



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

Indice

Corte costituzionale

1. Corte cost., 20 febbraio 2020, n. 24, dichiara illegittimo l'art. 120, comma 2, del codice della strada nella parte in cui prevede che il prefetto provvede in via automatica alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti a misura di sicurezza personale.

Corte di cassazione, sezioni unite civili

2. Cass. civ., sez. un., 17 febbraio 2020, n. 3887, al g.o. una controversia relativa ad una richiesta di rimborso delle spese legali avanzata da un funzionario onorario – nella specie si trattava del Sindaco – di un Comune.

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

3. Cons. Stato, Ad. pl, 20 febbraio 2020, n. 6, sulla legittimazione a ricorrere delle associazioni fuori dai casi previsti dalla legge;
4. Cons. Stato, sez. VI, 19 febbraio 2020, n. 1257, sui prezzi predatori da parte degli operatori aventi un significativo potere di mercato;
5. Cons. Stato, Ad. pl., 18 febbraio 2020, n. 5, sulla possibilità di emanare un atto di imposizione di una servitù di passaggio in caso di giudicato restitutorio civile del bene occupato *sine titulo* dalla P.A.;
6. Cons. Stato, sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1137, sull'orario di deposito delle memorie per l'udienza in regime di PAT e sulle spese di lite nelle controversie in materia ambientale alla luce del diritto europeo;
7. Cons. Stato, sez. III, 11 febbraio 2020, n. 1036, sulla revoca del riconoscimento

del patrocinio a spese dello Stato;

8. [T.a.r. per la Valle d'Aosta, sez. unica, 20 febbraio 2020, n. 7](#), sulla zona di divieto di esercizio dell'attività venatoria istituita con ordinanza contingibile e urgente;
9. [T.a.r. per la Lombardia, Milano, sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 297](#), alla Corte costituzionale la legge regionale Lombardia che disciplina i canoni di locazione di alloggi erp.

Normativa

10. [DECRETO-LEGGE 23 FEBBRAIO 2020, N. 6](#) Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. (GU Serie Generale n. 45 del 23-02-2020);
Entrata in vigore del provvedimento: 23/02/2020;
11. [DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 23 febbraio 2020](#) Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19; (GU Serie Generale n. 45 del 23-02-2020);
12. [MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI E PER IL TURISMO – Decreto 24 dicembre 2019, n. 177](#) Regolamento recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della carta elettronica, prevista dall'art. 1, comma 604, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (GU Serie Generale n. 41 del 19-02-2020).
Entrata in vigore del provvedimento: 05/03/2020.

Corte costituzionale

(1)

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, II comma, del codice della strada nella parte in cui prevede che il prefetto provvede in via automatica alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti a misura di sicurezza personale.

[Corte costituzionale, sentenza 20 febbraio 2020, n. 24 – Pres. Cartabia,](#)

Red. Morelli.

La Corte costituzionale ha evidenziato che la pericolosità sociale – da cui consegue l'applicabilità delle misure di sicurezza alle persone che abbiano commesso un fatto previsto dalla legge come reato, ovvero anche un fatto non previsto come reato in casi particolari determinati dalla legge (art. 202 cod. pen.) – è di regola accertata, infatti, dal giudice sulla base di tutti quegli elementi che (ex art.133 cod. pen.) rilevino come indice di gravità del fatto commesso e della capacità a delinquere del soggetto che ne è autore.

L'irrogazione delle misure di sicurezza è essenzialmente "individualizzata" – quanto al tipo di misura da applicare, alla durata da computare e alle prescrizioni da osservare – in funzione della specificità delle situazioni soggettive che sono sottoposte all'autorità giudiziaria. La quale, a tal fine, esercita un potere connotato da elementi di discrezionalità.

La finalità di tutela di siffatte esigenze personali, familiari e lavorative, perseguita dal legislatore anche nei confronti dei soggetti sottoposti a misure di sicurezza, innegabilmente rischia di rimanere frustrata dall'applicazione "automatica" della revoca della patente di guida da parte del prefetto, a fronte della irrogazione di ogni e qualsiasi misura di sicurezza personale al suo titolare, senza una valutazione "caso per caso" delle condizioni che rendano coerente, o meno, la revoca del titolo abilitativo alla funzione rieducativa della misura irrogata.

