



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

Indice

Corte costituzionale

1. Corte cost., 3 marzo 2022, n. 52, sulla disciplina regionale della gestione rifiuti della Regione Lazio.

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

2. Cons. Stato, sez. IV, 25 febbraio 2022, n. 336, udienze da remoto chieste da uno degli avvocati di un collegio difensivo per ragioni prudenziali legate dall'emergenza da Covid-19;
3. Cons. Stato, sez. IV, 24 febbraio 2022, n. 1302, tutela del controinteressato in materia edilizia;
4. Cons. Stato, sez. IV, 23 febbraio 2022, n. 1289, legittimità di esclusione da una gara di appalto per il servizio di recupero di imballaggi;
5. Cons. Stato, sez. IV, 23 febbraio 2022, n. 1287, i motivi intrusi o di primo grado non riproposti non rendono configurabile un vizio revocatorio;
6. T.a.r. per la Campania, sez. I, 4 marzo 2022, n. 1456, iscrizione nella *white list* e diritto di accesso ai verbali del gruppo interforze antimafia;
7. T.a.r. per la Campania, sez. V, 4 marzo 2022, n. 1443, dichiara il difetto di giurisdizione sulla domanda volta ad ottenere l'accertamento dell'esonero dall'obbligo vaccinale;
8. T.a.r. per la Calabria, sez. II, 28 febbraio 2022, n. 356, rimette alla Corte costituzionale la disciplina che blocca le esecuzioni forzate nei confronti degli enti sanitari.

Consiglio di Stato – Pareri

9. [Cons. Stato, sez. cons. per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506](#), parere favorevole condizionato sullo schema di regolamento sugli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal piano integrato di attività;
10. [Cons. Stato, sez. I, 24 febbraio 2022, n. 432](#), concorso per titoli per la costituzione di graduatorie nazionali nelle Istituzioni Afam statali.

Normativa ed altre novità di interesse

11. [Decreto legge 1 marzo 2022, n. 17](#) – Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali (in G.U. n. 50, 1 marzo 2022 - in vigore dal 2 marzo 2022);
12. [Legge 18 febbraio 2022, n. 11](#) – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221, recante proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19 (in G.U. n. 41 del 18 febbraio 2022 - in vigore dal 19 febbraio 2022).

Corte costituzionale

(1)

Sulla disciplina regionale della gestione rifiuti della Regione Lazio.

[Corte costituzionale, sentenza 3 marzo 2022, n. 52, Pres. Amato, Est. Antonino](#)

La Corte dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, della legge della regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), sollevate, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 119, secondo comma, della Costituzione.

I rimettenti, infatti, assumono che il *benefit* ambientale sia un tributo e che questo vada censurato in riferimento ai vigenti artt. 119, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

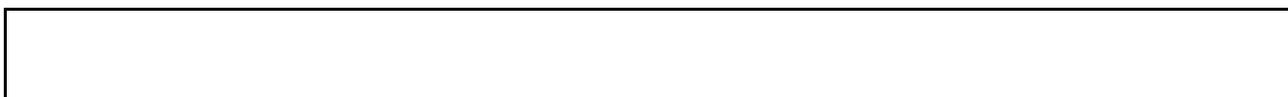
Nel motivare su tali censure (peraltro formulate senza adeguata ricostruzione del quadro della legislazione statale di coordinamento sulla finanza pubblica e dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte) ritengono di fare riferimento, in particolare, a quanto deciso con la sentenza n. 280 del 2011, pronunciata dalla Corte in riferimento però all'art. 119 Cost. nella formulazione precedente la riforma del 2001, in quanto riguardante una norma della Regione Piemonte risalente alla fine degli anni ottanta.

Tuttavia, nel loro iter argomentativo, incentrato sulla violazione dei parametri vigenti, i rimettenti non considerano che la norma regionale da loro censurata è anch'essa anteriore alla predetta riforma costituzionale e che a oggi non risulta avere mai subito modifiche.

La Corte ha più volte affermato la necessità che lo scrutinio sia riferito ai parametri in vigore al momento dell'emanazione della normativa regionale (*ex plurimis* sentenze n. 130 del 2015 e n. 62 del 2012) e ha ritenuto inammissibili questioni sollevate senza motivare «in ordine alle ragioni per le quali si ritiene di dover evocare parametri sopravvenuti all'adozione della legge regionale» (*ex plurimis*, ordinanza n. 247 del 2016).

