



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

### Indice

#### Corte di giustizia UE

1. Corte giust. UE, sez. IX, 8 luglio 2021, causa C-295/20, sulla natura dell'autorizzazione scritta preventiva per le spedizioni di rifiuti transfrontalieri.

#### Corte costituzionale

2. Corte cost., 12 luglio 2021, n. 152, in tema di requisiti morali per il rilascio della patente di guida;
3. Corte cost., 12 luglio 2021, n. 151, sulla mancata previsione del termine di conclusione del procedimento sanzionatorio previsto dall'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689;
4. Corte cost., 12 luglio 2021, n. 150, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa);
5. Corte cost., 9 luglio 2021, n. 148, è illegittimo l'art. 44, comma 4, del c.p.a. nella parte in cui subordina la rinnovazione della notificazione ad una causa imputabile al notificante;
6. Corte cost., 8 luglio 2021, n. 146, in tema di confisca urbanistica nei reati di lottizzazione abusiva.

#### Corte di cassazione – sezioni unite civili

7. Cass. civ., sez. un., 30 giugno 2021, n. 18493, sui requisiti – *vicinitas* e dimostrazione del pregiudizio all'ambiente o alla salute – necessari per la legittimazione ad impugnare atti relativi ad opere pubbliche.

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

8. **Cons. Stato, 16 luglio 2021, n. 5361**, alla Corte di giustizia UE la riduzione di aggravi e compensi solo nei confronti degli operatori del gioco con apparecchi da intrattenimento e non di tutti gli operatori del settore del gioco;
9. **Cons. Stato, Ad. pl., 13 luglio 2021, n. 13**, sulla competenza territoriale del T.a.r. in relazione agli atti emessi dalle Autorità centrali e, in particolare, sul decreto di cittadinanza;
10. **Cons. Stato, sez. III, 2 luglio 2021, n. 5052**, all'Adunanza plenaria l'interpretazione del d.m. 4 maggio 2012 sui moduli transattivi per indennizzo conseguente a trasfusione con sangue infetto;
11. **T.a.r. per il Piemonte, 15 luglio 2021, n. 739**, sul permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 103 del d.l. n. 34 del 2020.

## Consiglio di Stato - Pareri

12. **Cons. Stato, sez. I, 9 luglio 2021, n. 1213**, ricorso per revocazione per mancata trasmissione delle controdeduzioni dell'amministrazione in sede di ricorso straordinario;
13. **Cons. Stato, sez. I, 8 luglio 2021, n. 1202**, sul regime della disciplina ad esaurimento dei massiofisoterapisti;
14. **Cons. Stato, sez. I, 5 luglio 2021, n. 1151**, sul carattere verticale della perequazione regionale.

## Normativa ed altre novità di interesse

15. **Legge costituzionale** – Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica» (in G.U. n. 166 del 13 luglio 2021);
16. **Notiziario della Scuola Superiore della Magistratura n. 5/2021.**

## Corte di giustizia dell'Unione Europea

(1)

**La Corte di giustizia UE si pronuncia sulla natura dell'autorizzazione scritta preventiva per le spedizioni di rifiuti transfrontalieri.**

[Corte di giustizia dell'Unione Europea, sezione IX, sentenza 8 luglio 2021, causa C-295/20, Sanresa UAB c. Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos ed altri](#)

La Corte ha precisato che:

a) l'articolo 18, paragrafo 2, nonché gli articoli 58 e 70 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, devono essere interpretati nel senso che, nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di gestione di rifiuti, l'obbligo, per un operatore economico che intenda spedire rifiuti da uno Stato membro a un altro Stato, di disporre, conformemente in particolare all'articolo 2, punto 35, e all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, dell'autorizzazione delle autorità competenti degli Stati interessati da tale spedizione costituisce una condizione di esecuzione di tale appalto;

b) l'articolo 70 della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che osta a che un'offerta sia respinta per il solo motivo che l'offerente non fornisce, al momento della presentazione della sua offerta, la prova che esso soddisfa una condizione di esecuzione dell'appalto in questione.

## **Corte costituzionale**

**(2)**

**La Corte costituzionale si pronuncia sui requisiti morali per il rilascio della patente di guida.**

[Corte costituzionale, sentenza 12 luglio 2021, n. 152, Pres. Coraggio, Est. Amato](#)

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 16 e 35 della Costituzione.

