



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

### **Indice**

#### **Corte costituzionale**

- 1. Corte cost., 24 aprile 2020 n. 78, ritiene legittime le norme sul rispetto dei termini di pagamento per i debiti commerciali nella sanità pubblica;**
- 2. Corte cost., 24 aprile 2020 n. 71, dichiara illegittima una norma della Regione Calabria che prevede l'eliminazione degli usi civici per le aree ricomprese nei piani territoriali di sviluppo industriale;**
- 3. Corte cost., 24 aprile 2020 n. 70, dichiara illegittima una norma della Regione Puglia di interpretazione autentica di altra norma regionale in materia di demolizione e ricostruzione di immobili.**

#### **Corte di cassazione, sezioni unite civili**

- 4. Cass. civ., sez. un., 23 aprile 2020, n. 8099, dichiarano la giurisdizione del g.o. a decidere una azione proposta dall'aggiudicataria avente ad oggetto l'annullamento dell'atto con cui la stazione appaltante ha modificato le originarie condizioni contrattuali;**
- 5. Cass. civ., sez. un., 23 aprile 2020, n. 8098, dichiarano la giurisdizione del g.a. a decidere le controversie relative all'inserimento nelle graduatorie permanenti dei docenti della scuola.**

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

6. **Cons. Stato, sez. II, 27 aprile 2020, n. 2684**, sulla competenza del Comune ad adottare misure di contenimento dell'inquinamento acustico non direttamente collegate con il superamento dei limiti fissati per le immissioni sonore;
7. **Cons. Stato, sez. IV, 27 aprile 2020, n. 2682**, all'Adunanza plenaria diverse questioni sugli incentivi e maggiorazione economica previsti dal d.m. 5 maggio 2011, sulle sanzioni e sulla decadenza dal beneficio base o dalla sua maggiorazione;
8. **Cons. Stato, sez. III, 25 aprile 2020, n. 2654**, sull'applicazione del principio di rotazione agli appalti sotto soglia con procedura aperta svolta sulla piattaforma SINTEL;
9. **Cons. Stato, sez. III, 24 aprile 2020, n. 2651**, sull'interdittiva antimafia basata soltanto sui rapporti di parentela.

### Consiglio di Stato – Pareri

10. **Cons. di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 28 aprile 2020, n. 830**, parere sullo schema di regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della giustizia sui corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato;
11. **Cons. di Stato, sez. I consultiva, 28 aprile 2020, n. 823**, parere sullo schema di contratto standard in tema di partenariato pubblico-privato;
12. **Cons. di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 24 aprile 2020, n. 811**, parere sulle disposizioni integrative e correttive del "Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza".

### Normativa

13. **DECRETO-LEGGE 30 aprile 2020, n. 28** Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19. (GU Serie Generale n.111 del 30-04-2020);
14. **DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 26 aprile 2020** Ulteriori 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, applicabili sull'intero territorio nazionale. (GU Serie Generale n. 108 del 27-04-2020).

## Corte costituzionale

(1)

**La Corte costituzionale ritiene legittime le norme sul rispetto dei termini di pagamento per i debiti commerciali nella sanità pubblica contenute nella l. n. 145/2018.**

[Corte costituzionale, sentenza 24 aprile 2020 n. 78 - Pres. Cartabia, Red. Antonini](#)

La Corte si è pronunciata su ricorsi proposti dalla Regione Lazio, dalla Regione Siciliana e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano che hanno impugnato, complessivamente, l'art. 1, commi 865, 857, 859, 862, 863 e 866, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) che riguardano misure introdotte dal legislatore statale in tema di ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali degli enti del Servizio sanitario nazionale (SSN).

Si tratta di interventi riconducibili a una duplice direttrice: a) l'ampliamento della possibilità, per gli enti territoriali (anche per conto dei rispettivi enti del SSN), di ricorrere nel 2019 ad «anticipazioni di liquidità» (comma 849 e commi da 850 a 856); b) l'introduzione di misure finalizzate a conseguire il rispetto dei tempi di pagamento e a ridurre l'importo del debito commerciale residuo da parte delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato, differenziate a seconda della natura dell'amministrazione e della relativa disciplina contabile (commi da 859 a 866).