Nessun argomento è stato sviluppato, al riguardo, dai rimettenti e tale omissione si ripercuote sull'ammissibilità delle questioni, pregiudicando la motivazione della non manifesta infondatezza.

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



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.

(2)

Udienze da remoto chieste da uno degli avvocati di un collegio difensivo per ragioni prudenziali legate dall'emergenza da Covid-19.

[Consiglio di Stato, sezione IV, decreto 25 febbraio 2022, n. 336 – Pres. De Francisco](#)

Non può essere accolta l'istanza di partecipazione all'udienza pubblica mediante collegamento da remoto sia se formulata ai sensi dell'art. 4, d.l. n. 28 del 2020 che ai sensi dell'art. 7-bis, d.l. n. 105 del 2021, nel caso in cui la parte appellata è costituita con il disgiunto patrocinio di due avvocati solo per uno dei quali è dedotta la sussistenza di una (peraltro generica) situazione di "rischio" sanitario; aggiungasi che nell'istanza non si deduce, né tantomeno si dimostra, che la situazione esposta – peraltro nei termini, meramente ipotetici, di un generico "rischio" – sia effettivamente correlata "a provvedimenti assunti dalla pubblica autorità", che invero non vengono allegati o almeno dichiarati.

Ha aggiunto il decreto che – quand'anche risultasse integrata la fattispecie legale, della quale invece si è riscontrato non constare *ex actis* la sussistenza – nell'esercizio della facoltà alternativa prevista espressamente dalla norma legislativa andrebbe comunque privilegiata, per preminenti ragioni organizzative della sezione, l'opzione del rinvio della trattazione dell'affare a data successiva al 31 marzo 2022 (data terminale dell'attuale emergenza sanitaria e dell'applicabilità del cit. art. 7-bis), piuttosto che autorizzare la trattazione da remoto di una singola causa.

(3)

Tutela del controinteressato nei giudizi impugnatori aventi ad oggetto dinieghi di titoli edilizi, inibitorie di S.c.i.a. e ordini di demolizione.

[Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 24 febbraio 2022, n. 1302 – Pres. Poli, Est. De Carlo](#)

Nei giudizi impugnatori aventi ad oggetto dinieghi di titoli edilizi, inibitorie di s.c.i.a. e ordini di demolizione, non sono di norma configurabili controinteressati, specie in mancanza di partecipazione al procedimento culminato nei su indicati provvedimenti.

Il potere di controllo in sede di rilascio dei titoli edilizi (al pari di quello esercitato in sede inibitoria), deve sempre collegarsi al riscontro di profili d'illegittimità dell'attività per contrasto con leggi, regolamenti, piani, programmi e regolamenti edilizi, mentre non può essere esercitato a tutela di diritti di terzi non riconducibili a quelli connessi con interessi di natura pubblicistica, quali ad esempio il rispetto delle distanze dai confini di proprietà o del distacco dagli edifici; fatto salvo il caso in cui *de plano* risulti l'inesistenza di un titolo giuridico che fondi la legittimazione attiva del richiedente il titolo edilizio.

Il proprietario di un fondo, non gravato da vincoli ambientali e paesaggistici, su cui terzi hanno edificato senza titolo edilizio una strada in cemento, in asserito esercizio di una servitù di passaggio, ha il diritto di demolire tale opera abusiva dietro presentazione di una s.c.i.a.; conseguentemente è illegittimo il provvedimento di inibitoria emanato dal comune nell'unico presupposto della necessità di tutelare il diritto di servitù di terzi.

(4)

Legittimità dell'esclusione da una gara di appalto per il servizio di recupero di imballaggi.

[Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 23 febbraio 2022, n. 1289 – Pres. Poli, Est. Pizzi](#)

E' legittima l'esclusione, ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c), del codice dei contratti pubblici, da una gara di appalto per il servizio di recupero di imballaggi di carta e cartone, dell'impresa che abbia in anni pregressi violato il limite massimo, indicato nella autorizzazione, del quantitativo di rifiuti conferibili presso l'impianto di smaltimento.

(5)

I motivi intrusi o di primo grado non riproposti non rendono configurabile un vizio revocatorio.

[Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 23 febbraio 2022, n. 1287 – Pres. Poli, Est. Loria](#)

Il Consiglio di Stato non ha il dovere di dare conto ed esaminare motivi intrusi, non specifici o, peggio ancora, motivi posti a sostegno del ricorso di primo grado non espressamente riprodotti in sede di gravame; da qui l'inconfigurabilità del vizio revocatorio di cui all'art. 395 n. 4 c.p.c.

(6)

Iscrizione nella *white list* e diritto di accesso ai verbali del gruppo interforze antimafia.

[T.a.r. per la Campania, sezione I, sentenza 4 marzo 2022, n. 1456 – Pres. Salamone, Est. Esposito](#)

Allorquando l'interessato richieda di accedere agli atti relativi al diniego di iscrizione nella c.d. *white list* e, in particolare, chieda di conoscere i verbali del gruppo interforze antimafia in forma integrale, comprendenti le sottoscrizioni dei suoi componenti, prevale l'esigenza di tutela della riservatezza di questi ultimi al fine di preservarne la sicurezza personale ed è corretta la determinazione dell'Amministrazione di oscurarne i nominativi.

I verbali dei gruppi interforze non hanno diretta rilevanza esterna, trattandosi di un'attività di monitoraggio ad essi affidata, ex art. 5 del d.m. 14 marzo 2003, interna all'Amministrazione e strumentale alla sua attività; pertanto, è da rigettare la richiesta dell'interessato di conoscere la versione integrale del verbale per verificarne la sua corretta formazione, non sussistendo alcun vizio del provvedimento finale sulla base di supposte irregolarità formali del verbale. La tutela del diritto di difesa può esplicarsi pienamente nei confronti del contenuto dell'atto e, per il suo riflesso sostanziale, del provvedimento finale che ne assume l'esito.

L'istanza di accesso agli atti disvela il suo carattere esplorativo e fuoriesce dal perimetro delineato dagli artt. 22 ss. della legge n. 241 del 1990, laddove non sia richiesta l'esibizione di specifici atti formati e detenuti dall'Amministrazione, ma riguardi un complesso di atti che si suppone esistenti

Il T.a.r. dichiara il difetto di giurisdizione in relazione alla domanda di ottenere l'accertamento del diritto del ricorrente a non vaccinarsi, in considerazione delle patologie da cui il medesimo è affetto.

[T.a.r. per la Campania, sezione V, sentenza 4 marzo 2022, n. 1443 – Pres. Abruzzese, Est. Di Vita](#)

Il T.a.r. ha ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice ordinario in relazione alla domanda di ottenere l'accertamento del diritto del ricorrente a non vaccinarsi, in considerazione delle patologie da cui il medesimo è affetto.

In particolare, secondo i giudici amministrativi, oggetto del giudizio è la tutela della salute intesa quale diritto fondamentale ai sensi dell'art. 32 della Costituzione che, nella sua componente oppositiva, non può essere compresso e, come tale, degradato dall'attività amministrativa e la cui cognizione resta devoluta al giudice ordinario.

Sotto distinto profilo, l'atto impugnato non assume la consistenza di un provvedimento amministrativo autoritativo incidente sulle posizioni soggettive del destinatario, né si palesa idoneo a costituire o a rendere attuale un obbligo che discende già dalla legge, limitandosi a dare atto della insussistenza di una fattispecie di esonero dell'obbligo vaccinale prevista dall'art. 4. del d.l. n. 44 del 2021.

Infatti, secondo consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale n. 254 del 2020), alla stregua di una valutazione dei diritti fondamentali sistemica e non isolata o frazionata, l'individuazione del competente plesso giurisdizionale non può prescindere dalla verifica in concreto del quadro normativo e delle modalità con le quali è preso in considerazione il diritto fondamentale di cui si controverte, dovendosi ritenere che, ove il legislatore abbia delineato e predefinito in modo assoluto e cogente un determinato diritto fondamentale e le modalità della sua protezione, non prevedendo alcuna mediazione da parte del potere pubblico,

la giurisdizione vada senza alcun dubbio attribuita al giudice ordinario, a diverse conclusioni dovendosi per contro giungere laddove il diritto fondamentale venga considerato nella sua dimensione solidale e, per ciò stesso, richieda l'intervento del potere pubblico in modo che esso possa eventualmente bilanciarlo con altri interessi e valori parimenti fondamentali (Cass. civ., sez. un., n. 4873 del 2022).

