



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

Indice

Corte costituzionale

1. Corte costituzionale, 28 ottobre 2021, n. 201, vietata la sanatoria delle opere realizzate in mancanza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità dalla stessa.

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

2. C.g.a., sez. giur., 28 ottobre 2021, n. 972, sull'applicazione dei principi espressi dalla Corte di giustizia UE del 6 ottobre 2021 (C-561/19), circa i presupposti per un secondo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE dopo un primo rinvio pregiudiziale nella medesima causa;
3. Cons. Stato, sez. V, 27 ottobre 2021, n. 7219, sulla disciplina transitoria del divieto di affidamento delle concessioni autostradali scadute o in scadenza mediante ricorso alla procedura della finanza di progetto;
4. Cons. Stato, sez. IV, 25 ottobre 2021, n. 7138, all'Adunanza plenaria alcune questioni sulla consumazione dei mezzi di impugnazione, rinnovazione della notifica e proposizione di nuovi motivi;
5. Cons. Stato, sez. IV, 25 ottobre 2021, n. 7136, sull'interesse ad impugnare i titoli edilizi;
6. T.a.r. per il Veneto, sez. I, 25 ottobre 2021, n. 1261, in tema di trasporto pubblico locale;
7. T.a.r. per la Calabria, sez. I, 25 ottobre 2021, n. 1866, ai sensi dell'art. 11, comma 3, c.p.a., solleva d'ufficio innanzi alle sezioni unite della Corte di cassazione conflitto negativo di giurisdizione in tema di affidamento di servizi pubblici.

Normativa ed altre novità di interesse

8. **Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica – Decreto 12 agosto 2021, n. 148 – Regolamento recante modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici, da adottare ai sensi dell’articolo 44 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (in G.U. n. 256 del 26 ottobre 2021; in vigore dal 10 novembre 2021);**
9. **Legge 21 ottobre 2021, n. 147 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, recante misure urgenti in materia di crisi d’impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia (in G.U. n. 254 del 23 ottobre 2021; in vigore dal 24 ottobre 2021).**

Corte costituzionale

(1)

La disciplina delle opere di sbarramento idrico – come le dighe, gli impianti a fini antincendio e per l’innnevamento artificiale delle piste da sci – assegnate alle Regioni in base alla loro dimensione, non può prevedere la sanatoria di opere che siano state realizzate in mancanza dell’autorizzazione paesaggistica o in difformità dalla stessa.

[Corte costituzionale, sentenza 28 ottobre 2021, n. 201, Pres. Coraggio, Est. Barbera](#)

La Corte costituzionale, pur ribadendo la competenza delle Regioni in materia di opere di sbarramento idrico di minori dimensioni, con riferimento sia alla loro costruzione che alla vigilanza delle stesse, dichiara l’incostituzionalità – tra gli altri – dell’articolo 11 della legge veneta n. 23 del 2020 (che aveva consentito ai proprietari o ai gestori di dighe precedentemente «non denunciate» o «realizzate in difformità dai progetti approvati» di regolarizzarle).

La Corte ha ritenuto che questa previsione contrasti con la tutela dell'ambiente perché l'ampio e indistinto riferimento alle opere abusive che essa contiene è idoneo a farvi rientrare anche quelle realizzate in assenza o in violazione dell'autorizzazione paesaggistica, delle quali, quindi, finisce per consentire una "sanatoria".

La regolarizzazione delle opere sotto il profilo paesaggistico – ha spiegato la Corte - concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ed è perciò riservata alla competenza del legislatore statale, che l'ha consentita nelle sole e tassative ipotesi previste dal codice dei beni culturali.

L'ampliamento di tali ipotesi ad opera della regione Veneto costituisce, pertanto, violazione di un istituto di protezione ambientale uniforme, valido in tutto il territorio nazionale.

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, a cura del consigliere Giulia Ferrari.

(2)

Il C.g.a. si pronuncia sull'applicazione dei principi espressi dalla Corte di giustizia UE del 6 ottobre 2021 (C-561/19), circa i presupposti per un secondo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE dopo un primo rinvio pregiudiziale nella medesima causa.

Consiglio di giustizia amministrativa per la regione Siciliana, sezione giurisdizionale, sentenza 28 ottobre 2021, n. 972 – Pres. de Nictolis, Est. Prospero