La Corte, pertanto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), e come modificato dall'art. 19, comma 2, lettere a) e b), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale) e dall'art. 8, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59 (Attuazione delle direttive 2006/126/CE e 2009/113/CE concernenti la patente di guida), nella parte in cui dispone che il prefetto "provvede" – invece che "può provvedere" – alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che

sono sottoposti a misura di sicurezza personale.”

Si segnala che la presente sentenza sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio studi, massimario e formazione.

Corte di cassazione, sezioni unite civili

(2)

Le Sezioni unite hanno dichiarato la giurisdizione del g.o. in una controversia relativa ad una richiesta di rimborso delle spese legali avanzata da un funzionario onorario – nella specie si trattava del Sindaco – di un Comune.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 17 febbraio 2020, n. 3887 – Pres. Virgilio, Est. Giusti.](#)

Le Sezioni unite hanno precisato che: *“in tema di rimborso delle spese legali sostenute a causa di fatti connessi allo svolgimento di pubbliche funzioni, ove la pretesa patrimoniale sia fondata sulla funzione onoraria, la giurisdizione deve essere ripartita in base alle norme del diritto comune, attribuendo al giudice ordinario le liti sui diritti soggettivi e al giudice amministrativo quelle su interessi legittimi; ne consegue che, con riferimento a funzionari onorari del Comune (persone fisiche che prestano la propria opera per conto dell'ente pubblico non a titolo di lavoro subordinato; nella specie assessore e vicesindaco), in mancanza di specifica disposizione che regoli i rapporti patrimoniali con l'ente rappresentato, la pretesa di rimborso delle spese processuali, ammesso che esista una lacuna normativa, non può che assumere la consistenza del diritto soggettivo perfetto, da esercitare davanti al giudice ordinario, in base ad una disposizione di legge, l'art. 1720 cod. civ., da applicare in via analogica ai sensi dell'art. 12, secondo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile (Cass. civ., sez. un., 13 gennaio 2006, n. 478).*

Tale soluzione è destinata a trovare conferma anche alla luce della disciplina

introdotta - nel testo dell'art. 86, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000 - dalla legge n. 125 del 2015, di conversione del decreto-legge n. 78 del 2015, posto che, ai sensi di tale disposizione, l'ammissibilità del rimborso delle spese legali per gli amministratori locali, nel limite massimo dei parametri stabiliti dal decreto di cui all'art. 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, non è subordinata a scelte o a valutazioni discrezionali della P.A., ma ricorre nel caso di conclusione del procedimento con sentenza di assoluzione o di emanazione di un provvedimento di archiviazione e si ricollega al riscontro di ulteriori requisiti (l'assenza di conflitto di interessi con l'ente amministrato; la presenza di nesso causale tra funzioni esercitate e fatti giuridicamente rilevanti; l'assenza di dolo o colpa grave) puntualmente previsti dalla normativa di fonte primaria. Né, d'altra parte, la circostanza che tale rimborso sia ammissibile, ai sensi della citata disposizione, «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica», è suscettibile di incidere sulla posizione soggettiva dell'amministratore locale, degradandola a interesse legittimo, trattandosi di previsione di ordine contabile, dovuta alla necessità di rispettare l'equilibrio di bilancio, che non assegna all'ente territoriale potestà discrezionali nei confronti del suo amministratore.”

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

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

(3)

L'Adunanza plenaria si è pronunciata sulla legittimazione a ricorrere delle associazioni fuori dai casi previsti dalla legge.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 20 febbraio 2020, n. 6 – Pres.

Patroni Griffi, Est. Veltri

Gli enti associativi esponenziali, iscritti nello speciale elenco delle associazioni rappresentative di utenti o consumatori oppure in possesso dei requisiti individuati dalla giurisprudenza, sono legittimati ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie, e in particolare l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, indipendentemente da un'espressa previsione di legge in tal senso.

L'orientamento contrario, fatto proprio dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 21 luglio 2016, n. 3303, prende spunto dall'art. 32-*bis*, d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico della finanza), il quale prevede testualmente che "Le associazioni dei consumatori inserite nell'elenco di cui all'articolo 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, sono legittimate ad agire per la tutela degli interessi collettivi degli investitori, connessi alla prestazione di servizi e attività di investimento e di servizi accessori e di gestione collettiva del risparmio, nelle forme previste dagli articoli 139 e 140 del predetto decreto legislativo".