La Corte ha, in particolare, escluso che le ragioni che hanno comportato il superamento dell'automatismo della revoca prefettizia ad opera delle sentenze (nn. 24 e 99 del 2020) siano analogamente riferibili al diniego del titolo abilitativo di cui al comma 1 dell'art. 120 cod. strada. Questa conclusione si fonda sul rilievo che «tale diniego riflette una condizione ostativa che, diversamente dalla revoca del titolo, opera a monte del suo conseguimento e non incide su alcuna aspettativa consolidata dell'interessato. Inoltre non ricorre, in questo caso, la contraddizione, che ha assunto decisivo rilievo in tema di revoca della patente, tra obbligatorietà del provvedimento amministrativo e facoltatività della parallela misura adottabile dal giudice penale in relazione alla medesima fattispecie di reato. Infine, diversamente da quanto presupposto dal giudice *a quo*, l'effetto ostativo al conseguimento della patente, previsto dalla disposizione censurata, non incide in modo "indifferenziato" sulla posizione dei soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti. La diversa gravità del reato commesso, unitamente alla condotta del reo successiva alla condanna, assume, infatti, determinante rilievo ai fini del possibile conseguimento (anche dopo un solo anno nel caso di condanna con pena sospesa) di un provvedimento riabilitativo (ex artt. 178 e 179 del codice penale), che restituisce al condannato il diritto a richiedere la patente di guida».

La Corte ha, tuttavia, rilevato che rimane comunque auspicabile una nuova configurazione delle condizioni ostative del rilascio, nel senso di un migliore coordinamento sistematico delle distinte fattispecie, alla luce delle novità scaturite dalle precedenti decisioni della Corte medesima.

**La presente sentenza sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio studi massimario e formazione.**

**Si vedano Corte cost., sentenza n. 24 del 2020, oggetto di News USGA n. 26 del 9 marzo 20 e sentenza n. 99 del 2020, oggetto di News US n. 63 dell' 8 giugno 2020.**

**(3)**

**La Corte costituzionale dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede un termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio mediante l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione degli atti, per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione.**

**[Corte costituzionale, sentenza 12 luglio 2021, n. 151, Pres. Coraggio, Est. San Giorgio](#)**

La Corte costituzionale, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, ha, tuttavia, riconosciuto che, a fronte della specifica esigenza di contenere nel tempo lo stato di incertezza inevitabilmente connesso alla esplicazione di una speciale prerogativa pubblicistica, quale è quella sanzionatoria, capace di incidere unilateralmente e significativamente sulla situazione giuridica soggettiva dell'incolpato, non risulta adeguata la sola previsione del termine di prescrizione del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative, previsto dall'art. 28 della legge n. 689 del 1981. Esso, al di là della varietà delle ipotesi ricostruttive cui la natura "ibrida" della nozione legislativa ha dato adito - che ne individuano l'oggetto ora nel diritto di credito dell'autorità competente, ora nell'illecito, ora nello stesso potere

sanzionatorio - identifica il margine temporale massimo dell'inerzia dell'amministrazione, superato il quale l'ordinamento presume il venir meno dell'interesse pubblico a dare attuazione alla pretesa punitiva.

L'ampiezza di detto termine, di durata quinquennale e suscettibile di interruzione, lo rende inidoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione.

Ciò posto, la Corte ha rilevato che la omissione legislativa denunciata dal rimettente non può essere sanata dalla Corte medesima, essendo rimessa alla valutazione del legislatore l'individuazione di termini che siano idonei ad assicurare un'adeguata protezione agli evocati principi costituzionali, se del caso prevedendo meccanismi che consentano di modularne l'ampiezza in relazione agli specifici interessi di volta in volta incisi.

Nel dichiarare l'inammissibilità delle questioni in esame - in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore in ordine alla individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario (sentenza n. 23 del 2013) - la Corte ha sottolineato che il protrarsi della segnalata lacuna normativa rende ineludibile, per le ragioni dianzi poste in evidenza, un tempestivo intervento legislativo. Tale lacuna, infatti, colloca l'autorità titolare della potestà punitiva in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell'attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione.

(4)

**La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, che prevede l'indefettibile applicazione della pena detentiva, in quanto incompatibile con il diritto a manifestare il proprio pensiero, riconosciuto tanto dall'art. 21 Cost., quanto dall'art. 10 CEDU.**

[Corte costituzionale, sentenza 12 luglio 2021, n. 150, Pres. Coraggio, Est. Viganò](#)

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

a) dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa);

2) in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato).

