



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

Indice

Corte di giustizia dell'Unione europea

1. Corte di giustizia UE, sez. VI, 8 maggio 2019, in materia di tutela dei diritti procedurali;
2. Corte di giustizia UE, sez. VI, 8 maggio 2019, sulla qualifica degli impianti di incenerimento come "infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale" e sul rispetto del principio della "gerarchia dei rifiuti";
3. Corte di giustizia UE, sez. X, 8 maggio 2019, sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia;
4. Corte di giustizia UE, sez. II, 8 maggio 2019, sulla legittimità della decisione di divieto temporaneo di esercizio dell'attività di consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede, adottata dalla Consob;
5. Corte di giustizia UE, sez. I, 8 maggio 2019, sugli effetti dell'utilizzo abusivo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico;
6. Corte di giustizia UE, grande sez., 7 maggio 2019, sulla incompatibilità dello *status* di monaco con l'esercizio della professione di avvocato.

Corte costituzionale

7. Corte cost., 9 maggio 2019, n. 111, afferma la legittimità della riduzione con efficacia retroattiva degli assegni vitalizi attribuiti ai consiglieri del Trentino Alto-Adige;
8. Corte cost., 9 maggio 2019, n. 109, afferma la legittimità del divieto di porto d'armi in presenza di condanna per furto, previsto dal TULPS, anche in caso di riabilitazione, senza margine di apprezzamento discrezionale per la p.a..

Corte di cassazione, sezioni unite civili

9. Cass. civ., sez. un., 7 maggio 2019, n. 11932, dichiarano la giurisdizione esclusiva del g.a. relativamente all'azione risarcitoria proposta da un privato nei confronti del Gestore dei Servizi Energetici;
10. Cass. civ., sez. un., 7 maggio 2019, n. 11929, esclude che sia affetta da eccesso di potere giurisdizionale la sentenza del C.d.S. che ha annullato la sanzione applicata dall'AGCM nei confronti di un soggetto che esercita un'attività commerciale utilizzando pubblicità ritenuta ingannevole;
11. Cass. civ., sez. un., 3 maggio 2019, n. 11747, sulla responsabilità civile dei magistrati;
12. Cass. civ., sez. un., 2 maggio 2019, n. 11587, sulla giurisdizione nelle controversie in tema di finanziamenti pubblici.

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

13. Cons. Stato, Ad. plen., 9 maggio 2019, n. 7, sulla modificabilità della misura della penalità di mora in sede di chiarimenti al giudice dell'ottemperanza;
14. Cons. Stato, sez. IV, 7 maggio 2019, n. 2928, rimette alla Plenaria la questione se l'incorporante può essere ritenuta responsabile del danno ambientale causato dalla incorporata.

Normativa

15. **GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI - DELIBERA 4 aprile 2019**, Regolamento n. 1/2019. Procedure interne aventi rilevanza esterna, finalizzate allo svolgimento dei compiti e all'esercizio dei poteri demandati al Garante per la protezione dei dati personali, nonché all'adozione dei provvedimenti correttivi e sanzionatori. (Delibera n. 98). (GU Serie Generale n. 106 del 08-05-2019);
16. **Ufficio Stampa della Corte cost. - Comunicato del 7 Maggio 2019**, Buona scuola: nessuna violazione nel reclutamento riservato ai docenti abilitati.

Corte di giustizia dell'Unione europea

(1)

La Corte di giustizia UE fornisce importanti precisazioni in materia di tutela dei diritti procedurali.

[Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione VI, sentenza 8 maggio 2019, C – 230/18 – PI contro Landespolizeidirektion Tirol](#)

La Corte di giustizia ha stabilito che:

“L’articolo 49 TFUE, l’articolo 15, paragrafo 2, e gli articoli 16, 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, nonché il principio generale del diritto a una buona amministrazione devono essere interpretati nel senso che, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, essi ostano ad una normativa nazionale che preveda la possibilità, per un’autorità amministrativa, di decidere di chiudere con effetto immediato un esercizio commerciale in quanto sospetti lo svolgimento, al suo interno, di un’attività di prostituzione senza l’autorizzazione richiesta dalla normativa stessa, nei limiti in cui quest’ultima normativa, per un verso, non esige che una siffatta decisione sia motivata, in fatto e in diritto, per iscritto e sia comunicata al suo destinatario e, per altro verso, impone che un’istanza formulata dal citato destinatario per ottenere l’annullamento della decisione stessa sia, dal canto suo, motivata.”

Precisa la Corte che:

“Ciò premesso, occorre stabilire se la possibilità, per un’autorità amministrativa nazionale, di decidere la chiusura con effetto immediato di un esercizio commerciale in quanto sospetti lo svolgimento, all’interno dello stesso, di un’attività di prostituzione senza l’autorizzazione richiesta dalla normativa nazionale, possa essere considerata proporzionata agli obiettivi indicati al punto precedente.

77. A tal riguardo, una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede che un’autorità amministrativa possa decidere la chiusura con effetto immediato di un esercizio commerciale, per le ragioni sopra esposte, potrebbe essere considerata, in linea di principio, proporzionata alla luce di tali obiettivi. Tuttavia, nel caso di specie, la normativa stessa consente di disporre la chiusura di un esercizio senza alcuna motivazione, in fatto e in diritto, in forma

scritta e comunicata al suo destinatario, pur esigendo, nel contempo, che la domanda di annullamento di una decisione attinente alla chiusura stessa sia motivata dall'interessato.

78. Emerge dalla giurisprudenza della Corte che l'efficacia del controllo giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta presuppone che l'interessato possa conoscere la motivazione della decisione adottata da un'autorità amministrativa nei suoi confronti, vuoi in base alla lettura della decisione stessa, vuoi a seguito di comunicazione della motivazione effettuata su sua richiesta, fermo restando il potere del giudice competente di richiedere all'autorità di cui trattasi la comunicazione della motivazione medesima, al fine di consentirgli di difendere i suoi diritti nelle migliori condizioni possibili e di decidere, con piena cognizione di causa, se gli sia utile adire il giudice competente, e per consentire pienamente a quest'ultimo di esercitare il controllo sulla legittimità della decisione nazionale in questione (sentenze del 4 giugno 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punto 53, e, in tal senso, del 16 maggio 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punto 84).

