



**Newsletter n. 18/2023 della Giustizia amministrativa  
a cura dell'Ufficio del massimario**

**Indice**

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

1. **Cons. Stato, sez. IV, 2 maggio 2023, n. 4445, sul rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica e procedura semplificata, senza indizione della conferenza dei servizi;**
2. **Cons. Stato, sez. IV, 4 aprile 2023, n. 3489, sulla doppia alienazione immobiliare e sugli strumenti a tutela del proprietario in caso di occupazione acquisitiva a fronte del mutamento del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento;**
3. **T.a.r. per la Sicilia, sez. II, 3 maggio 2023, n. 1492, sui principi di collaborazione e buona fede nel procedimento amministrativo;**
4. **T.a.r. per il Lazio, sez. IV, 2 maggio 2023, n. 7344, sugli elementi che concorrono alla determinazione dei contributi amministrativi AGCOM;**
5. **T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, 2 maggio 2023, n. 390, sull'installazione di nuovi impianti di smaltimento dei rifiuti;**
6. **T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, 2 maggio 2023, n. 389, sulla nozione di esercizio di un aeromobile;**
7. **T.r.g.a. Trento, 12 aprile 2023, n. 49, sulla competenza territoriale del T.a.r. per il Lazio per le controversie riguardanti le opere pubbliche approvate ai sensi della legge 21 dicembre 2001, n. 443.**

**Normativa e altre novità di interesse**

8. **Legge 21 aprile 2023, n. 49 - Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali. (23G00051) (in G.U. serie generale n. 104 del 5-5-2023);**

9. Legge 5 maggio 2023, n. 50 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare. (23G00058) (in G.U. serie generale n. 104 del 5-5-2023).

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

(1)

**Sul rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica e procedura semplificata, senza indizione della conferenza dei servizi.**

[Consiglio di Stato, sezione IV, 2 maggio 2023, n. 4445 – Pres. Gambato Spisani, Est. Monteferrante](#)

E' legittimo il ricorso alla procedura semplificata di cui all'art. 7 del d.P.R. n. 13 del 2017, senza l'indizione della conferenza di servizi, nel caso di mero rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica, richiesto tempestivamente nell'anno dalla scadenza del termine di efficacia ed in assenza di nuove prescrizioni di tutela o di modifiche al progetto originariamente approvato dal CIPE.

Ha, inoltre, precisato la sezione che la legittimazione di un comune ad intervenire in giudizio prescinde da un'analisi di tipo quantitativo dell'effetto lesivo sul territorio comunale e non è correlata a valutazioni di maggiore o minore impatto dell'opera; questa, al contrario, per il solo fatto di attraversare, anche per una porzione minima, ne legittima l'intervento, anche in considerazione degli effetti indiretti derivanti da un'opera di questa rilevanza.

Sono legittimati ad opporsi agli atti della localizzazione di un tracciato ferroviario sia i privati, le cui particelle di rispettiva pertinenza sono coinvolte, sia il comune, quale soggetto esponenziale della

comunità di riferimento ivi stanziata; entrambi, sotto il profilo dell'interesse, agiscono per prevenire gli impatti pregiudizievoli derivanti dall'opera pubblica sulla singola res (i proprietari) e sull'intero territorio (il comune). Questa identità sostanziale della pretesa, di natura oppositiva, giustifica l'intervento in giudizio del comune per sostenere le ragioni oppositive dei proprietari dal cui accoglimento comunque discende, in via derivata, l'utilità di poter preservare il proprio territorio dall'impatto dell'opera pubblica.

Laddove sia un comitato civico ad impugnare i provvedimenti amministrativi ritenuti lesivi per l'ambiente, la sua legittimazione non può prescindere dal requisito della stabilità temporale, perché l'attività deve risultare protratta nel tempo e non, invece, insorta proprio e unicamente in funzione dell'impugnazione di quei provvedimenti specifici.

