



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

Indice

Corte costituzionale

1. Corte cost., 21 febbraio 2020, n. 30, dichiara incostituzionale la legge Regione Veneto 8 luglio 2009, n. 14 nella parte in cui prevede che gli ampliamenti e le ricostruzioni di edifici esistenti situati nelle zone territoriali omogenee di tipo B e C sono consentiti anche in deroga alle disposizioni in materia di altezze di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 sino ad un massimo del 40 per cento dell'altezza dell'edificio esistente;

Corte di cassazione, sezioni unite civili

2. Cass. civ., sez. un., 24 febbraio 2020, n. 4803, al g.a. una controversia vertente sulla illegittimità delle licenze demaniali rilasciate dall'Autorità Portuale e sulla conseguente domanda di ripetizione dell'indebitto;
3. Cass. civ., sez. un., 21 febbraio 2020, n. 4610, sull'eccesso di potere giurisdizionale relativo ad una sentenza del Consiglio di Stato emessa in relazione ad una controversia avente ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM);
4. Cass. civ., sez. un., 21 febbraio 2020, n. 4609, sull'eccesso di potere giurisdizionale relativo ad una sentenza del Consiglio di Stato emessa in relazione ad una procedura di appalto per la gestione dei servizi integrati ospedalieri;
5. Cass. civ., sez. un., 20 febbraio 2020, n. 4318, al g.o. una controversia relativa ad una procedura di mobilità del personale docente;
6. Cass. civ., sez. un., 20 febbraio 2020, n. 4315, sulla competenza a disporre la revoca del provvedimento di ammissione al patrocinio a spese dello Stato

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

7. Cons. Stato, sez. V, 24 febbraio 2020, n. 1367, sulla riduzione da 22 a 19 squadre dell'organico del Campionato di Serie B 2018-2019;
8. Cons. Stato, sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1154, alla Corte di giustizia UE la questione sui plurimi permessi di ricerca di idrocarburi, rilasciati al medesimo operatore;
9. Cons. Stato, sez. II, 12 febbraio 2020, n. 1087, sugli effetti del decreto di acquisizione sanante intervenuto in corso di giudizio, alla luce dei principi di recente affermati in merito dall'Adunanza plenaria;
10. Cons. Stato, sez. III, 4 febbraio 2020, n. 875, sui chiarimenti emessi dalla stazione appaltante e sul principio di rotazione;
11. T.a.r. per il Lazio, Roma, sez. II *bis*, 10 febbraio 2020, n. 1770, solleva q.l.c. della norma che richiede l'autorizzazione della Banca d'Italia per proporre azioni civili nei confronti dei commissari straordinari;
12. T.a.r. per la Valle d'Aosta, sez. unica, 5 febbraio 2020, n. 3, sulla differenza tra i presupposti dell'accesso normale e quelli dell'accesso civico generalizzato, in relazione all'impugnativa di un diniego di permesso di costruire.

Consiglio di Stato – Pareri

13. Cons. giust. amm. sic., sez. consultiva, 26 febbraio 2020, n. 60, sul parere delle Commissioni dell'Assemblea regionale siciliana sulle nomine del Presidente della Regione.

Normativa

14. **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE DECRETO 24 FEBBRAIO 2020** Sospensione dei termini per l'adempimento degli obblighi tributari a favore dei contribuenti interessati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 (G.U. n. 48 del 26 febbraio 2020).

Corte costituzionale

(1)

La Corte, decidendo su una q.l.c. sollevata dal Consiglio di Stato, sezione

VI, con ordinanza del 1° marzo 2019, n. 1431, si pronuncia sulla legge Regione Veneto 8 luglio 2009, n. 14, nella parte in cui prevede che gli ampliamenti e le ricostruzioni di edifici esistenti situati nelle zone territoriali omogenee di tipo B e C sono consentiti anche in deroga alle disposizioni in materia di altezze di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 sino ad un massimo del 40 per cento dell'altezza dell'edificio esistente.

[Corte costituzionale, sentenza 21 febbraio 2020, n. 30 – Pres. Cartabia, Red. Barbera.](#)

La Corte costituzionale ha dichiarato *“inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 8-bis, della legge della Regione Veneto 8 luglio 2009, n. 14 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l’utilizzo dell’edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche), sollevate, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con l’ordinanza indicata in epigrafe”*, per carenza di motivazione in ordine alla rilevanza.