79. Inoltre, il diritto al contraddittorio in qualsiasi procedimento, che è sancito dagli articoli 47 e 48 della Carta e che costituisce parte integrante del rispetto dei diritti della difesa, principio generale del diritto dell'Unione, implica che l'amministrazione presti tutta l'attenzione necessaria alle osservazioni della persona coinvolta esaminando, in modo accurato e imparziale, tutti gli elementi rilevanti della fattispecie e motivando circostanziatamente la sua decisione, laddove l'obbligo di motivare una decisione in modo sufficientemente dettagliato e concreto, al fine di consentire all'interessato di comprendere le ragioni del diniego opposto alla sua domanda, costituisce un corollario del principio del rispetto dei diritti della difesa (v., in tal senso, sentenza del 5 novembre 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punti 43, 45 e 48).

80. L'obbligo di rispettare i diritti della difesa dei destinatari di decisioni che incidono in modo rilevante sui loro interessi incombe, dunque, in linea di principio sulle amministrazioni degli Stati membri ogniqualvolta esse adottano provvedimenti che rientrano nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione (sentenza del 5 novembre 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punto 50).

81. Tale requisito della motivazione delle decisioni delle autorità amministrative nazionali è di particolare rilevanza nel contesto di una causa come quella di cui al procedimento principale, ove è necessario valutare il carattere giustificato e proporzionato di una restrizione alla libertà di stabilimento, ai sensi dell'articolo 49 TFUE, nonché alle libertà di stabilimento e di impresa, sancite, rispettivamente, dall'articolo 15, paragrafo 2, e dall'articolo 16 della Carta.

82. Infatti, per un verso, spetta ai giudici nazionali compiere una valutazione globale delle circostanze alla base dell'adozione e dell'attuazione di una normativa restrittiva sulla scorta degli elementi di prova forniti dalle autorità competenti dello Stato membro, volti a dimostrare la sussistenza di obiettivi idonei a legittimare un ostacolo a una libertà fondamentale garantita dal Trattato FUE e la proporzionalità di tale ostacolo (sentenza del 28 febbraio 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).

83. Per altro verso, se è vero che tali giudici possono essere tenuti, in applicazione delle norme processuali nazionali, ad adottare le misure necessarie al fine di agevolare la produzione di detti elementi di prova, essi non possono invece essere tenuti a sostituirsi alle suddette autorità al fine di fornire le giustificazioni che tali autorità hanno l'obbligo di fornire. Qualora tali giustificazioni non siano fornite in ragione dell'assenza o della passività delle autorità summenzionate, i giudici nazionali devono poter trarre tutte le conseguenze derivanti da tale mancanza (sentenza del 28 febbraio 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, punto 54).

84. Nel caso di specie, atteso che la normativa nazionale non richiede che la decisione che dispone la chiusura con effetto immediato di un esercizio commerciale, quale quello di cui trattasi nel procedimento principale, sia debitamente motivata, in fatto e in diritto, in forma scritta e comunicata al suo destinatario, essa non soddisfa i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza citata ai punti da 78 a 83 della presente sentenza.

85. Invero, la normativa in esame non garantisce che il destinatario di tale decisione possa conoscere i motivi su cui essa si fonda, al fine di consentirgli di difendere i suoi diritti nelle migliori condizioni possibili e di decidere se gli sia utile adire il giudice competente. Nella specie, dunque, la normativa stessa non consente di garantire

l'effettività del controllo giurisdizionale, né il rispetto dei diritti della difesa, garantiti dagli articoli 47 e 48 della Carta e dai principi generali del diritto dell'Unione.

86. Per quanto riguarda il requisito, previsto dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, secondo cui qualsiasi domanda di annullamento di una decisione di chiusura di un esercizio deve essere debitamente motivata dall'interessato, occorre rilevare che tale requisito è sproporzionato, in considerazione del fatto che, invece, quella stessa normativa non prevede l'obbligo di motivare una siffatta decisione.

87. A tale proposito, esigere che il destinatario di una decisione amministrativa motivi la sua domanda diretta all'annullamento della decisione stessa, quando invece quest'ultima non è, dal canto suo, motivata, pregiudica il diritto del citato destinatario a un ricorso effettivo e all'accesso a un giudice, nonché i suoi diritti della difesa."

(2)

La Corte di giustizia UE si pronuncia sulla qualifica degli impianti di incenerimento come "infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale" e sul rispetto del principio della "gerarchia dei rifiuti".

[Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione VI, sentenza 8 maggio 2019, C – 305/18 – Verdi Ambiente e Società \(VAS\) – Aps Onlus contro Presidenza del Consiglio dei Ministri](#)

La Corte di giustizia, adita in sede di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE dal T.a.r. per il Lazio, ha stabilito che:

" 1) Il principio della «gerarchia dei rifiuti», quale espresso all'articolo 4 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, e letto alla luce dell'articolo 13 di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale,

come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale», purché tale normativa sia compatibile con le altre disposizioni di detta direttiva che prevedono obblighi più specifici.

2) L'articolo 2, lettera a), l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, devono essere interpretati nel senso che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, costituita da una normativa di base e da una normativa di esecuzione, che determina in aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che prevede la realizzazione di nuovi impianti di tale natura, rientra nella nozione di «piani e programmi», ai sensi di tale direttiva, qualora possa avere effetti significativi sull'ambiente e deve, di conseguenza, essere soggetta ad una valutazione ambientale preventiva.”

Si segnala che la sentenza sarà oggetto di apposita News, a cura dell'Ufficio studi, massimario e formazione.

(3)

La Corte di giustizia UE si pronuncia sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia.

[Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione X, sentenza 8 maggio 2019, C – 253/18 – Stadt Euskirchen contro Rhenus Veniro GmbH & Co. KG](#)

La Corte di giustizia ha stabilito che:

“L'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, deve essere interpretato nel senso che esso non si applica all'aggiudicazione diretta di contratti aventi ad oggetto servizi di trasporto

pubblico con autobus che non assumono la forma di contratti di concessione, ai sensi della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione."

