



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

## **Indice**

### **Corte giustizia dell'Unione europea,**

1. Corte giustizia Ue, sez. VI, 16 luglio 2020, interventi pubblici e rispetto dell'habitat naturale.

### **Corte costituzionale**

2. Corte cost. 29 luglio 2020 n. 172, sulla qualifica di guardia giurata ittica volontaria;
3. Corte cost. 24 luglio 2020, n. 164, sull'accesso ad incarichi di elevata responsabilità nelle Agenzie fiscali;
4. Corte cost. 23 luglio 2020 n. 159, sulla competenza legislativa in materia di mobilità volontaria.

### **Corte di cassazione**

5. Corte cass., sez. un., 30 luglio 2020 n. 16460, giurisdizione in materia di accreditamento delle strutture sanitarie;
6. Corte cass., sez. un., 30 luglio 2020, n. 16457, sulla giurisdizione in caso di revoca dei contributi pubblici;
7. Corte cass, sez. un., 16 luglio 2020 n. 15196, sulla sospensione cautelare dei magistrati.

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

8. [Cons. Stato, sez. III, dec., 31 luglio 2020, n. 4574](#), sospesa in via monocratica la decisione sulla accessibilità ai verbali espressi dal comitato tecnico scientifico sull'emergenza epidemiologica da Covid 19;
9. [Cons. Stato, sez. II, 27 luglio 2020, n. 4774](#), sull'agibilità dei manufatti o dei locali dove si intende svolgere un'attività commerciale
10. [Cons. Stato, sez. IV, 23 luglio 2020, n. 4709](#), sul risarcimento del danno conseguente alla occupazione senza titolo di un terreno;
11. [T.a.r. per il Lazio, sez. II quater, 28 luglio 2020, n. 8821](#), sulle omesse dichiarazioni nelle gare pubbliche;
12. [T.a.r. per il Lazio, sezione II quater, 22 luglio 2020, n. 8615](#), sull'accessibilità ai verbali espressi dal comitato tecnico scientifico sull'emergenza epidemiologica da Covid 19.

## Normativa

13. [Decreto-Legge 30 luglio 2020, n. 83 \(in G.U. n. 190 del 30 luglio 2020; in vigore dal 30 luglio 2020\)](#) – Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020;
14. [Autorità Nazionale Anticorruzione](#) – Regolamento 1° luglio 2020 (in G.U. n. 185 del 24 luglio 2020) – Regolamento sulla organizzazione e sul funzionamento della Camera Arbitrale;
15. [Ministro per la Pubblica Amministrazione](#) – [Circolare 24 luglio 2020 n. 3](#) – Indicazioni per il rientro in sicurezza sui luoghi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

## Corte di giustizia dell'Unione europea

**(1)**

La Corte di giustizia Ue si è pronunciata sulle condizioni di realizzabilità di interventi pubblici in relazione al rispetto dell'habitat naturale.

[Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione VI – sentenza 16 luglio 2020 \(causa C-411/19\)](#)

La Corte di giustizia Ue ha dichiarato:

1) *L'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che consente la prosecuzione, per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, della procedura di autorizzazione di un piano o di un progetto la cui incidenza su una zona speciale di conservazione non possa essere mitigata e sul quale l'autorità pubblica competente abbia già espresso parere negativo, a meno che non esista una soluzione alternativa che comporta minori inconvenienti per l'integrità della zona interessata, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.*

2) *Qualora un piano o un progetto abbia formato oggetto, in applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, di una valutazione negativa quanto alla sua incidenza su una zona speciale di conservazione e lo Stato membro interessato abbia comunque deciso, ai sensi del paragrafo 4 di detto articolo, di realizzarlo per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, l'articolo 6 di tale direttiva dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale la quale consente che detto piano o progetto, dopo la sua valutazione negativa ai sensi del paragrafo 3 di detto articolo e prima della sua adozione definitiva in applicazione del paragrafo 4 del medesimo, sia completato con misure di mitigazione della sua incidenza su tale zona e che la valutazione di detta incidenza venga proseguita. L'articolo 6 della direttiva 92/43 non osta invece, nella stessa ipotesi, a una normativa che consente di definire le misure di compensazione nell'ambito della medesima decisione, purché siano soddisfatte anche le altre condizioni di attuazione dell'articolo 6, paragrafo 4, di tale direttiva.*