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 dichiarano la giurisdizione del g.a. in merito ad una controversia vertente sulla illegittimità delle licenze demaniali rilasciate dall’Autorità Portuale e sulle relative domande di ripetizione dell’indebitato.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 24 febbraio 2020, n. 4803](#)

[– Pres. Tirelli, Est. Frasca.](#)

Le Sezioni unite hanno precisato che: *“Poiché i canoni di cui si chiede la restituzione sono relativi a concessioni demaniali, la norma di riferimento ai fini della individuazione della giurisdizione è - in ragione dell'epoca della introduzione del giudizio - quella dell'art. 133, comma 1, lett. b), del c.p.a., secondo cui sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo “le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi”.*

In relazione a questa previsione, la giurisprudenza delle sezioni unite “è consolidata nel senso che, in materia di concessioni demaniali, le controversie concernenti “indennità, canoni ed altri corrispettivi” riservate alla giurisdizione dell'A.G.O. sono solo quelle a contenuto meramente patrimoniale, nelle quali cioè non assume rilievo un potere di intervento della pubblica amministrazione “a tutela di interessi generali”, mentre resta attratta alla giurisdizione del giudice amministrativo la lite che coinvolga l'azione autoritativa della P.A. sul rapporto concessorio sottostante, venendo in rilievo provvedimenti autoritativi di questa e dei quali si chieda in via principale la valutazione al giudice adito per la disapplicazione o l'annullamento (Cass. civ., sez. un., ord. 17 giugno 2010, n. 14614) ovvero investa l'esercizio di poteri discrezionali-valutativi nella determinazione del dovuto e non semplicemente di accertamento tecnico dei presupposti fattuali economico-aziendali, sia sull'an che sul quantum”.

Ne segue che, nella fattispecie, essendosi chiesto espressamente con una vera e propria domanda l'accertamento della illegittimità delle licenze demaniali, cioè della genesi della concessione in modo asseritamente invalido, come presupposto per evidenziare la non debenza dei canoni, si è introdotta una controversia che, riguardo a detta domanda pregiudiziale rispetto alla domanda di ripetizione di indebito concernente i canoni pagati, è certamente riconducibile all'ambito delle controversie su atti e provvedimenti relativi alla concessione, atteso che quale che sia la natura del fenomeno concessorio, il riferimento agli atti e ai provvedimenti è, come si è detto, di tale ampiezza da comprendere il momento costitutivo della concessione quale che sia la tesi

che si ritenga di condividere sulla sua natura e, quindi, da attrarre alla giurisdizione esclusiva la relativa controversia.

L'esegesi della previsione dell'art. 133, comma 1, lett. b) si giustifica a maggior ragione alla luce della metanorma di cui al comma 1 dell'art. 7 del c.p.a., che, in linea generale, nelle materie devolute alla giurisdizione esclusiva del g.a. individua tale giurisdizione come comprensiva delle controversie su «i diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posto in essere da pubbliche amministrazioni». In base a tale metanorma, la giurisdizione esclusiva nella materia delle concessioni di beni pubblici - in coerenza con la formulazione della lettera b) del comma 1 dell'art. 133 - è idonea a comprendere tutte le controversie che originino dal rapporto concessorio o comunque siano relative alla sua insorgenza, in quanto coinvolgano l'esercizio o il mancato esercizio di un potere amministrativo, che si esprima in un provvedimento oppure in un atto o un accordo che sia riconducibile a tale esercizio o mancato esercizio oppure in un comportamento che anche mediatamente a detto potere sia riconducibile.

(3)

Le Sezioni unite si pronunciano sull'eccesso di potere giurisdizionale relativo ad una sentenza del Consiglio di Stato (sezione VI del 29 maggio 2018, n. 3197), relativamente ad una controversia promossa avverso il provvedimento di irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM).

**[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 21 febbraio 2020, n. 4610](#)
[– Pres. Spirito, Est. Garri.](#)**

Come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 6 del 2018, l'eccesso di potere giudiziario, denunziabile con il ricorso in cassazione per

motivi inerenti alla giurisdizione, deve essere riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, quando il giudice speciale affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione (cosiddetta invasione o sconfinamento) ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento). Del pari è sindacabile il caso di difetto relativo di giurisdizione, quando il giudice amministrativo o contabile affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altra giurisdizione o, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici (violazione dei limiti esterni della giurisdizione). Il controllo di giurisdizione invece non può estendersi al sindacato di sentenze di cui pur si contesti di essere abnormi o anomale ovvero di essere incorse in uno stravolgimento delle norme di riferimento. In base a tali coordinate ermeneutiche, le sezioni unite hanno precisato che, nel caso di specie, non si è configurato il denunciato eccesso di potere giurisdizionale, in quanto il Consiglio di Stato ha esaminato le censure formulate nell'appello ed, interpretando le norme evocate, ha tratto conclusioni che possono non essere condivise, ma non si traducono nel denunciato rifiuto di giurisdizione.