La Corte costituzionale ha, in particolare, ritenuto i ricorsi proposti infondati in quanto la normativa statale non ha pregiudicato l'autonomia regionale e provinciale e rispetta, comunque, gli standard di necessità e proporzionalità.

Per questi motivi la Corte costituzionale ha dichiarato:

1) *non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 865, della legge n. 145 del 2018, promosse, dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 117, terzo comma e 119, secondo comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16 e 79 dello Statuto reg. Trentino-Alto Adige e all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, secondo comma, anche in combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e 120, Cost.; agli artt. 8, numero 1) (in relazione all'art. 4, numero 7), 9, numero 10), 16, al Titolo II, al Titolo VI (e in particolare all'art. 79), agli artt. 103, 104 e 107 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige; all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992; al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e all'accordo concluso tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 15 ottobre 2014, con il ricorso indicato in epigrafe;*

2) *non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 865, della legge n. 145 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 118, primo e secondo comma, Cost., dalla Regione Lazio, con il ricorso indicato in epigrafe;*

3) *non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 866, della legge n. 145 del 2018, promosse, dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo*

*comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, in combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e 120, secondo comma, Cost., agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16 e 79 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, secondo comma, anche in combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e 120, Cost.; agli artt. 8, numero 1) (in relazione all'art. 4, numero 7), 9, numero 10), 16, al Titolo II, al Titolo VI (e in particolare all'art. 79), agli artt. 103, 104 e 107 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige; all'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975; all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992; al d.lgs. n. 268 del 1992 e all'accordo concluso tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 15 ottobre 2014, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*4) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 859, 862 e 863, della legge n. 145 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 117, quarto comma, e 120, Cost. nonché agli artt. 20 e 36 dello statuto reg. Siciliana, dalla Regione Siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe."*

## (2)

**La Corte costituzionale dichiara illegittima una norma della Regione Calabria che prevede l'eliminazione degli usi civici per le aree ricomprese nei piani territoriali di sviluppo industriale.**

**[Corte costituzionale, sentenza 24 aprile 2020 n. 71 - Pres. Carabia, Red. Carosi](#)**

La Corte costituzionale si è pronunciata sull'art. 53 della legge regione Calabria n. 34 del 2010, il quale prevede che i diritti di uso civico sono da

ritenersi cessati, ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge della Regione Calabria 1° agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici), quando insistano sulle aree di sviluppo industriale, disciplinate dall'art. 20 della legge della Regione Calabria 24 dicembre 2001, n. 38 (Nuovo regime giuridico dei Consorzi per le Aree, i Nuclei e le Zone di Sviluppo Industriale).

La Corte, prima di esaminare il merito delle censure, ha proceduto ad una ricognizione dello stato della legislazione e della giurisprudenza in materia. Detta ricognizione può essere sintetizzata in una serie di considerazioni legate da un rapporto di interdipendenza e di pregiudizialità così articolato:

a) rapporto tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica a favore delle collettività titolari di beni civici;

b) regime e limiti della sclassificazione e dei mutamenti di destinazione dei suddetti assetti fondiari collettivi;

c) rapporti tra soggetti titolari della pianificazione paesistico-ambientale e soggetti titolari di quella urbanistica;

d) caratteri delle tutele in questione in relazione alla natura mutevole e dinamica dei canoni di gestione del territorio

Quanto al rapporto tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica a favore delle collettività titolari di beni civici, è da sottolineare come la Corte avesse definito, già in tempi risalenti, nel sintagma "usi civici" una «"espressione di comodo" [...] che comprende istituti e discipline varie dell'intero territorio [nazionale]» (sentenza n. 142 del 1972). Oggi sinonimo di tale espressione può essere considerato quello, ascrivibile alla dottrina contemporanea, di "assetto fondiario collettivo", cioè regimi di proprietà diversi da quella allodiale, aventi quale comun denominatore – all'interno di singole peculiarità generate dai diversi contesti storici – l'utilizzazione collettiva di alcuni beni immobili. Tali beni, la cui rilevanza pubblicistica risale, nella maggior parte dei casi, a epoca anteriore all'unità d'Italia, sono stati rafforzati in tale carattere a partire dal 1985, quando furono inseriti tra le zone di particolare interesse paesistico-ambientale.