(2)

**Sulla doppia alienazione immobiliare e sugli strumenti a tutela del proprietario in caso di occupazione acquisitiva a fronte del mutamento del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.**

[Consiglio di Stato, sezione IV, 4 aprile 2023, n. 3489 – Pres. Carbone, Est. Lopilato](#)

Nel caso di cd. doppia alienazione immobiliare, cioè quando risulta che gli originari proprietari hanno venduto lo stesso bene a due soggetti diversi, il conflitto tra gli aventi causa si risolve con applicazione della regola della prevalenza di colui che per primo ha trascritto l'atto di acquisto ai sensi dell'art. 2644 c.c., anche se è stato il "secondo acquirente". La regola del consenso traslativo di cui all'art. 1376 c.c., che imporrebbe di ritenere perfezionato il contratto ad effetti reali con il semplice consenso, deve essere, infatti, integrata con la regola che impone, ai fini dell'opponibilità a terzi dell'acquisto, la trascrizione del contratto presso la conservatoria dei registri immobiliari.

Il mutamento del quadro normativo può essere evocato sia nel caso in cui sia stato proposto un ricorso con richiesta del risarcimento del danno nel periodo in cui era ritenuto legittimo l'istituto dell'occupazione acquisitiva sia

nel caso in cui sia stata proposta una domanda di risarcimento del danno con implicita rinuncia abdicativa prima dell'affermazione del principio da parte dell'Adunanza plenaria che esclude la configurabilità di tale rinuncia. In questi casi, l'azione proposta si può convertire in azione avverso il silenzio dell'amministrazione in ordine alla scelta relativa all'adozione del provvedimento acquisitivo ovvero alla restituzione del bene con assegnazione di un termine per effettuare tale scelta.

La sezione ha precisato che il primo acquirente non trascrivente può azionare, sussistendone i presupposti, i rimedi di responsabilità nei confronti del venditore e del "secondo acquirente primo trascrivente". In particolare, le forme di tutela sono costituite: i) dall'azione di responsabilità contrattuale, ai sensi dell'art. 1218 c.c., nei confronti dell'alienante per violazione del principio di buona fede nella fase di esecuzione del contratto di cui all'art. 1375 c.c., che impone di non disporre dello stesso bene a favore di un secondo acquirente; ii) dall'azione di responsabilità civile, ai sensi dell'art. 2043 c.c., nei confronti del terzo per induzione dolosa all'inadempimento del venditore con violazione delle posizioni soggettive sorte dal primo contratto già stipulato (sul punto, tra le tante, Cass. civ., sez. II, 7 ottobre 2016, 20251).

(3)

**Sui principi di collaborazione e buona fede nel procedimento amministrativo.**

**[T.a.r. per la Sicilia, sezione II, 3 maggio 2023, n. 1492 – Pres. La Greca, Est. Commandatore](#)**

In forza dei principi di collaborazione e buona fede, oggi espressamente richiamati all'art. 1, comma 2-*bis* della l. n. 241 del 1990, l'art. 21-*octies*, comma 2, della l. n. 241 del 1990, nella parte in cui prevede la non annullabilità del provvedimento qualora sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, va interpretato nel senso che occorre considerare non solo il provvedimento dal lato della p.a. ma anche le possibili alternative che il privato – se adeguatamente coinvolto nel procedimento amministrativo – avrebbe potuto scegliere per soddisfare pienamente la propria pretesa in conformità con le esigenze e gli interessi pubblici.

Nel caso di specie, il ricorrente aveva presentato una SCIA alternativa al permesso di costruire per realizzare un intervento edilizio; il comune, successivamente, ha diffidato il ricorrente dall'iniziare i lavori perché per l'intervento in questione era necessario il permesso di costruire, non sostituibile dalla SCIA.

Il ricorrente aveva pertanto impugnato tale atto; ed il T.a.r. ha accolto il ricorso, nella parte in cui il ricorrente si doleva del fatto che l'atto impugnato non potesse essere idoneo a concludere il procedimento.