(4)

La Corte di giustizia UE si pronuncia sulla legittimità della decisione di divieto temporaneo di esercizio dell'attività di consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede, adottata dalla Consob.

[Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione II, sentenza 8 maggio 2019, C – 53/18 – Antonio Pasquale Mastromartino contro Commissione Nazionale per le Società e la Borsa \(Consob\)](#)

La Corte di giustizia, adita in sede di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE dal T.a.r. per il Lazio, ha stabilito che:

"La direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa ai mercati degli strumenti finanziari, che modifica le direttive 85/611/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 93/22/CEE del Consiglio, come modificata dalla direttiva 2010/78/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, e segnatamente gli articoli 8, 23, 50 e 51 della direttiva summenzionata, gli articoli 49 e 56 TFUE, nonché i principi di non discriminazione e di proporzionalità devono essere interpretati nel senso che, in una situazione quale quella in esame nel procedimento principale, un divieto temporaneo di esercizio dell'attività di consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede non rientra né nell'ambito di applicazione di detta direttiva, né in quello degli articoli 49 e 56 TFUE, e neppure in quello dei principi di non discriminazione e di proporzionalità. In una situazione siffatta, gli articoli 8, 23, 50 e 51 della direttiva suddetta, gli articoli 49 e 56 TFUE, nonché i principi di non discriminazione e di proporzionalità non ostano ad un divieto siffatto."

Si segnala che la sentenza sarà oggetto di apposita News, a cura dell'Ufficio studi, massimario e formazione.

(5)

La Corte di giustizia UE si pronuncia sugli effetti dell'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato.

[Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione I, sentenza 8 maggio 2019, C - 494/17 - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR contro Fabio Rossato](#)

La Corte di giustizia ha precisato che *“D’altro canto, occorre constatare che l’integrale riconoscimento, all’atto dell’immissione in ruolo del lavoratore interessato, dell’anzianità maturata in forza di contratti di lavoro a tempo determinato equivarrebbe ad un’integrale ricostituzione di carriera, come quella riservata ai funzionari che hanno superato un concorso. In tale contesto, va rammentato che il diritto dell’Unione non impone agli Stati membri di trattare in modo identico i dipendenti pubblici di ruolo assunti al termine di un concorso generale e quelli assunti in base ai titoli, sulla base dell’esperienza professionale da essi maturata in forza di contratti di lavoro a tempo determinato, dato che tale disparità di trattamento risulta dalla necessità, da un lato, di tenere conto delle qualifiche richieste e della natura delle mansioni di cui i dipendenti pubblici di ruolo devono assumere la responsabilità, e, dall’altro, di evitare il prodursi di discriminazioni alla rovescia nei confronti di questi ultimi (v., in particolare, sentenza del 20 settembre 2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, punti 46 e 47 e giurisprudenza ivi citata).*

....Di conseguenza, non si può escludere che la limitazione dell’efficacia retroattiva della trasformazione del rapporto di lavoro di cui ha beneficiato il sig. Rossato possa essere giustificata, almeno in parte, a motivo delle peculiarità del settore pubblico”.

Conseguentemente ha statuito che:

“La clausola 5, punto 1, dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale che, così come applicata dagli organi giurisdizionali supremi, esclude – per docenti del settore pubblico che hanno beneficiato della trasformazione del loro rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con un effetto retroattivo limitato – qualsiasi diritto al risarcimento pecuniario in ragione dell’utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato, allorché una siffatta trasformazione non è né incerta, né imprevedibile, né aleatoria e la limitazione del riconoscimento dell’anzianità maturata in forza della suddetta successione di contratti di lavoro a tempo determinato costituisce una misura proporzionata per sanzionare tale abuso, circostanze che spetta al giudice del rinvio verificare.”

Su analoga problematica si veda la recente ordinanza del T.a.r. per il Lazio, sez. III, 3 aprile 2019, n. 4336 oggetto della News US n. 44 del 15 aprile 2019 che ha rimesso alla Corte di giustizia UE la normativa interna che preclude la trasformazione dei contratti di durata triennale, prorogabili per due anni, dei ricercatori universitari, in rapporti a tempo indeterminato, in assenza di altre misure efficaci nell’ordinamento giuridico nazionale per sanzionare eventuali abusi nei confronti dei lavoratori.

Sullo stesso argomento si veda di recente Corte cost. 18 aprile 2019, n. 96 che ha ribadito la compatibilità con il diritto comunitario del divieto di conversione nel settore pubblico del rapporto di lavoro a termine in rapporto a tempo indeterminato.

(6)

La Corte di giustizia UE si pronuncia sulla incompatibilità dello *status* di monaco con l’esercizio della professione di avvocato.

[Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 7 maggio 2019, C – 431/17 – Monachos Eirinaios contro Dikigorikos Syllogos Athinon](#)

La Corte di giustizia ha stabilito che:

“L’articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, volta a facilitare l’esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, dev’essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, la quale vieta a un avvocato avente lo status di monaco, iscritto come avvocato presso l’autorità competente dello Stato membro di origine, di iscriversi presso l’autorità competente dello Stato membro ospitante al fine di esercitare ivi la sua professione utilizzando il suo titolo professionale di origine, a causa dell’incompatibilità tra lo status di monaco e l’esercizio della professione forense, che detta normativa prevede”.

Corte costituzionale

(7)

La Corte ritiene legittima la riduzione con efficacia retroattiva degli assegni vitalizi attribuiti ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e ribadisce i principi in tema di compatibilità tra norme retroattive e tutela del legittimo affidamento.

[Corte costituzionale, ordinanza 9 maggio 2019, n. 108 – Pres. Lattanzi, Red. Zanon.](#)

La Corte:

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 4; 3, commi 5 e 6; 4, comma 4, della legge della Regione autonoma Trentino-

Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti», sollevata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5; 2; 3, commi 1, 2, 3 e 4; 4, commi 1, 2, 3 e 5 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, sollevata, in relazione all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Osserva al riguardo la Corte che: *“La costante giurisprudenza di questa Corte afferma che il divieto di retroattività della legge, previsto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, costituisce principio fondamentale di civiltà giuridica.*

Esso, tuttavia, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., riservata alla materia penale. Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (ex plurimis, sentenza n. 170 del 2013).