Quanto al rapporto tra tutela paesistico-ambientale e salvaguardia del regime dei beni d'uso civico, la Corte precisa che la prima incorpora ed è consustanziale alla seconda, sicché l'esercizio di quest'ultima deve operare in assoluta sinergia con la tutela paesistico-ambientale.

Quanto ai rapporti tra soggetti titolari della pianificazione paesistico-ambientale e i titolari di quella urbanistica è da escludere che «nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 [...], il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia "agricoltura e foreste" di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche» (sentenza n. 113 del 2018).

Con riguardo alla compatibilità delle tutele in questione con la natura mutevole e dinamica dei canoni di gestione del territorio, è di palmare evidenza che esse non possono consistere in una mera conservazione statica, ma devono tener conto dell'evoluzione ecosistemica, di quella dell'economia agricola e delle nuove conoscenze nella materia ambientale, nell'agricoltura e nelle tecniche silvo-pastorali.

Secondo la Corte, l'eventuale coinvolgimento di assetti fondiari collettivi deve prioritariamente passare attraverso un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale e con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare.

Se è innegabile che la determinazione del regime giuridico dei beni immobili appartiene alla materia dell'ordinamento civile, deve concludersi che la disposizione censurata, nel disporre la descritta cessazione-estinzione, introduce, attraverso l'invasione della competenza statale, una non consentita compressione della proprietà collettiva.

Un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di sclassificazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione (sentenza n. 113 del 2018), «“che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L’incomerciabilità derivante da tale regime comporta che [...] la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell’uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione” (Cass. civ., sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)».

In definitiva la norma regionale censurata si pone in contrasto con il precetto di cui all’art. 9 Cost. e invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell’ordinamento civile di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e ne va, di conseguenza, dichiarata l’illegittimità.

Per questi motivi la Corte costituzionale ha dichiarato *l’illegittimità costituzionale dell’art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002»*”.

### **(3)**

**La Corte costituzionale dichiara illegittima una legge della Regione Puglia di interpretazione autentica di altra norma regionale in materia di demolizione e ricostruzioni di immobili.**

**[Corte costituzionale, sentenza 24 aprile 2020 n. 70 - Pres. Cartabia, Red. Barbera](#)**

La Corte costituzionale ha evidenziato che al legislatore – anche regionale – «non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata



giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (sentenza n. 73 del 2017).

La Corte costituzionale ha, peraltro, individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, relativi al «principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; [al]la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; [al]la coerenza e [al]la certezza dell'ordinamento giuridico; [al] rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 73 del 2013; *ex plurimis*, da ultimo anche sentenze n. 174 e n. 108 del 2019).

La Corte ha precisato che la qualifica di norma (meramente) interpretativa va ascritta solo a quelle disposizioni «che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo. Il legislatore, del resto, può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore» (sentenza n. 73 del 2017).

La distinzione tra norme interpretative e disposizioni innovative rileva, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, perché «la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata» (sentenza n. 73 del 2017; *ex plurimis*, anche sentenze n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011).

Alla luce di questi criteri, la Corte costituzionale ha concluso nel senso che la specificazione contenuta nella disposizione impugnata è insuscettibile di essere ricompresa nell'originario contenuto dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

La norma regionale fa infatti riferimento a una «diversa sistemazione planovolumetrica o a diverse dislocazioni del volume nell'area di pertinenza». Estende, quindi, in via retroattiva, l'oggetto della disposizione originaria: con riferimento alle "diverse dislocazioni", la disposizione censurata consente nuove e distinte costruzioni rispetto all'immobile originario, collocate in luogo diverso dal precedente ancorché nella medesima area di pertinenza.