Dallo specifico riferimento alle "forme previste dagli articoli 139 e 140" deriverebbe – secondo la ricostruzione giurisprudenziale citata - che le uniche azioni possibili sono quelle proponibili dinanzi al giudice ordinario, tese a: a) inibire gli atti e i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti; b) adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate; c) ordinare la pubblicazione del provvedimento su uno o più quotidiani a diffusione nazionale oppure locale nei casi in cui la pubblicità del provvedimento può contribuire a correggere o eliminare gli effetti delle violazioni accertate" (così l'art. 140 cit.)

Dunque mancherebbe, nell'attuale ordinamento, nella materia *de qua*, una norma che abiliti le associazioni ad agire dinanzi al giudice amministrativo a mezzo dell'azione di annullamento.

Ritiene, invece, l'Adunanza plenaria che questo argomento, specificatamente riferito alla tutela consumeristica, non sia in grado di

incidere sull'attualità e validità della lunga elaborazione giurisprudenziale assolutamente prevalente, e in effetti consolidata.

Le disposizioni citate, a ben vedere, riguardano il diritto civile e il relativo processo. La circostanza che il legislatore sia intervenuto espressamente a disciplinare, in ambito processual-civilistico, un caso di legittimazione straordinaria per la tutela di interessi collettivi non può certamente leggersi come l'epilogo di un generale percorso di delimitazione soggettiva della legittimazione degli enti associativi e di tipizzazione delle azioni esperibili in ogni e qualsiasi altro ambito processuale, come, nello specifico, quello amministrativo. Piuttosto essa rappresenta il definitivo riconoscimento della rilevanza giuridica degli interessi nella loro dimensione collettiva, persino in un ambito, quello civilistico, in cui non viene in rilievo l'esercizio di un potere suscettibile di concretizzarsi in atti autoritativi generali lesivi, impugnabili a mezzo dell'azione demolitoria secondo la traiettoria già tracciata dalla giurisprudenza amministrativa, ma in cui piuttosto assumono importanza anche i temi della disparità di forza contrattuale, dell'asimmetria informativa, dell'abuso di posizione dominante. Temi, questi ultimi, connotati da una dimensione eccedente la sfera giuridica del singolo e da situazioni giuridiche omogenee e seriali di una vasta platea di consumatori, espressamente qualificate come "diritti fondamentali" dalla legge, anche nella loro dimensione collettiva (art. 2 codice dei consumatori). Questo processo di espansione delle posizioni giuridiche verso una dimensione collettiva in ambito civilistico consente di spostare avanti la soglia di tutela, affrancandola dal vincolo contrattuale individuale, e di conferire alla stessa una caratteristica inibitoria idonea a paralizzare, ad un livello generale, gli atti e i comportamenti del soggetto privato "forte" suscettibili di ripercuotersi pregiudizievolemente sui diritti collettivi fondamentali dei consumatori.

Non è così nei rapporti di diritto pubblico, in cui le posizioni non sono connesse a negozi giuridici, e trovano piuttosto genesi nell'esercizio non corretto del potere amministrativo, tutte le volte che esso impatti su interessi sostanziali (cd. "beni della vita") meritevoli di protezione secondo l'apprezzamento che ne fa il giudice amministrativo sulla base dell'ordinamento positivo.

La cura dell'interesse pubblico, cui l'attribuzione del potere è strumentale,

non solo caratterizza, qualifica e giustifica, nel diritto amministrativo, la dimensione unilaterale e autoritativa del potere rispetto agli atti e ai comportamenti dell'imprenditore o del professionista -nel diritto civile invece subordinati al principio consensualistico - ma vale anche a dare rilievo, a prescindere da espliciti riconoscimenti normativi, a posizioni giuridiche che eccedono la sfera del singolo e attengono invece a beni della vita a fruizione collettiva della cui tutela un'associazione si faccia promotrice sulla base dei criteri giurisprudenziali della rappresentatività, del collegamento territoriale e della non occasionalità.

Conclude, quindi, l'Adunanza plenaria che un'associazione di utenti o consumatori, iscritta nello speciale elenco previsto dal codice del consumo oppure che sia munita dei requisiti individuati dalla giurisprudenza per riconoscere la legittimazione delle associazioni non iscritte, sia abilitata a ricorrere dinanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione di legittimità.

