



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

### Indice

#### Corte costituzionale

1. Corte cost., 26 luglio 2022, n. 198, sulla retroattività della nuova disciplina, più favorevole, che prevede l'escussione della garanzia provvisoria nei soli confronti del concorrente aggiudicatario;
2. Corte cost., 25 luglio 2022, n. 192, sul c.d. piano casa per la Regione Puglia;
3. Corte cost., 19 luglio 2022, n. 180, sulla facoltà, per il Prefetto che adotta il provvedimento di interdittiva antimafia, di escludere le decadenze e i divieti derivanti dalla misura, se incidenti sui mezzi di sostentamento per l'interessato e per la sua famiglia.

#### Corte di cassazione, sezioni unite civili

4. Cass. civ., sez. un., 30 agosto 2022, n. 25503, recepiscono l'interpretazione della Corte di giustizia UE del 21 dicembre 2021 nel caso *Randstad* sull'eccesso di potere giurisdizionale.

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

5. Cons. Stato, Ad. plen., 3 settembre 2022, n. 11, sul computo del termine lungo di impugnazione che abbia cominciato a decorrere prima del periodo feriale;
6. Cons. Stato, sez. III, 29 agosto 2022, n. 7511, alla Plenaria alcune questioni in tema di meccanismo transattivo per le controversie risarcitorie instaurate dai cc.dd. emotrasfusi;
7. Cons. Stato, sez. V, 19 agosto 2022, n. 7310, alla Plenaria il quesito concernente la qualificazione per l'ottenimento del beneficio dell'incremento del quinto;

8. [T.r.g.a. Trento, 8 agosto 2022, n. 150](#), è nulla l'ordinanza contingibile e urgente che, in ragione dell'emergenza da Covid-19, sospende i termini dei procedimenti di formazione dei piani urbanistici;
9. [T.r.g.a. Trento, 5 agosto 2022, n. 149](#), sulla pianificazione perequativa e compensazione urbanistica;
10. [T.a.r. per il Veneto, sez. III, 29 giugno 2022, n. 1116](#), sul riesame di una situazione giuridica già decisa dal giudice nazionale.

### Normativa e altre novità di interesse

11. [Decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115](#) – Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali (in G.U. n. 185 del 9 agosto 2022; in vigore dal 10 agosto 2022);
12. [Legge 5 agosto 2022, n. 108](#) - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, recante disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (in G.U. n. 182 del 5 agosto 2022; in vigore dal 6 agosto 2022).

## Corte costituzionale

(1)

La Corte si pronuncia sulla retroattività della nuova disciplina, più favorevole, che prevede l'escussione della garanzia provvisoria nei soli confronti del concorrente aggiudicatario.

[Corte costituzionale, sentenza 26 luglio 2022, n. 198, Pres. Amato, Est. Barbera](#)

La Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 93, comma 6, e 216, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (codice dei contratti pubblici), sollevate, in

riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e rese esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

Ha precisato la Corte che la ricostruzione dell'ordinanza di rimessione - incentrata sulla natura di sanzione "punitiva" dell'escussione della garanzia provvisoria, in caso di esito negativo del controllo a campione di cui all'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006 - non riflette il quadro giurisprudenziale costituzionale e amministrativo, che è sempre stato prevalentemente orientato in senso opposto.

La Corte costituzionale ha già avuto modo di chiarire che la garanzia provvisoria prevista dal citato art. 48 rispondeva «alla funzione di garantire serietà ed affidabilità dell'offerta», tutelando la correttezza del procedimento di gara, in modo da assicurarne il «regolare e rapido espletamento» (ordinanza n. 211 del 2011).

L'evidenziata esigenza di assicurare l'affidabilità delle offerte e di evitare un'inutile attività procedimentale dell'amministrazione vale, dunque, a sottolineare una sostanziale omogeneità di funzioni tra le differenti ipotesi di incameramento della garanzia provvisoria (quella di cui al previgente art. 48 e quella di cui al nuovo art. 93, reiterativo del precedente art. 76).