Secondo la Corte l'indefettibilità dell'applicazione della pena detentiva, in tutte le ipotesi nelle quali non sussistano – o non possano essere considerate almeno equivalenti – circostanze attenuanti, rende la disposizione censurata incompatibile con il diritto a manifestare il proprio pensiero, riconosciuto tanto dall'art. 21 Cost., quanto dall'art. 10 CEDU.

Come già rilevato dalla Corte nella ordinanza n. 132 del 2020, una simile necessaria irrogazione della sanzione detentiva (indipendentemente poi dalla possibilità di una sua sospensione condizionale, o di una sua sostituzione con misure alternative alla detenzione rispetto al singolo condannato) è divenuta ormai incompatibile con l'esigenza di «non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri»: esigenza sulla quale ha particolarmente insistito la Corte EDU nella propria copiosa giurisprudenza rammentata nella stessa ordinanza, ma che anche la Corte costituzionale condivide.

Dal momento che la funzione della disposizione censurata è unicamente quella di inasprire il trattamento sanzionatorio previsto in via generale dall'art. 595 cod. pen. in termini che non sono compatibili con l'art. 21 Cost., oltre che con l'art. 10 CEDU, essa deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella sua interezza, nei termini auspicati dal ricorrente. Tale dichiarazione non crea, del resto, alcun vuoto di tutela al diritto alla reputazione individuale contro le offese arrecate a mezzo della stampa,

diritto che continua a essere protetto dal combinato disposto del secondo e del terzo comma dello stesso art. 595 c.p., il cui alveo applicativo si riepanderà in seguito alla presente pronuncia.

Diversamente, la Corte costituzionale ha ritenuto l'art. 595, terzo comma, c.p., immune dalle censure di costituzionalità sollevate dal rimettente, perché la norma configura una circostanza aggravante del delitto di diffamazione, integrata allorché l'offesa sia recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico. La pena prevista è quella della reclusione da sei mesi a tre anni ovvero della multa non inferiore a 516 euro.

La previsione in via alternativa della pena detentiva da parte della norma censurata non può ritenersi di per sé in contrasto con la libertà di manifestazione del pensiero, tutelata dagli artt. 21 Cost. e 10 CEDU.

(5)

**La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), limitatamente alle parole "se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante".**

**[Corte costituzionale, sentenza 9 luglio 2021, n. 148, Pres. Coraggio, Est. San Giorgio](#)**

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo

amministrativo), limitatamente alle parole «, se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante».

Ha osservato la Corte che la norma censurata sacrifica in modo irragionevole l'esigenza di preservare gli effetti sostanziali e processuali della domanda e conduce ad esiti sproporzionati rispetto al fine cui la norma stessa tende.

Il difetto di proporzione tra il mezzo e il fine è reso evidente dall'effetto combinato che sull'esercizio del diritto di azione producono, da un lato, la denunciata limitazione alla rinnovazione della notifica e, dall'altro, la decadenza dall'impugnazione degli atti amministrativi allo spirare del termine di sessanta giorni di cui all'art. 29 cod. proc. amm. (ma anche dalla proposizione delle altre azioni per le quali è previsto un termine decadenziale).

Se, infatti, nel processo amministrativo la sottoposizione del diritto di azione a detto termine assolve all'essenziale funzione di garanzia della stabilità degli effetti giuridici, in conformità con l'interesse pubblico di pervenire in tempi brevi alla definitiva certezza del rapporto giuridico amministrativo (sentenza n. 94 del 2017), tale indefettibile esigenza risulta travalicata dalla norma censurata nella parte in cui essa fa discendere da un vizio esterno all'atto di esercizio dell'azione stessa la definitiva impossibilità di far valere nel giudizio la situazione sostanziale sottostante.

L'effetto di impedimento della decadenza va, in definitiva, ricollegato all'esercizio dell'azione entro il termine perentorio, ma non può essere escluso dalla nullità della notificazione, non integrando quest'ultima un elemento costitutivo dell'atto che ne forma oggetto, bensì assolvendo ad una funzione, strumentale e servente, di conoscenza legale e di instaurazione del contraddittorio.

Ed è proprio in ragione del rapporto di accessorietà che intercorre tra il procedimento notificatorio e l'atto da notificare che si giustifica il meccanismo processuale della rinnovazione della notifica che risulti affetta da vizi che non siano di gravità tale da decretarne l'inesistenza.

