



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 giustizia UE, sez. IV, 10 settembre 2020, C-367/19, sulla nozione di contratto pubblico a titolo oneroso e sulla possibilità o meno di rigettare una offerta che è pari a zero.

Corte costituzionale

2. Corte cost., 10 settembre 2020 n. 200, dichiara illegittime alcune norme della Regione Liguria in materia di concorsi ed assunzioni.

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

3. Cons. Stato, sez. IV, 16 settembre 2020, n. 5466, sulla natura inderogabile dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, in tema di distanza tra edifici;
4. Cons. Stato, sez. IV, 15 settembre 2020, n. 5454, rimette all'Adunanza plenaria la questione dell'applicabilità o meno nei confronti del curatore fallimentare degli obblighi di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006;
5. Cons. Stato, sez. IV, 11 settembre 2020, n. 5427, sulla irricevibilità di un appello avente ad oggetto dichiarazioni implicite di pubblica utilità;
6. Cons. Stato, sez. IV, 11 settembre 2020, n. 5258, sulla competenza funzionale del T.a.r. per il Lazio.

Normativa

7. Decreto-Legge 11 settembre 2020, n. 117 - Disposizioni urgenti per la pulizia e la disinfezione dei locali adibiti a seggio elettorale e per il regolare svolgimento dei servizi educativi e scolastici gestiti dai comuni. (GU Serie Generale n. 227 del 12-09-2020).

Entrata in vigore del provvedimento: 13/09/2020;

8. [Autorità Nazionale Anticorruzione - Delibera 29 luglio 2020](#) - Regolamento per la gestione del Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'articolo 213, comma 10, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, di cui alla delibera n. 861 del 2 ottobre 2019, modificato con decisione del Consiglio del 29 luglio 2020. (Delibera n. 721/2020). (GU Serie Generale n. 225 del 10-09-2020);
9. [Legge 14 agosto 2020, n. 113](#) - Disposizioni in materia di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni. (GU Serie Generale n. 224 del 09-09-2020).

Entrata in vigore del provvedimento: 24/09/2020.

Corte di giustizia dell'Unione europea

(1)

La Corte di giustizia UE si pronuncia sulla nozione di contratto pubblico a titolo oneroso e sulla possibilità o meno di rigettare una offerta che è pari a zero.

[Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione IV – sentenza 10 settembre 2020 \(causa C-367/19\) - Tax-Fin-Lex d.o.o. contro Ministrstvo za notranje zadeve con l'intervento di LEXPERA d.o.o.](#)

La Corte di giustizia Ue ha dichiarato che:

“L'articolo 2, paragrafo 1, punto 5, 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, come modificata dal regolamento delegato (UE) 2017/2365 della Commissione, del 18 dicembre 2017, deve essere interpretato nel senso che esso non costituisce un fondamento giuridico per il rigetto dell'offerta di un offerente

nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico per il solo motivo che il prezzo proposto nell'offerta è di EUR 0".

Corte costituzionale

(2)

La Corte costituzionale dichiara illegittime alcune norme della Regione Liguria in materia di concorsi ed assunzioni.

[Corte costituzionale – sentenza 10 settembre 2020 n. 200 – Pres. Morelli, Red. Sciarra](#)

La Corte costituzionale:

“riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019), nella parte in cui ha sostituito l'art. 16, comma 11, della legge della Regione Liguria 25 marzo 1996, n. 15 (Norme sull'assunzione agli impieghi regionali);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 e dell'intera legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica);

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 51, primo comma, 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, nella parte in cui ha sostituito l'art. 16,

comma 9, della legge reg. Liguria n. 15 del 1996, promossa, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, nella parte in cui ha sostituito l'art. 16, comma 10, della legge reg. Liguria n. 15 del 1996, promossa, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe”.

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

Le massime e le relative appendici sono state redatte dall'Ufficio Studi, massimario e formazione.

(3)

La IV sezione precisa la natura inderogabile dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che prescrive la distanza di dieci metri tra edifici antistanti costruiti per la prima volta.

[Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 16 settembre 2020, n. 5466 – Pres. Poli, Est. Loria](#)

La costante giurisprudenza ha affermato che la disposizione contenuta nell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che prescrive la distanza di dieci metri che deve sussistere tra edifici antistanti, ha carattere inderogabile, poiché si tratta di norma imperativa, la quale predetermina in via generale ed astratta le distanze tra le costruzioni, in considerazione delle esigenze collettive connesse ai bisogni di igiene e di sicurezza; tali distanze sono coerenti con il perseguimento dell'interesse pubblico e non già con la tutela del diritto

dominicale dei proprietari degli immobili finitimi alla nuova costruzione, tutela che è invece assicurata dalla disciplina predisposta, anche in tema di distanze, dal codice civile.

La disposizione dell'art. 9 n. 2 d.m. n. 1444 riguarda "nuovi edifici", intendendosi per tali gli edifici (o parti e/o sopraelevazioni di essi: Cons. Stato, sez. IV, 4 agosto 2016 n. 3522) "costruiti per la prima volta" e non già edifici preesistenti, per i quali, in sede di fedele ricostruzione, non avrebbe senso prescrivere distanze diverse.