In particolare, la sentenza del Consiglio di Stato ha rispettato l'orientamento consolidato secondo cui: *“Il sindacato di legittimità del giudice amministrativo sui provvedimenti dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, non si estende al merito, con conseguente sostituzione di un proprio provvedimento con quello impugnato, ed è contenuto in una verifica diretta dei fatti posti a fondamento dell’atto estendendosi, ove necessario per giudicarne della legittimità, anche ai profili tecnici, con esclusione di valutazioni ed apprezzamenti che presentino un oggettivo margine di opinabilità nel qual caso il sindacato è limitato alla verifica della non esorbitanza dai suddetti margini di opinabilità, atteso che il giudice non può sostituire il proprio apprezzamento a quello dell’Autorità Garante (Cass. civ., sez. un., 7/05/2019, n. 11929).”*

(4)

Le Sezioni unite si pronunciano sull'eccesso di potere giurisdizionale

relativo ad una sentenza del Cons. giust. amm. sic. (I Sezione giurisdizionale, n. 250 del 30 aprile 2018), relativamente ad una controversia avente ad oggetto una procedura di appalto per la gestione dei servizi integrati ospedalieri.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 21 febbraio 2020, n. 4609](#)
[– Pres. Spirito, Est. Garri.](#)

Le Sezioni unite hanno precisato che: *“L’eccesso di potere giurisdizionale, in relazione al profilo dello sconfinamento nella sfera del merito, ai sensi dell’art. 111, comma 8, Cost., è configurabile soltanto quando l’indagine svolta dal giudice amministrativo, eccedendo i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato, divenga strumentale ad una diretta e concreta valutazione dell’opportunità e convenienza dell’atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell’annullamento, esprima la volontà dell’organo giudicante di sostituirsi a quella dell’amministrazione, procedendo ad un sindacato di merito che si estrinsechi in una pronuncia la quale abbia il contenuto sostanziale e l’esecutorietà propria del provvedimento sostituito, senza salvezza degli ulteriori provvedimenti dell’autorità amministrativa (cfr. Cass. civ., sez. un., 24/05/2019 n. 14264, 26/11/2018 n. 30526). In sostanza, Si ha eccesso di potere giurisdizionale nel caso in cui la pronuncia, attraverso un sindacato di merito, sia autoesecutiva, intendendosi per tale quella che abbia il contenuto sostanziale e l’esecutorietà stessa del provvedimento sostituito, senza salvezza degli ulteriori provvedimenti dell’autorità amministrativa. (cfr. Cass. civ., sez. un., 02/02/2018 n. 2582)..”*

Orbene nel caso in esame la sentenza non si è affatto sostituita all’amministrazione nella valutazione di congruità delle offerte ma si è piuttosto limitata a verificare l’esistenza di un vizio della procedura essendosi addivenuti all’aggiudicazione della gara sulla base di un’offerta diversa rispetto a quello originariamente avanzata. Tale prima e decisiva ratio decidendi della sentenza di primo grado, confermata in appello, di per sé idonea a sorreggere il decisum non esorbita affatto dal potere di verifica attribuito al giudice amministrativo di verificare la regolarità della procedura di gara in tutti i suoi aspetti. L’esclusione dalla gara è conseguenza diretta dell’accertata illegittimità della procedura.”

(5)

Le Sezioni unite dichiarano la giurisdizione del g.o. relativamente ad una procedura di mobilità del personale docente.

**[Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 febbraio 2020, n. 4318](#)
[– Pres. Tirelli, Est. Doronzo.](#)**

Le Sezioni unite hanno precisato che non sussistono situazioni “di interesse legittimo con specifico riguardo ad ipotesi di procedura di mobilità del personale docente ed hanno qualificato come diritto soggettivo l’interesse pregiudicato da decisioni assunte in esito a procedimenti riconducibili all’esercizio dei poteri del privato datore di lavoro, senza che rilevi che la pretesa giudiziale sia stata prospettata come richiesta di annullamento di un atto amministrativo.

Sulla base di questi principi, si è affermato che rientra nella giurisdizione del giudice ordinario il potere di verificare, in via incidentale, la legittimità degli atti generali di autoregolamentazione dell’ente pubblico (per eventualmente disapplicarli), qualora il giudizio verta su pretese attinenti al rapporto di lavoro e riguardi, quindi, posizioni di diritto soggettivo del lavoratore, in relazione alle quali i suddetti provvedimenti di autoregolamentazione costituiscono solamente atti presupposti (Cass. civ., sez. un. 8/6/2016, n. 11712).”

(6)

Le Sezioni unite si pronunciano sulla competenza a decidere sulla revoca del provvedimento di ammissione al patrocinio a spese dello Stato e sulla sussistenza dei presupposti per il versamento di un ulteriore importo del contributo unificato.

