



**Newsletter n. 29/2023 della Giustizia amministrativa  
a cura dell'Ufficio del massimario**

## **Indice**

### **Corte costituzionale**

1. Corte cost., 6 luglio 2023, n. 137, misure giurisdizionali cautelari e competenza regionale di pianificazione faunistica venatoria;
2. Corte cost., 6 luglio 2023, n. 136, rinvio delle elezioni degli organi rappresentativi e trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa in ambito siciliano.

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

3. Cons. Stato, sez. III, 11 luglio 2023, n. 6847, controversie in materia di revisione dei prezzi e profili di giurisdizione;
4. Cons. Stato, sez. III, 13 luglio 2023, n. 6837, giudice competente ed istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato per la fase cautelare dell'appello;
5. Cons. Stato, sez. III, 11 luglio 2023, n. 6797, varianti contrattuali: limiti di operatività e profili giurisdizionali;
6. Cons. Stato, sez. III, 11 luglio 2023, n. 6791, provvedimento di concessione della cittadinanza italiana: profili valutativi ed aspetti istruttori;
7. Cons. Stato, sez. VII, 6 luglio 2023, n. 6622, sui limiti al potere di revocare una concessione di lunga durata;
8. T.a.r. per la Campania, sez. I, 18 luglio 2023 n. 4362, il Sindaco non può essere giudice tributario;
9. T.R.G.A. Trento, sez. unica, 4 luglio 2023, n. 116, nei giudizi in materia di PNRR l'amministrazione centrale è parte necessaria del giudizio.

## Corte costituzionale

(1)

### **Misure giurisdizionali cautelari e competenza regionale di pianificazione faunistica venatoria**

[Corte costituzionale, 6 luglio 2023, n. 137 – Pres. Sciarra- Red. D’Alberti](#)

Spetta al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, adottare le ordinanze cautelari del 20 giugno 2022, n. 615 e del 15 luglio 2022, n. 656, nella parte in cui hanno disposto che “vengano mantenute, nei territori del comune di Caprino Veronese e del comune di Rivoli Veronese, le speciali forme di tutela dall’esercizio dell’attività venatoria previste per le zone faunistiche alpine”.

Non si ravvisa alcuna lesione del principio della soggezione del giudice alla legge di cui all’art. 101, secondo comma, della Costituzione, atteso che il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto è intervenuto entro i limiti del suo potere giurisdizionale, specificando l’effetto proprio della sospensione degli atti amministrativi impugnati.

Nell’ottica dell’effettività della tutela giurisdizionale, il potere cautelare non si esaurisce, com’è noto, nella sospensione dell’atto impugnato, ma comprende la possibilità di adottare misure atipiche, a contenuto propulsivo o sostitutivo, con le quali viene attribuito anticipatamente e provvisoriamente il bene della vita cui aspira il ricorrente.

Ne discende che le misure in contestazione non interferiscono con le prerogative legislative della regione Veneto e trovano applicazione solo ed esclusivamente nei territori dei comuni interessati, senza intaccare il potere di pianificazione faunistica venatoria spettante alla regione sull’ambito di sua spettanza.

(2)

## **Rinvio delle elezioni degli organi rappresentativi e trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa in ambito siciliano**

[Corte costituzionale, 6 luglio 2023, n. 136 – Pres. Sciarra – Red. Viganò](#)

E' costituzionalmente illegittimo, in relazione agli artt. 3, 5 e 114 della Costituzione, l'art. 13, comma 43, della legge della regione siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie).

Il continuo rinvio delle elezioni dei presidenti dei consorzi comunali e dei consigli ha determinato la mancata costituzione dei due organi elettivi dei liberi consorzi, le cui funzioni sono svolte da numerosi anni da un commissario nominato dalla regione.

Del pari, il continuo rinvio dell'elezione dei consigli metropolitani ha fatto sì che nessuno dei tre organi di governo delle città metropolitane abbia carattere elettivo.