La distanza minima di dieci metri fra pareti finestrate va rispettata anche in caso di interventi di recupero dei sottotetti a fini abitativi. Infatti, mentre l'esistenza di pareti non finestrate poste a distanza inferiore a dieci metri non compromette la salubrità degli ambienti posti all'interno degli edifici che si fronteggiano, e non costituisce fatto contrastante con il più volte menzionato art. 9, con l'apertura di nuove finestre si pongono a rischio i valori di stampo pubblicistico tutelati dalla norma e si concretizza quindi la violazione.

Anche la Corte costituzionale, del resto, nel dichiarare inammissibile (ord. n. 173 del 25 maggio 2011) la questione di legittimità sollevata in relazione all'art. 64, comma 2, della legge regionale della Regione Lombardia n. 12 del 2005, ha precisato che la disposizione della legge regionale deve interpretarsi nel senso che essa consente la deroga dei parametri e indici urbanistici ed edilizi di cui al regolamento locale ovvero al piano regolatore comunale, fatto salvo il rispetto della disciplina sulle distanze tra fabbricati, essendo quest'ultima materia inerente all'ordinamento civile (disciplina della proprietà) e rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ribadendo in tal modo la valenza pubblicistica e inderogabile degli standard previsti dal d.m. cit.

La IV sezione rimette all'Adunanza plenaria la questione dell'applicabilità o meno nei confronti del curatore fallimentare degli obblighi di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006.

[Consiglio di Stato, sez. IV, ordinanza 15 settembre 2020, n. 5454 – Pres. Maruotti, Est. D'Angelo](#)

L'art. 192 del d.lgs. 152/2016 esplicita il principio comunitario del “chi inquina paga” contenuto nella direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, e stabilisce che - in tema di abbandono di rifiuti – risponda ‘chiunque’ abbia effettuato l’abbandono, il ‘deposito incontrollato’ o ‘l'immissione dei rifiuti’, in solido con il proprietario del suolo (e con i titolari dei diritti reali di godimento), rispetto al quale deve esservi un adeguato accertamento della sua responsabilità da effettuarsi in contraddittorio, ancorché basato su presunzioni, e secondo criteri di ragionevole esigibilità, coerenti con il principio colpevolistico, per il quale rilevano non solo le condotte attive dolose, ma anche quelle omissive colpose, caratterizzate dalla negligenza.

Quanto all'individuazione dei soggetti imputabili della responsabilità del recupero o dello smaltimento dei rifiuti e del ripristino dello stato dei luoghi, è stato anche sottolineato che la relativa ordinanza non ha finalità sanzionatoria o ripristinatoria e pertanto può essere imposta a prescindere dall'individuazione dell'eventuale responsabile (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 8656/2019 e n. 1509/2016).

In sostanza, l'ordine di rimozione dei rifiuti può essere adottato anche nei confronti del proprietario o del detentore incolpevole.

In questo quadro, risulta tuttavia controverso se anche il curatore fallimentare, nel caso in cui la società proprietaria dell'area sia stata dichiarata fallita, possa essere destinatario degli obblighi di cui al citato art. 192.

Una prima tesi evidenzia che il curatore fallimentare, con riferimento ai beni del soggetto fallito, non può essere destinatario del provvedimento che impone la rimozione dei rifiuti, in quanto il curatore non può essere considerato alla stregua di un soggetto "subentrato nei diritti" della società fallita, anche perché la società dichiarata fallita conserverebbe la propria soggettività giuridica e rimarrebbe titolare del proprio patrimonio.

Il curatore del fallimento, pertanto, pur potendo subentrare in specifiche posizioni negoziali del fallito (cfr. l'art. 72 r.d. n. 267/1942), in via generale non sarebbe rappresentante, né successore del fallito, ma terzo subentrante nell'amministrazione del suo patrimonio per l'esercizio di poteri conferitigli dalla legge (cfr. Cass. civ., sez. I, n. 3926/1980).

Ritiene, tuttavia, la Sezione che vada preferita l'opposta opzione interpretativa, secondo cui la presenza dei rifiuti in un sito industriale e la posizione di detentore degli stessi, acquisita dal curatore dal momento della dichiarazione del fallimento dell'impresa, comporta la sua possibile legittimazione passiva all'ordine di rimozione.

In sostanza, nella predetta situazione la responsabilità alla rimozione non potrebbe di certo essere riferita all'impresa, in quanto non più in attività.

Conseguentemente, l'unica interpretazione compatibile con il sistema delineato dal decreto legislativo n. 152 del 2006 e con il diritto europeo, ispirati entrambi ai principi di prevenzione e di responsabilità, sarebbe quella che consenta all'Amministrazione di disporre misure appropriate nei confronti dei detentori o dei gestori – 'comunque denominati' - dei rifiuti prodotti dall'impresa cessata.

L'elemento decisivo è il carattere materiale della detenzione dei rifiuti.