Secondo la giurisprudenza europea il giudice nazionale non può essere esonerato dall'obbligo di rinvio pregiudiziale per il solo motivo che ha già adito la Corte in via pregiudiziale nell'ambito del medesimo procedimento nazionale. Tuttavia, esso può astenersi dal sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte per motivi d'irricevibilità stabiliti dal diritto processuale nazionale, purché siano rispettati i principi di equivalenza e di effettività. Il principio di equivalenza richiede che la complessiva disciplina dei ricorsi si applichi indistintamente ai ricorsi fondati sulla violazione del diritto dell'Unione e a quelli simili fondati sulla violazione del diritto interno. Quanto al principio di effettività, le norme processuali nazionali non devono essere tali da rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione". E nel caso specifico, ad esonerare il giudice nazionale da un nuovo rinvio pregiudiziale, ricorre proprio una ragione di irricevibilità stabilita dal diritto nazionale e rispettosa dei principi di equivalenza e di effettività: in quanto il processo si è svolto per due gradi di giudizio sulla base di dedotte e non contestate circostanze fattuali, e segnatamente l'esservi un accreditamento da parte di un organismo avente sede fuori dall'Unione europea, mentre solo in vista della discussione finale della causa la parte ha irricevibilmente sottoposto una questione di astratto diritto del tutto diversa e svincolata dai fatti di causa, e cioè la possibilità per un operatore economico stabilito in un dato Stato membro, di conseguire l'accreditamento da parte di un Organismo avente sede in uno Stato UE diverso da quello di stabilimento.

La sezione V si pronuncia sulla disciplina transitoria del divieto di affidamento delle concessioni autostradali scadute o in scadenza mediante ricorso alla procedura della finanza di progetto.

[Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 27 ottobre 2021, n. 7219 – Pres. Caringella, Est. Barreca](#)

Va respinta la richiesta dell'appellante di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 178, comma 8 *bis*, del d.lgs. n. 50 del 2016 (che detta il divieto di affidamento delle concessioni autostradali scadute o in scadenza mediante ricorso alla procedura della finanza di progetto), nei limiti in cui - per quanto è rilevante nel caso di specie - la disposizione è applicata non "a regime", ma alle concessioni autostradali scadute alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 50 del 2016 od in scadenza nei ventiquattro mesi successivi.

(4)

La sezione IV rimette all'Adunanza plenaria alcune questioni sulla consumazione dei mezzi di impugnazione e, in pendenza dei termini di impugnazione, rinnovazione della notifica o proposizione di nuovi motivi.

[Consiglio di Stato, sezione IV, ordinanza 25 ottobre 2021, n. 7138, Pres. Maruotti, Est. Di Carlo](#)

Sono rimesse all'Adunanza plenaria le questioni: a) se nel processo amministrativo trovi applicazione e in che limiti il principio di consumazione

dei mezzi di impugnazione; b) più in particolare, se alla medesima parte processuale sia consentito rinnovare la notificazione al solo scopo di emendare vizi dell'atto che ne determinano la nullità o la tardività del suo deposito, oppure se il rinnovo in questione sia consentito anche a prescindere dall'emenda di un vizio e senza apparente ragione, purché sia ancora pendente il termine per impugnare e non sia stata emessa dal giudice una pronuncia di irricevibilità o di improcedibilità dell'impugnazione; c) se alla parte sia consentito proporre nuovi motivi di impugnazione - al di là dei casi previsti di proposizione dei motivi aggiunti - purché sia ancora pendente il termine per impugnare e non sia stata emessa dal giudice una pronuncia di irricevibilità o di improcedibilità dell'impugnazione; d) quale sia la corretta interpretazione del combinato disposto di cui agli artt. 94, comma 1, e 45, comma 1, c.p.a., e se cioè - quando si stabilisce che "il ricorso deve essere depositato nella segreteria del giudice adito, a pena di decadenza, entro trenta giorni dall'ultima notificazione ai sensi dell'art. 45..." e che "Il ricorso e gli altri atti processuali soggetti a preventiva notificazione sono depositati nella segreteria del giudice nel termine perentorio di trenta giorni, decorrente dal momento in cui l'ultima notificazione dell'atto stesso si è perfezionata anche per il destinatario" - essi vadano interpretati nel senso che - purché sia ancora pendente il termine per impugnare e non sia stata emessa dal giudice una pronuncia di irricevibilità o di improcedibilità dell'impugnazione - il ricorso possa essere oggetto di nuova notificazione (ai fini di individuare 'l'ultima notificazione dell'atto che si è perfezionata anche per il destinatario') solo per emendare vizi dell'atto o della sua notificazione o del suo deposito, ovvero se, al contrario, sia possibile per la medesima parte prescindere dalla suddetta emenda.

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

La sezione si pronuncia sulla consistenza dell'interesse ad agire in caso di impugnativa di titoli edilizi.

[Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 25 ottobre 2021, n. 7136 – Pres. Poli, Est. Verrico](#)

Una società immobiliare che contesti la legittimità di un titolo edilizio rilasciato a società concorrente per la realizzazione di un complesso residenziale deve dimostrare la sussistenza dell'interesse ad agire ovvero che dalla realizzazione del compendio derivi un danno effettivo alla propria posizione soggettiva (nella specie era emerso, dall'esame dei bilanci della società ricorrente, che la realizzazione del compendio non aveva prodotto diminuzioni di valore ma al contrario aveva agevolato la vendita di appartamenti della società ricorrente a seguito della intervenuta riqualificazione della zona).