Se, dunque, le forme degli atti processuali non sono «fine a se stesse», ma sono funzionali alla migliore qualità della decisione di merito (sentenza n. 77 del 2007), essendo deputate al conseguimento di un determinato scopo, coincidente con la funzione che il singolo atto è destinato ad assolvere nell'ambito del processo, la limitazione, posta dall'art. 44, comma 4, cod. proc. amm., della rinnovazione della notificazione del ricorso alle sole ipotesi in cui la nullità non sia imputabile al notificante non risulta proporzionata agli effetti che ne derivano, tanto più che essa non è posta a presidio di alcuno specifico interesse che non sia già tutelato dalla previsione del termine di decadenza.

Inoltre, tale limitazione, ogni volta che l'accertamento della nullità interviene dopo lo spirare di detto termine - e, quindi, particolarmente nell'azione di annullamento, data la brevità dello stesso - comporta la perdita definitiva della possibilità di ottenere una pronuncia giurisdizionale di merito, con grave compromissione del diritto di agire in giudizio.

**La presente sentenza sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio studi massimario e formazione.**

(6)

**La Corte costituzionale si pronuncia sulla confisca urbanistica in caso di lottizzazione abusiva.**

**[Corte costituzionale, sentenza 8 luglio 2021, n. 146, Pres. Coraggio, Est. Petitti](#)**

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia (Testo A)», sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione e in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a

Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il rimettente pone a fondamento delle censure la necessità che l'applicazione della confisca urbanistica possa essere graduata dal giudice mediante la previsione di un onere di adeguamento parziale delle opere realizzate alle legittime prescrizioni urbanistiche, così da porre rimedio alla sproporzione determinata dal sacrificio che i terzi acquirenti subirebbero dall'esecuzione della confisca come sanzione da disporsi in via automatica, pur in presenza di difformità solo parziali rispetto all'originario piano di lottizzazione e di un grado lieve di partecipazione colposa alla realizzazione dell'illecito.

La Corte costituzionale ha già chiarito che la natura amministrativa della sanzione in esame non è di per sé incompatibile con il fatto che essa debba essere irrogata nel rispetto di quanto prevede l'art. 7 CEDU per le sanzioni di natura punitiva, considerato che ciò corrisponde alla necessità di salvaguardare l'effettività delle garanzie convenzionali e i connessi profili sostanziali di tutela, senza con questo sacrificare la discrezionalità del legislatore nel configurare gli illeciti amministrativi come autonomi dal diritto penale, nel rispetto del principio di sussidiarietà (sentenza n. 49 del 2015 e ordinanza n. 187 del 2015, in riferimento alla sentenza n. 487 del 1989). Tale doppio binario garantisce che «il recepimento della CEDU nell'ordinamento giuridico si muov[a] nel segno dell'incremento delle libertà individuali, e mai del loro detrimento (sentenza n. 317 del 2009)» (sentenza n. 68 del 2017), così da consentire ad essa di operare «quale strumento preposto, pur nel rispetto della discrezionalità legislativa degli Stati, a superare i profili di inquadramento formale di una fattispecie, per valorizzare piuttosto la sostanza dei diritti umani che vi sono coinvolti, e salvaguardarne l'effettività» (sentenza n. 49 del 2015).

Analogamente, seppure «non può dubitarsi che il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito sia applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative» e che la confisca, per la sua incidenza sulla sfera patrimoniale del singolo, sia vincolata anche al rispetto del principio di proporzionalità di cui all'art. 1 Prot. addiz. CEDU (sentenza n. 112 del 2019), è nondimeno doveroso ritenere che questo si atteggi in modo diverso, offrendo corrispondentemente una tutela di diversa

intensità, a seconda della struttura delle fattispecie sanzionatorie e delle finalità da esse perseguite.

Così, l'impossibilità di prescindere - nella valutazione di adeguatezza della sanzione al caso specifico - dalla «concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito» (sentenza n. 161 del 2018), se da un lato conduce a ritenere non più conforme al quadro costituzionale e convenzionale che l'applicazione della confisca urbanistica avvenga in modo automatico e indifferente alle circostanze del caso di specie, dall'altro lato, tuttavia, non implica che ciò debba necessariamente condurre all'attribuzione al giudice di uno strumento - come quello di cui il rimettente auspica l'introduzione - idoneo a trasformare alla radice la sanzione della confisca urbanistica e ad attenuarne la portata e gli effetti rispetto al reato di lottizzazione abusiva cui essa accede, sovvertendone così la funzione individuata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità. Del resto, la stessa sentenza G.I.E.M., in linea di continuità con i precedenti prima richiamati, annovera la confisca per lottizzazione abusiva tra le misure ricadenti nel perimetro del secondo paragrafo dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, ai sensi del quale resta in capo agli Stati il diritto «di emanare leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende» (paragrafo 291).