**[Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 febbraio 2020, n. 4315](#)
[– Pres. Bisogni, Est. Lombardo.](#)**

Le Sezioni unite hanno precisato che:

a) *“In tema di patrocinio a spese dello Stato nel processo civile, la competenza a provvedere sulla revoca del provvedimento di ammissione al detto patrocinio spetta, per il giudizio di cassazione, al giudice di rinvio ovvero - nel caso di mancato rinvio - al giudice che ha pronunciato il provvedimento impugnato.*

b) *Salvo il caso in cui la causa sia stata rimessa al giudice di rinvio, il giudice che ha pronunciato il provvedimento impugnato, ricevuta copia della sentenza della Corte di cassazione ai sensi dell'art. 388 cod. proc. civ., è tenuto a valutare la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 136 T.U.S.G. per la revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato cui una delle parti sia stata ammessa”.*

La Corte, decidendo se debba provvedersi o meno alla statuizione prevista dall'art. 13, comma 1 *quater* T.U.S.G., inserito dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che impone al giudice, quando pronuncia sentenza di integrale rigetto o di inammissibilità o di improcedibilità dell'impugnazione, di attestare la sussistenza dei presupposti per il versamento di un ulteriore importo del contributo unificato dovuto, pronuncia gli ulteriori seguenti principi di diritto:

a) *“«L'ulteriore importo del contributo unificato che la parte impugnante è obbligata a versare, allorché ricorrano i presupposti di cui all'art. 13, comma 1-quater, T.U.S.G., ha natura di debito tributario; pertanto, la questione circa la sua debenza è estranea alla cognizione della giurisdizione civile ordinaria, spettando invece alla giurisdizione del giudice tributario»;*

b) *«La debenza di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione è normativamente condizionata a “due presupposti”, il primo dei quali - di natura processuale - è costituito dall'aver il giudice adottato una pronuncia di integrale rigetto o di inammissibilità o di improcedibilità dell'impugnazione, mentre il secondo - appartenente al diritto sostanziale tributario - consiste nella sussistenza dell'obbligo della parte che ha proposto impugnazione di versare il contributo unificato iniziale con riguardo al momento dell'iscrizione della causa a ruolo. L'attestazione del giudice dell'impugnazione, ai sensi all'art. 13, comma 1-quater, secondo periodo, T.U.S.G., riguarda solo la sussistenza del primo presupposto, mentre spetta all'amministrazione giudiziaria accertare la sussistenza del secondo»;*

c) *«Il giudice dell'impugnazione non è tenuto a dare atto della non sussistenza dei*

presupposti per il raddoppio del contributo unificato quando il tipo di pronuncia non è inquadrabile nei tipi previsti dalla norma (pronuncia di integrale rigetto o di inammissibilità o di improcedibilità dell'impugnazione), dovendo invece rendere l'attestazione di cui all'art. 13, comma 1-quater, T.U.S.G., solo quando tali presupposti sussistono»;

d) «Poiché l'obbligo di versare un importo "ulteriore" del contributo unificato è normativamente dipendente - ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, T.U.S.G. - dalla sussistenza dell'obbligo della parte impugnante di versare il contributo unificato iniziale, ben può il giudice dell'impugnazione attestare la sussistenza dei presupposti processuali per il versamento del doppio contributo, condizionandone la effettiva debenza alla sussistenza dell'obbligo di versare il contributo unificato iniziale»;

e) «Il giudice dell'impugnazione, ogni volta che pronunci l'integrale rigetto o l'inammissibilità o la improcedibilità dell'impugnazione, deve dare atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento di un ulteriore importo del contributo unificato anche nel caso in cui quest'ultimo non sia stato inizialmente versato per una causa suscettibile di venir meno (come nel caso di ammissione della parte al patrocinio a spese dello Stato); mentre può esimersi dalla suddetta attestazione quando la debenza del contributo unificato iniziale sia esclusa dalla legge in modo assoluto e definitivo»."

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.

(7)

La V sezione si è pronunciata sulla riduzione da 22 a 19 squadre dell'organico del Campionato di Serie B 2018-2019.

[Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 24 febbraio 2020, n. 1367 – Pres. Severini, Est. Perotti.](#)

E' legittima la decisione del Commissario Straordinario della Federazione Italiana Gioco Calcio (FIGC), che a fronte dello stallo dovuto alla concomitante pendenza di contrapposti ricorsi innanzi agli organi della giustizia sportiva (contro l'esclusione dal Campionato, da una parte, nonché contro le regole che avrebbero dovuto governare le procedure di integrazione dell'organico, dall'altra) ha modificato l'organico del Campionato di Serie B 2018-2019, portandolo da 22 a 19 squadre, conseguentemente disponendo di non procedere all'integrazione dell'organico di tale Campionato.

Ha chiarito la Sezione che la decisione del Commissario straordinario di definire una volta per tutte la composizione del Campionato 2018/2019 nell'imminenza del suo inizio non appariva – anche in ragione di un'immanente ragione di effettività e tempestività delle manifestazioni sportive organizzate in campionati – illogica né abnorme, ma coerente con l'obiettivo di razionalmente assicurare la buona amministrazione dell'attività federale, nelle more della ricostituzione degli organi interni della FIGC: per effetto di una serie di ricorsi promossi da alcune società calcistiche nei confronti – da un lato – di provvedimenti di esclusione e – dall'altro – dei criteri con cui procedere ad eventuali integrazioni di organico, si era infatti venuta a creare una grave situazione di stallo potenzialmente idonea a compromettere il regolare ed ordinato avvio (e di riflesso il successivo svolgimento) della stagione calcistica.