Infatti, il T.a.r. ha osservato che *“Nella dimensione eurounitaria e costituzionale della relazione tra cittadino e pubblica amministrazione, il giudizio controfattuale di cui al disposto dell'art. 21-octies, comma 2, della l. n. 241/1990 – nella parte in cui prevede che “Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato” – non deve avere riguardo solo al provvedimento dal lato della P.A., ma deve tenere conto anche delle possibili alternative che il privato – adeguatamente coinvolto nel procedimento amministrativo – avrebbe potuto scegliere per soddisfare pienamente la propria pretesa in conformità con le esigenze e gli interessi pubblici.”*

Pertanto, prosegue il collegio, nell'ambito dell'attività autoritativa, il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, che nel procedimento amministrativo trova il fisiologico svolgimento, deve informarsi ai principi di collaborazione e buona fede – oggi espressamente richiamati all'art. 1, comma 2-bis della l. n. 241 del 1990 (comma aggiunto dall'art. 12 della l. n. 120 del 2020), ma già sicuramente applicabili (Cons. Stato, sez. II, 22 dicembre 2020, n. 8230) in ragione dell'espresso richiamo ai principi dell'ordinamento comunitario contemplati dall'art. 1, comma 1, della l. n. 241 del 1990 (introdotto dall'art. 1 della l. n. 15 del 2005) – che, pur assumendo valenza di clausola generale, si declinano in specifici e puntuali obblighi di protezione procedimentali.

In materia edilizia, l'art. 5 del d.P.R. n. 380 del 2001 costituisce fonte di specifici obblighi collaborativi a carico della P.A., di cui si delinea il ruolo di operatore professionale (Corte cost., 27 gennaio 2023, n. 8), e, di conseguenza,

la pretesa del privato – ove sostanzialmente meritevole di tutela – non può essere denegata per meri impedimenti o errori procedurali, anche ove gli stessi fossero imputabili allo stesso istante.

Nel rapporto tra potere autoritativo pubblico e privato, rileva ancora il collegio, la buona fede oggettiva si differenzia dalla quella di matrice civilistica poiché non si limita ad integrare il regolamento d'interessi intercorrente tra le parti, ma descrive uno specifico modello di relazione che, nell'ambito del procedimento amministrativo, permette di comporre gli interessi contrapposti ed eventualmente, come sottolineato dalla dottrina, consentire al privato (ma non solo) di modificare le sue finalità, istando ad un provvedimento diverso da quello originariamente anelato.

(4)

**Sugli elementi che concorrono alla determinazione dei contributi amministrativi AGCOM.**

**[T.a.r. per Lazio, sezione IV, 2 maggio 2023 n. 7344 – Pres. Politi, Est. Scali](#)**

La Corte di giustizia dell'Unione europea (ordinanza 29 aprile 2020, causa C-399/19), nell'affermare che *“i costi dell'ANR che possono essere coperti da tale disposizione”* - ossia l'articolo 12, lett. b), della direttiva 2002/20/CE (ora articolo 16, lett. b) della direttiva n. 2018/1972) – *“sono non l'insieme delle spese di funzionamento dell'ANR, ma i costi amministrativi complessivi relativi alle tre categorie di attività di cui a detta disposizione (...)”*, più che tracciare una linea di demarcazione netta tra ciò che è finanziabile e ciò che non lo è tramite contributo a carico degli operatori, ha inteso sancire un principio di rigore applicativo in merito agli elementi che concorrono alla sua determinazione.