Si veda C.g.a., sentenza non definitiva del 27 luglio 2021, n. 759, oggetto di News US n. 72 del 9 settembre 2021, che ha rimesso all'Adunanza plenaria la questione sulla legittimazione ad impugnare il titolo edilizio.

(6)

Il T.a.r. si pronuncia sulla disciplina del trasposto pubblico locale e sull'applicazione delle tariffe agevolate o ridotte oltre le specifiche categorie di utenza.

[T.a.r. per il Veneto, sezione I, sentenza 25 ottobre 2021, n. 1261, Pres. Filippi, Est. Mielli](#)

Nella disciplina del trasporto pubblico locale, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 422 del 1997, è ammissibile l'applicazione di tariffe agevolate o ridotte oltre che per specifiche categorie di utenza, anche per specifiche situazioni territoriali, prevedendosi la copertura del mancato introito derivante al gestore del servizio con altre fonti.

Tale conclusione deriva dall'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 422 del 1997, il quale ammette che gli enti locali possano prevedere servizi aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla regione, con oneri a carico dei propri bilanci.

Tali somme rappresentano un'integrazione volta a compensare un'agevolazione o mitigazione tariffaria che il gestore si impegna a praticare, e costituiscono il ripiano dei mancati introiti dovuti all'agevolazione tariffaria applicata in favore della propria cittadinanza che permette di mantenere basso, ovvero poco più alto di quello urbano, il livello delle tariffe suburbane.

Non si tratta di un indebito aiuto di stato ad un'impresa di trasporti in violazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, essendosi in presenza di un obbligo che il gestore, "ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura, né alle stesse condizioni" e che deve essere remunerato ai sensi dell'art. 2 del regolamento 1191/69/CEE.

(7)

Il T.a.r., ai sensi dell'art. 11, comma 3, c.p.a., solleva d'ufficio innanzi alle sezioni unite della Corte di cassazione conflitto negativo di giurisdizione in tema di affidamento di servizi pubblici.

[T.a.r. per la Calabria, sezione I, ordinanza 25 ottobre 2021, n. 1866 – Pres. Pennetti, Est. Levato](#)

Il T.a.r. ha chiarito che secondo il costante orientamento del giudice del riparto *“costituisce principio generale che nelle procedure ad evidenza pubblica aventi ad oggetto l’affidamento di servizi pubblici, spetta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione di comportamenti ed atti assunti prima dell’aggiudicazione e nella successiva fase compresa tra l’aggiudicazione e la stipula dei singoli contratti, mentre la giurisdizione spetta al giudice ordinario nella successiva fase contrattuale, concernente l’esecuzione del rapporto (Cass. civ., sez. un., n. 12902 del 13). La giurisdizione del giudice ordinario, quale giudice dei diritti, diviene difatti pienamente operativa nella fase aperta dalla stipula del contratto, nella quale si è entrati a seguito della conclusione - con l’aggiudicazione - di quella pubblicistica: questa seconda fase, pur strettamente connessa con la precedente, e ad essa consequenziale, ha inizio con l’incontro delle volontà delle parti per la stipulazione del contratto e prosegue con tutte le vicende in cui si articola la sua esecuzione, infatti, i contraenti - p.a. e privato - si trovano in una posizione paritetica e le rispettive situazioni soggettive si connotano del carattere, rispettivamente, di diritti soggettivi ed obblighi giuridici a seconda delle posizioni assunte in concreto. Sicché è proprio la costituzione di detto rapporto giuridico di diritto comune a divenire l’altro spartiacque fra le due giurisdizioni, quale primo atto appartenente a quella ordinaria, nel cui ambito rientra con la disciplina posta dall’art. 1321 c.c. e segg.; e che perciò comprende non soltanto quella positiva sui requisiti (art. 1325 c.c. e segg.) e gli effetti (art. 1372 c.c. , e segg.), ma anche l’intero spettro delle patologie ed inefficacie negoziali, siano esse inerenti alla struttura del contratto, siano esse estranee e/o alla stessa sopravvenute”*.

Diversamente dagli assunti espressi dalla Corte d’appello ed in applicazione dei richiamati canoni ermeneutici, la vicenda in esame non involge l’esercizio della potestà di autotutela della p.a. né ha ad oggetto un provvedimento amministrativo, riguardando di contro il rapporto paritetico tra le parti a valle dell’aggiudicazione e, nello specifico, il contratto perfezionato tra l’I.n.p.s. e la ricorrente, risolto dall’Istituto previdenziale per mancata

accettazione della consegna dei lavori e del quale la medesima ricorrente ne prospetta la nullità.

Normativa ed altre novità di interesse

(8)

[Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica – Decreto 12 agosto 2021, n. 148](#) – Regolamento recante modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici, da adottare ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (in G.U. n. 256 del 26 ottobre 2021; in vigore dal 10 novembre 2021).

(9)

[Legge 21 ottobre 2021, n. 147](#) – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, recante misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia (in G.U. n. 254 del 23 ottobre 2021; in vigore dal 24 ottobre 2021).