Sotto il profilo procedurale, infine, la modifica del format del Campionato 2018/2019 risulta essere stata posta in essere nel rispetto di quanto previsto dall'art. 27, comma 3, lett. d) dello Statuto della FIGC, avendo in particolare il Commissario esercitato i poteri del Consiglio federale, d'intesa con la sola Lega interessata (la Lega Nazionale Professionisti di Serie B), incidendo l'azione intrapresa solamente sul relativo Campionato, sentite le componenti tecniche – AIC ed AIAC – che dovevano essere consultate (peraltro senza aver titolo a manifestare un formale assenso vincolante alla modifica).

(8)

La IV sezione rimette alla Corte di giustizia Ue la questione sui plurimi permessi di ricerca di idrocarburi, rilasciati al medesimo operatore.

[Consiglio di Stato, sezione IV, ordinanza 13 febbraio 2020, n. 1154 – Pres. Maruotti, Est. Gambato Spisani.](#)

La Sezione sottopone alla Corte di giustizia Ue la normativa italiana in tema di permessi di ricerca di idrocarburi in mare (segnatamente, l'art. 6, comma 2, della legge n. 9 del 1991), nella parte in cui, pur prevedendo l'estensione massima (pari a 750 chilometri quadrati) dell'area del permesso di ricerca, consente implicitamente di superare tale limite mediante il rilascio di più permessi di ricerca, per aree contigue, in favore dello stesso soggetto, purché all'esito di distinti procedimenti amministrativi.

Si segnala che la presente ordinanza è stata oggetto di apposita News n. 22 del 25 febbraio 2020, da parte dell'Ufficio studi, massimario e formazione.

(9)

La II sezione si pronuncia sugli effetti del decreto di acquisizione sanante intervenuto in corso di giudizio, alla luce dei principi di recente affermati in merito dall'Adunanza plenaria.

[Consiglio di Stato, sezione II, sentenza 12 febbraio 2020, n. 1087 – Pres. Cirillo, Est. Manzione.](#)

Con la sentenza in esame la Sezione affronta il problema degli effetti della sopravvenienza del decreto di acquisizione sanante ex art. 42 bis, d.P.R. n. 327 del 2001 sui contenziosi in corso, alla luce dei principi affermati in merito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 20 gennaio 2020, nn. 2, 3 e 4.

L'adozione, da parte della P.A., di un provvedimento di acquisizione sanante ai sensi dell'art. 42 bis, d.P.R. n. 327 del 2001, determina l'improcedibilità delle domande di restituzione e di risarcimento del danno proposte in relazione ad esse, salva la formazione del giudicato non solo sul diritto del privato alla restituzione del bene, ma anche sulla illiceità del comportamento della P.A. e sul conseguente diritto del primo al risarcimento del danno; tale provvedimento, infatti, costituisce l'unico rimedio formale per far cessare lo stato di illiceità preesistente, alternativo alla restituzione del bene previa rimessione in pristino.

La richiesta del solo risarcimento del danno per occupazione *sine titulo* non può produrre alcun effetto traslativo della proprietà in capo alla p.a. procedente; il mutamento del quadro normativo e giurisprudenziale impone tuttavia di individuare i possibili strumenti per non privare la parte del suo diritto di difesa, "riqualificando" la domanda a suo tempo proposta in maniera coerente con l'assetto preesistente: in tale ottica è dunque possibile rimetterla in termini per errore scusabile ai sensi dell'art. 37 c.p.a. o invitarla alla precisazione della domanda in relazione al definito quadro giurisprudenziale, previa sottoposizione della relativa questione processuale, in ipotesi rilevata d'ufficio, al contraddittorio delle parti ex art. 73, comma 3, c.p.a., a garanzia del diritto di difesa.

Esso costituisce il rimedio formale necessario per far cessare l'illecito permanente dell'occupazione *sine titulo*, alternativo solo alla restituzione

del bene, previa rimessa in pristino, quale scelta da privilegiare previa valutazione della fattibilità e comparazione motivata degli interessi in gioco. La sua adozione fa sì che tutte le aspettative di tutela del privato, risarcitorie e restitutorie, si canalizzino nell'eventuale contenzioso avente ad oggetto il provvedimento di acquisizione sanante intervenuto nel corso del giudizio che, conseguentemente, deve concludersi con una declaratoria di improcedibilità del ricorso (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 12 settembre 2018, n. 3848; id., sez. V, 22 maggio 2012, n. 2975; id. 13 ottobre 2010, n. 7472 e 5 maggio 2009, n. 2801).