Le leggi retroattive, in particolare, devono 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» (così, da ultimo, sentenza n. 73 del 2017).

Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo, rileva particolarmente, in questa sede – nell'ambito dei principi e interessi incisi dall'efficacia retroattiva dell'intervento legislativo regionale – l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina modificata. Tale legittimo affidamento trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., è ritenuto «principio connaturato allo Stato di diritto» (sentenze n. 73 del 2017, n. 170 e n. 160 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010), ed è da considerarsi ricaduta e declinazione “soggettiva” dell'indispensabile carattere di

coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto.

D'altro canto, la giurisprudenza di questa Corte afferma altresì che «l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, pur aspetto fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto, non è tutelato in termini assoluti e inderogabili» (sentenze n. 89 del 2018 e n. 56 del 2015). Esso «è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali», fermo restando che le disposizioni legislative retroattive non possono comunque «trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (ex multis, sentenze n. 16 del 2017 e n. 203 del 2016; in senso analogo sentenza n. 149 del 2017).”

Aggiunge poi che: “Nell’ambito del criterio di scrutinio qui utilizzato, occorre ulteriormente verificare se, in concreto, l’intervento legislativo in esame abbia leso il legittimo affidamento dei suoi destinatari.

Nel solco di una giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo che non considera il mero interesse finanziario pubblico ragione di per sé sufficiente a giustificare interventi retroattivi (sentenze 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 25 novembre 2010, Lilly France contro Francia; 21 giugno 2007, Scanner de l’Ouest Lyonnais contro Francia; 16 gennaio 2007, Chiesi S.A. contro Francia; 9 gennaio 2007, Arnolin contro Francia; 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia), questa Corte ha infatti già affermato che una disciplina retroattiva non può tradire l’affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se l’intervento retroattivo sia dettato dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad esigenze eccezionali (sentenze n. 216 del 2015 e n. 170 del 2013).

Per verificare se, in concreto, una disciplina retroattiva incida in modo costituzionalmente illegittimo sull’affidamento dei destinatari della regolazione originaria, la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo a una serie di elementi: il tempo trascorso dal momento della definizione dell’assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall’intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del

2013); infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, sentenza n. 108 del 2016)."

8)

La Corte afferma la legittimità del divieto di porto d'armi in presenza di condanna per furto, previsto dal TULPS, anche in presenza di riabilitazione, senza che sia consentito alcun apprezzamento discrezionale all'Autorità amministrativa competente.

[Corte costituzionale, sentenza 9 maggio 2019, n. 109 – Pres. Lattanzi, Red. Viganò.](#)

La Corte:

“Riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, lettera a), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, con l'ordinanza iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2018;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, lettera a), del TULPS, sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana e dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, con le ordinanze iscritte rispettivamente al n. 79 e al n. 147 del registro ordinanze 2018.”

Ha osservato al riguardo la Corte che *“questa Corte ha sottolineato nella sentenza n. 440 del 1993 che «il porto d'armi non costituisce un diritto assoluto, rappresentando, invece, eccezione al normale divieto di portare le armi e che può divenire operante soltanto nei confronti di persone riguardo alle quali esista la perfetta e completa sicurezza circa il “buon uso” delle armi stesse»; e ha osservato, altresì, che «[d]alla eccezionale permissività del porto d'armi e dai rigidi criteri restrittivi regolatori della materia deriva che il controllo dell'autorità amministrativa*

deve essere più penetrante rispetto al controllo che la stessa autorità è tenuta ad effettuare con riguardo a provvedimenti permissivi di tipo diverso, talora volti a rimuovere ostacoli a situazioni giuridiche soggettive di cui sono titolari i richiedenti».

Proprio in ragione dell'inesistenza, nell'ordinamento costituzionale italiano, di un diritto di portare armi, deve riconoscersi in linea di principio un ampio margine di discrezionalità in capo al legislatore nella regolamentazione dei presupposti in presenza dei quali può essere concessa al privato la relativa licenza, nell'ambito di bilanciamenti che – entro il limite della non manifesta irragionevolezza – mirino a contemperare l'interesse dei soggetti che richiedono la licenza di porto d'armi per motivi giudicati leciti dall'ordinamento e il dovere costituzionale di tutelare, da parte dello Stato, la sicurezza e l'incolumità pubblica (su tale dovere, ex plurimis, sentenze n. 115 del 1995, n. 218 del 1988, n. 4 del 1977, n. 31 del 1969 e n. 2 del 1956): beni, questi ultimi, che una diffusione incontrollata di armi presso i privati potrebbe porre in grave pericolo, e che pertanto il legislatore ben può decidere di tutelare anche attraverso la previsione di requisiti soggettivi di affidabilità particolarmente rigorosi per chi intenda chiedere la licenza di portare armi.

Non può, di conseguenza, ritenersi manifestamente irragionevole una disciplina, pur particolarmente severa come quella ora all'esame, che sancisce un divieto assoluto di concessione della licenza di porto d'armi anche nei confronti di chi sia stato condannato per furto e abbia ottenuto la riabilitazione, dal momento che tale delitto comporta pur sempre una diretta aggressione ai diritti altrui, che pregiudica in maniera significativa la sicurezza pubblica e al tempo stesso rivela una grave mancanza di rispetto delle regole basilari della convivenza civile da parte del suo autore.

Resta naturalmente libero il legislatore, entro il limite della non manifesta irragionevolezza, di declinare diversamente il bilanciamento tra i contrapposti interessi in gioco, ad esempio attraverso previsioni – come quella introdotta con il già citato d.lgs. n. 104 del 2018, della quale i ricorrenti nei giudizi a quibus potranno ora avvalersi reiterando le rispettive domande alle questure competenti – che attenuino la rigidità della preclusione, allorché sia intervenuta la riabilitazione del condannato”.

