno 2022, ha rimesso analoga questione all’Adunanza plenaria.

La presente ordinanza sarà oggetto di apposita News da parte dell’ufficio studi massimario e formazione.

(5)

Alla Corte costituzionale il carattere ostativo di tutti i reati in materia di stupefacenti in tema di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno.

[Consiglio di Stato sezione III, ordinanza 1° luglio 2022 n. 5492, Pres. Corradino, Est. Ferrari](#)

Vanno rimesse alla Corte costituzionale, ai sensi dell’art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell’art. 23, l. 11 marzo 1953, n. 87, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 3, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, per contrasto con agli artt. 3, 117 primo comma Cost. in riferimento all’art. 8 Cedu nella parte in cui, richiamando tutti “i reati inerenti gli stupefacenti” prevede che la fattispecie di cui all’art. 73, comma 5, d.P.R.

n. 309 del 1990, sia automaticamente ostativa al rilascio ovvero al rinnovo del titolo di soggiorno.

Il Collegio ravvisa nel meccanismo automatico previsto dall'art. 4, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998, con particolare riguardo all'inserimento dell'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990 nel novero dei reati ostativi, una violazione della Convenzione. L'automatismo non permette il necessario bilanciamento tra la condotta penalmente rilevante – che, si ribadisce, non presidia più correttamente il bene della sicurezza pubblica – e tutte quelle circostanze che attengono alla vita privata per come tutelata dall'art. 8 Cedu e interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. In ipotesi di reati non gravi, quale quello di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990, escludere la valutazione dell'amministrazione rappresenta, a parere del Collegio, un *vulnus* di tutela non superabile in via interpretativa.

La presente ordinanza sarà oggetto di apposita News da parte dell'ufficio studi massimario e formazione.

(6)

Individuazione degli elementi sintomatici del carattere unitario di un progetto di ampliamento di un parco eolico ai fini della relativa valutazione di compatibilità ambientale.

[Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 30 giugno 2022, n. 5465 – Pres. Poli, Est. Loria](#)

In tema di sottoposizione degli impianti eolici a valutazione di impatto ambientale la necessità di tale valutazione non può ritenersi esclusa dalla conformità del progetto alla disciplina di cui al punto 2 – b dell'allegato IV del d.lgs. n. 165 del 2006, che impone la sottoposizione alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni degli impianti per la produzione di energia con potenza complessiva superiore a 1 MW. Soprattutto nel caso di realizzazione di diversi impianti sostanzialmente avvinti dal vincolo della

complessità è necessario, infatti, avere riguardo non solo alle dimensioni del progettato ampliamento di opera già esistente, bensì alle dimensioni dell'opera finale, risultante dalla somma di quella esistente con quella nuova, perché è l'opera finale nel suo complesso che, incidendo sull'ambiente, deve essere sottoposta a valutazione.

(7)

I principi in tema di riconoscimento della causa di servizio ai fini della pensione privilegiata e dell'equo indennizzo per i militari.

[Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 30 giugno 2022, n. 5413 – Pres. Poli, Est. Conforti](#)

Il riconoscimento della causa di servizio ai fini della pensione privilegiata e dell'equo indennizzo ha una portata ontologicamente diversa rispetto all'accertamento del nesso di causalità in sede di responsabilità civile ex art. 2043 c.c.

La presentazione dell'istanza per il riconoscimento dell'equo indennizzo non assurge a condizione di ammissibilità o di procedibilità della domanda risarcitoria, trattandosi di istituti che, pur presentando un'unica finalità compensativa e natura sostanzialmente analoga, sono connotati da presupposti e requisiti di riconoscimento diversi.

Anche l'Amministrazione della difesa, quale ente datoriale, è sottoposta agli obblighi di protezione stabiliti dall'art. 2087 c.c. nei confronti del personale militare.

Ai fini dell'accertamento della responsabilità datoriale ex art. 2087 c.c., incombe sul lavoratore che lamenti di aver subito, a causa dell'attività lavorativa svolta, un danno alla salute, l'onere di provare l'esistenza di tale danno, come pure la nocività dell'ambiente di lavoro, nonché il nesso tra l'uno e l'altro, mentre spetta al datore di lavoro – una volta che il lavoratore abbia provato le predette circostanze – di provare di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno, ossia di aver adottato tutte le cautele necessarie per impedire il verificarsi del danno medesimo, e che la malattia del dipendente non è ricollegabile alla inosservanza di tali obblighi.

L'onere di allegazione e di prova a carico del prestatore può essere assolto mediante il ricorso a presunzioni semplici nel rispetto di quanto stabilito dagli artt. 2727 e 2729 c.c.

Nella liquidazione del danno alla salute la componente esistenziale non ha di norma autonomo rilievo rispetto al danno biologico e morale (nella fattispecie è stata, comunque, riconosciuta la dipendenza da causa di servizio della malattia contratta dal ricorrente, affetto da "tubercolosi ureterale destra").

(8)

Decorrenza del termine per impugnare gli atti delle procedure competitive svolte con modalità digitali.

[Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 27 giugno 2022, n. 5232 – Pres. Poli, Est. Conforti](#)

Nelle procedure competitive svolte in modalità digitali, la decorrenza del termine di impugnazione dell'aggiudicazione non può essere differito al completamento dell'accesso esercitato ai sensi della legge n. 241 del 1990, ove i documenti richiesti siano stati messi a disposizione già nel corso della procedura attraverso: i) il caricamento sulla piattaforma telematica della stazione appaltante; ii) lo svolgimento di sedute da remoto (cui l'impresa ricorrente non aveva preso parte sebbene regolarmente invitata).

(9)

Il T.a.r. solleva conflitto di giurisdizione in relazione alla responsabilità precontrattuale della p.a.

[T.a.r. per la Basilicata, sezione I, ordinanza 7 luglio 2022, n. 526, Pres. Donadono, Est. Nappi](#)

Il T.a.r. solleva innanzi alle sezioni unite della Corte di cassazione conflitto di giurisdizione, aderendo all'orientamento delle sezioni unite, secondo cui

le controversie aventi ad oggetto la responsabilità precontrattuale della p.a., sussumibile nell'ambito della responsabilità da contatto sociale qualificato, vanno attribuita alla giurisdizione del giudice ordinario (in senso contrario, Adunanza plenaria, sentenze nn. 7, 19, 20 e 21 del 2021).

(10)

Il diritto di accesso difensivo agli atti propedeutici all'adozione di una interdittiva antimafia.

[T.a.r. per l'Emilia Romagna, sezione I, 5 luglio 2022, n. 537 - Pres. Migliozi, Est. Amovilli](#)

L'accesso difensivo ai sensi degli art. 22 e seg. l. 241 del 1990 agli atti propedeutici all'adozione di una interdittiva antimafia può essere negato o differito ai sensi del d.m. 16 marzo 2022 soltanto previa indicazione da parte della Prefettura di prevalenti esigenze attinenti alla sicurezza pubblica che impediscono in concreto la divulgazione del documento.

L'art. 3 lett. c) del d.m. 16 marzo 2022, secondo cui sono sottratti al diritto d'accesso "i documenti istruttori inerenti ai procedimenti relativi al rilascio della documentazione antimafia, nonché i documenti, comunque prodotti o acquisiti, la cui conoscenza può pregiudicare l'attività di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata, e i provvedimenti prefettizi in materia di antimafia", deve essere interpretato in armonia con la disciplina normativa sovraordinata ovvero con gli artt. 41 della Carta dei diritti fondamentali di Nizza (diritto ad una buona amministrazione), 6 della Convenzione EDU e 111 Cost. (diritto ad un processo equo).

Sotto il versante comunitario, non può negarsi il collegamento quanto meno indiretto tra disciplina nazionale in tema di interdittive contenuta nel Codice antimafia (d.lgs. 159 del 2011) ed il diritto eurounitario, quale presupposto per l'applicazione della Carta di Nizza (*ex multis* Corte costituzionale 11 marzo 2011, n. 80) in quanto le misure interdittive oltre a costituire una tutela avanzata nel campo del contrasto alle attività della criminalità organizzata (*ex plurimis* Cons. Stato, sez. III, 11 settembre 2017, n. 4286; sez. III, 22 marzo

2017, n. 1312) mirano a espungere dal mercato le imprese esposte ad infiltrazione mafiosa e, dunque, a tutelare la concorrenza tra gli operatori economici presidiata dal Trattato UE (in questo senso Cons. Stato sez. III, 25 ottobre 2021, n.7165).

La recente novella di cui al decreto legge n. 152 del 6 novembre 2021 “Disposizioni urgenti per l’attuazione del PNRR e per la prevenzione dalle infiltrazioni mafiose” convertito nella legge 233/2021 (applicabile “*ratione temporis*” alla presente controversia ai sensi dell’art. 52 del decreto legge), pur nulla innovando in tema di diritto di accesso, ha indubbiamente potenziato le garanzie procedurali, introducendo sia misure di *self cleaning*, sia il nuovo istituto della prevenzione collaborativa, al fine di relegare l’interdittiva antimafia *ad extrema ratio*, secondo le indicazioni provenienti dalla più recente giurisprudenza (Consiglio di Stato sez. III, 10 agosto 2020, n. 4979).

E’ ovvia la rilevanza del pieno accesso documentale anche al fine di garantire la piena operatività delle nuove disposizioni, nell’ambito di un rapporto di collaborazione (vedi anche l’art. 1 c. 2-*bis* L.241 del 1990 come aggiunto dal d.l. 76 del 2020) tra la Prefettura e l’impresa nei cui confronti è stato aperto un procedimento di interdittiva.

Normativa e altre novità di interesse

(11)

[Decreto legge 7 luglio 2022, n. 85](#) – Disposizioni urgenti in materia di concessioni e infrastrutture autostradali e per l’accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (in G.U. n. 157 del 7 luglio 2022; in vigore dall’8 luglio 2022).

(12)

[Presidenza del Consiglio Dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica – Circolare 1° luglio 2022 n. 1 prot. DFP-0052963 - Chiarimenti in](#)

**materia di “Piattaforma unica di reclutamento” (www.InPA.gov.it).
Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge
29 giugno 2022, n. 79.**