La proposizione in primo grado di una sola istanza risarcitoria non può implicare la rinuncia traslativa alla proprietà del bene oggetto di occupazione *sine titulo*, trattandosi di istituto che non trova spazio nel procedimento espropriativo. Al fine, tuttavia, di non privare le parti di garanzie di difesa, è necessario che il giudice si adoperi per individuare i possibili rimedi offerti dall'ordinamento processuale per adeguare la domanda, un tempo coerente con il quadro dottrinario e giurisprudenziale, al mutato contesto. A tale scopo, ove non sia possibile riqualificare la domanda, come suggerito dall'Adunanza plenaria il giudice potrà rimettere le parti in termini per errore scusabile ex art. 37 c.p.a., ovvero comunque sottoporre la questione processuale sopravvenuta, ove rilevata d'ufficio, al vaglio delle parti ex art. 73 c.p.a.

Ove, tuttavia, il decreto di acquisizione sia sopravvenuto in ottemperanza ad una decisione di primo grado o a una pronuncia cautelare, ridetta riqualificazione d'ufficio o riformulazione della domanda non si rende più necessaria, dovendosi prendere atto dell'avvenuta adozione del provvedimento e della conseguente cessazione dello stato di illiceità che aveva fondato la domanda risarcitoria originaria. Ne consegue che, ferma restando l'estraneità alla giurisdizione del giudice amministrativo di eventuali residue controversie sul quantum di indennizzo e/o risarcimento previsto in tale provvedimento, diviene improcedibile il giudizio di

appello, non potendo più considerarsi tale quello di primo grado.

(10)

La III sezione si pronuncia in relazione ai chiarimenti sulla *lex specialis* di gara e sul principio di rotazione.

[Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 4 febbraio 2020, n. 875 – Pres. Garofoli, Est. Pescatore.](#)

E' illegittimo un chiarimento dettato dalla Stazione appaltante in corso di gara che non ha assunto una funzione neutrale e meramente esplicativa di un contenuto implicito della clausola del capitolato, ma che, al contrario, ha introdotto un elemento addittivo che ha modificato la portata del requisito, restringendo la platea dei potenziali concorrenti al più circoscritto sottoinsieme degli operatori in grado di offrire biberon muniti di tettarella fissata con ghiera soprastante; in tal modo, non si è avuto l'effetto di esplicitare il significato (in ipotesi ambiguo od oscuro) della *lex specialis*, bensì di modificare inammissibilmente l'oggetto della prescrizione, mutandone strutturalmente il contenuto ed il senso, così integrando in termini restrittivi il requisito di cui al capitolato di gara.

Ha chiarito la Sezione che i chiarimenti, se trasparenti e tempestivi, possono, a determinate condizioni, dare luogo ad una sorta di interpretazione autentica, purché in nome della massima partecipazione e del principio di economicità dell'azione amministrativa (Cons. Stato, sez. III, n. 781 del 2018).

Esaminando una fattispecie raffrontabile a quella oggetto della controversia all'esame della Sezione, in quanto anch'essa incentrata su una ipotesi di chiarimento "restrittivo" (inteso cioè a circoscrivere la portata di un requisito originariamente delineato in senso più ampio), lo stesso giudice di appello ha concluso per l'inammissibilità di una tale operazione manipolativa, sostenendo che "i chiarimenti sono invero ammissibili se contribuiscono, con un'operazione di interpretazione del testo, a renderne chiaro e comprensibile il significato e/o la ratio, ma non quando, proprio mediante l'attività interpretativa, si giunga ad attribuire ad una disposizione del bando un significato ed una portata diversa e maggiore di quella che risulta dal testo stesso, in tal caso violandosi il rigoroso principio formale della *lex specialis*, posto a garanzia dei principi di cui all'art. 97 Cost." (Cons. Stato, sez. V, n. 6026 del 2019).

In termini più generali, vale richiamare l'affermazione giurisprudenziale secondo la quale "le preminenti esigenze di certezza connesse allo svolgimento delle procedure concorsuali di selezione dei partecipanti impongono di ritenere di stretta interpretazione le clausole del bando di gara: ne va perciò preclusa qualsiasi lettura che non sia in sé giustificata da un'obiettivo incertezza del loro significato letterale. Secondo la stessa logica, sono comunque preferibili, a garanzia dell'affidamento dei destinatari, le espressioni letterali delle varie previsioni, affinché la via del procedimento ermeneutico non conduca a un effetto, indebito, di integrazione delle regole di gara aggiungendo significati del bando in realtà non chiaramente e sicuramente rintracciabili nella sua espressione testuale (Cons. Stato, sez. IV, 5 ottobre 2005, n. 5367; 15 aprile 2004, n. 2162).

La Sezione ha, altresì, precisato che il principio di rotazione delle imprese partecipanti ad una gara non è applicabile laddove il nuovo affidamento avvenga tramite procedure nelle quali la stazione appaltante non operi alcuna limitazione in ordine al numero di operatori economici tra i quali effettuare la selezione.