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

**(7)**

**Le Sezioni unite si pronunciano sui requisiti – *vicinitas* e dimostrazione del pregiudizio all'ambiente o alla salute – necessari per la legittimazione ad impugnare atti relativi ad opere pubbliche.**

**[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 30 giugno 2021, n. 18493 – Pres. Tirelli, Rel. Scarpa](#)**

Le Sezioni unite chiariscono che il requisito della *vicinitas* è sufficiente al fine di radicare la legittimazione attiva e l'interesse a ricorrere avverso la realizzazione di un'opera, senza che occorra la prova puntuale della concreta pericolosità della stessa, né ricercare un soggetto collettivo che assuma la titolarità della corrispondente situazione giuridica, non potendosi pretendere altresì la dimostrazione di un sicuro pregiudizio all'ambiente o alla salute ai fini della legittimazione e dell'interesse a ricorrere.

Ha aggiunto la ordinanza in rassegna che il requisito della *vicinitas* aggiunge, così, l'elemento della differenziazione ad interessi qualificati, che appartengono a tanti soggetti facenti parte di una comunità identificata in base ad un prevalente criterio territoriale ed evolvono in situazioni giuridiche tutelabili in giudizio, allorché l'attività conformativa della Pubblica Amministrazione incida in un determinato ambito geografico, modificandone l'assetto nelle sue caratteristiche non solo urbanistiche, ma anche paesaggistiche, ecologiche e di salubrità, e venga nel contempo denunciata come foriera di rischi per la salute.

Anche la giurisprudenza amministrativa sostiene che, ai fini della sussistenza delle condizioni dell'azione avverso provvedimenti lesivi dal punto di vista ambientale, il criterio della *vicinitas*, ovvero il fatto che il ricorrente viva abitualmente in prossimità del sito prescelto per la realizzazione dell'intervento o abbia uno stabile e significativo collegamento con esso, tenuto conto della portata delle possibili esternalità negative, rappresenta un elemento di per sé qualificante dell'interesse a ricorrere, non potendosi pretendere altresì la dimostrazione di un sicuro pregiudizio all'ambiente o alla salute ai fini della legittimazione e dell'interesse a ricorrere (da ultimo, Cons. Stato sez. II, 10 marzo 2021, n. 2056; Cons. Stato Sez. IV, 9 novembre 2020, n. 6862).

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

**Le massime sotto riportate comprendono anche quelle pubblicate nella Sezione in evidenza del sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), a cura del consigliere Giulia Ferrari.**

**(8)**

**La IV Sezione del Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte di giustizia UE la riduzione di aggi e compensi solo nei confronti degli operatori del gioco con apparecchi da intrattenimento e non di tutti gli operatori del settore del gioco.**

**[Consiglio di Stato, ordinanza, 16 luglio 2021, n. 5361 - Pres. Giovagnoli, Est. Gambato Spisani](#)**

E' rimessa alla Corte di giustizia la questione se sia compatibile con l'esercizio della libertà di stabilimento garantita dall'art. 49 del TFUE e con l'esercizio della libera prestazione di servizi garantita dall'art. 56 TFUE l'introduzione di una normativa quale quella contenuta nell'art. 1, comma 649, l. n. 190 del 2014, la quale riduca aggi e compensi solo nei confronti di una limitata e specifica categoria di operatori, ovvero solo nei confronti degli operatori del gioco con apparecchi da intrattenimento, e non nei confronti di tutti gli operatori del settore del gioco; se sia compatibile con il principio di diritto europeo della tutela del legittimo affidamento l'introduzione di una normativa quale quella sopra citata, contenuta all'art 1, comma 649, l. n. 190 del 2014, la quale per sole ragioni economiche ha ridotto nel corso della durata della stessa il compenso pattuito in una convenzione di concessione stipulata tra una società ed un'amministrazione dello Stato Italiano.

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

**(9)**

L'Adunanza plenaria si pronuncia sulla competenza territoriale del T.a.r. a decidere controversie relative a provvedimenti emanati da amministrazioni aventi sede in una circoscrizione di un diverso Tribunale ovvero da una autorità centrale, ma esplicanti effetti diretti limitati alla circoscrizione territoriale del Tribunale "periferico" medesimo, ai sensi dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, c.p.a., con particolare riguardo al decreto che dichiara inammissibile l'istanza di concessione della cittadinanza.

[Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, ordinanza 13 luglio 2021, n. 13 – Pres. Patroni Griffi, Est. Lotti](#)

La *ratio* sottesa al c.d. criterio dell'efficacia, previsto dall'art. 13, comma 1, secondo periodo, c.p.a., è quella di temperare il c.d. criterio della sede, secondo un più generale principio di prossimità e secondo una logica di decentramento, e radica quindi la competenza territoriale del Tribunale "periferico" in ordine ad atti emanati da amministrazioni aventi sede in una circoscrizione di un diverso Tribunale o di un'autorità centrale, ma esplicanti effetti diretti limitati alla circoscrizione territoriale del Tribunale "periferico" medesimo; è del pari competente il Tribunale amministrativo "periferico" nel caso di impugnazione di un atto emesso da un'autorità statale periferica, ancorché l'atto espliciti la sua efficacia non limitatamente al territorio di quella regione.

Il decreto di inammissibilità dell'istanza finalizzata ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana è emanato da autorità periferica dello Stato e ha effetti diretti limitati al solo ambito territoriale in cui ha sede il Tribunale, con la conseguenza che competente a decidere il ricorso proposto avverso tale decreto è il Tribunale nella cui circoscrizione territoriale ha sede l'organo statale periferico emanante, in conformità al precedente orientamento seguito da questo Consiglio di Stato.

Ha ricordato l'Adunanza plenaria che nel diritto processuale la competenza attiene, in prima approssimazione, ai rapporti tra uffici giudiziari

appartenenti alla medesima giurisdizione, ognuno investito di una certa "frazione di giurisdizione", secondo il riparto stabilito dal legislatore.

La pedissequa applicazione delle norme sull'attribuzione della giurisdizione e della competenza permette, in tal modo, di individuare quel "giudice naturale precostituito per legge", dal quale, ai sensi dell'art. 25 Cost., nessuno può essere distolto.

Più in specifico, si deve rilevare che, a differenza del processo civile – che conosce, com'è noto, tre criteri di attribuzione della competenza –, il processo amministrativo fa riferimento, in generale, a due soli parametri: la competenza territoriale e quella funzionale, entrambi espressamente definiti "inderogabili", pur residuando un'ulteriore ipotesi di competenza per materia, articolata territorialmente, disciplinata tra le ipotesi di competenza territoriale, inerente alle controversie riguardanti pubblici dipendenti (art. 13, comma 2, c.p.a.), le quali sono attribuite inderogabilmente al TAR nella cui circoscrizione vi è la sede di servizio.

Il rapporto tra i due criteri di competenza territoriale previsti dall'art. 13, comma 1, c.p.a. segue, dunque, una logica di complementarità e di reciproca integrazione: il criterio principale è quello della sede dell'autorità che ha adottato l'atto impugnato, ma nel caso in cui la potestà pubblicistica spieghi i propri effetti diretti esclusivamente nell'ambito territoriale di un Tribunale periferico, il criterio della sede cede il passo a quello dell'efficacia spaziale.

La conclusione si evince dalla parola «comunque» inserita nel secondo periodo della norma richiamata, atta ad indicare che si deve avere riguardo, per individuare il Tribunale amministrativo regionale competente per territorio, in primo luogo all'efficacia dell'atto: se questa è limitata ad una determinata Regione, sarà competente il Tribunale competente per tale Regione.

Naturalmente, se il criterio della sede e quello dell'efficacia spaziale dell'atto impugnato finiscano per coincidere, la controversia si radica nella competenza territoriale dello stesso T.A.R.

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

(10)

La III Sezione rimette all'Adunanza plenaria l'interpretazione del d.m. 4 maggio 2012 sui moduli transattivi per indennizzo conseguente a trasfusione con sangue infetto.