Si segnala che la sentenza sarà oggetto di apposita News, a cura dell'Ufficio studi, massimario e formazione.

Corte di cassazione, sezioni unite civili

9)

Le Sezioni unite dichiarano la giurisdizione esclusiva del g.a. relativamente all'azione risarcitoria proposta da un privato nei confronti del Gestore dei Servizi Energetici, in considerazione di una negligenza in cui quest'ultimo sarebbe incorso nel procedimento di assegnazione della tariffa agevolata, omettendo di inoltrare il preavviso di rigetto al valido indirizzo PEC del privato.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 7 maggio 2019, n. 11932 – Pres. Manna, Est. Cosentino](#)

Le Sezioni unite hanno precisato che:

“Il Gestore dei Servizi Energetici vada equiparato alle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, c.p.c.. Si tratta, infatti, di una società di capitali il cui azionista unico è il Ministero dell'Economia e delle Finanze e che svolge funzioni di natura pubblicistica nel settore elettrico, ed in particolare in tema di incentivazione dell'energia elettrica da fonte rinnovabile, attendendo alla gestione di detto sistema pubblico di incentivazione anche mediante la concreta erogazione delle tariffe (cfr. sentt. nn. 4326/14, 10409/17, 10410/17, 14653/17). Va pertanto dichiarata la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, limitatamente alla causa introdotta dall'arch. Lopiano nei confronti di G.S.E. S.p.a. Resta ferma, per contro, la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria sulla causa introdotto dalla signora Acciaro nei confronti di N.W.G. S.p.A. e sulla domanda di manleva da quest'ultima proposta nei confronti dell' arch. Lopiano; queste Sezioni Unite hanno

infatti già avuto modo di chiarire che, salvo deroghe normative espresse, nell'ordinamento processuale vige il principio generale della inderogabilità della giurisdizione per motivi di connessione e che i problemi di coordinamento posti dalla concomitante operatività della giurisdizione ordinaria e di quella amministrativa su rapporti diversi, ma interdipendenti, vanno risolti secondo le regole della sospensione del procedimento pregiudicato (sentt. nn. 9534/13, 7303/17)".

10)

Le Sezioni unite escludono che sia affetta da eccesso di potere giurisdizionale la sentenza del Consiglio di Stato che ha annullato il provvedimento sanzionatorio applicato dall'AGCM nei confronti di soggetti che esercitano un'attività commerciale utilizzando pubblicità ingannevole, condannandola al risarcimento dei danni reputazionali.

**[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 7 maggio 2019, n. 11929](#)
[– Pres. Tirelli, Est. Conti](#)**

Le Sezioni unite hanno precisato che:

“La sentenza del Consiglio di Stato, nel ritenere illegittimo il provvedimento sanzionatorio adottato in assenza del carattere diffusivo del messaggio, non ha in alcun modo travalicato la sfera riservata all'amministrazione nell'attività di individuazione della condotta di pubblicità scorretta, avendo proceduto all'individuazione dei fatti posti a base del provvedimento, alle valutazioni delle prove fornite dall'amministrazione in ordine al contenuto diffusivo del messaggio sulla base dell'interpretazione del concetto giuridico di pubblicità e della clausola della diffusione del messaggio espressa dal legislatore del tempo all'interno dell'art. 20, comma 1 del d. Lgs. n. 206/2005, senza che tale sindacato abbia riguardato valutazioni di natura economica o comunque ambiti di discrezionalità tecnica riservati in via esclusiva all'Autorità. 3.19. Si è, in definitiva, trattato di un sindacato giurisdizionale pieno ed approfondito, puntualmente rivolto

all'individuazione dei presupposti di fatto sottesi all'adozione del provvedimento sanzionatorio correlato ad un messaggio pubblicitario che, per essere passibile di sanzione, presupponeva la qualificazione in termini di illiceità del messaggio pubblicitario ingannevole "ai sensi della presente sezione" - come recitava l'art.26, comma 2 del d. Lgs. n. 206/2005 - "sulla base di elementi probatorio idonei a concludere l'esistenza di una pubblicità ingannevole". Evenienza, quest'ultima, esclusa dal giudice amministrativo, senza in alcun modo travalicare il potere riservato all'Autorità."

11)

Le Sezioni unite chiariscono l'ampiezza della attività interpretativa in relazione alla clausola di salvaguardia di cui all'art. 2, comma 2, legge n. 117/1988 in materia di responsabilità civile dei giudici.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 3 maggio 2019, n. 11747 – Pres. Mammone, Est. Rubino](#)

Con la pronuncia in rassegna le Sezioni unite esaminano la questione relativa al diverso trattamento riservato dalla sentenza di legittimità ad un debito risarcitorio (omessa attualizzazione ed applicazione degli interessi legali dalla data della domanda) e se ciò possa *ex se* ritenersi attratto nell'ambito dell'attività interpretativa delle norme e dunque essere considerata in senso oggettivo come attività comunque valutativa la quale - se pure errata od implausibile - ricade nell'ambito della clausola di salvaguardia di cui all'art. 2, comma 2, legge n. 117/1988, o invece se il raggiunto livello di consolidamento del significato delle norme applicate in tema di liquidazione del danno patrimoniale derivante da illecito aquiliano implichi la necessità, affinché possa operare la clausola di salvaguardia, che il totale distacco del Giudice dalle opzioni interpretative di un indirizzo giurisprudenziale che può definirsi univoco e "cristallizzato", debba essere connotato, quanto meno, da un evidenziato dubbio applicativo alla fattispecie concreta della norma intesa nel significato ad essa attribuito, ovvero da una rimeditata -

non rileva se fondata o meno- soluzione interpretativa, tale per cui la statuizione adottata risulti il portato di una attività valutativa e non di una mera "distrazione" od ignoranza dei principi giurisprudenziali consolidati.

