



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

Indice

Corte di cassazione – sezioni unite civili

1. Cass. civ., sez. un., 21 luglio 2021, n. 20824, sulla giurisdizione in materia di danno ambientale e in materia di raccolta e smaltimento dei rifiuti;
2. Cass. civ., sez. un., 20 luglio 2021, n. 20691, sulla giurisdizione in materia di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001.

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

3. Cons. Stato, sez. VI, 22 luglio 2021, n. 5515, alla Corte di giustizia UE la possibilità di consentire alle singole amministrazioni locali di individuare criteri localizzativi degli impianti di telefonia mobile;
4. Cons. Stato, sez. VI, 19 luglio 2021, n. 5403, sulla lottizzazione abusiva fra processo penale e processo amministrativo;
5. Cons. Stato, sez. VI, 19 luglio 2021, n. 5383, sull'esclusione dal "ramo core" della partecipazione di Condotte s.p.a. legate al Mose e sul Commissariamento ex art. 32, comma 1, lett. b), d.l. n. 90 del 2020;
6. C.g.a., 19 luglio 2021, n. 726, all'Adunanza plenaria la questione se gli ex amministratori e i soci della società attinta hanno autonoma legittimazione a ricorrere.

Consiglio di Stato – Pareri

7. Cons. Stato, sez. I, 20 luglio 2021, n. 1275, sulla natura giuridica delle FAQ;

8. [Cons. Stato, sez. I, 19 luglio 2021, n. 1245](#), sulle ordinanze sindacali contingibili ed urgenti anche in materia di inquinamento acustico.

Normativa ed altre novità di interesse

9. [Decreto-Legge 20 luglio 2021, n. 103](#) – Misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro (in G.U. n. 172 del 20 luglio 2021; in vigore dal 21 luglio 2021).

Corte di cassazione – sezioni unite civili

(1)

Le Sezioni unite si pronunciano sulla giurisdizione in materia di danno ambientale e in materia di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 21 luglio 2021, n. 20824](#)
[– Pres. Tirelli, Rel. Grasso](#)

Le Sezioni unite chiariscono, in materia di danno ambientale, che mentre sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 310 del d.lgs. n. 152 del 2006, le controversie derivanti dall'impugnazione, da parte dei soggetti titolari di un interesse alla tutela ambientale, dei provvedimenti amministrativi adottati dal Ministero dell'ambiente per la precauzione, la prevenzione e il ripristino ambientale, resta invece ferma la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle cause risarcitorie o inibitorie promosse da soggetti ai quali il fatto produttivo di danno ambientale abbia cagionato un pregiudizio alla salute o alla proprietà, secondo quanto previsto dall'art. 313, comma 7, dello stesso decreto legislativo

(2)

Le Sezioni unite si pronunciano sulla giurisdizione in materia di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 luglio 2021, n. 20691 – Pres. Curzio, Rel. Lamorgese](#)

Le Sezioni unite enunciano i seguenti principi:

a) sono devolute al giudice ordinario e alla Corte di appello, in unico grado, secondo una regola generale dell'ordinamento di settore per la determinazione giudiziale delle indennità espropriative, le controversie sulla determinazione e corresponsione dell'indennizzo dovuto per l'acquisizione del bene utilizzato dall'autorità amministrativa per scopi di pubblica utilità ex art. 42 *bis* t.u. del 2001, in considerazione della natura intrinsecamente indennitaria del credito vantato dal proprietario del bene e globalmente inteso dal legislatore, come un «unicum» non scomponibile nelle diverse voci, con l'effetto non consentito di attribuire una diversa e autonoma natura e funzione a ciascuna di esse; di conseguenza, l'attribuzione di una somma forfettariamente determinata a «titolo risarcitorio» (pari all'interesse del cinque per cento annuo sul valore venale del bene, a norma del terzo comma dell'art. 42 *bis*) vale unicamente a far luce sulla genesi di uno degli elementi (il mancato godimento del bene per essere il cespite occupato «senza titolo» dall'amministrazione) che vengono in considerazione per la determinazione dell'indennizzo in favore del proprietario, il quale non fa valere una duplice legittimazione, cioè di soggetto avente titolo ora a un «indennizzo» (quando agisce per il pregiudizio patrimoniale, e non patrimoniale, conseguente alla perdita della proprietà del bene), ora a un «risarcimento» di un danno scaturito da un comportamento originariamente *contra jus* dell'amministrazione; appartengono invece alla giurisdizione del giudice