(8)

Il T.a.r. rimette alla Corte costituzionale la disciplina che blocca le esecuzioni forzate nei confronti degli enti sanitari.

[T.a.r. per la Calabria, sezione II, ordinanza 28 febbraio 2022, n. 356 – Pres. Iannini, Est. Ugo](#)

Il T.a.r. ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lett. g) d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla legge di conversione, e cioè la l. 17 dicembre 2021, n. 215, per contrasto con l'art. 24 Cost., da solo e, nella misura in cui riguardi anche il giudizio d'ottemperanza svolto davanti al giudice amministrativo, in combinata lettura con l'art. 113 Cost.

Secondo il T.a.r. la predetta norma, replica tutti i profili di illegittimità evidenziati dalla stessa Corte costituzionale con riferimento ai precedenti provvedimenti di sospensione (come ad esempio Corte cost., 7 dicembre 2021, n. 236, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, conv. con l. 26 febbraio 2021, n. 21).

Essa impedisce, per un lunghissimo periodo di quattro anni (che si aggiungono ai quasi due anni in cui, sino alla sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2021, le procedure esecutive nei confronti di tutti gli

Enti del Servizio Sanitario nazionale sono rimaste sospese), l'accesso alla tutela esecutiva.

Non prevede una procedura concorsuale idonea a garantire la soddisfazione, quanto meno pro quota, delle pretese dei creditori.

Crea un'ingiustificata disparità tra debitore pubblico e creditori privati, tra i quali possono ben esservi soggetti socialmente o economicamente svantaggiati.

Per tali ragioni, essa si pone in diretto contrasto con l'art. 24 Cost., che invece assicura a tutti il diritto ad agire, anche esecutivamente.

La violazione dell'art. 24 Cost. si apprezza, trattandosi di giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo, anche in combinato disposto con l'art. 113 Cost, che assicura sempre «la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa» e ne vieta l'esclusione o la limitazione a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

Infatti, ciò che la norma in questione determina è proprio l'impossibilità per il creditore degli Enti del servizio sanitario regionale della Calabria di ottenere dal giudice amministrativo la tutela giurisdizionale esecutiva, in ragione del provvedimento giurisdizionale definitivo ottenuto dal giudice ordinario.

Risulta quindi violato anche l'art. 113 Cost.

Si vedano nello stesso senso T.a.r. Calabria, Catanzaro, sezione II, ordinanze 28 febbraio 2022, n. 357 e 358.

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

(9)

Il Consiglio di Stato ha reso il parere favorevole condizionato sullo schema di regolamento sugli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal piano integrato di attività.

[Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506 - Pres. Carbone, Est. Aquilanti e Barbati](#)

Il Consiglio di Stato ha reso parere favorevole condizionato sullo schema di regolamento sugli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal piano integrato di attività e organizzazione ai sensi dell'art. 6, comma 5, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113".

La sezione, nel riconoscere la rilevanza della scelta espressa con l'art. 6, d.l. n. 80 del 2021, esprime un parere favorevole sullo schema di regolamento recante "Individuazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione ai sensi dell'art. 6, comma 5, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113", sia pure condizionato a correttivi e a integrazioni che consentano di superare le criticità insite nelle modalità in cui ci si propone di creare le condizioni normative perché il piano operi come strumento di effettiva semplificazione dell'azione e dell'organizzazione amministrativa.

In particolare, dal punto di vista sistematico e giuridico, l'art. 6, d.l. n. 80 del 2021, quale norma di delegificazione, assegna al regolamento il solo compito di individuare e abrogare "gli adempimenti" relativi ai piani che saranno assorbiti nel nuovo piano, senza indicare le disposizioni legislative che andranno ad essere abrogate con l'entrata in vigore del Regolamento né ponendo le norme generali di disciplina della materia.

Al regolamento si affida perciò la sola *pars destruens* del disegno di delegificazione per la semplificazione, mentre la *pars costruens*, ovvero la concreta definizione di quello che sarà il quadro di riferimento per le

pubbliche amministrazioni assoggettate al piano, viene demandata allo schema di decreto ministeriale cui lo stesso art. 6, d.l. n. 80 affida l'adozione di un piano tipo, pensato come strumento di supporto delle amministrazioni, ma in realtà provvisto di un valore normativo, in quanto deputato, come rende palese la lettura del testo trasmesso a questo Consiglio per conoscenza, a integrare, anzi sostanzialmente a comporre, le scarse indicazioni offerte dall'art. 6, d.l. n. 80 del 2021.