Le Sezioni unite hanno precisato al riguardo che:

“La soluzione data dal collegio che ha pronunciato la sentenza n. 21881\2011 appare sottratta alla sfera della assoggettabilità all'azione di responsabilità civile, perché afferente all'esercizio dell'attività interpretativa della Corte, e quindi coperta dalla operatività della clausola di salvaguardia. In essa infatti la Corte ha compiuto delle scelte decisionali, all'esito del processo interpretativo di individuazione e determinazione del contenuto delle norme e dei suoi stessi precedenti, per individuare a quali criteri ancorare il risarcimento del danno conseguente alla perdita della disponibilità del bene e quindi per determinare l'ammontare del dovuto agli Sciglio. In relazione ad esse non è ravvisabile l'errore che cade nella fase preinterpretativa della individuazione della disposizione sopra categorizzato, in quanto le disposizioni da applicare al caso di specie sono correttamente individuate, e non si è attribuito ad esse un significato che vada contro ogni possibile significato di esse. La decisione oggetto di azione risarcitoria nella sua sinteticità non è slegata dai parametri normativi di riferimento (che, al contrario, come si è detto, sono correttamente individuati) né arriva a risultati inidonei a riparare in concreto il pregiudizio subito avendo tenuto in conto l'esigenza di integrale riparazione del pregiudizio subito e avendola rapportata al valore venale del bene. Si aggiunga che la legge non impone criteri legali per la determinazione del quantum, potendo esso liquidarsi anche equitativamente, purchè la misura della liquidazione del danno non prescinda dalla adeguatezza della tutela risarcitoria di cui all'indicato parametro di riferimento. Trattasi nel caso di specie di una valutazione frutto dell'utilizzazione di criteri non accuratamente esplicitati, ma comunque tali da rendere il risultato concreto per il danneggiato ben superiore all'importo liquidato dalla Corte d'appello e rapportabile al parametro legale del valore venale del bene. Pertanto, la scelta decisionale compiuta in primo luogo è frutto di una scelta interpretativa, e come tale non sindacabile in sede di promovibilità dell'azione di responsabilità, e d'altro canto non è svincolata

dal rispetto dei parametri valutativi di legge da divenire inesplicabile né tanto meno può ritenersi una decisione abnorme, che sconfinava nel diritto libero.”

12)

Le Sezioni unite si pronunciano sulla giurisdizione nelle controversie in tema di finanziamenti pubblici.

**[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 2 maggio 2019, n. 11587](#)
[– Pres. Mammone, Est. Mercolino](#)**

Le Sezioni unite hanno precisato che:

“La giurisdizione in ordine alla domanda proposta dalla ricorrente spetta pertanto al Giudice ordinario, conformemente al principio costantemente ribadito dalla giurisprudenza di legittimità in tema di finanziamenti pubblici, secondo cui le relative controversie sono devolute alla cognizione del Giudice amministrativo nel caso in cui riguardino l’annullamento del provvedimento di attribuzione del beneficio per vizi di legittimità o la revoca dello stesso per contrasto con l’interesse pubblico, in relazione ai quali la posizione giuridica del beneficiario è qualificabile come interesse legittimo, spettando alla Pubblica Amministrazione il potere di riconoscere il contributo sulla base di una valutazione dell’interesse pubblico e previo apprezzamento discrezionale dell’an, del quid e del quomodo dell’erogazione, mentre rientrano nella giurisdizione del Giudice ordinario nel caso in cui il privato debba considerarsi titolare di un diritto soggettivo, per avere la controversia ad oggetto la concreta erogazione del contributo o il ritiro disposto dalla Pubblica Amministrazione per inadempimento degli obblighi imposti al beneficiario ovvero in assenza di margini discrezionali di apprezzamento delle ragioni di pubblico interesse sottese all’erogazione (cfr. ex plurimis, Cass. civ., sez. un., 17 febbraio 2016, n. 3057; 11 luglio 2014, n. 15941; 20 luglio 2011, n. 15867).

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.

(13)

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato si pronuncia sulla modificabilità della misura della penalità di mora in sede di chiarimenti al giudice dell'ottemperanza.

[Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 9 maggio 2019, n. 7 – Pres. Patroni Griffi, Est. Veltri](#)

Il tema da indagare deve in particolare circoscriversi al rapporto tra le sopravvenienze e la sentenza che ormai irrevocabilmente abbia disposto l'*astreinte*. Esso si innesta su quello, più generale, della natura giuridica della sentenza resa all'esito del processo d'ottemperanza e della sua attitudine a formare giudicato.

Ha chiarito l'Altro consesso che la questione centrale è la rilevanza delle sopravvenienze. Tutte le volte in cui le misure strumentali - siano esse surrogatorie, ovvero compulsorie - siano incise, nella loro efficacia, da fatti o circostanze sopravvenute, esse debbano poter essere ricalibrate dal giudice dell'ottemperanza in modo da preservarne il predetto nesso di strumentalità.

E' il caso, ad esempio, della temporanea o definitiva inesigibilità della prestazione secondo l'ordinaria diligenza. Ove l'amministrazione deduca che l'adempimento è divenuto temporaneamente o definitivamente impossibile per causa ad essa non imputabile, la funzione di stimolo e quella sanzionatoria, proprie dell'*astreinte*, non avrebbe più ragion d'essere, e ove non elisa o adeguata, si trasformerebbe in uno strumento di coattivo trasferimento di ricchezza privo di ogni valida causa, che vieppiù si

aggiungerebbe al danno da inesecuzione del giudicato, comunque risarcibile a prescindere dal requisito soggettivo della colpevolezza (Cons. Stato, Ad. plen., sentenza 12 maggio 2017, n. 2).

L'ordinamento non tollera spostamenti patrimoniali in assenza di una valida causa, e, anche ove questi siano *ab origine* consensualmente disposti, prevede l'immanente controllo giudiziario in guisa da riservare tutela giuridica agli stessi esclusivamente nei limiti dell'interesse che il creditore aveva all'adempimento (così art. 1384 c.c. sulla clausola penale) e non oltre; a tutela di un interesse generale che trascende quello delle parti del rapporto (Cass. civ., sez. un., 13 settembre 2005, n. 18128).