3) *La direttiva 92/43 dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale che prevede che il soggetto proponente realizzi uno studio dell'incidenza del piano o del progetto di cui trattasi sulla zona speciale di conservazione interessata, sulla base del quale l'autorità competente procede alla valutazione di tale incidenza. Tale direttiva osta invece a una normativa nazionale*

*che consente di demandare al soggetto proponente di recepire, nel piano o nel progetto definitivo, prescrizioni, osservazioni e raccomandazioni di carattere paesaggistico e ambientale dopo che quest'ultimo abbia formato oggetto di una valutazione negativa da parte dell'autorità competente, senza che il piano o il progetto così modificato debba costituire oggetto di una nuova valutazione da parte di tale autorità.*

*4) La direttiva 92/43 dev'essere interpretata nel senso che essa, pur lasciando agli Stati membri il compito di designare l'autorità competente a valutare l'incidenza di un piano o di un progetto su una zona speciale di conservazione nel rispetto dei criteri enunciati dalla giurisprudenza della Corte, osta invece a che una qualsivoglia autorità prosegua o completi tale valutazione, una volta che quest'ultima sia stata realizzata.*

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

## **Corte costituzionale**

**(2)**

**La Corte si è pronunciata sulla legittimità delle norme della Regione Lazio che prevedono che il rilascio e il rinnovo della qualifica di guardia giurata ittica volontaria può essere riconosciuto a coloro che abbiano riportato condanne per «reati puniti con la sola pena pecuniaria».**

**[Corte costituzionale – sentenza 29 luglio 2020 n. 172 – Pres. Cartabia, Red. Coraggio](#)**

La Corte costituzionale ha dichiarato:

*l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera g), della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale).*

**(3)**

**La Corte si è pronunciata sul potere delle Agenzie fiscali di istituire posizioni organizzative di elevata responsabilità (POER), caratterizzate da marcati poteri di natura dirigenziale e destinate ad essere ricoperte con procedure selettive interne.**

**[Corte costituzionale, sentenza 23 giugno 2020, n. 121 – Pres. Cartabia, Red. Morelli](#)**

Con l'art. 1, comma 93, della legge n. 205 del 2017, il legislatore, alla lettera a), ha consentito alle Agenzie fiscali, attraverso sostanziali modifiche ai rispettivi regolamenti di amministrazione, di istituire le POER, i cui titolari possono essere chiamati a svolgere incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, compresa la responsabilità di uffici operativi di livello non dirigenziale. L'istituzione delle POER deve avvenire nei limiti del risparmio di spesa conseguente alla riduzione di posizioni dirigenziali.

Il giudice rimettente ha evidenziato che le POER istituite dalle disposizioni censurate costituiscono «una vera e propria funzione e/o fascia superiore», i cui poteri sarebbero «del tutto estranei» a quelli «tipici della terza area» e «più propriamente tipici» della qualifica dirigenziale.

Il presupposto da cui muove il giudice *a quo* è errato, secondo la Corte, in quanto un sistema capillare di strutture, quali articolazioni interne di uffici di livello dirigenziale, destinate ad operare in ambiti territoriali o funzionali ristretti, e quindi rispettivamente più vicine alle relative realtà socio-economiche o più specializzate. Secondo tale disegno normativo, le posizioni di vertice di tali strutture trovano la loro collocazione in un contesto di rapporti gerarchici che fanno capo a dirigenti di primo e di secondo livello,

cui vengono riservate effettive e sostanziali funzioni dirigenziali e il cui numero viene in conseguenza ridotto: le POER, infatti, sono istituite «nei limiti del risparmio di spesa conseguente alla riduzione di posizioni dirigenziali» (art. 1, comma 93, lettera a, della legge n. 205 del 2017).