[Consiglio di Stato, sezione III, ordinanza 2 luglio 2021, n. 5052 – Pres. Lipari, Est. Veltri](#)

Sono rimesse all'Adunanza plenaria le seguenti questioni a) se la previsione dell'art. 5, comma 1, lett. b), d.m 4 maggio 2012 comprenda, o meno, nel proprio ambito applicativo, l'ipotesi della richiesta di adesione alla transazione formulata dall'erede del danneggiato da emotrasfusioni, il quale abbia fatto valere in giudizio la propria pretesa al risarcimento del danno *iure hereditario*; b) se il termine decennale contemplato dal citato art. 5, comma 1, lett. b), prevalga o meno sulle regole generali in materia di decorrenza e computo della prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento del danno extracontrattuale o se detto termine decennale individui l'ambito temporale entro il quale la pendenza del giudizio costituisce il necessario presupposto per l'ammissione alla transazione; c) se, in presenza di una norma sostanzialmente regolamentare statale ritenuta in contrasto con la norma legislativa primaria, il giudice amministrativo abbia il potere - dovere di disapplicare la disposizione regolamentare, anche ai fini del rigetto della domanda.

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

(11)

Il T.a.r. si pronuncia sul permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 103 del d.l. n. 34 del 2020.

[T.a.r. per il Piemonte, sezione I, sentenza 15 luglio 2021, n. 739 - Pres. Salamone, Est. Malanetto](#)

Il T.a.r. ha precisato che la normativa – d.l. n. 34/2020 - , occasionata dall'emergenza sanitaria, ha inteso favorire la coerenza tra titoli di soggiorno e posizioni lavorative in settori particolarmente afflitti dalla problematica dell'irregolarità diffusa e del lavoro nero; essa è stata concepita in particolare in favore di soggetti comunque legalmente entrati in Italia, non gravati da condanne o misure di allontanamento coatto, di fatto inseriti in un tessuto economico e tuttavia vulnerabili dal punto di vista della forza contrattuale e con l'obiettivo dichiarato di favorire coerenza tra la situazione lavorativa, pur esistente, e la condizione giuridica dei lavoratori. La normativa ha tralasciato ogni specifico coordinamento con la posizione dei richiedenti protezione internazionale (aspiranti allo *status* di rifugiato, quindi soggetti che reclamano il riconoscimento di un vero e proprio diritto soggettivo e non di un semplice titolo autorizzatorio) e ciò già appare incoerente con la realtà economica, essendo fatto notorio che molte di queste perone operano con modalità più o meno regolari proprio nel settore agricolo. Vero è che il richiedente protezione internazionale (...) è abilitato alla permanenza sul territorio nazionale sino alla definizione amministrativa della sua istanza nonché, ai sensi del combinato disposto degli artt. 7 e 35 bis del d.lgs. n. 25/2008, sino alla chiusura del contenzioso eventualmente instauratosi a seguito di un primo diniego, vero è ugualmente che (...) la posizione del soggetto in attesa di definizione della propria istanza di protezione internazionale o del successivo contenzioso è caratterizzata da una intrinseca "precarietà di lunga durata" che non ha alcuna coerenza con le esigenze lavorative; la normativa, infatti, pur ponendo termini apparentemente brevi, trattandosi ovviamente di termini tutti ordinatori, non offre alcun tipo di certezza all'interessato (...). Per di più, essendo la sua legittima permanenza destinata a cessare in forza di possibili decisioni sfavorevoli, la cui tempistica sfugge sostanzialmente al controllo dell'interessato, seguendo il ragionamento dell'amministrazione il richiedente protezione internazionale si trova esposto al rischio di vedersi opporre, in data odierna, la possibilità