Questo interesse generale non viene meno ove la fonte dello spostamento patrimoniale sia una sentenza. Certamente non può discorrersi di controllo giudiziario concomitante, posto che nel caso dell'astreinte è lo stesso giudice a disporre lo spostamento patrimoniale in funzione compulsoria ed eventualmente sanzionatoria. E' nondimeno corretto parlare di un ineludibile controllo successivo ove le sopravvenienze rendano lo sviluppo della condanna nel tempo non più coerente con la sua funzione (illuminante il raffronto con l'art. 1384 c.c. laddove esso fa riferimento ad es. alla parziale esecuzione dell'obbligazione principale).

A supporto dell'anticipata conclusione depongono ulteriori elementi, legati alle peculiarità all'ottemperanza ed alla configurazione normativa del relativo processo.

Può infatti dirsi che la stessa immanenza dell'alternativa surrogatoria, tipica del processo di ottemperanza, è ragione che porta a concludere circa la possibilità di modifica dell'*astreinte*, atteso che l'eventuale nomina del commissario, sempre possibile, è misura la cui applicazione non può che presupporre il permanere del potere giudiziale di intervenire sul regime della pregressa condanna.

L'insediamento del commissario *ad acta*, infatti, nella sua duplice veste di ausiliario del giudice e di organo straordinario dell'amministrazione inadempiente surrogata, priva quest'ultima della potestà di provvedere (Cons. Stato, sez. V, 16 aprile 2014, n. 1975) integrando una ipotesi di

impossibilità soggettiva sopravvenuta che rende non più funzionale ed utile l'astreinte, sì da imporne la soppressione *ex nunc*.

Potrebbe sostenersi che l'inadempimento è pur sempre riferibile all'amministrazione obbligata che non ha colpevolmente dato seguito alle statuizioni della sentenza, ma il mantenere l'astreinte, nonostante la nomina di un organo straordinario incaricato di adempiere, farebbe perdere alla stessa il carattere composito di stimolo e sanzione, lasciando inammissibilmente residuare solo quest'ultimo in una statuizione claudicante non più sussumibile nella nozione di astreinte.

Insomma, l'esigenza di una modifica in itinere dell'astreinte è insita nei principi dell'ordinamento, nella peculiare configurazione del processo di ottemperanza, ed è il frutto del carattere necessariamente condizionato della condanna, del novero e della modulazione degli strumenti attuativi a disposizione del giudice.

Sul versante processuale si rinvergono ulteriori indizi che confermano la tesi. L'esigenza che il giudice dell'ottemperanza continui a mantenere il governo delle statuizioni di carattere strumentale è senz'altro a base dalla previsione normativa che espressamente radica in capo al giudice dell'ottemperanza il potere di conoscere delle questioni inerenti agli atti del commissario ad acta (art. 114 comma 6 c.p.a.); nonché di quella ulteriore, del pari potenzialmente incidente sugli strumenti di esecuzione, di fornire chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza, anche su richiesta del commissario.

Sono entrambi rimedi, quello del reclamo e dei chiarimenti, che presuppongono una statuizione giudiziale passata in giudicato e che si innestano nel processo di materiale esecuzione fornendo alle parti occasione processuale per la discussione anche degli eventuali effetti delle sopravvenienze.

E' stato chiarito che la Sezione rimettente perora una riforma con effetto *ex tunc* della statuizione, tale da travolgere gli atti di esecuzione forzata nelle more avviati dal creditore sulla base del titolo esecutivo costituito dall'astreinte ex art. 114 comma 4 lett. e).

A ciò osta, non tanto il "giudicato", atteso che la statuizione è sicuramente suscettibile di adeguamento rispetto alle sopravvenienze, quanto l'esigenza

di certezza e conseguente stabilità e irretrattabilità dell'astreinte, indispensabile perché essa possa svolgere efficacemente la sua funzione compulsoria. E' infatti la finalità stessa dell'astreinte, quale misura volta a sollecitare l'adempimento della statuizione giudiziale, a postularne la stabilità e la irretrattabilità, poiché, a diversamente ritenere, verrebbe incisa la vincolatività del precetto ausiliario potendo in ogni tempo la parte soccombente confidare in una sua revisione, peraltro non senza una intuibile proliferazione di contenzioso.

Quest'ultima è disposta su domanda di parte, all'esito di un giudizio svolto nel pieno contraddittorio delle parti, sulla base di valutazioni poggianti sugli atti e i documenti di causa, alla luce di un prognosi informata a parametri necessariamente oggettivi. Dunque non v'è modo per l'emergere di iniquità "genetiche" se non postulando un doppio grado di giudizio.

Escluso che si possa chiedere e ottenere il mero riesame della statuizione di condanna, sono piuttosto le sopravvenienze a rivestire un ruolo fondamentale e a segnare il discrimine.

I "chiarimenti" sono la sede naturale ove valutare le sopravvenienze, posto che essi riguardano proprio le modalità applicative della minaccia, id est la concreta determinazione della sanzione alla luce del comportamento successivo delle parti e delle sopravvenienze fattuali e giuridiche. Oggetto pacificamente sussumibile nell'ampio concetto di "modalità d'ottemperanza" di cui all'art. 112 comma 5 c.p.a.

La questione che viene sottoposta a questa Adunanza è però del tutto peculiare e disvela come, anche a prescindere dal ricorrere di sopravvenienze, in alcuni specifici e ben circoscritti casi in cui è del tutto mancata la valutazione di non manifesta iniquità e, a monte, la fissazione di un tetto massimo cui riferire la valutazione suddetta, sia assolutamente necessario un presidio di garanzia e controllo del giudice dell'ottemperanza, utile ad evitare che l'evoluzione del meccanismo di calcolo provochi uno snaturamento dell'astreinte, privandola di ogni collegamento con i parametri oggettivi di cui agli art. 614 bis e 114 cpa e di fatto trasformandola in un trasferimento coattivo di ricchezza sine causa.

Ha ancora aggiunto l'Adunanza plenaria che i parametri oggettivi per la sua fissazione possono ben ricavarsi dall'art. 614 bis c.p.c., archetipo dell'astreinte, esprimente regole e criteri comunque ricavabili dai principi generali dell'ordinamento, ed in primis, dal principio di legalità rafforzato, sopra menzionato.