E' stato previsto un sistema capillare di strutture, quali articolazioni interne di uffici di livello dirigenziale, destinate ad operare in ambiti territoriali o funzionali ristretti, e quindi rispettivamente più vicine alle relative realtà socio-economiche o più specializzate. Secondo tale disegno normativo, le posizioni di vertice di tali strutture trovano la loro collocazione in un contesto di rapporti gerarchici che fanno capo a dirigenti di primo e di secondo livello, cui vengono riservate effettive e sostanziali funzioni dirigenziali e il cui numero viene in conseguenza ridotto: le POER, infatti, sono istituite «nei limiti del risparmio di spesa conseguente alla riduzione di posizioni dirigenziali» (art. 1, comma 93, lettera a, della legge n. 205 del 2017).

L'assetto organizzativo così delineato dalle norme censurate è incompatibile con l'attribuzione di funzioni dirigenziali ai titolari delle POER e, inoltre, vi è una disomogeneità tra i compiti dei titolari delle POER e quelli dei dirigenti.

Per questi motivi, la Corte costituzionale ha dichiarato:

*1) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 93, lettere a), b), c) e d), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 136 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda-ter, con l'ordinanza in epigrafe indicata;*

*2) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 93, lettera e), della legge n. 205 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda-ter, con l'ordinanza in epigrafe indicata.*

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

(4)

[Corte costituzionale – sentenza 23 luglio 2020 n. 159 – Pres. Cartabia, Est. Antonin](#)

La Corte ha precisato che la mobilità volontaria rappresenta una fattispecie di cessione del contratto che, a sua volta, è un negozio tipico disciplinato dal codice civile (artt. 1406-1410); si ricade, dunque, in materia di rapporti di diritto privato, ascrivibili alla materia dell'ordinamento civile. Tale conclusione, ribadita in più occasioni dalla Corte con riferimento a fattispecie inerenti all'impiego pubblico privatizzato (sentenza n. 17 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 68 del 2011), vale, a maggior ragione, con riguardo ai rapporti di lavoro privato, quali sono, pur con profili di specialità, quelli intercorrenti con le società a partecipazione pubblica, come oggi confermato dal combinato disposto degli artt. 1, comma 3, e 19, comma 1, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Su questi presupposti la Corte costituzionale ha dichiarato:

*l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 6 giugno 2019, n. 9 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2019), nella parte in cui aggiunge il comma 5-quaterdecies all'art. 1 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – collegato 2007».*

**Corte di cassazione, sezioni unite civili**

(5)

**Le Sezioni unite si pronunciano sulla giurisdizione in materia di accreditamento delle strutture sanitarie.**

**[Corte di cassazione, sezioni unite – ordinanza 30 luglio 2020 n. 16460 – Pres. Manna, Rel. Conti](#)**

Le Sezioni unite hanno evidenziato che in tema di attività sanitaria esercitata in regime di c.d. accreditamento, la domanda di condanna della Asl al pagamento del corrispettivo per le prestazioni eccedenti il limite di spesa, proposta dalla società accreditata sul presupposto dell'annullamento in via giurisdizionale dei provvedimenti amministrativi che avevano stabilito i ccdd. "tetti di spesa" e della conseguente invalidità, inefficacia o inoperatività parziale dell'accordo stipulato tra le parti limitatamente alle clausole che prevedevano la non remunerabilità delle predette prestazioni, rientra, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 104 del 2010, nella giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di controversia il cui "petitum" sostanziale investe unicamente la verifica dell'esatto adempimento di una obbligazione correlata ad una pretesa del privato riconducibile nell'alveo dei diritti soggettivi, senza coinvolgere il controllo di legittimità dell'azione autoritativa della P.A. sul rapporto concessorio.

Per converso, restano nella giurisdizione amministrativa le controversie inerenti pubblici servizi che coinvolgono l'esercizio di poteri discrezionali inerenti alla determinazione del canone, dell'indennità o di altri corrispettivi, rimanendo la competenza giurisdizionale del G.A. anche in assenza di impugnativa di un atto o provvedimento dell'autorità pubblica, purché la controversia coinvolga il contenuto dell'atto concessorio e la violazione degli obblighi nascenti dal rapporto concessorio, quali quelli inerenti la durata del rapporto concessorio, l'esistenza del rapporto o la rinnovazione della concessione.

