




Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021  
Franco Botteon – Regione Veneto  
Giurisprudenza di merito di interesse regionale

## **GIURISPRUDENZA DI MERITO DI INTERESSE REGIONALE**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021 Franco Botteon – Regione Veneto Giurisprudenza di merito di interesse regionale
---	---	---

**Consiglio di Stato, sezione V, 1 giugno 2021 n. 4210**

La sentenza in esame affronta la tematica delle concessioni demaniali, in quanto la controversia trae origine dall'istanza di una società agricola titolare di concessione demaniale utilizzata per l'allevamento di molluschi volta ad estendere la concessione esistente per una superficie limitata (1.400 mq).

L'Amministrazione regionale con provvedimento di diniego rigettava l'istanza ritenendo che le attività di acquacoltura possono essere assentite in concessione previo esperimento di bando ad evidenza pubblica.


Si controverte su quale disciplina sia applicabile all'istanza della società ricorrente, ovvero se l'istanza debba essere qualificata come richiesta di ampliamento della concessione esistente (ex art. 24 del regolamento del codice della navigazione) o quale richiesta rilascio di nuova concessione (ex art. 36 del codice della navigazione).

Nella pronuncia in esame, il Consiglio di Stato delinea il quadro normativo come segue:

*“L'articolo 36 del codice della navigazione (R.D. 30 marzo 1942, n. 327) disciplina la concessione di beni demaniali ed il successivo articolo 37, regola la fattispecie del “concorso di più domande di concessione”. Le due disposizioni vanno interpretate in base al principio di derivazione euro-unitaria che impone l'affidamento mediante procedura di gara di tutti i beni pubblici aventi rilevanza economica. Pertanto, non è in discussione che la scelta del concessionario di bene pubblico demaniale debba essere fatta attraverso procedure selettive che garantiscano il confronto fra gli operatori, nel rispetto dei principi di par condicio, imparzialità e trasparenza (cfr., tra le tante, Cons. Stato, VI, 18 novembre 2019, n. 7874, anche per la ricostruzione dell'evoluzione della giurisprudenza in materia, sia interna che della Corte di Giustizia UE; nello stesso senso, da ultimo, Cons. Stato, VI, 16 febbraio 2021, n. 1416).*

*L'art. 24 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (d.P.R. 15 febbraio 1952 n. 328) disciplina, invece, le “variazioni al contenuto della concessione” ed, al secondo comma, prevede che “Qualsiasi variazione nell'estensione della zona concessa o nelle opere o nelle modalità di esercizio deve essere richiesta preventivamente e può essere consentita mediante atto o licenza suppletivi dopo l'espletamento dell'istruttoria. Qualora, peraltro, non venga apportata alterazione sostanziale al complesso della concessione o non vi sia modifica nell'estensione della zona demaniale, la variazione può essere autorizzata per iscritto dal capo del compartimento, previo nulla osta dell'autorità che ha approvato l'atto di concessione”.*

*Si tratta perciò di una disposizione che costituisce una deroga alla disciplina dell'art. 36 del codice della navigazione ed ai principi di carattere generale, quali quello della libera fruizione per la collettività delle aree demaniali, ovvero dell'affidamento in concessione secondo modalità volte alla massimizzazione dell'interesse pubblico e della piena contendibilità delle risorse economiche (cfr. in tale senso Cons. Stato, VI, 18 gennaio 2012, n. 169, che precisa che, per tale ragione, alla disposizione in parola deve essere necessariamente fornita un'interpretazione di carattere restrittivo).”*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021 Franco Botteon – Regione Veneto Giurisprudenza di merito di interesse regionale
---	---	---

### **Corte di Cassazione, sezione lavoro, 13 maggio 2021 n. 12940**

Si segnala la sentenza della Corte di Cassazione, sezione lavoro, n. 12940/2021 che ha affrontato il tema della retribuzione dei direttori generali delle Ulss, in relazione al periodo di blocco della remunerazione degli emolumenti dei direttori generali determinato dalle leggi di contenimento della spesa, comportando una diminuzione del tetto massimo della retribuzione fissato dal DPCM 502/1995.