In tale contesto, la detenzione dei rifiuti fa quindi sorgere automaticamente un'obbligazione avente un duplice contenuto: il divieto di abbandonare i rifiuti e l'obbligo di smaltire gli stessi.

Solo chi non è detentore dei rifiuti, come il proprietario incolpevole del terreno su cui gli stessi siano collocati, può, in definitiva, invocare la cd 'esimente interna' prevista dall'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Nel quadro sopra delineato, la curatela fallimentare, che ha la custodia dei

beni del fallito, anche quando non prosegue l'attività imprenditoriale, non può evidentemente avvantaggiarsi dell'esimente di cui all'art. 192, lasciando abbandonati i rifiuti risultanti dall'attività imprenditoriale dell'impresa cessata. Nella qualità di detentore dei rifiuti secondo il diritto comunitario, il curatore fallimentare sarebbe perciò obbligato a metterli in sicurezza e a rimuoverli, avviandoli allo smaltimento o al recupero.

Ciò premesso, stante l'esposto contrasto giurisprudenziale ed in considerazione, ad ogni buon conto, della particolare rilevanza (attuale e prospettica) della questione, il Collegio ha ritenuto opportuno, ai sensi dell'art. 99, comma 1, c.p.a., deferire l'affare all'Adunanza plenaria.

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

(5)

La IV sezione si è pronunciata sulla irricevibilità di un appello relativo a controversia avente ad oggetto dichiarazioni implicite di pubblica utilità.

[Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 11 settembre 2020, n. 5427 – Pres. Poli, Est. Spagnoletti](#)

La IV Sezione ha dichiarato irricevibile l'appello relativo ad una sentenza stata pubblicata e notificata durante il periodo di sospensione eccezionale dei termini processuali - sancita dagli artt. 84, comma 1, d.l. n. 18 del 2020 convertito in l. n. 27 del 2020 e 36, d.l. n. 23 del 2020 convertito in l. n. 40 del 2020, venuto a scadere il 3 maggio 2020.

E' pacifico che alle controversie aventi ad oggetto atti delle procedure espropriative, quali le dichiarazioni di pubblica utilità anche implicite nella approvazione di opere pubbliche o strumenti urbanistici attuativi, si

applicano (sin dalla vigenza dell'art. 19, d.l. n. 67 del 1997 e successivamente dell'art. 23 bis l. TAR), le speciali disposizioni che dimezzano tutti i termini processuali, inclusi quelli per proporre appello, anche se invocati per la prima volta in sede di gravame e senza che possa essere concesso il beneficio della rimessione in termini per errore scusabile (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, n. 5066 del 2018; n. 4661 del 2017; sez. V, n. 6099 del 2014; n. 1218 del 2013; sez. IV, n. 9376 del 2010; sez. V, n. 4804 del 2008).

(6)

La IV sezione ha accolto un appello cautelare ritenendo sussistente la competenza funzionale del T.a.r. per il Lazio.

[Consiglio di Stato, sez. IV, ordinanza 11 settembre 2020, n. 5258 – Pres. Poli, Est. Spagnoletti](#)

La Sezione ha ritenuto sussistente la competenza funzionale del T.ar. per il Lazio in quanto l'art. 47 c.p.a. esclude espressamente dal regime del riparto di affari interni tra sede principale e sezioni staccate dei T.a.r. le cause menzionate dall'art. 14 c.p.a.; l'art. 14, comma 3, ricomprende nel suo ambito applicativo anche le cause di cui all'art. 119 c.p.a.

E', inoltre, assodato che la controversia è assoggettata al rito speciale di cui all'art. 119 c.p.a. (*ex plurimis* Cons. Stato, sez. V, n. 2811 del 2015).

Con riferimento agli effetti immediati e diretti dei provvedimenti gravati, la Sezione ha osservato che questi ultimi hanno per destinataria una società con sede legale in Roma e per oggetto un compendio immobiliare dismesso ubicato nel tenimento del Comune di Roma, e quindi si producono, ai sensi degli artt. 13, comma 1, secondo periodo, e 47, comma 1, c.p.a., nella circoscrizione del T.a.r. per il Lazio sede di Roma.

Normativa ed altre novità di interesse

(7)

[Decreto-Legge 11 settembre 2020, n. 117](#) - Disposizioni urgenti per la pulizia e la disinfezione dei locali adibiti a seggio elettorale e per il regolare svolgimento dei servizi educativi e scolastici gestiti dai comuni. (GU Serie Generale n. 227 del 12-09-2020).

Entrata in vigore del provvedimento: 13/09/2020;

(8)

[Autorità Nazionale Anticorruzione - Delibera 29 luglio 2020](#) - Regolamento per la gestione del Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'articolo 213, comma 10, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, di cui alla delibera n. 861 del 2 ottobre 2019, modificato con decisione del Consiglio del 29 luglio 2020. (Delibera n. 721/2020). (GU Serie Generale n. 225 del 10-09-2020);

(9)

[Legge 14 agosto 2020, n. 113](#) - Disposizioni in materia di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni. (GU Serie Generale n. 224 del 09-09-2020).

Entrata in vigore del provvedimento: 24/09/2020.