Per questi motivi, la Corte costituzionale ha dichiarato:

- 1) *l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)»;*
- 2) *l'illegittimità costituzionale, a partire dalla data del 19 aprile 2019, dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) e istituzione del Sistema informativo dell'edilizia sismica della Puglia, nonché modifiche alle leggi regionali 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14)».*

## **Corte di cassazione, sezioni unite civili**

**(4)**

**Le Sezioni unite dichiarano la giurisdizione del g.o. a decidere una azione proposta dall'aggiudicataria avente ad oggetto l'annullamento dell'atto unilaterale con cui la stazione appaltante ha modificato le originarie condizioni contrattuali.**

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 23 aprile 2020, n. 8099 – Pres. Mammone, Est. Napolitano](#)

Le Sezioni unite, decidendo su regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 1782/2019 innanzi al Tar per la Campania, Napoli, ha precisato che qualora si impugnino atti che *attengono alla fase esecutiva del rapporto avente fonte nell'aggiudicazione della gara d'appalto, rapporto anzi addirittura in regime di proroga tecnica nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara, non viene in rilievo l'esercizio di poteri autoritativi da parte dell'ente pubblico, per cui si esula dai limiti della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo di cui all'art. 133, comma 1, lett. e), del d. Igs. 2 luglio 2010, n. 104, risultando le modifiche richieste dall'Amministrazione riconducibili a specifiche condizioni di legge (art. 106, comma 1, lett. b, n. 2, del d. Igs. 18 aprile 2016, n. 50)*". Nella specie è stato impugnato l'atto con cui la stazione appaltante in via unilaterale ha disposto la modifica delle originarie condizioni contrattuali.

**(5)**

**Le Sezioni unite dichiarano la giurisdizione del g.a. a decidere le controversie relative all'inserimento nelle graduatorie permanenti dei docenti della scuola.**

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 23 aprile 2020, n. 8098 – Pres. Mammone, Est. D'Antonio.](#)

Le Sezioni unite hanno pronunciato il seguente principio di diritto:

*"Ai fini della individuazione di quale sia il giudice munito di giurisdizione in relazione alle controversie concernenti il diritto dei docenti della scuola pubblica*

*all'inserimento in una graduatoria ad esaurimento (già permanente), occorre avere riguardo al petitum sostanziale dedotto in giudizio. Se oggetto di tale domanda è la richiesta di annullamento dell'atto amministrativo generale o normativo, e solo quale effetto della rimozione di tale atto - di per sé preclusivo del soddisfacimento della pretesa del docente all'inserimento in una determinata graduatoria - l'accertamento del diritto del ricorrente all'inserimento in quella graduatoria, la giurisdizione non potrà che essere devoluta al giudice amministrativo, essendo proposta in via diretta una domanda di annullamento di un atto amministrativo. Se, viceversa, la domanda giudiziale è specificamente volta all'accertamento del diritto del singolo docente all'inserimento nella graduatoria, sull'assunto secondo cui tale diritto scaturisca direttamente dalla normazione primaria, eventualmente previa disapplicazione dell'atto amministrativo che detto inserimento potrebbe precludere, la giurisdizione va attribuita al giudice ordinario."*

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

**Le massime e le relative appendici sono state redatte dal Cons. Giulia Ferrari e possono consultarsi nella Sezione "In evidenza" della Home page del sito istituzionale.**

**(6)**

**La II Sezione si pronuncia sulla competenza del Comune ad adottare misure di contenimento dell'inquinamento acustico non direttamente collegate con il superamento dei limiti fissati per le immissioni sonore.**

**[Consiglio di Stato, sezione II, sentenza 27 aprile 2020, n. 2684 – Pres. Cirillo, Est. Guarracino](#)**

Deve riconoscersi ai Comuni la competenza ad adottare misure di contenimento dell'inquinamento acustico, anche introducendo fasce orarie, non direttamente collegate con il superamento dei limiti fissati per le immissioni sonore.