E', altresì, costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione e dell'art. 43 dello statuto speciale, l'art. 13, comma 71, della legge della regione siciliana n. 16 del 2022. Il legislatore regionale, da un lato, ha interferito con la disciplina dettata dagli artt. 68 e 69 TULPS (fatta salva dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990), che è espressione della competenza esclusiva statale nella materia "ordine pubblico e sicurezza", ex art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione; dall'altro, ha disatteso l'art. 43 dello statuto speciale, ai sensi del quale il trasferimento delle funzioni in esame ai comuni, che è *prius* logico rispetto alla loro semplificazione, richiede l'adozione di norme di attuazione statutaria, le quali non possono essere sostituite da un intervento unilaterale del legislatore regionale.

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

(3)

**Controversie in materia di revisione dei prezzi e profili di giurisdizione.**

[Consiglio di Stato, sezione III, 11 luglio 2023, n. 6847 – Pres. Greco, Est. Carpentieri](#)

La controversia in materia di revisione dei prezzi appartiene per intero alla fase di esecuzione del contratto e ciò implica due conseguenze logiche: da un lato, la centralità del rapporto giuridico tra le parti, che si fonda su un contratto e attiene naturalmente alla sua dinamica esecutiva, incisa da un vizio funzionale del sinallagma, idoneo ad alterarne l'equilibrio economico; dall'altro, la cognizione del giudice estesa al rapporto.

La regola generale, scandita nell'art. 106, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016, contemplava il divieto di clausola revisionale, fatti salvi i casi derogatori tassativamente previsti, nei quali fosse possibile una revisione senza una nuova procedura di affidamento, che non apportasse modifiche idonee ad alterare la natura generale del contratto o dell'accordo quadro.

La lettera a) della norma *de qua* prende in esame e disciplina gli aspetti economici del contratto legati alle variazioni dei prezzi e dei costi standard, nel cui ambito vanno sussunte le modifiche dell'oggetto del contratto sul versante del corrispettivo.

La lettera c) fa, invece, espresso riferimento alle varianti in corso d'opera, ovvero alle modifiche dell'oggetto de contratto sul versante dei lavori da eseguire.

Per questa tipologia di controversie, la devoluzione della competenza alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo si giustifica, in deroga al normale criterio di riparto (che avrebbe determinato senza dubbio l'assegnazione al giudice civile dei contratti), per l'inestricabile intreccio tra diritti soggettivi e interessi legittimi che caratterizza tale blocco di materia.

(4)

**Giudice competente ed istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato per la fase cautelare dell'appello**

[Consiglio di Stato, sezione III, decreto 13 luglio 2023, n. 6837 - Pres. Greco, Est. Fedullo](#)

L'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, anche relativamente al giudizio cautelare di appello, non può che essere proposta dinanzi al giudice di primo grado.

Il "magistrato competente per il giudizio", ai sensi dell'art. 126, comma 3, d.P.R. n. 115 del 2002, anche con riferimento al giudizio cautelare di appello, non può che identificarsi con il giudice di primo grado, dinanzi al quale pende il giudizio di merito, tale dovendo necessariamente intendersi il giudizio e non essendo comunque contemplata dal legislatore un'ammissione, provvisoria o definitiva, al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, i cui effetti siano circoscritti al giudizio cautelare.

(Nella fattispecie in esame, era stato proposto reclamo avverso un decreto della commissione per il patrocinio a spese dello Stato, recante il rigetto dell'istanza, sulla ragione per cui la richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato concerneva la fase cautelare instaurata presso il T.a.r. per la Calabria, Reggio Calabria, con la conseguenza per cui era tale organo ad essere competente ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per l'intera fase cautelare).