Nel ritenere il citato art. 48 «strumentale rispetto all'esigenza di garantire imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa», infatti, la Corte costituzionale ha sottolineato come l'incameramento della cauzione provvisoria, in caso di esito negativo del controllo a campione, sia «preordinato ad assicurare il regolare e rapido espletamento della procedura e la tempestiva liquidazione dei danni prodotti dalla alterazione della stessa a causa della mancanza dei requisiti da parte dell'offerente» (ordinanza n. 211 del 2011), tenuto conto peraltro che «l'operatore economico, con la domanda di partecipazione, sottoscrive e si impegna ad osservare le regole

della relativa procedura, delle quali ha, dunque, contezza» (ancora, ordinanza n. 211 del 2011).

Non può, dunque, condividersi il presupposto interpretativo dal quale muove l'ordinanza di rimessione, che si basa sulla natura di sanzione "punitiva" dell'incameramento della garanzia provvisoria in caso di esito negativo del controllo a campione ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006.

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

(2)

**La Corte si pronuncia sul c.d. piano casa per la Regione Puglia.**

[Corte costituzionale, sentenza 25 luglio 2022, n. 192, Pres. Amato, Est. Modugno](#)

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*, della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante «Modifica all'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e disposizioni in materia di prezzario regionale delle opere pubbliche», nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla stessa legge debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del Piano paesaggistico territoriale della Puglia.

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

**(3)**

**La Corte si pronuncia sulla facoltà, per il Prefetto che adotta il provvedimento di interdittiva antimafia, di escludere le decadenze e i divieti derivanti dalla misura, se incidenti sui mezzi di sostentamento per l'interessato e per la sua famiglia.**

**[Corte costituzionale, sentenza 19 luglio 2022, n. 180, Pres. Amato, Est. Zanon](#)**

La Corte dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4 e 24 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria.

La Corte costituzionale ha precisato che appartiene alla discrezionalità legislativa decidere se e come utilizzare allo scopo invocato dal giudice *a quo*, innovandoli ulteriormente, alcuni utili strumenti, quali il controllo giudiziario o le misure amministrative di prevenzione collaborativa (già di recente oggetto di modifiche), al fine di meglio contemperare l'interesse pubblico alla sicurezza e la generale libertà del mercato, da una parte, e il diritto della persona a veder garantiti i propri mezzi di sostentamento, dall'altra: inserendo esplicitamente, tra le valutazioni che tali misure consentono, la possibilità di decidere selettive deroghe agli effetti interdittivi e alle decadenze di cui all'art. 67 cod. antimafia, proprio in vista di assicurare alle persone coinvolte i necessari mezzi di sostentamento economico.

Ha precisato la Corte, però, che deve, però, trovare soddisfazione in tempi rapidi la necessità di accordare tutela alle esigenze di sostentamento dei soggetti che subiscono, insieme alle loro famiglie, a causa delle inibizioni all'attività economica, gli effetti dell'informazione interdittiva.

Del resto, *a fortiori* in contesti interessati da reali o potenziali infiltrazioni criminali, la possibilità di trarre sostentamento da attività economiche che potrebbero risultare legali e "sane" (ovvero essere rese tali anche perché opportunamente "controllate") costituisce non solo oggetto di un diritto individuale costituzionalmente tutelato, ma anche interesse pubblico essenziale, proprio in nome della difesa della legalità e della necessaria sottrazione di spazi di intervento e di influenza alla criminalità organizzata.

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

## Corte di cassazione, sezioni unite civili

(4)

Le sezioni unite recepiscono l'interpretazione della Corte di giustizia UE del 21 dicembre 2021 nel caso *Randstad* sull'eccesso di potere giurisdizionale.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 30 agosto 2022, n. 25503, Pres. Travaglino, Est. Lamorgese](#)

Le sezioni unite, pronunciando a seguito della sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2021 nel caso *Randstad*, dichiarano il ricorso inammissibile, essendo denunciato un eccesso di potere giurisdizionale non configurabile nella specie, vale a dire un diniego di giustizia da parte del giudice amministrativo di ultima istanza, derivante dal radicale

stravolgimento delle norme di riferimento, nazionali o unionali, come interpretate in senso incompatibile con la giurisprudenza della Corte di giustizia UE, che è ipotesi estranea al perimetro del sindacato riservato alle sezioni unite per motivi inerenti alla giurisdizione.