La legittimazione, in altri termini, si ricava o dal riconoscimento del legislatore quale deriva dall'iscrizione negli speciali elenchi o dal possesso dei requisiti a tal fine individuati dalla giurisprudenza. Una volta "legittimata", l'associazione è abilitata a esperire tutte le azioni eventualmente indicate nel disposto legislativo e comunque l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità.

Si segnala che la presente sentenza sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio studi, massimario e formazione.

(4)

La VI sezione si è pronunciata sui prezzi predatori da parte degli operatori aventi un significativo potere di mercato.

[Consiglio di Stato, sezione VI, 19 febbraio 2020, n. 1257 – Pres.](#)

Montedoro, Est. Ponte

La normativa del Codice delle comunicazioni elettroniche prevede che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni possa imporre obblighi volti a prevenire la pratica di prezzi predatori da parte degli operatori aventi un "significativo potere di mercato"; tale normativa persegue il primario fine di tutela della concorrenza del mercato e del connesso interesse pubblico all'apertura dello stesso; si tratta, in buona sostanza, di prevenire un abuso di posizione dominante che prende il nome di "*margin squeeze*"; la compressione dei margini si configura quando il differenziale tra il prezzo dell'*input*, fornito dall'impresa dominante nel mercato a monte - impresa verticalmente integrata -, e il prezzo dell'*output*, offerto da quest'ultima sul mercato a valle, risulta essere negativo o insufficiente a coprire i costi di un operatore, attivo nel *downstream market*, efficiente quanto l'impresa che attua tale condotta; ciò che spinge l'impresa ad effettuare una compressione dei margini è l'intento di escludere le rivali dal mercato a valle, per cui si tratta di un abuso escludente.

Il sindacato giurisdizionale, pieno ed effettivo, sugli atti regolatori delle Autorità indipendenti si estende anche all'accertamento dei fatti operato dall'Autorità sulla base di concetti giuridici indeterminati o di regole tecnico-scientifiche opinabili, al fine di evitare che la discrezionalità tecnica trasmodi in arbitrio specialistico, e implica la verifica del rispetto dei limiti dell'opinabile tecnico-scientifico (e, nell'ambito di tali confini, anche del grado di attendibilità dell'analisi economica e delle valutazioni tecniche compiute, alla stregua dei criteri della ragionevolezza e della proporzionalità), attraverso gli strumenti processuali a tal fine ritenuti idonei (ad. es., consulenza tecnica d'ufficio, verifica, ecc.); tale sindacato non può, tuttavia, spingersi fino al punto di sostituire le valutazioni discrezionali dell'Amministrazione.

In termini generali, ha ricordato la Sezione che le misure limitative della concorrenza, date dal regolatore, si giustificano in presenza di un operatore dominante o meglio che detenga un significativo potere di mercato.

Si interviene *ex ante*, indirizzando i comportamenti delle imprese che operano in questi settori con obblighi positivi specifici. E' possibile che, in un determinato settore, la concorrenza non consenta il perseguimento di interessi meritevoli di tutela. In tal caso, si può intervenire regolamentando il settore e andando a limitare la concorrenza in nome di tali interessi. Non v'è alcuna contraddizione, tuttavia, fra regolazione *ex ante* e tutela della concorrenza.

Le Corti europee hanno più volte confermato il principio di applicabilità delle regole di concorrenza anche in presenza di specifiche regolazioni settoriali e il Tribunale stesso, in relazione al caso Telefónica, ha affermato che "le norme in materia di concorrenza previste dal trattato CE completano, per effetto di un esercizio di controllo *ex-post*, il contesto normativo adottato dal legislatore dell'Unione ai fini della regolamentazione ex-ante dei mercati delle Telecomunicazioni".

(5)

L'Adunanza plenaria si è pronunciata sulla possibilità di emanare un atto di imposizione di una servitù di passaggio in caso di giudicato restitutorio civile del bene occupato *sine titulo* dalla P.A.

[Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 18 febbraio 2020, n. 5 – Pres. Patroni Griffi, Est. Forlenza](#)

L'art. 42 *bis*, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 si applica a tutte le ipotesi in cui un bene immobile altrui sia utilizzato e modificato dall'amministrazione per scopi di interesse pubblico, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità.

Il giudicato restitutorio (amministrativo o civile), inerente all'obbligo di restituire un'area al proprietario da parte dell'Amministrazione occupante *sine titulo*, non preclude l'emanazione di un atto di imposizione di una servitù, in esercizio del potere ex art. 42 *bis*, comma 6, DPR 8 giugno 2001 n. 327, poiché questo presuppone il mantenimento del diritto di proprietà in capo al suo titolare.