**(6)**

**Le Sezioni unite si pronunciano sul riparto di giurisdizione in tema di revoca di contributi pubblici.**

[Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 30 luglio 2020, n. 16457 – Pres. Manna, Est. Scoditti](#)

Le Sezioni unite hanno precisato che: *“La controversia promossa per ottenere l’annullamento del provvedimento di revoca di un finanziamento pubblico concerne una posizione di diritto soggettivo (ed è pertanto devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario) tutte le volte in cui l’amministrazione abbia inteso far valere la decadenza del beneficiario dal contributo in ragione della mancata osservanza, da parte sua, di obblighi al cui adempimento la legge o il provvedimento condizionano l’erogazione, mentre riguarda una posizione di interesse legittimo (con conseguente devoluzione al giudice amministrativo) allorché la mancata erogazione del finanziamento, pur oggetto di specifico provvedimento di attribuzione, sia dipesa dall’esercizio di poteri di autotutela dell’amministrazione, la quale abbia inteso annullare il provvedimento stesso per vizi originari di legittimità o revocarlo per contrasto originario con l’interesse pubblico (Cass. civ., sez. un., n. 24064 del 2019; n. 3166 del 2019; n. 18241 del 2018).”*

**(7)**

**Le Sezioni unite si pronunciano sull’applicabilità del termine di efficacia di 5 anni, previsto per la misura cautelare della sospensione dal servizio dall’art. 9, comma 2, L. n. 19 del 1990, alla sospensione cautelare dei magistrati.**

[Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 16 luglio 2020, n. 15196 – Pres. Di Iasi, Est. Giusti](#)

Le Sezioni unite hanno precisato che la specificità dello *status* di magistrato e delle funzioni dallo stesso esercitate giustifica ampiamente, anche nella fase cautelare, una disciplina più rigorosa rispetto a quella dettata per gli altri pubblici impiegati, essendo necessario tutelare, soprattutto, il dovere e

l'immagine di imparzialità e la connessa esigenza di credibilità nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali; il d.lgs. n. 109 del 2006, art. 23, comma 2, prevede – con norma di chiusura, avente finalità analoga a quella di cui all'evocato della L. n. 19 del 1990, art. 9, comma 2 – l'ipotesi di cessazione di diritto degli effetti della sospensione cautelare, collegandola alla "definitività" della pronuncia della Sezione disciplinare che conclude il procedimento.

Ne consegue, pertanto, che non è applicabile ai magistrati il limite massimo quinquennale di durata della sospensione dalle funzioni e dallo stipendio di cui alla L. n. 19 del 1990, art. 9, comma 2, previsto per la cessazione dell'efficacia della sospensione cautelare del pubblico dipendente.

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

**Le massime e le relative appendici sono state redatte dal Cons. Giulia Ferrari e possono consultarsi nella Sezione "In evidenza" della Home page del sito istituzionale. Le massime n. 11 e 12 sono state redatte dall'Ufficio studi, massimario e formazione.**

**(8)**

**Il Consiglio di Stato si pronuncia, in sede di decreto cautelare monocratico, sull'accesso civico generalizzato ad alcuni verbali espressi dal comitato tecnico scientifico sull'emergenza epidemiologica da Covid-19.**

**[Consiglio di Stato, sezione III, decreto monocratico, 31 luglio 2020, n. 4574 – Pres. Frattini](#)**

Il Consiglio di Stato ha sospeso, con decreto cautelare monocratico, la sentenza del T.a.r. per il Lazio n. 8615/2020 (riportata al punto 11 della

presente newsletter) che ha accolto il ricorso proposto avverso il diniego di accesso civico generalizzato ad alcuni verbali espressi dal comitato tecnico scientifico sull'emergenza epidemiologica da Covid-19, per non pregiudicare definitivamente l'interesse dell'amministrazione contraria all'ostensione degli atti in attesa della decisione del collegio (che sarebbe inutile ad ostensione degli atti avvenuta), vista la materia "meritevole di approfondimento" giuridico.

(9)

**La II sezione si pronuncia sull'agibilità dei manufatti o dei locali al fine di svolgere un'attività commerciale.**

**[Consiglio di Stato, sez. II, sentenza 27 luglio 2020, n. 4774 – Pres. Taormina, Est. Manziona](#)**

L'agibilità dei manufatti o dei locali dove si intende svolgere un'attività commerciale rappresenta il necessario ponte di collegamento fra la situazione urbanistico-edilizia e quella commerciale nel senso che la non conformità dei locali per il versante urbanistico-edilizio si traduce nella non agibilità dei predetti manufatti o locali sul versante commerciale.