di una legittima permanenza che lo escluderebbe dalla procedura di emersione, pur in presenza di tutte le altre condizioni e, respinta l'ultima istanza di ricorso, di trovarsi in una certa condizione di irregolarità avendo perso, non per sua colpa o scelta, la finestra temporale che lo abilitava ad avvalersi della procedura di emersione prevista dall'art. 103 co. 5 del d.l. n. 34/2020. Ne deriva il paradosso che un soggetto potenzialmente in possesso dei requisiti sostanziali sia per il riconoscimento dello *status* di rifugiato che di quelli per l'emersione, potrebbe, per mero difetto di coordinamento dei tempi delle procedure, non ottenere nessuno dei due o, seguendo le indicazioni dell'amministrazione, essere costretto a rinunciare al riconoscimento dello status di rifugiato senza aver avuto contezza del possibile esito definitivo dell'istanza. Siffatto effetto, indotto dall'interpretazione proposta dall'amministrazione, non pare al collegio potersi qualificare una coerente conseguenza della tassatività delle fattispecie di sanatoria, apparendo piuttosto un risultato arbitrario dovuto al mero mancato coordinamento tra procedimenti (coordinamento il cui obbligo incombe sull'amministrazione e non può certo essere fatto gravare sul privato, che non ha gestione di tempi e modi delle procedure). Pare quindi indispensabile una lettura della normativa che favorisca tale coordinamento, in una logica di rispetto sostanziale dei valori ed interessi dichiaratamente oggetto di tutela normativa e per altro anche dei presupposti valori costituzionali. (...) L'art. 103 co. 2, menzionando gli stranieri "con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito in altro titolo di soggiorno" non necessariamente si indirizza solo agli irregolari che non hanno inteso rinnovare o convertire il loro titolo di soggiorno ma, ragionevolmente, comprende anche coloro il cui titolo sia in attesa di rinnovo (e quindi indubbiamente scaduto ma con posizione non definitiva per le tempistiche amministrative di definizione della richiesta) e financo a coloro il cui titolo di soggiorno sia stato prorogato ex lege nel contesto pandemico (così come, correttamente, espressamente chiarito dalla circolare del Ministero dell'interno prot. 44360 del 19.6.2020 con riferimento ai titoli di soggiorno prorogati ex art. 103 d.l. n. 18/2020). In sostanza la normativa non ha inteso regolamentare i flussi migratori (non fosse altro perché indirizzata a soggetti già di fatto stabiliti sul territorio ed inseriti nel mercato – irregolare – del lavoro) ma semplicemente dare dignità

ai lavoratori e trasparenza ad un mercato particolarmente opaco, che produce una numerosa serie di ulteriori esternalità negative a livello collettivo, come resosi più evidente con l'esplosione della pandemia. Ancora la stessa amministrazione con la circolare 24 luglio 2020, ha ritenuto ammissibile, ai sensi dell'art. 103 co. 1 del d.l. n. 34/2020, che sia il datore di lavoro a presentare domanda di regolarizzazione per il lavoratore irregolare, ancorché si tratti di soggetto che ha presentato domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato; tale condizione non sarebbe in tal caso ostativa all'ottenimento di un titolo, se pur provvisorio. L'asimmetria delle soluzioni proposte (la richiesta di protezione internazionale non impedirebbe al datore di lavoro di regolarizzare una situazione di irregolarità che ha in modo determinante contribuito a creare ma impedirebbe al solo lavoratore, il cui margine di scelta sul punto è palesemente inconsistente, di vedere la propria posizione tutelata) finisce per aggravare il senso di contrasto con i valori costituzionali (tra tutti art. 3, parità di trattamento, art. 36, tutela del lavoratore) che l'interpretazione seguita in via amministrativa presenta.

## Consiglio di Stato - Pareri

(12)

**Ricorso per revocazione per mancata trasmissione delle controdeduzioni dell'amministrazione in sede di ricorso straordinario.**

[Consiglio di Stato, sezione I, 9 luglio 2021, n. 1213 – Pres. ed Est. Neri](#)

Nel ricorso straordinario la mancata trasmissione delle controdeduzioni dell'amministrazione o, più in generale, della relazione ministeriale alla parte ricorrente non può essere ricondotta all'errore di fatto revocatorio.

(13)

**Il regime della disciplina ad esaurimento dei massiofisoterapisti.**

[Consiglio di Stato, sezione I, 8 luglio aprile 2021, n. 1202 – Pres. Quadri, Est. Tucciarelli](#)

I massofisioterapisti non possono considerarsi professione sanitaria e sottolinea che la posizione dei ricorrenti non rientra nel campo di applicazione dell'articolo 1, commi 537 e 538 della legge n. 145/2018. Le norme consentono soltanto a coloro che svolgono o abbiano già svolto attività riconducibili ad una figura sanitaria, ovverosia lavoratori autonomi o dipendenti, per almeno 36 mesi negli ultimi dieci anni, la possibilità di continuare a svolgerle, a condizione che si iscrivano negli elenchi speciali ad esaurimento.

(14)

**La I Sezione si pronuncia sul carattere verticale della perequazione regionale.**

[Consiglio di Stato, sezione I, 5 luglio 2021, n. 1151 – Pres. Troiano, Est. Pezzuto](#)

Gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi. Da ciò deriva l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza la scelta legislativa di perequazione "verticale" effettuata in sede di riforma del

Titolo V della Costituzione mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

### **Normativa ed altre novità di interesse**

**(15)**

**Legge costituzionale** – Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica» (in G.U. n. 166 del 13 luglio 2021);

**(16)**

**Notiziario della Scuola Superiore della Magistratura n. 5/2021.**