Ha ricordato la sezione che la tutela del bene giuridico protetto dalla legge quadro n. 447 del 26 ottobre 1995, la quale mira alla salvaguardia di un complesso di valori (cfr. art. 2, comma 1, lett. a) rispetto al fenomeno dell'inquinamento acustico, coesiste con la tutela del diverso bene giuridico che è costituito dalla pubblica tranquillità, trattandosi di beni presidiati da norme con obiettivi e struttura diversi, e ha riconosciuto perciò, al di là di quanto specificamente previsto dall'art. 6, comma 3, l. n. 447 del 1995 per i comuni il cui territorio presenti un rilevante interesse paesaggistico-ambientale e turistico, che la legislazione sull'inquinamento acustico «non impedisce ... ai comuni di adottare una più specifica regolamentazione dell'emissione e dell'immissione dei rumori nel loro territorio, la quale, nel rispetto dei vincoli derivanti dalla l. n. 447 del 1995, prenda in considerazione, non già il dato oggettivo del superamento di una certa soglia di rumorosità - considerato, per presunzione *iuris et de iure*, come generativo di un fenomeno di inquinamento acustico, a prescindere dall'accertamento dell'effettiva lesione del complesso di valori indicati nell'art. 1, comma 1, lett. a), della Legge - ma i concreti effetti negativi provocati dall'impiego di determinate sorgenti sonore sulle occupazioni o sul riposo delle persone, e quindi sulla tranquillità pubblica o privata (Cass. civ., 9 ottobre 2003, n. 15081)».

La IV Sezione rimette all'Adunanza plenaria diverse questioni sugli incentivi e maggiorazione economica previsti dal d.m. 5 maggio 2011, sulle sanzioni e sulla decadenza dal beneficio base o dalla sua maggiorazione.

[Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza non definitiva 27 aprile 2020, n. 2682 – Pres. Maruotti, Est. Caponigro](#)

Sono rimesse all'Adunanza plenaria le questioni: a) se la richiesta, da parte di un operatore economico, degli incentivi previsti per gli impianto fotovoltaico dal d.m. 5 maggio 2011 e della maggiorazione economica prevista dall'art. 14, comma 1, lett. d), dello stesso d.m. determini l'avvio di un unico procedimento (nel quale la maggiorazione ha natura non dissimile dall'incentivo base) e, in caso affermativo, se il provvedimento conclusivo dello stesso debba essere considerato plurimo, qualora si dovesse ravvisare una diversità tra gli effetti giuridici derivanti dalla richiesta della tariffa base e quelli derivanti dalla richiesta della relativa maggiorazione; b) se, ai sensi dell'art. 42, comma 3, d.lgs. n. 28 del 2011, quando la violazione riscontrata riguardi una certificazione prodotta al fine di ottenere la maggiorazione del 10% di cui all'art. 14, comma 1, lett. d), d.m. 5 maggio 2011, la violazione stessa debba intendersi rilevante ai fini della decadenza dalla intera tariffa incentivante, ovvero dalla sola maggiorazione del 10% per ottenere la quale era stata prodotta; c) se il provvedimento di decadenza di cui all'art. 42, comma 3, d.lgs. n. 28 del 2011, nell'ipotesi in cui esso riguardi l'intero beneficio, abbia natura sanzionatoria e, quindi, richieda l'accertamento dell'elemento soggettivo della condotta attiva od omissiva in capo all'interessato, oppure se la perdita dell'intero beneficio – e non della sola maggiorazione (perdita da considerare automatica per l'oggettiva insussistenza del presupposto) - sia anch'essa la conseguenza della oggettiva insussistenza di tutti i presupposti richiesti per ottenere l'importo complessivamente richiesto.

**La presente sentenza sarà oggetto di apposito News da parte dell'Ufficio Studi, massimario e formazione.**

**(8)**

**La III Sezione si pronuncia sull'applicazione del principio di rotazione agli appalti sotto soglia con procedura aperta svolta sulla piattaforma SINTEL.**

**[Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 25 aprile 2020, n. 2654 – Pres. Frattini, Est. Tulumello](#)**

Il principio di rotazione, previsto dall'art. 36, comma 1, d.lgs. n. 50 del 2016, non si applica agli appalti sottosoglia con procedura aperta svolta sulla piattaforma SINTEL.