(11)

Il T.a.r. per il Lazio ha sollevato q.l.c. della norma che richiede l'autorizzazione della Banca d'Italia per proporre azioni civili nei confronti dei commissari straordinari.

[T.a.r. per il Lazio, Roma, sezione II bis, sentenza non definitiva 10 febbraio 2020, n. 1770 – Pres. Stanizzi, Est. Bruno.](#)

Il T.a.r. per il Lazio ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9, del d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (t.u.b.), nella parte in cui subordina la proposizione delle azioni civili nei confronti dei commissari straordinari alla preventiva autorizzazione della Banca d'Italia, per contrasto con gli articoli 3, 24, 28, 47, 97, 101, 102, 103, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché per contrasto con gli artt. 11 e 117 della Costituzione.

Si segnala che la presente sentenza non definitiva è stata oggetto di apposita News n. 21 del 25 febbraio 2020, da parte dell'Ufficio studi, massimario e formazione.

(12)

Il T.a.r. per la Valle d'Aosta si è pronunciato sulla differenza tra i

presupposti dell'accesso normale e quelli dell'accesso civico generalizzato, in relazione all'impugnativa di un diniego di permesso di costruire.

[T.a.r. per la Valle d'Aosta, sezione unica, sentenza 5 febbraio 2020, n. 3 – Pres. Migliozi, Est. Buonauro.](#)

La reiterazione di una domanda di accesso agli atti è ammissibile se articolata su fatti nuovi non rappresentati nell'originaria istanza ed a fronte di diversa prospettazione dell'interesse giuridicamente rilevante.

Il diritto all'accesso civico generalizzato riguarda la possibilità di accedere a dati, documenti e informazioni detenuti dalle Pubbliche amministrazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria previsti dal d.lgs. n. 33 del 2013; la legittimazione a esercitare tale diritto è riconosciuta a chiunque, a prescindere da un particolare requisito di qualificazione.

Ha chiarito il T.a.r. che tale conclusione discende, nonostante la qualificazione dell'accesso come diritto, dalla natura impugnatoria del processo in materia di accesso ai documenti amministrativi; sicché deve ritenersi inammissibile il ricorso nella sola ipotesi avente ad oggetto la medesima domanda di accesso a suo tempo già proposta e sulla quale si era già formata una preclusione procedimentale-processuale.

Nel caso di specie (ove dalla conoscenza di alcuni atti - segnatamente il citato preavviso di diniego - si ritiene scaturire l'esigenza di ulteriori acquisizioni documentali, senza che possa configurarsi un utilizzo frazionato e protratto nel tempo dello strumento procedurale e processuale del diritto di accesso) non viene in rilievo una ripetuta reiterazione delle istanze di accesso che si rivela di per sé non conforme alle finalità della normativa in materia, circa la consentita conoscenza di tutta la documentazione che l'interessato può ritenere utile per l'accertamento di fatti che lo riguardano.

Ha chiarito, ancora, il T.a.r. che la richiesta deve consentire all'amministrazione di individuare il dato, il documento o l'informazione; sono pertanto ritenute inammissibili richieste generiche. Nel caso di richiesta relativa a un numero manifestamente irragionevole di documenti, tale da imporre un carico di lavoro in grado di compromettere il buon funzionamento dell'amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l'interesse all'accesso ai documenti, dall'altro, l'interesse al buon andamento dell'attività amministrativa (Linee guida Autorità Nazionale Anticorruzione-ANAC n. 1309/2016 su accesso civico generalizzato, paragrafo 4.2).

L'esercizio di tale diritto deve svolgersi nel rispetto delle eccezioni e dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti (art. 5-bis, comma 2, lettera a), d.lgs. n. 33 del 2013).

Consiglio di Stato – Pareri

(13)

Il Cons. giust. amm. sic. si è pronunciato sul parere delle Commissioni dell'Assemblea regionale siciliana sulle nomine del Presidente della Regione.

[C.g.a., sezione consultiva, parere 26 febbraio 2020, n. 60 – Pres. Carlotti, Est. Modica de Mohac.](#)

Il parere previsto dall'art. 1, l. reg. Sicilia 20 aprile 1976, n. 35 - che la Commissione legislativa permanente per le questioni istituzionale dell'Assemblea regionale siciliana è chiamata a esprimere su tutte le nomine di competenza della Giunta regionale, del Presidente della Regione e degli

Assessori regionali – ha natura di atto politico (se sia comunque espressione della funzione di indirizzo politico) o di attività amministrativa (se debba essere ricondotto alla funzione amministrativa), a seconda dell'oggetto (*id est*: del contenuto) del parere.

Ai sensi dell'art. 4, l. reg. Sicilia 20 aprile 1976, n. 35, se a seguito del parere negativo espresso dalla Commissione legislativa permanente per le questioni istituzionale dell'Assemblea regionale siciliana sulle nomine di competenza della Giunta regionale, del Presidente della Regione e degli Assessori regionali, l'organo proponente insiste, la questione è rimessa alla Assemblea regionale siciliana e in caso di mancata deliberazione dell'Assemblea entro i termini suddetti si applica il disposto di cui al secondo comma dello stesso art. 3.