Ha premesso la Sezione che la cd. "agibilità urbanistica" disciplinata dagli artt. 24 e seguenti del d.P.R. n. 380 del 2001 implica anche la valutazione della sussistenza dei requisiti igienico sanitari dei locali ed ha pertanto una portata che assorbe, ma non esaurisce, quella in passato riconducibile all'art. 220, r.d. 27 luglio 1934, n. 1265

Ha aggiunto che ai fini dell'agibilità, è necessario che il manufatto o il locale sia assistito dallo specifico titolo edilizio abilitativo e, più in generale, che lo stesso non rivesta carattere abusivo, esigendosi, in tal modo, una

corrispondenza biunivoca tra conformità urbanistica dei beni ospitanti l'attività commerciale e l'agibilità degli stessi (sul punto cfr. Cons. Stato, sez. V, 29 maggio 2018, n. 3212; Tar Napoli, sez. III, 9 marzo 2020, n. 1035). La notifica sanitaria, invece, che ha sostituito la vecchia autorizzazione sanitaria di cui all'art. 2, l. n. 283 del 1962, è anch'essa una forma di comunicazione del possesso dei requisiti igienico sanitari ma in relazione all'attività in concreto esercitata, che costituisce una specificazione correlata a verifiche più stringenti di quella commerciale del settore alimentare.

La mancata registrazione della notificazione sanitaria implica la necessità di intervenire sull'attività sia da parte della A.S.L. che ha effettuato i controlli, onde garantire la tempestività dell'intervento a tutela della salute pubblica; sia dal Sindaco cui la A.S.L. abbia dato notizia dei fattori ostativi riscontrati, ove sussistano gli estremi dell'ordinanza contingibile ed urgente ex art. 50, d.lgs. n. 267 del 2000; ovvero infine dal dirigente del Comune competente per materia, giusta la previsione sanzionatoria di chiusura contenuta nell'art. 22, comma 6, d.lgs. n. 114 del 1998 ( e le omologhe previsioni regionali), che comporta la cessazione dell'attività "abusiva", intendendosi per tale quella comunque svolta in assenza, anche sopravvenuta, dei requisiti di legge.

### (10)

**La IV sezione si pronuncia sulla liquidazione del risarcimento del danno conseguente alla occupazione senza titolo di un terreno.**

**[Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 22 luglio 2020, n. 4709 – Pres. Maruotti, Est. Conforti](#)**

Qualora sia chiesto il risarcimento del danno conseguente alla occupazione senza titolo di un terreno, poi restituito dall'Amministrazione, non si applica l'art. 42 *bis*, comma 3, del testo unico sugli espropri (la cui regola del computo

del 5% annuo sul valore dell'area si applica solo qualora l'Autorità che utilizza l'area ne disponga l'acquisizione) e il giudice amministrativo – in mancanza della specifica prova del danno conseguente al suo mancato godimento – può disporre la liquidazione secondo equità, tenendo conto della estensione del terreno, della durata della occupazione e della sua precedente utilizzazione, e può quantificare l'importo nel suo preciso ammontare (evitando la fissazione di parametri che implicano la previa determinazione del valore dell'area).

Ha chiarito la Sezione che il comma 3 dell'art. 42 *bis* del t.u. sugli espropri dispone che: "Per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma".

Tale disposizione ha un campo di applicazione imprescindibilmente legato all'applicazione del comma 1 dell'art. 42 *bis*, il quale, come ribadito da questo Consiglio, in Adunanza Plenaria, ha disciplinato un procedimento semplificato da seguire quando l'amministrazione disponga l'acquisizione al proprio patrimonio di un bene che possieda, senza titolo, per un interesse pubblico, e che sia stato modificato nella sua originaria consistenza.

Si tratta di una normativa dal preciso ambito di applicazione, che delinea una "fattispecie normativa di diritto amministrativo settoriale in materia espropriativa, quale tassativamente predeterminata dal legislatore" (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 20 gennaio 2020, n. 4, v., in particolare, punto 16.2.3.; Corte Cost., 30 aprile 2015, n. 71).