La sentenza ha ricordato quanto previsto anche dalle Linee guida ANAC n. 4 [nella versione adottata con Delibera 1° marzo 2018, n. 206 (punto 3.6)], in ragione della natura aperta della procedura per cui è causa: “Il fondamento del principio di rotazione è individuato tradizionalmente nell'esigenza di evitare il consolidamento di rendite di posizione in capo al gestore uscente (la cui posizione di vantaggio deriva soprattutto dalle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento), in particolare nei mercati in cui il numero di agenti economici attivi non è elevato. Peraltro, così come delineato dal richiamato art. 36, detto principio costituisce per gli appalti di lavori, servizi e forniture sotto soglia il necessario contrappeso alla significativa discrezionalità riconosciuta all'amministrazione nell'individuare gli operatori economici in favore dei quali disporre l'affidamento (nell'ipotesi di affidamento diretto) o ai quali rivolgere l'invito a presentare le proprie

offerte (nel caso di procedura negoziata), in considerazione dell'eccentricità di tali modalità di selezione dei contraenti rispetto ai generali principi del *favor participationis* e della concorrenza. (...) detto principio non trova applicazione ove la stazione appaltante non effettui né un affidamento (diretto) né un invito (selettivo) degli operatori economici che possono presentare le loro offerte, ma la possibilità di contrarre con l'amministrazione sia aperta a tutti gli operatori economici appartenenti ad una determinata categoria merceologica".

Nella specie la stazione appaltante ha invitato tutti i soggetti che avevano manifestato il loro interesse, senza esclusioni o vincoli in ordine al numero massimo di operatori ammessi alla procedura. Gli operatori economici erano unicamente tenuti ad effettuare l'accesso e l'iscrizione alla piattaforma telematica Sintel, che non prevedono alcuna istruttoria o a selezione da parte dell'amministrazione.

Ha ancora ricordato la sentenza che un eventuale precedente affidamento non ha carattere assolutamente preclusivo rispetto alla partecipazione dei precedenti affidatari alla procedura, se la procedura è aperta, ovvero se, in caso di diversa procedura, la stazione appaltante motiva le ragioni dell'invio anche a costoro.

In questa seconda ipotesi l'obbligo di motivazione che incombe sulla stazione appaltante concerne il fatto oggettivo del precedente affidamento impedisce alla stazione appaltante di invitare il gestore uscente, salvo che essa dia adeguata motivazione delle ragioni che hanno indotto, in deroga al principio generale di rotazione, a rivolgere l'invito anche all'operatore uscente e non già la partecipazione del precedente gestore ad una procedura aperta, bensì l'invito del medesimo ad una procedura ristretta (Cons. Stato, sez. V, 30 marzo 2020, n. 2182).



(9)

**La III Sezione si pronuncia sull'interdittiva antimafia basata soltanto sui rapporti di parentela.**

[Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 24 aprile 2020, n. 2651 – Pres. Frattini, Est. Ferrari](#)

Possono fondare i rapporti di interdittiva antimafia anche i soli rapporti di parentela, laddove assumano una intensità tale da far ritenere una conduzione familiare e una “regia collettiva” dell’impresa, nel quadro di usuali metodi mafiosi fondati sulla regia “clanica”.

La Sezione ha chiarito che la giurisprudenza consolidata della Sezione (7 febbraio 2018, n. 820) in materia di interdittiva antimafia basata sui soli rapporti di parentela è stata da ultimo avvalorata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 57 del 26 marzo 2020 che, sebbene abbia pronunciato con specifico riferimento alla comunicazione antimafia interdittiva che impinge sull’esercizio di una attività imprenditoriale puramente privatistica, ha ribadito le linee fondanti di tale misura preventiva.

Al provvedimento di informativa antimafia è riconosciuta dalla giurisprudenza natura “cautelare e preventiva” (Cons. Stato, Ad. pl., 6 aprile 2018, n. 3), comportando un giudizio prognostico circa probabili sbocchi illegali della infiltrazione mafiosa.