amministrativo le controversie nelle quali sia dedotta la illegittimità in sé del provvedimento di acquisizione, per insussistenza dei requisiti previsti dalla legge, anche ai fini della valutazione delle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, in relazione ai contrapposti interessi privati e all'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione;

b) la ricostruzione in termini indennitari e le modalità di determinazione dell'indennizzo, anche per la pregressa occupazione illegittima del bene, nel procedimento di cui all'art. 29 d.lgs. n. 150 del 2011 dinanzi alla corte d'appello, in unico grado di merito, non sono suscettibili di arrecare un deficit di tutela né per l'amministrazione, per esserle preclusa la introduzione di azioni di rivalsa nei confronti di terzi, nell'ipotesi di concorso di più enti nella realizzazione dell'opera pubblica, trattandosi di una limitazione coerente con la natura del procedimento, ferma restando la facoltà di rivalersi in separato giudizio ordinario sul soggetto corresponsabile della pregressa occupazione illegittima; né per il privato, per essergli consentito di agire nei confronti della sola autorità che utilizza il bene immobile per scopi di interesse pubblico, essendo tale autorità, cui è affidato il pagamento dell'indennità, il suo creditore, né essendo precluso al privato di avviare un autonomo giudizio di danno, a tutela dei suoi diritti, per il periodo di occupazione illegittima, prima dell'adozione del provvedimento di cui all'art. 42 *bis* da parte della pubblica amministrazione;

c) la qualificazione in termini indennitari dell'indennizzo per la pregressa occupazione «senza titolo», nella misura del cinque per cento annuo sul valore venale del bene all'attualità, non è foriera di un deficit di tutela per le parti, avendo il legislatore previsto una clausola di salvaguardia che fa salva la prova di una diversa entità del danno, la cui applicazione è rimessa all'incensurabile valutazione del giudice di merito, il quale può modulare l'importo determinato dal legislatore in via forfettaria – *in melius* o *in pejus* – in sintonia con le istanze e le prove offerte dalle parti nel caso concreto.

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.

(3)

La VI Sezione rimette alla Corte di giustizia UE la possibilità di consentire alle singole amministrazioni locali di individuare criteri localizzativi degli impianti di telefonia mobile.

[Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza, 22 luglio 2021, n. 5515 - Pres. Santoro, Est. Pannone](#)

E' rimessa alla Corte di giustizia UE la questione del se il diritto dell'Unione europea osti a una normativa nazionale, come quella di cui all'art. 8, comma 6, l. 22 febbraio 2001, n. 36, intesa ed applicata nel senso di consentire alle singole amministrazioni locali di individuare criteri localizzativi degli impianti di telefonia mobile, anche espressi sotto forma di divieto, quali il divieto di collocare antenne in determinate aree ovvero ad una determinata distanza da edifici appartenenti ad una data tipologia.

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

(4)

La Sezione VI si pronuncia sulla lottizzazione abusiva fra processo penale e processo amministrativo.

[Consiglio di stato, sezione VI, sentenza 19 luglio 2021, n. 5403 – Pres. Montedoro, Est. Lamberti](#)

In tema di lottizzazione abusiva il sindacato dell'Amministrazione non è completamente sovrapponibile a quello svolto dal Giudice penale relativamente alla fattispecie criminosa di cui all'art. 44, d.P.R. n. 380 del 2001, il quale, seppure in ipotesi avente ad oggetto i medesimi fatti storici, mira ad accertare la responsabilità penale dell'imputato, con le relative conseguenze sulla sua libertà personale e che, pertanto, sul piano processuale esige la dimostrazione della responsabilità oltre ogni ragionevole dubbio del reo.

(5)

La Sezione VI si pronuncia sulla esclusione dal "ramo core" della partecipazione di Condotte s.p.a. legate al Mose e sul Commissariamento ex art. 32, comma 1, lett. b), d.l. n. 90 del 2020.

[Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 19 luglio 2021, n. 5383 – Pres. Montedoro, Est. Simonetti](#)

La VI sezione ha chiarito che, in caso di commissariamento, ex art. 32, comma 1, lett. b), d.l. n. 90 del 2020 del contratto pubblico stipulato da un consorzio,

il vincolo si estende automaticamente a tutte le sue consorziate, che non possono recedere dal contratto.

E' legittimo il decreto del Ministero dello sviluppo economico che, nell'autorizzare il programma di cessione dei complessi aziendali di Condotte s.p.a., sottoposta ad amministrazione straordinaria e tenuta quindi a ricercare per definizione prospettive di recupero dell'equilibrio economico nelle forme e nei modi di cui all'art. 27, d.lgs. 270 del 1999, ha effettuato una reale ed effettiva ponderazione in ordine alla funzione e alla rilevanza strategica delle attività relative al "Mose" ed ha recepito la valutazione dei commissari di considerare le partecipazioni legate al Mose come non remunerative e non meritevoli di essere incluse nel "ramo core".