In particolare, l'Adunanza plenaria ha ritenuto che l'art. 42 *bis* DPR 8 giugno 2001 n. 327 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) trovi applicazione in tutti i casi in cui un bene immobile altrui sia nella disponibilità e sia stato utilizzato dall'amministrazione pubblica per finalità di pubblico interesse, pur in assenza di titolo.

L'art. 42 *bis* "introduce una norma di natura eccezionale" e l'acquisizione ivi prevista "costituisce una delle possibili cause legali di estinzione di un fatto illecito".

Tale articolo "configura un procedimento ablatorio *sui generis*, caratterizzato da una precisa base legale, semplificato nella struttura (uno *actu perficitur*), complesso negli effetti (che si producono sempre e comunque *ex nunc*), il cui scopo non è (e non può essere) quello di sanatoria di un precedente illecito perpetrato dall'Amministrazione (perché altrimenti integrerebbe una espropriazione indiretta per ciò solo vietata), bensì quello autonomo, rispetto alle ragioni che hanno ispirato la pregressa occupazione *contra ius*, consistente nella soddisfazione di imperiose esigenze pubbliche, redimibili esclusivamente attraverso il mantenimento e la gestione di qualsiasi opera dell'infrastruttura realizzata *sine titulo*".

La natura di "norma di chiusura", propria dell'art. 42 *bis* – desumibile anche dai principi già espressi da questa Adunanza Plenaria (2/2016) - rende evidente la finalità di ricondurre nell'alveo legale del sistema tutte le situazioni in cui l'amministrazione, quale che ne sia la causa, si trovi ad avere utilizzato la proprietà privata per ragioni di pubblico interesse, ma in difetto di un valido titolo legittimante.

Ne consegue che il dato letterale della norma non osta all'applicazione dell'art. 42 *bis* nelle ipotesi in cui il difetto di titolo si manifesti per intervenuta declaratoria di nullità ovvero per annullamento del contratto di compravendita.

La possibilità di consentire l'applicazione dell'art. 42 *bis* (e, quindi, del decreto di acquisizione) in tutte le ipotesi in cui – come sostenuto dall'ordinanza di rimessione - “per qualsiasi ragione un bene immobile altrui sia utilizzato dall'amministrazione per scopi di interesse pubblico”, oltre a non essere impedita dal dato letterale della disposizione, risulta coerente anche con un inquadramento logico-sistematico della disposizione medesima, nell'ambito di una più generale riflessione sull'attività amministrativa e sugli strumenti ad essa inerenti.

A fronte del testo dell'art. 42 *bis* che richiede che l'utilizzazione *sine titulo* del bene deve essere comunque intervenuta “per scopi di interesse pubblico”, giova ricordare che l'attività della pubblica amministrazione risulta costantemente funzionalizzata alla cura, tutela, perseguimento dell'interesse pubblico, sia che a tali fini vengano esercitati poteri pubblicistici ad essa conferiti – e dei quali l'interesse pubblico costituisce, al tempo stesso, la causa dell'attribuzione e la giustificazione dell'esercizio in concreto – sia che vengano utilizzati strumenti propri del diritto privato, in un contesto generale già delineato attraverso l'esercizio di potestà pubbliche.

Tale affermazione, che può essere ritenuta ormai principio acquisito dall'ordinamento, trova il suo riscontro nell'art. 1, l. 7 agosto 1990 n. 241, che, nell'enunciare i “principi generali dell'attività amministrativa”, prevede che la stessa si effettui sia mediante l'esercizio di poteri autoritativi, sia ricorrendo ad istituti di diritto privato (“salvo che la legge non disponga diversamente”).

Nei casi in cui la pubblica amministrazione – dopo avere individuato per il tramite di un generale e preventivo atto di esercizio di potestà, anche in ossequio al principio di legalità, la finalità di pubblico interesse – decida di

perseguire quest'ultima non già attraverso procedimenti amministrativi tipici ed esercizio di poteri provvedimentali, bensì ricorrendo a ordinari modelli privatistici (nei limiti consentiti dall'ordinamento), la predetta finalità di interesse pubblico resta immanente al contratto ed al rapporto così posto in essere.