La Corte costituzionale ha quindi fatto riferimento alle situazioni indiziarie, che sviluppano e completano le indicazioni legislative, costruendo un sistema di tassatività sostanziale, individuate anche dalla III Sezione. Tra queste: i provvedimenti “sfavorevoli” del giudice penale; le sentenze di proscioglimento o di assoluzione, da cui pure emergano valutazioni del

giudice competente su fatti che, pur non superando la soglia della punibilità penale, sono però sintomatici della contaminazione mafiosa; la proposta o il provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione previste dallo stesso d.lgs. n. 159 del 2011; i rapporti di parentela, laddove assumano una intensità tale da far ritenere una conduzione familiare e una “regia collettiva” dell’impresa, nel quadro di usuali metodi mafiosi fondati sulla regia “clanica”; i contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia; le vicende anomale nella formale struttura dell’impresa e nella sua gestione, incluse le situazioni in cui la società compie attività di strumentale pubblico sostegno a iniziative, campagne antimafia, antiusura, antiriciclaggio, allo scopo di mostrare un “volto di legalità” idoneo a stornare sospetti o elementi sostanziosi sintomatici della contaminazione mafiosa; la condivisione di un sistema di illegalità, volto ad ottenere i relativi “benefici”; l’inserimento in un contesto di illegalità o di abusivismo, in assenza di iniziative volte al ripristino della legalità.

Proprio con riferimento ai rapporti di parentela tra titolari, soci, amministratori, direttori generali dell’impresa e familiari che siano soggetti affiliati, organici, contigui alle associazioni mafiose la Sezione (7 febbraio 2018, n. 820) aveva chiarito che l’Amministrazione può dare loro rilievo laddove tale rapporto, per la sua natura, intensità o per altre caratteristiche concrete, lasci ritenere, per la logica del “più probabile che non”, che l’impresa abbia una conduzione collettiva e una regia familiare (di diritto o di fatto, alla quale non risultino estranei detti soggetti) ovvero che le decisioni sulla sua attività possano essere influenzate, anche indirettamente, dalla mafia attraverso la famiglia, o da un affiliato alla mafia mediante il contatto con il proprio congiunto. Nei contesti sociali, in cui attecchisce il fenomeno mafioso, all’interno della famiglia si può verificare una “influenza reciproca” di comportamenti e possono sorgere legami di cointeressenza, di solidarietà, di copertura o quanto meno di soggezione o di tolleranza; una tale influenza può essere desunta non dalla considerazione (che sarebbe in sé errata e in contrasto con i principi costituzionali) che il parente di un

mafioso sia anch'egli mafioso, ma per la doverosa considerazione, per converso, che la complessa organizzazione della mafia ha una struttura clanica, si fonda e si articola, a livello particellare, sul nucleo fondante della 'famiglia', sicché in una 'famiglia' mafiosa anche il soggetto, che non sia attinto da pregiudizio mafioso, può subire, nolente, l'influenza del 'capofamiglia' e dell'associazione. Hanno dunque rilevanza circostanze obiettive (a titolo meramente esemplificativo, ad es., la convivenza, la cointeressenza di interessi economici, il coinvolgimento nei medesimi fatti, che pur non abbiano dato luogo a condanne in sede penale) e rilevano le peculiari realtà locali, ben potendo l'Amministrazione evidenziare come sia stata accertata l'esistenza – su un'area più o meno estesa – del controllo di una 'famiglia' e del sostanziale coinvolgimento dei suoi componenti.

### **Consiglio di Stato – Pareri**

**(10)**

**La Sezione consultiva per gli atti normativi ha reso il parere sullo schema di Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della giustizia sui corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato.**

**[Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, parere 28 aprile 2020, n. 830 – Pres. Volpe, Est. Neri](#)**

**(11)**

**La I Sezione consultiva ha reso il parere sullo schema di contratto *standard* in tema di partenariato pubblico-privato.**

[Consiglio di Stato, sezione I consultiva, parere 28 aprile 2020, n. 823 – Pres. Torsello, Est. Neri e Carpentieri](#)

(12)

La Sezione consultiva per gli atti normativi ha reso il parere sulle disposizioni integrative e correttive del "Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza".

[Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, parere 24 aprile 2020, n. 811 – Pres. Volpe, Est. Neri, Carpentieri, Prosperi, Pizzi, Aquilanti, Speciale, Rotondo, Chine', Tucciarelli](#)

## Normativa ed altre novità di interesse

(13)

[DECRETO-LEGGE 30 aprile 2020, n. 28](#) Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19. (GU Serie Generale n. 111 del 30-04-2020).

(14)

[DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 26 aprile 2020](#) Ulteriori 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, applicabili sull'intero territorio nazionale. (GU Serie Generale n. 108 del 27-04-2020).**