Il ricorso è stato promosso da un direttore generale di una Ulss che chiedeva l'adeguamento del suo trattamento economico in ragione degli aumenti previsti per le posizioni dirigenziali mediche ed amministrative apicali dai CCNL del comparto sanità, per assicurare il mantenimento della proporzionalità rispetto ai compensi delle altre figura di vertice (direttore sanitario e direttore amministrativo).

La Corte di Cassazione ha affermato il principio per il quale in assenza di previsioni contenute nel singolo contratto di lavoro, la remunerazione non è automaticamente agganciata all'evoluzione della contrattazione collettiva.

Pertanto, gli incrementi degli emolumenti applicati ai livelli subordinati rispetto al direttore generale derivanti all'evoluzione della contrattazione collettiva non determinano un analogo effetto rispetto alla posizione dei direttori generali in quanto *“l'incremento dei compensi al variare della contrattazione collettiva può essere ammessa esclusivamente a livello di contrattazione individuale di specifiche clausole in tal senso e per effetto della natura privatistica del contratto, purchè restino rispettati i massimi rispettivamente dettati dalla normativa eteronoma”*.

Il rapporto tra l'azienda sanitaria e il direttore generale ha natura di lavoro autonomo, l'ambito negoziabile è tuttavia ridotto ai soli margini che non ricevono stretto vincolo dalla normativa, in cui i DPCM completano dall'esterno la disciplina di fonte legale e non prevedono *“alcun automatismo di variazione in corso di rapporto per effetto del modificarsi della contrattazione collettiva dei medici ed amministrativi apicali”*.

E' all'interno di tali margini che, laddove ci sia un'oscillazione del compenso tra minimi e massimi, la Cassazione ammette la presenza di clausole contrattuali che prevedano l'incremento dei trattamenti, in ragione dei miglioramenti di cui alla contrattazione collettiva.

Al di fuori di tale ipotesi, per la Cassazione i direttori possono soltanto non accettare la nomina, non residuando effettivi spazi di libera contrattazione.

### **Consiglio di Stato, sezione IV, 1 giugno 2021 n. 4197**

In attuazione del Piano per le dismissioni e la valorizzazione del patrimonio di cui all'articolo 58 del d.l. n. 112 del 2008, la Regione del Veneto cedeva ad una società, a seguito di asta pubblica, un palazzetto ubicato a Venezia, di proprietà regionale e statale (con differenti quote, una dell'87,89% e una del 12,02%).



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021

Franco Botteon – Regione Veneto

Giurisprudenza di merito di interesse regionale

Nell'avviso pubblico era prevista l'astratta possibilità di destinare l'edificio anche ad attività ricettive ed alberghiere, sia pure subordinatamente agli effetti del vincolo culturale gravante sullo stesso ai sensi del d.lgs. n. 42/2004.

Inoltre, la disciplina regionale di cui alla LR 11/2010, articolo 35, dispone che l'inserimento di un bene di proprietà pubblica all'interno del Piano delle alienazioni e valorizzazioni, ne determina la destinazione urbanistica.

Tuttavia, la società acquirente si vedeva rigettare l'istanza per il rilascio di un permesso di costruire per la ristrutturazione dell'edificio finalizzata al cambio di destinazione d'uso da direzionale a turistico-ricettivo presentata al Comune di Venezia che, con provvedimento di diniego, ravvisava l'incompatibilità della nuova destinazione d'uso con le varianti al PRG per la Città Storica di Venezia nel frattempo adottate, per le quali non risultava più ammesso l'utilizzo di edifici nella Città Storica per strutture ricettive, alberghiere o complementari.

La società acquirente impugnava il provvedimento di diniego dinanzi al TAR Veneto con contestuale richiesta di risarcimento del danno derivante dal mancato svolgimento dell'attività ricettiva, sostenendo che l'inserimento di un bene di proprietà pubblica all'interno del Piano delle alienazioni e valorizzazioni, ne avrebbe determinato la destinazione urbanistica, non modificabile dal Comune.