Ciò comporta, di conseguenza, che, laddove la finalità di pubblico interesse non risulta (o non risulta più) essere perseguita (o perseguibile) per il tramite del contratto, non può escludersi, in generale, che l'amministrazione possa intervenire sul rapporto insorto (ovvero sulle conseguenze di fatto di un rapporto comunque cessato) per il tramite dell'esercizio di poteri pubblicistici.

Ha chiarito l'Alto consesso che perché possa prodursi l'effetto preclusivo derivante dal giudicato restitutorio, occorre che la sentenza preveda espressamente, in accoglimento di una specifica domanda avanzata in tal senso dal ricorrente o dall'attore, la condanna dell'amministrazione alla restituzione del bene; per altro verso, l'effetto preclusivo, in quanto derivante, come si è detto, da una espressa condanna alla restituzione del bene, si realizza con riguardo al provvedimento ex art. 42 *bis*, comma 2, comportante l'acquisizione dello stesso alla proprietà pubblica (in particolare, al patrimonio indisponibile della medesima) e non può, quindi, inibire anche l'adozione del diverso provvedimento di imposizione di servitù, di cui al successivo comma 6.

Quanto a questo secondo aspetto, la sentenza coperta da giudicato in senso sostanziale, ex art. 2909 c.c., fa stato tra le parti, i loro eredi ed aventi causa, nei limiti oggettivi costituiti dai suoi elementi costitutivi, ovvero il titolo della stessa azione (*causa petendi*) e il bene della vita che ne forma oggetto (cd. *petitum* mediato).

Appare, dunque, evidente come, se oggetto del *petitum* è il recupero del bene alla piena proprietà e disponibilità del soggetto privato originariamente proprietario, non rientra nell'ambito oggettivo del giudicato, e dunque non si pone in contrasto con lo stesso, un

provvedimento che, senza incidere sulla titolarità del bene, imponga sullo stesso ex novo (e, quindi, *ex nunc*) una servitù, trattandosi di ipotesi affatto diversa da quella inibita dal giudicato e assolutamente coerente con, e anzi presupponente, il mantenimento della proprietà in capo al privato.

Si segnala che la presente sentenza sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio studi, massimario e formazione.

(6)

La IV sezione si è pronunciata sull'orario di deposito delle memorie per l'udienza in regime di PAT e sulle spese di lite nelle controversie in materia ambientale alla luce del diritto europeo.

[Consiglio di Stato, sezione IV, 13 febbraio 2020, n. 1137 – Pres. Poli, Est. Proietti](#)

L'apparente antinomia, rilevabile tra il primo ed il terzo periodo dell'art. 4, comma 4, disp. att. c.p.a., va risolta nel senso che il termine delle ore 24.00 per il deposito degli atti di parte vale solo per quegli atti processuali che non siano depositati in vista di una camera di consiglio o di un'udienza di cui sia (in quel momento) già fissata o già nota la data; invece, in presenza di una camera di consiglio o di un'udienza già fissata, il deposito effettuato oltre le ore 12.00 dell'ultimo giorno utile è inammissibile.

Ha chiarito la Sezione che stante la mancanza di un chiaro sistema di preclusioni, quanto alla proposizione delle eccezioni di parte, nonché quanto alla deduzione dei fatti e delle prove, la soluzione più rigorosa è quella più aderente alla lettera della legge, ove si tenga presente che i termini processuali per il deposito di atti e memorie sono generalmente ritenuti perentori e che la loro violazione è ritenuta suscettibile di essere rilevata d'ufficio. Pertanto, nel momento in cui un deposito effettuato oltre

le ore 12.00 dell'ultimo giorno utile viene qualificato dalla legge come «effettuato il giorno successivo», pare logico dedurne l'inammissibilità, ovviamente nel caso in cui il termine per il deposito di atti e memorie vada computato a ritroso. Infatti ad altri fini, in particolare ai fini del calcolo dei termini dilatori minimi per la trattazione in udienze pubbliche e o in camere di consiglio, non sembra dubbio che il deposito ad es. del ricorso introduttivo dopo le ore 12.00, ma prima delle ore 24.00, dell'ultimo giorno utile, sia perfettamente valido, secondo quanto previsto dal primo periodo del novellato art. 4, comma 4, disp. att. c.p.a.

(7)

La III sezione si è pronunciata sulla revoca del riconoscimento del patrocinio a spese dello Stato.