Relativamente alla questione se il parametro del 5 per cento annuo (previsto dal comma 3) sia applicabile anche quando l'area sia restituita al proprietario, il Collegio è consapevole che alcuni precedenti della Sezione – richiamati dall'appellante - hanno liquidato proprio in base a tale parametro,

in via equitativa, il danno patito dal privato per l'occupazione senza titolo (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 27 maggio 2019, n. 3428; sez. IV, 9 maggio 2018, n. 2765; sez. IV, 23 settembre 2016, n. 3929; sez. IV, 28 gennaio 2016 n. 329; sez. V, 2 novembre 2011, n. 5844).

La Sezione, tuttavia, dopo maturo esame e *re melius perpensa*, ritiene che questa impostazione vada tuttavia rimeditata.

Logicamente, prima ancora di esaminare l'applicabilità del comma 3 sopra riportato per quantificare il danno fatto valere nel presente giudizio, il Collegio ritiene che vada comunque approfondito se sia configurabile una responsabilità risarcitoria e, in particolare, un danno derivante dall'occupazione senza titolo di un fondo, allorché, nel giudizio, il ricorrente si sia limitato ad allegare la mera lesione della facoltà di godimento del bene, senza ulteriormente specificare e descrivere i pregiudizi patrimoniali che da essa sono scaturiti.

Nel caso in esame, per l'appunto, in prime cure, l'interessato ha descritto la lesione arrecata al suo diritto di proprietà, lamentando che l'occupazione del bene da parte del Comune avrebbe cagionato il suo mancato godimento per tutto il periodo in cui l'occupazione si è protratta.

È necessario domandarsi, dunque, preliminarmente, se, in ragione della allegazione 'estremamente sintetica' del pregiudizio sofferto (ampliata in questo secondo grado di processo), possa comunque riconoscersi l'esistenza di un danno risarcibile, inteso come conseguenza pregiudizievole, economicamente valutabile, verificatasi nel patrimonio di chi asserisce di avere subito la lesione di una sua situazione giuridica soggettiva.

In base alle allegazioni dell'interessato, questo pregiudizio viene infatti a coincidere con la lesione di una delle due facoltà del diritto di proprietà –

quella di godimento - in cui, tradizionalmente e usualmente, si articola il contenuto di questa situazione giuridica soggettiva.

Da tale compromissione, nondimeno, non si fa scaturire una conseguenza pregiudizievole specifica, quale sarebbe il non aver potuto trarre profitto da un uso - e, dunque, da un godimento - diretto o indiretto del bene (ad es., adibendolo ad una proficua coltivazione oppure concedendolo in locazione [per chi ritiene che quest'ultima ipotesi costituisca esplicazione della facoltà di godimento e non di quella di disposizione]).

L'orientamento di questo Consiglio incline all'applicazione del criterio dettato dall'art. 42 bis, comma 3, d.P.R. n. 327 del 2001, per l'aspetto relativo alla quantificazione del danno (per fattispecie diverse da quelle disciplinate dal medesimo art. 42 bis, e in particolare per i casi di rilevata spettanza di un risarcimento, nelle ipotesi di restituzione dell'area o di constatato acquisto del bene da parte dell'Amministrazione in assenza dell'atto formale di acquisizione), ha riguardato i profili relativi all' "an": si è affermato che, in presenza della lesione o della compressione della facoltà di godimento derivanti dall'occupazione senza titolo, non fosse necessario assolvere ad un onere di descrizione - del pregiudizio patrimoniale sofferto - particolarmente particolareggiato e dettagliato, per ammetterne la sussistenza.

A tale semplificazione degli oneri di allegazione e di prova della sussistenza del danno patrimoniale, seguiva quella relativa alla quantificazione attuata con l'applicazione dell'art. 42 bis, comma 3, d.P.R. n. 327 del 2001.

Si accoglieva, dunque, un'impostazione particolarmente favorevole al proprietario sia sul versante dell'allegazione e della prova dell'an del danno, che sul versante relativo al quantum.