L'esercizio del parere espresso dalla commissione coinvolge la responsabilità dei componenti, allorquando nell'esercizio del potere consultivo e di controllo sulle nomine governative, la commissione eserciti una gestione amministrativa, svolgendo un controllo o un sindacato in ordine: alla legittimità degli atti procedurali e provvedimentali mediante cui il Governo (Giunta regionale e/o Uffici amministrativi facenti capo all'Esecutivo) sia pervenuto all'individuazione dei candidati alla nomina; o alla capacità/idoneità tecnico-professionale dei candidati, e alla qualità (autenticità, valore giuridico, efficacia, ecc.) dei titoli professionali da essi posseduti.

Ha chiarito il parere che se mediante il parere la Commissione parlamentare ambisce ad affrontare la questione della legittimità degli atti procedurali e provvedimentali mediante cui il Governo regionale (Giunta regionale o Uffici amministrativi facenti capo all'Esecutivo) sia pervenuto all'individuazione dei candidati alla nomina, oppure intenda verificare la capacità professionale e la qualità (valore, efficacia, ecc.) dei titoli professionali dei candidati, l'attività deve essere considerata a tutti gli effetti

“amministrativa”. Se, invece, il parere si limiti ad esprimere il “gradimento” (o la fiducia) nei confronti della persona che il Governo abbia indicato come candidata alla nomina (o nei confronti di una delle persone indicate come candidate alla nomina, fra le quali scegliere), o - viceversa - ad esprimere, la “sfiducia” nei confronti della persona designata (o dell’intero complesso delle persone designate) dal Governo regionale, evidenziando - in tal caso - i motivi di ordine politico (orientamenti ideologici o etico-morali, scelte comportamentali, ecc.) per i quali si ritiene che il suo (o che il loro) operato non potrebbe rispondere coerentemente all’indirizzo politico (o dare garanzia di attuarlo), allora è evidente che l’attività consultiva - essendo rivolta ad esprimere un giudizio politico - dev’essere ritenuta attività politica o di controllo politico.

Ed è altresì evidente che la Commissione sarà libera di precisare se abbia inteso, o no, esprimere un giudizio di natura esclusivamente politica; o se, mediante l’espressione del parere, abbia invece inteso concorrere allo svolgimento della funzione amministrativa. In mancanza di un’esplicita indicazione in tal senso, sarà compito del destinatario del parere interpretarne il contenuto e il finalismo.

Ha chiarito il Cons. giust. amm. sic. che il parere negativo non opera dunque come definitivo “veto”, posto che contro esso (parere) è ammesso il “rimedio” dell’elevazione della c.d. “questione di merito” (o “questione politica”) innanzi all’Assemblea regionale siciliana.

Anche a fronte del voto negativo della stessa, non sembra peraltro che possa perfezionarsi un definitivo “veto”; e ciò per almeno due ragioni: 1) sia in quanto nessuna norma vieta che il Governo regionale, assumendosi le responsabilità politica o amministrativa del caso, proceda egualmente alla nomina, ovviamente supportando il relativo provvedimento con una congrua motivazione idonea a spiegare le ragioni per le quali l’eventuale parere negativo sia stato disatteso e ciò anche a prescindere dalla scelta di attivare, o no, il richiamato procedimento sulla questione di merito, di cui

all'art. 4 della legge regionale n. 35/1976; 2) sia in quanto, in mancanza di una norma che vieti espressamente di adottare la nomina in caso di parere definitivo dell'Assemblea regionale siciliana, non resta che applicare il principio generale in forza del quale i pareri non sono mai - di regola - vincolanti (proprio per evitare che perdano la loro natura di "pareri" assumendo quella di co-decisione). D'altra parte la sussistenza del principio in questione, in tema di pareri espressi dalle commissioni parlamentari, è stata affermata in sede di lavori preparatori della l. n. 14 del 1978 (cfr. Relazione della I Commissione del Senato della Repubblica) e non è mai stato messo in discussione nella prassi parlamentare.

È infatti evidente, ad avviso del Cons. giust. amm. sic., che in tali casi il parere non è volto all'espressione di un giudizio politico, e dunque di una valutazione di opportunità (non condizionata o vincolata da parametri normativi); apparendo finalizzato, piuttosto, a concorrere - mediante approfondimenti istruttori sfocianti in giudizi accertativi - all'adozione di atti di controllo a contenuto provvedimento ordinariamente devoluti al potere amministrativo.

Normativa ed altre novità di interesse

(14)

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE DECRETO 24 FEBBRAIO 2020 Sospensione dei termini per l'adempimento degli obblighi tributari a favore dei contribuenti interessati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 (G.U. n. 48 del 26 febbraio 2020).