(5)

**Varianti contrattuali: limiti di operatività e profili giurisdizionali**

[Consiglio di Stato, sezione III, 11 luglio 2023, n. 6797 – Pres. Greco, Est. Santoleri](#)

La stazione appaltante può provvedere alla modifica dei contratti durante il periodo della loro efficacia, allorchè sopravvengano esigenze tali da incidere sulle modalità esecutive delle prestazioni oggetto del contratto.

Ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 50 del 2016, la variante contrattuale è ammessa al ricorrere dei seguenti presupposti:

- la sopravvenienza di circostanze imprevedute ed imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice;
- la mancata alterazione della natura generale del contratto;
- l'eventuale aumento del prezzo nei limiti del 50 per cento del valore del contratto iniziale.

La variante non deve, però, sostanziarsi in una modificazione radicale del contratto, con conseguente alterazione della natura generale del contratto e connessa elusione della disciplina del codice degli appalti.

Ha, inoltre, precisato la sezione che quando la decisione della stazione appaltante di intervenire sulle modalità esecutive della prestazione sia stata assunta nella fase precedente alla stipulazione del contratto, opera la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, afferendo la controversia alla fase esecutiva.

Ai fini della giurisdizione, non assumono valore dirimente la data di adozione della delibera impugnata o la asserita natura paritetica e non autoritativa dell'atto.

(Nella fattispecie in esame, la sezione rimarcava che la decisione della stazione appaltante di intervenire sulle modalità esecutive della prestazione era stata assunta già al momento in cui era stata richiesta l'esecuzione anticipata e le parti avevano definito, dapprima in via provvisoria, e poi in via definitiva, le modifiche da apportare allo svolgimento del servizio. Sebbene, infatti, la delibera fosse stata adottata dopo la stipulazione del contratto di appalto, nondimeno tale atto si limitava a recepire quanto già stabilito in precedenza, nella fase anteriore alla stipulazione del contratto).

(6)

**Provvedimento di concessione della cittadinanza italiana: profili valutativi ed aspetti istruttori**

[Consiglio di Stato, sezione III, 11 luglio 2023, n. 6791 – Pres. Greco, Est. Carpentieri](#)

Il provvedimento di concessione della cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera f), della legge n. 91 del 1992, è connotato da elevata discrezionalità e sorretto da una valutazione di opportunità politico-amministrativa, informata a principi di cautela.

Atteso che l'acquisizione della cittadinanza comporta l'inserimento, a tutti gli effetti, nella collettività nazionale, tale valutazione deve necessariamente basarsi su un complesso di circostanze atte a dimostrare l'avvenuta stabile integrazione del richiedente nel tessuto sociale sotto il profilo delle condizioni lavorative, economiche, familiari e di irreprensibilità della condotta, da un punto di vista civile e penale.

L'amministrazione ha, peraltro, il potere di valutare anche fatti oggetto di mera comunicazione di reato, di archiviazione in sede penale, di assoluzione o integranti reati poi estinti o depenalizzati, in quanto comunque rivelatori di una non piena adesione ai valori della convivenza civile nonché rilevanti per la sicurezza e l'ordinato svolgimento della vita sociale.

In questa evenienza, è, però, ineludibile un adeguato approfondimento istruttorio diretto ad accertare se e quali siano gli sviluppi delle denunce richiamate e poste a base della valutazione negativa.

Occorre, altresì, un'ampia motivazione che dia conto delle ragioni, per le quali quei fatti in astratto penalmente rilevanti possano ritenersi comunque ostativi al rilascio della cittadinanza, in quanto tali da far venir meno quel requisito dello *status illesae dignitatis* morale e civile richiesto nel soggetto richiedente; non essendo sufficiente una mera rilevazione acritica delle pendenze nella loro asettica storicità, senza alcun autonomo ed effettivo vaglio critico.