Nel confermare l'esito della pronuncia di primo grado, il Consiglio di Stato con la sentenza in epigrafe rigetta il ricorso della società acquirente affermando che *“la pretesa al mantenimento di una determinata destinazione urbanistica (con riferimento alle precedenti previsioni urbanistiche) non può che costituire un'aspettativa su cui le scelte di pianificazione possono incidere in ragione di coerenti ragioni, nel caso in esame indicate dal Comune nel depauperamento residenziale del centro storico di Venezia.”*

Inoltre *“non può dunque riscontrarsi la lesione del legittimo affidamento al cambio di destinazione d'uso dell'immobile in virtù di una previsione contenuta nel previgente VPGR, atteso che l'affidamento qualificato del privato può dirsi sussistente solo in presenza di convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessioni edilizie o di silenzio-rifiuto su una domanda di concessione o ancora da modificazioni, in zona agricola, della destinazione di un'area limitata interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (cfr. ex multis, Cons. Stato, sez. IV, n.5547 del 2016).*

### **Consiglio di Stato, sezione V, 21 aprile 2021 n. 3247**

La vicenda muove dal ricorso presentato da un'associazione non riconosciuta, con sede nel Comune di Trebaseleghe (PD), ed alcuni privati cittadini avverso gli atti relativi alla costruzione di un impianto di produzione di energia elettrica mediante impiego di biogas nel Comune interessato e per l'accertamento dell'illegittimità del mancato esercizio da parte del Comune dei poteri inibitori, sanzionatori ovvero di autotutela e delle misure di salvaguardia relativi alla DIA.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 10 e 11 giugno 2021

Franco Botteon – Regione Veneto

Giurisprudenza di merito di interesse regionale

Più precisamente, i ricorrenti persone fisiche affermavano di essere residenti nelle vicinanze dei terreni ove sarebbe sorto l'impianto mentre l'associazione dichiarava di essere sorta nel 2008 con 44 promotori e di contare all'epoca del ricorso 67 membri, nonché di avere assunto "numerosissime iniziative" sul tema.

Sia le persone fisiche, sia l'associazione dichiaravano poi di agire *"per la tutela del territorio e del paesaggio agricolo, nonché del diritto alla salute e più in generale della qualità della vita, beni che verrebbero illegittimamente pregiudicati dalla realizzazione dell'impianto in parola; alcuni cittadini agiscono inoltre per proteggere il valore dei propri immobili, che la presenza dell'impianto ridurrebbe in misura significativa"*.

Nel giudizio di primo grado il ricorso era stato dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione dei ricorrenti.

Nel confermare l'esito del primo grado, la pronuncia del Consiglio di Stato riassume la progressiva elaborazione della giurisprudenza in ordine all'impugnazione dei titoli edilizi nonché alla legittimazione e all'interesse ad agire degli enti collettivi e dei singoli soggetti persone fisiche.

Nello specifico, con riferimento all'associazione ricorrente, la sentenza richiama i requisiti della adeguata "rappresentatività e stabilità" e con riferimento ai singoli soggetti persone fisiche rinvia al concetto di *vicinitas*, definito quale *"stabile collegamento" del soggetto con il terreno interessato dall'intervento cui ci si oppone"*.

La sentenza in esame passa in rassegna tre differenti orientamenti giurisprudenziali per il primo dei quali la *vicinitas* è intesa come stabile insediamento nelle vicinanze dell'intervento cui ci si oppone, un secondo orientamento – più risalente – richiede invece la specifica prova di un pregiudizio, almeno, potenziale.

Un terzo orientamento più approfonditamente distingue tra il caso in cui si faccia ricorso contro un abuso edilizio, per il quale la legittimazione e l'interesse ad agire del proprietario di un immobile vicino sarebbero in *re ipsa*, da quando il ricorso è proposto da altre categorie di soggetti, ove la mera *vicinitas* non è sufficiente in quanto occorrerebbe dimostrare un interesse fondato su un pregiudizio almeno potenziale.

La sentenza, nel respingere i ricorsi dei ricorrenti, riconduce i tre orientamenti ad un'unica nozione e conclude affermando che *"Il concetto di vicinitas, anche in termini logici, è infatti una sintesi verbale, una formula riassuntiva che sta a indicare una situazione nella quale, nella normalità dei casi, il pregiudizio proveniente dal titolo impugnato secondo il comune apprezzamento sussiste, senza bisogno di speciali dimostrazioni."*