Supporta tale conclusione:

- il tenore letterale dell'articolo 16, lett. b) della direttiva n. 2018/1972 (già articolo 12, lett. b) della direttiva 2002/20/CE), il quale prevede che i diritti amministrativi *“sono imposti alle singole imprese in modo obiettivo, trasparente e proporzionato, che minimizzi i costi amministrativi aggiuntivi e gli oneri associati”*;
- l'articolo 16, lett. a) della direttiva 2018/1972 (già articolo 12, lett. b) della direttiva 2002/20/CE) ove fa riferimento alla copertura, tramite contributo, dei costi amministrativi *“COMPLESSIVAMENTE [enfasi aggiunta] (...) sostenuti per la gestione, il controllo e l'applicazione del sistema di autorizzazione*

*generale, dei diritti d'uso e degli obblighi specifici di cui all'articolo 13, paragrafo 2, che possono comprendere i costi di cooperazione internazionale, di armonizzazione e di standardizzazione, di analisi di mercato, di sorveglianza del rispetto delle disposizioni e di altri controlli di mercato, nonché di preparazione e di applicazione del diritto derivato e delle decisioni amministrative, quali le decisioni in materia di accesso e interconnessione";*

- la motivazione della richiamata pronuncia, ove ribadisce la necessità di coprire i costi amministrativi "complessivi" relativi alle tre categorie di attività di cui al citato articolo 12, lett. b).

AGCOM, al fine di assicurare il rispetto di tali prescrizioni, è tenuta ad un'analitica descrizione e rendicontazione dei costi e ad una stringente motivazione in ordine al nesso di correlazione e strumentalità tra ogni singola attività per cui chiede il contributo e le funzioni esercitate nel settore delle comunicazioni elettroniche ai sensi dell'articolo 16, della direttiva n. 2018/1972.

Siffatte rigorose misure di trasparenza sono funzionali a consentire agli operatori gravati dal contributo di verificare:

- a) che l'AGCOM effettivamente persegua l'obiettivo, imposto dall'articolo 16, lett. b) della direttiva n. 2018/1972, di minimizzazione dei costi amministrativi aggiuntivi e degli oneri associati;
- b) che il gettito complessivo di tali diritti non ecceda il totale dei costi relativi a tali attività;
- c) che non "vengano caricati" sugli operatori del settore delle comunicazioni elettroniche costi relativi ad attività non funzionali alla loro operatività.

Con specifico riferimento al tema dei costi indiretti o costi di funzionamento trasversali, è necessario che AGCOM, nella rendicontazione e nella programmazione del proprio fabbisogno:

- 1) specifichi, nel dettaglio, il criterio seguito per l'imputazione *pro quota* dei predetti costi alle attività di cui al citato articolo 16;
- 2) si attenga ad un criterio di stretta pertinenza tra costi finanziati e funzioni esercitate; il che impone particolare attenzione nella selezione delle attività effettivamente strumentali all'esercizio delle funzioni richiamate nell'ordinanza CGUE, ed un onere di motivazione rafforzato in ordine alla loro inclusione (ed in che misura) tra i costi assoggettabili a contributo.

(5)

**Sull'installazione di nuovi impianti di smaltimento dei rifiuti.**

**[T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione I, 2 maggio 2023, n. 390 – Pres. Gabbricci, Est. Pavia](#)**

A seguito delle modifiche apportate all'art. 184-ter del d.lgs. n. 152 del 2006 ad opera dell'art. 1, comma 19, del d.l. n. 32 del 2019, convertito con legge n. 55 del 2019, è possibile per l'amministrazione precedente valutare "caso per caso" le istanze relative all'installazione di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti e, conseguentemente, autorizzare lo svolgimento delle relative attività, qualora ritenute conformi sia alle disposizioni nazionali e euro-unitarie vigenti sia alle eventuali linee guida emanate dal Ministero dell'ambiente.