La Sezione ritiene che si possa dare continuità a questo orientamento solo per quanto riguarda l'an del danno: si può ritenere sufficientemente provata

la sussistenza di un danno patrimoniale per il solo fatto che il proprietario di un bene ne abbia sofferto lo spossessamento e ne abbia dunque perduto, temporaneamente, il godimento.

Non rileva in questa sede approfondire la questione se la lesione così arrecata al diritto di proprietà costituisca un c.d. "danno-evento", circa il profilo dell'an, oppure un danno conseguenza "in re ipsa", circa il profilo del quantum.

A fronte di un sistema normativo articolato e composito, sovranazionale e nazionale, scandito da norme di rango diverso, che attribuisce una consistente e multiforme tutela al diritto di proprietà, mediante la previsione di differenti rimedi, il quadro degli oneri probatori gravanti su chi si assume danneggiato va "semplificato", nel rispetto delle regole che presidiano il processo, al fine di dare piena attuazione al principio di effettività della tutela giurisdizionale (art. 1 c.p.a.).

L'allegazione della perdita temporanea della facoltà di godimento costituisce non soltanto un profilo rilevante ai fini della descrizione della lesione occorsa alla situazione giuridica soggettiva, che si assume violata, ma anche un aspetto dirimente per gli aspetti correlati ai pregiudizi economici che da quella lesione sono scaturiti.

Secondo una valutazione basata sull'*id quod plerumque accidit* e, dunque, facendosi applicazione dell'istituto delle presunzioni semplici (art. 2729 c.c.), può evidenziarsi come la perdita del godimento del bene si traduca, di regola, nella perdita del valore d'uso di quel bene o, anche, della sua mera "disponibilità statica"; di quella che, con locuzione descrittiva, può essere definita come una "posta attiva potenziale" della sfera giuridica dell'interessato, cioè dei molteplici impieghi, profittevoli o anche solo di svago, che si traggono dall'essere nella disponibilità del bene.

Pur se con riguardo alla diversa fattispecie del ritardo del pagamento di un'obbligazione pecuniaria, la Corte di Cassazione (Sez. Unite, 16 luglio 2008, n. 19499) ha fornito importanti principi in materia di prova:

- ha ammesso che si possa fornire la prova della sussistenza del maggior danno attraverso il meccanismo delle presunzioni semplici, con tecniche di semplificazione dell'istruzione probatoria variate nel corso del tempo e adattate al mutare del contesto economico-sociale;

- ha affermato che "è stato da tempo chiarito come, in definitiva, è nel rapporto tra normalità ed anormalità, tra regola ed eccezione che si rinviene il criterio teorico pratico della ripartizione dell'onere della prova, il quale non costituisce un istituto giuridico in sé concluso, ma un modo di osservare l'esperienza giuridica. E la giurisprudenza ha quindi fatto ricorso, tutte le volte che il modello legale prefissato non risultava appagante in relazione alle posizioni delle parti riguardo ai singoli temi probatori, allo schema della presunzione in modo talora così tipico e costante da creare, in definitiva, vere e proprie regole di giudizio. Col risultato non già di invertire l'onere della prova, ma di distribuirlo in senso conforme alla realtà dell'esperienza positiva";

- ha dunque ritenuto che, poiché di regola del bene-denaro si fa un uso remunerativo o proficuo, si può presumere l'esistenza del (maggior) danno occorso e di quantificarlo attraverso un criterio equitativamente determinato.

Il principio di diritto suesposto risulta applicabile – ai sensi degli articoli 2043, 2056 e 1226 del codice civile e con le precisazioni di seguito esposte - anche quando l'Amministrazione abbia temporaneamente occupato senza titolo un bene altrui (e non lo abbia formalmente acquisito in applicazione dell'art. 42 bis del testo unico sugli espropri), nel corso di un procedimento non conclusosi con un valido ed efficace decreto d'esproprio o con un accordo di cessione.

Anche in tal caso, per un certo lasso di tempo, è configurabile il 'mancato godimento' di un bene (il fondo illegittimamente occupato) del quale, usualmente, il titolare può fare un uso remunerativo o proficuo: anzi, mentre la mera disponibilità del denaro di per sé non soddisfa esigenze ed aspirazioni personali, la mera disponibilità di un proprio fondo ne consente molteplici impieghi, profittevoli o anche solo di svago.