(7)

**Sui limiti al potere di revocare una concessione di lunga durata.**

[Consiglio di Stato, sezione VII, 6 luglio 2023, n. 6622 – Pres. Lipari, Est. Valentini](#)

Non può escludersi che, per ragioni di sopravvenuto interesse pubblico, l'amministrazione comunale possa avviare un procedimento di revoca di una concessione di lunga durata, che, tuttavia, dovrà bilanciare adeguatamente l'affidamento legittimo maturato in capo al concessionario con l'assoluta cogenza di nuove esigenze e dovrà essere accompagnato

dall'attribuzione di un congruo indennizzo in favore dell'interessato (Nel caso in esame, si trattava di un'ordinanza di sgombero adottata ai sensi dell'art. 823, comma 2 del c.c. dal comune di Giano dell'Umbria, avente ad oggetto il complesso turistico di proprietà comunale denominato "la Colonia" in località Montecerreto di Giano dell'Umbria, affidato in gestione, tramite convenzione, alla società Frigolandia s.r.l., con la finalità della realizzazione di "una città immaginaria dell'arte e della creatività, laboratorio per attività pubblicistica e produzione artistica, nonché luogo di accoglienza e di turismo culturale". In *primis*, secondo il Consiglio di Stato, la clausola di durata contenuta nella convenzione doveva essere in buona fede interpretata nel senso di ritenere, in assenza di recesso anticipato della società affidataria, di durata trentennale, in virtù dell'automatico rinnovo al termine di ogni decennio; il Consiglio di Stato ha dunque ritenuto che il comune non avesse sufficientemente chiarito le ragioni di un interesse pubblico alla anticipata riutilizzazione del bene, tenuto conto dell'affidamento della società affidataria che emergeva, oltre che dalle disposizioni della convenzione, articolate su un lungo periodo, dalla natura stessa delle attività che avevano richiesto investimenti proiettati su un lungo arco di tempo).

(8)

**Il Sindaco non può essere giudice tributario.**

[T.a.r. per la Campania, sezione I, 18 luglio 2023 n. 4362 - Pres. Salamone, Est. Esposito](#)

L'art. 12 delle preleggi (secondo cui "Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore") va letto in base al consolidato principio per cui occorre privilegiare l'individuazione della *ratio legis* oltre il dato letterale, per garantire la coerenza della norma con l'ordinamento.

Conseguentemente, e considerato che la dottrina ha posto in evidenza l'esigenza di un'interpretazione evolutiva della norma (che così si adatta alle



esigenze pratiche alle quali deve corrispondere, facendo rifluire la realtà nel suo contenuto), il Tribunale ha disatteso la richiesta del ricorrente di essere riammesso nelle funzioni di giudice tributario pur avendo assunto la carica di Sindaco, ritenendo che l'incompatibilità per i "consiglieri", ex art. 8, primo comma, lett. b), del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 545, ricomprenda anche il Sindaco, che al momento della emanazione della norma era eletto tra i consiglieri comunali mentre successivamente, con la legge 25 marzo 1993, n. 81, se ne è prevista l'elezione diretta.

(9)

**Nei giudizi in materia di PNRR l'amministrazione centrale è parte necessaria del giudizio.**

**[T.R.G.A. Trento, sezione unica, sentenza non definitiva 4 luglio 2023, n. 116 – Pres. ed Est. Rocco](#)**

Il combinato disposto dell'articolo 12-*bis* del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 58 (convertito, con modificazioni, dalla legge 5 agosto 2022, n. 108) e del richiamato articolo 49 c.p.a., va inteso quale disciplina processuale speciale dei giudizi in materia di PNRR che consente al giudice di ordinare alla parte ricorrente l'integrazione del contraddittorio nei confronti dell'Amministrazione centrale titolare degli interventi previsti nel PNRR – non evocata da subito in giudizio, in quanto non individuata negli atti da impugnare, né individuabile con l'ordinaria diligenza– in ragione della sua qualità di parte necessaria, e ciò a prescindere dalla connotazione di parte controinteressata o cointeressata dell'Amministrazione medesima.