[Consiglio di Stato, sezione terza, 11 febbraio 2020, n. 1036 – Pres. Frattini, Est. Cogliani](#)

Ai sensi dell'art. 136, d.P.R. n. 115 del 2002 affinché il magistrato possa revocare il beneficio del patrocinio a spese dello Stato preventivamente concesso dall'apposita Commissione, oltre al requisito reddituale, è necessaria la manifesta infondatezza della causa ovvero l'aver "agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave".

Ha ricordato la Sezione che ai sensi degli artt. 74 e 126, d.P.R. n. 115 del 2002, per poter beneficiare del patrocinio a spese dello Stato è necessaria la contestuale sussistenza di due requisiti, e cioè che il reddito sia inferiore ad una certa soglia prestabilita e che la domanda sia "non manifestamente infondata".

Nel caso di specie, posta la sussistenza del requisito reddituale non messo in discussione dal giudice di prime cure, la revoca del beneficio disposta nella sentenza appellata è motivata sulla sola base della manifesta infondatezza della causa, non avendo il giudice evidenziato in motivazione

la sussistenza della mala fede o della colpa grave.

Di tale motivazione occorre, dunque, comprenderne la portata ed il significato. Com'è stato stabilito in una recente pronuncia di questo Consiglio, l'art. 74 cit., richiede il requisito "negativo" della "non manifesta infondatezza" della pretesa azionata e non quello "positivo" della sua fondatezza. Ciò in quanto bisogna tener conto della rilevanza costituzionale del diritto di difesa (art. 24 Cost.), che potrebbe venir meno laddove fosse richiesta - per beneficiare del patrocinio gratuito - la prova della fondatezza delle ragioni che si intendono far valere in sede giurisdizionale. Nella medesima pronuncia, si legge, poi, che da tale assunto "ne consegue che - sebbene nella stragrande maggioranza dei casi il rigetto dell'impugnativa è correlato alla manifesta infondatezza della pretesa azionata in sede giurisdizionale - nondimeno possono sussistere delle eccezioni: possono ricorrere casi in cui vi siano margini di incertezza sull'interpretazione delle disposizioni applicabili, in cui vi sia un orientamento non sempre conforme da parte della giurisprudenza, tanto da poter giustificare, anche in caso di rigetto del ricorso, la conferma dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato in considerazione della "non manifesta infondatezza" della pretesa azionata" (Cons. Stato, sez. III, 1 agosto 2019, n. 5475).

(8)

Il T.a.r. per la Valle d'Aosta si è pronunciata sulla zona di divieto di esercizio dell'attività venatoria istituita con ordinanza contingibile e urgente.

[T.a.r. per la Valle d'Aosta, sezione unica, sentenza 20 febbraio 2020, n. 7 – Pres. Migliozi, Est. De Vita.](#)

Pur a fronte di una disciplina settoriale che non riconosce in capo al

Comune alcuna competenza in materia di attività venatoria, è applicabile la normativa generale, espressione di un potere atipico e residuale, in materia di ordinanze contingibili e urgenti, come stabilita dagli artt. 50, comma 5, e 54, comma 4, d.lgs. n. 267 del 2000 (T.U.E.L.), allorché se ne configurino i relativi presupposti; è pertanto legittima l'ordinanza contingibile e urgente con la quale è istituita una zona di divieto di esercizio dell'attività venatoria.

Ha ricordato il T.a.r. che la competenza in materia di caccia spetta, ai sensi della legge n. 157 del 1992, allo Stato e alle Regioni (cfr., per queste ultime, in particolare gli artt. 9 e 14), mentre nessuna competenza ordinaria è attribuita sul punto ai Comuni.

Pur essendo, quindi, astrattamente utilizzabile, anche nella materia *de qua*, lo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente, è comunque necessario che ne ricorrano i presupposti giustificativi in grado di supportare il legittimo esercizio di tale potere (Cons. Stato, sez. V, 22 maggio 2019, n. 3316).

Difatti, secondo la consolidata giurisprudenza, «il potere sindacale di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, ai sensi degli articoli 50 e 54 d. lgs. n. 267 del 2000, richiede la sussistenza di una situazione di effettivo pericolo di danno grave ed imminente per l'incolumità pubblica, non fronteggiabile con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva, debitamente motivata a seguito di approfondita istruttoria. In altri termini, presupposto per l'adozione dell'ordinanza *extra ordinem* è il pericolo per l'incolumità pubblica dotato del carattere di eccezionalità tale da rendere indispensabile interventi immediati ed indilazionabili, consistenti nell'imposizione di obblighi di fare o di non fare a carico del privato» (Cons. Stato, sez. V, 16 febbraio 2010, n. 868).