(6)

Il C.g.a. rimette all'Adunanza plenaria la questione se gli ex amministratori e i soci della società attinta da interdittiva antimafia hanno autonoma legittimazione a ricorrere.

[Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, sentenza non definitiva, 19 luglio 2021, n. 726 – Pres. De Nictolis, Est. Boscarino](#)

Sono rimesse all'Adunanza plenaria le questioni se in materia di impugnazione di interdittive antimafia vada, o meno, riconosciuta, in capo ad ex amministratori e soci della società attinta, autonoma legittimazione a ricorrere, avuto riguardo alla situazione giuridica dedotta in giudizio, e se gli stessi vadano ritenuti soggetti che patiscano "effetti diretti" dall'adozione di provvedimenti di siffatta natura; in caso di soluzione positiva al primo quesito, se l'effetto devolutivo proprio dell'appello si estenda anche al caso in cui il ricorso in primo grado non sia stato riunito a ricorsi aventi ad oggetto

l'impugnazione del medesimo provvedimento da parte degli stessi ovvero da diversi ricorrenti.

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

Consiglio di Stato – Pareri

(7)

La I Sezione si pronuncia sulla natura giuridica delle FAQ.

[Consiglio di Stato, sezione I, 20 luglio 2021, n. 1275 – Pres. Torsello, Est. Tucciarelli](#)

Pur non avendo carattere vincolante, le risposte date dall'amministrazione definite FAQ (*Frequently Asked Questions*) contribuiscono senz'altro a fornire un'utile indicazione di carattere applicativo in ordine alla *ratio* sottesa alle procedure e agli atti in corso di esame. Una volta suggerita, attraverso le FAQ, la *ratio* propria delle regole seguite dall'amministrazione, a quest'ultima è consentito discostarsi dalle indicazioni già fornite esclusivamente se è in grado di addurre, in un momento successivo, elementi sostanzialmente decisivi e necessariamente soggetti a uno scrutinio particolarmente severo, anche da parte del giudice, affinché sia evitato il rischio che la discrezionalità amministrativa si converta, con il diverso orientamento amministrativo sopravvenuto, in arbitrio o comunque leda l'affidamento creato nei destinatari delle disposizioni.

(8)

La I Sezione si pronuncia sulle ordinanze sindacali contingibili ed urgenti anche in materia di inquinamento acustico.

[Consiglio di Stato, sezione I, 19 luglio 2021, n. 1245 – Pres. Torsello, Est. Cafaggi](#)

La disposizione di cui all'art. 9 della legge n. 447 del 1995 non può essere riduttivamente intesa come una mera (e, quindi, pleonastica) riproduzione, nell'ambito della normativa di settore in tema di tutela dall'inquinamento acustico, del generale potere di ordinanza contingibile ed urgente tradizionalmente riconosciuto dal nostro ordinamento giuridico al sindaco (quale ufficiale di Governo) in materia di sanità ed igiene pubblica, ma invece la stessa deve essere logicamente e sistematicamente interpretata nel particolare significato che assume all'interno di una normativa dettata - in attuazione, come detto, del principio di tutela della salute dei cittadini previsto dall'art. 32 della Costituzione - allo scopo primario di realizzare un efficace contrasto al fenomeno dell'inquinamento acustico; conseguentemente l'utilizzo del particolare potere di ordinanza contingibile ed urgente delineato dall'art. 9 della legge n. 447 del 1995, deve ritenersi ("normalmente") consentito allorquando gli appositi accertamenti tecnici effettuati dalle competenti agenzie regionali di protezione ambientale rivelino la presenza di un fenomeno di inquinamento acustico, tenuto conto sia che quest'ultimo - ontologicamente (per esplicita previsione dell'art. 2 della stessa legge n. 447/1995) - rappresenta una minaccia per la salute pubblica, sia che la legge quadro sull'inquinamento acustico non configura alcun potere di intervento amministrativo "ordinario" che consenta di ottenere il risultato dell'immediato abbattimento delle emissioni sonore inquinanti.

Normativa ed altre novità di interesse

(9)

[Decreto-Legge 20 Luglio 2021, N. 103](#) – Misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro (in G.U. n. 172 del 20 luglio 2021; in vigore dal 21 luglio 2021).