**(11)**

**Il T.a.r. per il Lazio si pronuncia sull'omessa dichiarazione come causa di esclusione dagli appalti.**

**[T.a.r. per il Lazio, sezione II quater, sentenza 28 luglio 2020, n. 8821 – Pres. Scala, Est. Bignami](#)**

La nuova formulazione dell'art. 80, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 50 del 2016 ha reso l'omessa dichiarazione causa di esclusione autonoma rispetto alla valutazione della gravità dell'illecito professionale da parte della stazione appaltante; ne consegue che, in difetto di residua discrezionalità amministrativa, l'effetto esclusivo deve essere rilevato e dichiarato dal giudice amministrativo, senza rinvio all'amministrazione.

**(12)**

**Il T.a.r. per il Lazio si pronuncia sull'accesso civico generalizzato ad alcuni verbali espressi dal comitato tecnico scientifico sull'emergenza epidemiologica da Covid-19.**

[T.a.r. per il Lazio, sezione I quater, sentenza 22 luglio 2020, n. 8615 – Pres. Caminiti, Est. Pisano](#)

Il T.a.r. si è pronunciato sul diniego opposto dal Dipartimento della Protezione Civile -Presidenza del Consiglio dei Ministri all'istanza di accesso civico generalizzato, proposta ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs n. 33/2013, finalizzata all'ostensione di n. 5 verbali del Comitato Tecnico Scientifico nominato ai sensi dell'art. 2 dell'O.C.D.P.C. n. 360/2020.

Il T.ar. ha precisato che l'Amministrazione ha opposto all'ostensione dei richiamati verbali solo motivi "formali" attinenti alla qualificazione degli stessi come "atti amministrativi generali", ma non ha opposto ragioni sostanziali attinenti ad esigenze oggettive di segretezza o comunque di riservatezza degli stessi al fine di tutelare differenti e prevalenti interessi pubblici o privati (v., ad esempio, T.A.R. per il Lazio Roma Sez. III ter, 16/11/2018, n. 11125), tali da poter ritenere recessivo l'interesse alla trasparenza rispetto a quello della riservatezza (da ultimo, Cons. Stato, Ad. pl., 02/04/2020, n. 10).

Del resto, come di recente la giurisprudenza ha avuto modo di sottolineare, il rapporto tra le due discipline generali dell'accesso documentale e dell'accesso civico generalizzato non può essere letto unicamente e astrattamente, secondo un criterio di specialità e, dunque, di esclusione reciproca, ma secondo un canone ermeneutico di completamento/inclusione, in quanto la logica di fondo sottesa alla relazione tra le discipline non è quella della separazione, ma quella dell'integrazione dei diversi regimi, pur nelle loro differenze, "in vista della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo che rifugge in sé da una segregazione assoluta "per materia" delle singole discipline (Cons. Stato Sez. IV, 20/04/2020, n. 2496).

Ebbene, la *ratio* dell'intera disciplina normativa dell'accesso impone di ritenere che se l'ordinamento giuridico riconosce, ormai, la più ampia trasparenza alla conoscibilità anche di tutti gli atti presupposti all'adozione di provvedimenti individuali o atti caratterizzati da un ben minore impatto sociale, a maggior ragione deve essere consentito l'accesso ad atti, come i

verbali in esame, che indicando i presupposti fattuali per l'adozione dei descritti DDPCM, si connotano per un particolare impatto sociale, sui territori e sulla collettività.

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

**(13)**

[Decreto-Legge 30 luglio 2020, n. 83](#) (in G.U. n. 190 del 30 luglio 2020; in vigore dal 30 luglio 2020) – Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020.

**(14)**

[Autorità Nazionale Anticorruzione – Regolamento 1° luglio 2020](#) (in G.U. n. 185 del 24 luglio 2020) – Regolamento sulla organizzazione e sul funzionamento della Camera Arbitrale.

**(15)**

[Ministro per la Pubblica Amministrazione – Circolare 24 luglio 2020 n. 3](#) – Oggetto: indicazioni per il rientro in sicurezza sui luoghi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

**Il servizio di Newsletter verrà sospeso per il periodo feriale e  
riprenderà dal 31 agosto**