Il T.a.r. per la Lombardia, Milano, ha rimesso alla Corte costituzionale la legge regionale Lombardia che disciplina i canoni di locazione di alloggi erp.

[T.a.r. per la Lombardia, Milano, sezione IV, sentenza non definitiva 13 febbraio 2020, n. 297 – Pres. Gabricci, Est. Marongiu.](#)

E' rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lett. a), l.reg. Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27, in relazione all'art. 3 Cost. nella parte in cui non consente l'inserimento nella categoria della protezione ai collaboratori o portatori di partita iva a prescindere dal reddito percepito.

Ha chiarito la Sezione che le norme in questione violerebbero l'art. 3 Cost., perché sottopongono a un trattamento differenziato – e deteriore – situazioni di precarietà economico-reddituale analoghe o addirittura identiche (in quanto caratterizzate dal possesso di un reddito in entrambi i casi al di sotto di determinate soglie) a quelle prefigurate dal comma 4, lettera a), dell'art. 31. l.reg. Lombardia n. 27 del 2009, sol perché il reddito posseduto deriva da lavoro autonomo anziché da pensione, lavoro dipendente o assimilato.

Si tratta, invero, di situazioni di debolezza economica non dissimili tra loro, non potendosi distinguere, sotto il profilo della capacità di far fronte al pagamento di un canone locatizio ERP, la condizione del soggetto che percepisca entrate esigue dalle fonti di cui al citato comma 4, lettera a), dalla condizione di altro soggetto che tragga un reddito di pari ammontare dallo svolgimento di un'attività di lavoro autonomo.

Risulta manifestamente illogica la scelta del legislatore di sottoporre situazioni così simili a trattamenti così differenziati, prevedendo la collocazione degli interessati in aree di assegnazione distinte e l'applicazione agli stessi di canoni di importo ben diverso, senza tenere

minimamente in considerazione il fatto che entrambe le situazioni esprimono sostanzialmente un'analogia situazione di bisogno.

Sotto altro, concorrente profilo, non pare che il trattamento deteriore riservato ai soggetti percettori di reddito da lavoro autonomo (con l'esclusione "comunque" della possibilità di essere ricondotti nell'area della protezione ai fini della determinazione del canone ERP, a prescindere dall'ammontare del reddito posseduto) possa trovare valida ragione giustificatrice nella differente tipologia di rapporto lavorativo che viene in rilievo.

Né pare sostenibile, contrariamente a quanto affermato dalla difesa regionale, che il differente trattamento riservato alle entrate da lavoro dipendente, pensionistiche e provenienti da enti pubblici possa trovare giustificazione nel fatto che le stesse provengono da tipologie lavorative o soggetti che vengono sottoposti a un controllo a monte, mentre tipologie diverse di entrate non sarebbero soggette ad alcun tipo di verifica.

L'ordinamento, infatti, contempla ormai varie tipologie di verifiche e controlli che possono essere svolti, con altrettanta efficacia, anche per l'accertamento delle entrate derivanti da attività di lavoro autonomo; e se – o finché - i redditi che discendono da quest'ultimo genere di attività non sono oggetto di rettifiche, se ne deve presumere la veridicità, e ne devono dunque seguire gli stessi effetti che da redditi in eguale quantità, sebbene di diversa origine, derivano.

Si segnala che la presente sentenza sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio studi, massimario e formazione.

Normativa ed altre novità di interesse

(10)

DECRETO-LEGGE 23 FEBBRAIO 2020, N. 6 Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. (GU Serie Generale n. 45 del 23-02-2020);

Entrata in vigore del provvedimento: 23/02/2020;

(11)

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 23 FEBBRAIO 2020 Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19; (GU Serie Generale n. 45 del 23-02-2020);

(12)

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI E PER IL TURISMO – DECRETO 24 DICEMBRE 2019, N. 177 Regolamento recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della carta elettronica, prevista dall'art. 1, comma 604, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (GU Serie Generale n. 41 del 19-02-2020);

Entrata in vigore del provvedimento: 05/03/2020.