## **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](http://www.giustizia-amministrativa.it).**

**(5)**

**Sul computo del termine lungo di impugnazione che abbia cominciato a decorrere prima del periodo feriale.**

**[Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 3 settembre 2022, n. 11, Pres. Maruotti, Est. Simonetti](#)**

L'Adunanza plenaria ha formulato il seguente principio di diritto: qualora il termine lungo di impugnazione abbia cominciato a decorrere prima del periodo feriale, al termine di impugnazione, calcolato a mesi, ai sensi degli articoli 155, secondo comma, c.p.c. e 2963, quarto comma, c.c. (per cui il decorso del tempo si ha, indipendentemente dall'effettivo numero dei giorni compresi nel rispettivo periodo, allo spirare del giorno corrispondente a quello del mese iniziale coincidente con la data di pubblicazione della sentenza), va alla fine aggiunto, realizzandosi così un prolungamento di tale termine nella misura corrispondente, il periodo di 31 giorni di sospensione previsto dalla l. n. 742 del 1969, come ribadito dall'art. 54, comma 2, del c.p.a., computato *ex numeratione dierum* ai sensi dell'art. 155, primo comma, c.p.c.

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

**(6)**

**Alla Plenaria alcune questioni in tema di meccanismo transattivo per le controversie risarcitorie instaurate dai cc.dd. emotrasfusi.**

**[Consiglio di Stato, sezione III, ordinanza 29 agosto 2022, n. 7511, Pres. Greco, Est. Sestini](#)**

Vengono deferiti all'esame dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 99, commi 1 e 3, c.p.a., i seguenti quesiti:

a) se, fermo restando quanto affermato nella sentenza n. 16 del 2021 in ordine alla natura non prescrizioneale, ma decadenziale dei termini stabiliti dall'articolo 5, lettere a) e b), del d.m. 4 maggio 2012, per l'ammissibilità delle domande di adesione allo speciale modulo transattivo previsto dalle leggi nn. 222 e 244 del 2007 (e salva l'eventuale rimediazione di tale orientamento), le precitate disposizioni ministeriali siano compatibili con i principi di proporzionalità e ragionevolezza, oltre che con la *ratio* dello speciale meccanismo transattivo previsto per le controversie risarcitorie instaurate dai cc.dd. emotrasfusi, laddove fanno dipendere l'ammissibilità o meno della domanda di accesso a tale speciale modulo transattivo esclusivamente dalla tempestività di una condotta (la instaurazione del giudizio risarcitorio) rispetto a un adempimento (la presentazione della domanda di indennizzo *ex lege* n. 210 del 1992) entrambi posti in essere in epoca ampiamente anteriore all'entrata in vigore delle norme in questione, allorché nessuna decadenza era prevista né era prevedibile potesse essere introdotta;

b) se, in ogni caso, sia consentito all'Amministrazione, alla stregua del principio di buon andamento e dell'obbligo di buona fede cui deve



informarsi l'azione amministrativa (oltre che dei medesimi canoni richiamati sub 1), motivare il diniego di accesso al modulo transattivo esclusivamente con il mancato rispetto dei termini in questione, anche laddove lo sviluppo della vicenda procedimentale e giudiziale (fino al sopravvenire di una sentenza di condanna dell'Amministrazione al risarcimento, ancorché non definitiva, come nel caso di specie) possa aver ingenerato in capo all'interessato un affidamento per una celere definizione della propria controversia.

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

(7)

**Alla Plenaria il quesito concernente, ai fini della qualificazione per la categoria di lavori richiesta dalla documentazione di gara, del beneficio dell'incremento del quinto.**

**[Consiglio di Stato, sezione V, ordinanza 19 agosto 2022, n. 7310, Pres. Sabatino, Est. Grasso](#)**

Viene deferito all'esame dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 99, co. 1, c.p.a., il seguente quesito: se l'art. 61, comma 2 del d.P.R. n. 207 del 2010 – nella parte in cui prevede, quale condizione per l'attribuzione (ai fini della qualificazione per la categoria di lavori richiesta dalla documentazione di gara) del beneficio dell'incremento del quinto, che ciascuna impresa raggruppata o consorziata sia qualificata per una classifica pari ad almeno un quinto dell'importo dei lavori a base di gara – si interpreti, nella specifica ipotesi di partecipazione come raggruppamento c.d. misto, nel senso che tale importo a base di gara debba, in ogni caso, essere riferito al valore complessivo del contratto ovvero debba riferirsi ai singoli importi della categoria prevalente e delle altre categorie scorporabili della gara.