Quanto allo schema di regolamento, gli interventi abrogativi o comunque le modifiche soppressive o sostitutive appaiono poi piuttosto conservativi, distanti dalla logica di conservare solo ciò che è strettamente indispensabile e, comunque, configurati in termini tali che le loro ricadute non sono uniformi per tutti i piani dei quali si prevede l'assorbimento nel piano, né per tutti i contesti legislativi di rispettivo riferimento, né per tutte le amministrazioni pubbliche.

Guardando poi agli aspetti sostanziali e operativi del disegno, del quale è parte lo schema di regolamento, la sezione ritiene che il nuovo strumento immaginato non debba configurarsi come un semplice *layer of bureaucracy* entro il quale i diversi piani precedenti vadano semplicemente a giustapporsi ma debba esserne occasione di riconfigurazione e integrazione, dandosi come obiettivo di migliorare verso l'esterno, ossia verso i cittadini e le imprese, l'azione della pubblica amministrazione.

È questa la principale sfida alla quale è chiamato il piano, nella sua intrinseca, attuale, eterogeneità. Sfida che peraltro possiede una valenza anche interna alle stesse pubbliche amministrazioni ad esso assoggettate, chiamate a un compito che, ove non si risolva nella mera addizione dei piani preesistenti, suppone la disponibilità di un capitale umano di competenze e di ambienti anche organizzativi che la stessa l. n. 131 del 2021 prevede debbano essere attrezzati all'interno e in esito ad altri processi di riforma i cui tempi non coincidono con quelli previsti per l'adozione del piano. Il nuovo piano, in questa tempistica, subisce quindi anche una sorta di torsione per effetto della quale sembra chiamato a farsi punto di avvio delle innovazioni per il miglioramento dell'azione e dell'organizzazione amministrativa anziché proporsi quale loro punto di caduta.

La sezione ritiene perciò di suggerire sin da subito un monitoraggio *ad hoc* che consenta di verificare e assicurare la fattibilità del disegno da parte delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso interventi sul decreto ministeriale di adozione del Piano tipo, la cui natura sostanzialmente normativa, per come risulta sia dai contenuti, sia dalla (necessaria) funzione integrativa dell'ordinamento cui è destinato dagli elementi di contesto che sono stati esaminati, induce questo Consiglio di Stato a riservarsi di esprimere su di esso un apposito parere, una volta acquisito dall'Amministrazione, con la qualificazione di regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 3, l. n. 400 del 1988.

(10)

Concorso per titoli per la costituzione di graduatorie nazionali nelle Istituzioni Afam statali.

[Consiglio di Stato, sezione I, 24 febbraio 2022, n. 432 – Pres. Torsello, Est. Mele](#)

E' legittimo il decreto del Ministero dell'istruzione, relativo al concorso per titoli per la costituzione di graduatorie nazionali nelle Istituzioni Afam statali, nella parte in cui, quanto ai requisiti fissati per l'inserimento, in relazione agli incarichi a tempo determinato, introduce due diversi criteri di computo dell'anno accademico di insegnamento: l'uno per gli incarichi a tempo determinato e per i contratti di collaborazione di cui all'art. 273, d.lgs. n. 297 del 1994, che è riferito a 180 giorni di servizio; l'altro per i contratti di prestazione coordinata e continuativa e di prestazione d'opera intellettuale, che opera invece con riferimento allo svolgimento di almeno 125 ore di insegnamento, ritenendo maturato il requisito con lo svolgimento del monte ore a prescindere dai giorni di servizio prestati.

Normativa ed altre novità di interesse

(11)

[Decreto legge 1 marzo 2022, n. 17](#) – Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali (in G.U. n. 50, 1 marzo 2022 - in vigore dal 2 marzo 2022);

(12)

[Legge 18 febbraio 2022, n. 11](#) – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221, recante proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19 (in G.U. n. 41 del 18 febbraio 2022 - in vigore dal 19 febbraio 2022).