La circostanza che il codice del processo amministrativo, a differenza del codice di procedura civile, non abbia espressamente fatto riferimento all'art. 614 bis - né previsto, per la determinazione dell'ammontare della penalità, specifici criteri di collegamento al valore della controversia o al danno quantificato o prevedibile - limitandosi ad indicare, invece, il limite della "manifesta iniquità" o del ricorrere di "ragioni ostative", non deve trarre in inganno, poiché siffatta circostanza è piuttosto la riprova che l'atteggiamento del legislatore è stato ancora più cauto, nella misura in cui ha preteso, oltre al rispetto degli ineludibili criteri oggettivi sopra richiamati, connaturati alla stessa definizione di astreinte ed alla sua valenza anche sanzionatoria, un'ulteriore valutazione di non manifesta iniquità.

Si segnala che la sentenza sarà oggetto di apposita News, a cura dell'Ufficio studi, massimario e formazione.

(14)

La IV sezione del Consiglio di Stato rimette alla Plenaria la questione se la società incorporante possa essere considerata responsabile del danno ambientale causato dalla società incorporata.

[Consiglio di Stato, sezione IV, ordinanza 7 maggio 2019, n. 2928 – Pres. Troiano, Est. Lamberti](#)

Con l'ordinanza in esame la IV Sezione ha rimesso all'Adunanza plenaria la questione se una società che abbia incorporato un'altra società (direttamente o tramite incorporazioni intermedie) nel regime anteriore alla modifica del diritto societario non possa essere considerata essa stessa, ai sensi e per gli effetti dell'applicazione dell'art. 17 del "decreto Ronchi" (e, in seguito, degli

artt. 242 e ss., d.lgs. n. 152 del 2006), soggetto direttamente responsabile dell'inquinamento posto in essere dall'incorporata.

Ha chiarito la Sezione che l'antecedente condotta di inquinamento posta in essere dall'incorporata, in quanto già allora anti-giuridica, ha generato in capo ad essa, secondo il criterio norma-fatto-effetto, una responsabilità che, a seguito dell'incorporazione, non potendo andare dispersa (il principio della conservazione dei valori giuridici è immanente nell'ordinamento – cfr. art. 1367 c.c.), non può che essere confluita, come posta passiva, nel patrimonio dell'incorporante.

In tale ottica, peraltro, non si ravviserebbe alcuna applicazione retroattiva dell'art. 17, posto che una conclusione siffatta si limiterebbe a riconnettere ad un danno ancora attuale le conseguenze che il vigente diritto contempla: di tale conseguenze non potrebbe che rispondere la società succeduta a titolo universale al soggetto che ebbe a causare quel danno.

Altrimenti argomentando, si ritiene, non solo si potrebbe consentire un *commodus discessus* per eludere le norme imperative a tutela del bene ambiente, ma – da un punto di vista sistematico – si ammetterebbe la possibilità di una sorta di limitazione *extra ordinem* della responsabilità giuridica per la commissione di condotte illecite produttive di un danno ancora attuale.

Sotto altro aspetto, potrebbe altresì circoscriversi *praeter legem* (se non addirittura *contra legem*) la pienezza contenutistica del fenomeno successorio a titolo universale, funzionale proprio a consentire - a tutela non tanto delle parti interessate, quanto soprattutto dei terzi e dell'interesse generale alla certezza delle situazioni giuridiche - la prosecuzione a tutti gli effetti giuridici del patrimonio del soggetto estinto, salve solo specifiche e tassative eccezioni (ad esempio, i cd. "diritti intrasmissibili").

In una visuale più ampia, poi, che una condotta *ab origine contra jus* possa essere oggetto di conseguenze previste anche da leggi emanate in epoca successiva alla condotta del danneggiante, purché il danno sia ancora attuale, è positivamente escluso solo con riguardo alla pena (giova peraltro evidenziare, sul punto, la differenza fra gli artt. 1 e 2 c.p. da un lato, e gli artt.

199 e 200 c.p. dall'altro) e, in generale, alle misure amministrative a contenuto sanzionatorio (cfr. art. 1, l. n. 689 del 1981).

Normativa ed altre novità di interesse

(15)

GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI DELIBERA 4 aprile 2019 Regolamento n. 1/2019. Procedure interne aventi rilevanza esterna, finalizzate allo svolgimento dei compiti e all'esercizio dei poteri demandati al Garante per la protezione dei dati personali, nonché all'adozione dei provvedimenti correttivi e sanzionatori. (Delibera n. 98). (GU Serie Generale n. 106 del 08-05-2019);

(16)

Ufficio Stampa della CORTE COSTITUZIONALE – Comunicato del 7 MAGGIO 2019 – BUONA SCUOLA: NESSUNA VIOLAZIONE NEL RECLUTAMENTO RISERVATO AI DOCENTI ABILITATI.

La Corte costituzionale si è riunita oggi per decidere le questioni sollevate dal Consiglio di Stato sulla legittimità del reclutamento speciale dei docenti della scuola secondaria previsto, per i titolari di abilitazione, dal decreto attuativo della riforma della "Buona scuola". In attesa del deposito della sentenza, l'Ufficio stampa della Corte fa sapere che, al termine della discussione, le due questioni sono state dichiarate una infondata e l'altra inammissibile. Abilitazione all'insegnamento e dottorato di ricerca costituiscono il risultato di percorsi diretti a sviluppare esperienze e professionalità diverse, in ambiti differenziati e non assimilabili: questa

diversità giustifica, secondo la Corte costituzionale, il differente e più vantaggioso trattamento riservato, in via transitoria, ai titolari di abilitazione all'insegnamento, nell'ambito del reclutamento dei docenti della scuola secondaria, previsto dal decreto attuativo della "Buona scuola" (d.lgs. n. 59 del 2017). Pertanto, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'esclusione dei dottori di ricerca dal concorso. Infine, la questione relativa al carattere riservato e non aperto a tutti della procedura concorsuale è stata ritenuta inammissibile per difetto di rilevanza.