(6)

**Sulla nozione di esercizio di un aeromobile.**

**[T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione I, 2 maggio 2023, n. 389 – Pres. Gabbricci, Est. Limongelli](#)**

Ai sensi degli art. 874 e ss. c. n., la "esercizio" è la condizione giuridica del soggetto che "assume l'esercizio di un aeromobile" e che, in quanto tale, assume su di sé tutte le responsabilità legate all'esercizio dell'attività e tutti gli obblighi connessi, consistenti nel munirsi delle abilitazioni e delle certificazioni previste dalla legge per lo svolgimento della specifica attività; si tratta, pertanto, di un istituto non assimilabile all'avvalimento perché, diversamente dall'avvalimento, l'esercizio, qualora sia attribuita ad un soggetto diverso dal proprietario, in mancanza di un'espressa pattuizione in tal senso, non obbliga di per sé l'esercente a mettere le proprie risorse a disposizione del concedente o di terzi, ma semplicemente lo abilita all'esercizio dell'attività nel rispetto delle formalità e delle comunicazioni obbligatorie previste dal codice della navigazione.

(7)

**Sulla competenza territoriale del T.a.r. del Lazio per le controversie riguardanti le opere pubbliche approvate ai sensi della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cd. legge obiettivo).**

**T.R.G.A. - Trento, ordinanza, 12 aprile 2023, n. 49 – Pres. ed Est. F. Rocco**

Con l'ordinanza in rassegna il TRGA di Trento ha stabilito come lo stretto nesso di strumentalità che sussiste tra la realizzazione di un'opera strategica ai sensi della legge obiettivo e gli adempimenti accessivi e consequenziali, necessari per la materiale realizzazione dell'opera stessa, giustifica l'attrazione delle controversie relative a questi ultimi alla competenza territoriale del T.a.r. per il Lazio.

Relativamente ai giudizi amministrativi in materia di PNRR, l'articolo 12 *bis*, comma 5, del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, convertito con modificazioni dalla legge 5 agosto 2022, n. 108 opera un rinvio solo parziale al rito speciale per le procedure di affidamento dei contratti pubblici (limitatamente agli artt. 19, co. 2, e 120, co. 9), con la conseguenza che la competenza funzionale inderogabile, prevista dall'articolo 14, comma 3, c.p.a. per giudizi di cui all'articolo 119 c.p.a., non comprende le controversie riguardanti le procedure amministrative finanziate con risorse del PNRR, per le quali continuano ad applicarsi gli ordinari criteri di riparto della competenza territoriale definiti dall'articolo 13 c.p.a.

Sussiste la competenza del T.a.r. per il Lazio, con riferimento alle controversie riguardanti le opere pubbliche approvate ai sensi della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cd. legge Obiettivo), in considerazione degli effetti ultraregionali dei provvedimenti impugnati, non risultando decisiva la circostanza che l'opera interessi il territorio di una sola Regione.

È attratta nella competenza del T.a.r. Lazio, sede di Roma, la controversia relativa all'autorizzazione di Rete Ferroviaria Italia s.p.a. all'accesso ad un fondo interessato dalla realizzazione del *bypass* ferroviario di Trento – opera strategica prevista dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cd. legge obiettivo) –

per eseguire l'analisi sulla presenza di contaminanti, al fine di garantire la sicurezza dei lavoratori nell'esecuzione dell'opera ferroviaria: si tratta di attività accessiva e strettamente consequenziale rispetto alla programmazione e alla realizzazione dell'opera strategica, in ordine alla quale sussiste la competenza territoriale del Tar per il Lazio e non assume rilevanza, la circostanza che l'autorizzazione impugnata sia stata nella emessa da un organo periferico di R.F.I., non avente sede nel Lazio. Detta "funzionalizzazione" della competenza giudiziale, anche con riguardo agli atti emanati nel corso dei sub-procedimenti susseguenti al finanziamento e alla programmazione dell'opera strategica, risponde ad un criterio di razionalità, consentendo una definizione celere del contenzioso ed evitandone la frammentazione territoriale.

## **Normativa e altre novità di interesse**

(8)

[Legge 21 aprile 2023, n. 49](#) - Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali. (23G00051) (in G.U. serie generale n. 104 del 5-5-2023).

(9)

[Legge 5 maggio 2023, n. 50](#) - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare. (23G00058) (in G.U. serie generale n. 104 del 5-5-2023).