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

**(8)**

**È nulla l'ordinanza contingibile e urgente che, in ragione dell'emergenza da Covid-19, sospende i termini dei procedimenti di formazione dei piani urbanistici.**

**[T.r.g.a. Trento, 8 agosto 2022, n. 150 – Pres. \(f.f.\) ed Est. Polidori](#)**

È nulla, per difetto assoluto di attribuzione, l'ordinanza contingibile ed urgente con la quale il Presidente della Provincia di Trento ha disposto, a fronte di situazione straordinaria di necessità e urgenza determinata dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, la sospensione generalizzata dei termini dei procedimenti amministrativi per la formazione degli strumenti urbanistici, trattandosi di provvedimento con cui è sì possibile agire in deroga alla legge, ma che non può rappresentare lo strumento attraverso cui, con riferimento a fattispecie non determinate, sia possibile introdurre una disciplina alternativa a quella prevista dalla legge.

**(9)**

**Pianificazione perequativa e compensazione urbanistica.**

**[T.r.g.a. Trento, 5 agosto 2022, n. 149 – Pres. \(f.f.\) ed Est. Polidori](#)**

La pianificazione perequativa generale, detta anche integrale, che applica criteri perequativi all'intero territorio comunale, è realizzabile solo per la c.d.

città di primo impianto o da riconfigurare, ossia nei casi nei quali si debba realizzare *ex novo* una città priva di insediamenti urbani, oppure quando si tratti di ricostruire completamente un preesistente insediamento distrutto o irrimediabilmente danneggiato da eventi sismici o alluvionali o da altra calamità naturale. Ciò a differenza della pianificazione perequativa parziale, detta anche settoriale, che è limitata solo ad alcune parti del territorio comunale, elette a oggetto di interventi di trasformazione urbana perché trattasi di insediamenti da dover riconfigurare, oppure perché trattasi di aree da dover urbanizzare *ex novo*.

Nella compensazione urbanistica, a differenza della perequazione, l'attribuzione dei diritti edificatori a privati rappresenta un'obbligazione alternativa al pagamento dell'indennizzo previsto dal d.P.R. n. 327 del 2001, per il caso di espropriazione delle aree destinate alla realizzazione di opere pubbliche ed eventualmente di quello dovuto per la reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio: in questo caso, il credito edilizio corrisponde sostanzialmente al valore economico del bene oggetto di espropriazione ed è stimato mediante perizie asseverate, redatte da professionisti abilitati e tenuto conto degli indici edificatori convenzionali.

(10)

**Sul riesame di una situazione giuridica già decisa dal giudice nazionale.**

[T.a.r. per il Veneto, sezione III, sentenza 29 giugno 2022, n. 1116, Pres. Farina, Est. Nasini](#)

La violazione del diritto comunitario, accertata da una sentenza della Corte di giustizia UE successivamente all'adozione di un provvedimento non più impugnabile o di una sentenza del giudice nazionale passata in giudicato, non costituisce, secondo il diritto interno, un'ipotesi tipica di autotutela doverosa, nemmeno a fronte di un eventuale errore da parte del giudice amministrativo in ordine all'interpretazione e applicazione del diritto comunitario e all'applicazione di una normativa nazionale con esso

contrastante, non configurandosi un “fattore eccezionale” cui riconnettere “esigenze conclamate di giustizia”, tanto da imporre alla p.a. di provvedere. L’omesso esperimento delle forme di tutela tempestivamente azionabili da parte ricorrente e previste dall’ordinamento, esclude l’applicazione dei principi affermati dalle sentenze *Kühne & Heitz e Kempter*, non sussistendo, in tal senso, un obbligo in capo alla p.a. di procedere al riesame della situazione giuridica già decisa da una sentenza del giudice nazionale passata in giudicato, ancorché contrastante con una successiva decisione della Corte di giustizia.

## Normativa e altre novità di interesse

(11)

[Decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115](#) – Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali (in G.U. n. 185 del 9 agosto 2022; in vigore dal 10 agosto 2022);

(12)

[Legge 5 agosto 2022, n. 108](#) - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, recante disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (in G.U. n. 182 del 5 agosto 2022; in vigore dal 6 agosto 2022).