



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

### Indice

#### Corte giustizia UE

1. [Corte giust. UE, grande sezione, 1° agosto 2022, cause riunite C-14/21 e C-15/21](#), sul regime giuridico applicabile alle navi gestite da organizzazioni non governative a fini umanitari, come la *Sea Watch*, allo scopo di svolgere attività sistematiche di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare;
2. [Corte giust. UE, Sez. X, 1° agosto 2022, C-422/21](#), sulla revoca delle misure di accoglienza nei confronti del richiedente protezione internazionale;
3. [Corte giust. UE, sez. IV, 1° agosto 2022, C-332/20](#), sui limiti alla partecipazione indiretta di un'amministrazione aggiudicatrice al capitale di una società mista pubblico-privata.

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

4. [Cons. Stato, Ad. plen., 5 agosto 2022, nn. 9 e 10](#), la disciplina sopravvenuta dell'assegno *ad personam* per i componenti laici del CSM;
5. [Cons. Stato, sez. III, 2 agosto 2022, n. 6798](#), all'Adunanza plenaria l'ammissibilità dell'appello al Consiglio di Stato avverso una sentenza del T.a.r. per la Sicilia;
6. [Cons. Stato, sez. VII, 29 luglio 2022, n. 6716](#), sul principio dell'anonimato nei concorsi pubblici e sulla natura meramente ricognitiva del ruolo di anzianità dei Consiglieri di Stato;
7. [Cons. Stato sez. VI, 28 luglio 2022 n. 6654](#), gli obblighi di pubblicazione dei dati reddituali degli organi *lato sensu* di indirizzo politico non si estendono ai componenti dei consigli di amministrazione delle Università;
8. [T.a.r. per l'Umbria, sez. I, 27 luglio 2022, n. 614](#), alla Corte costituzionale la disciplina regionale che introduce un condono edilizio straordinario.

## Consiglio di Stato - Pareri

9. [Cons. Stato, sez. I, 28 luglio 2022 n. 1321](#), gli elementi della valutazione per il conseguimento della qualifica di restauratore di beni culturali.

## Corte giustizia dell'Unione Europea

(1)

Sul regime giuridico applicabile alle navi gestite da organizzazioni non governative a fini umanitari, come la *Sea Watch*, allo scopo di svolgere attività sistematiche di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare.

[Corte di giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, 1° agosto 2022, cause riunite C-14/21 e C-15/21, \*Sea Watch contro Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto di Palermo, Capitaneria di porto di Porto Empedocle.\*](#)

La Corte di giustizia UE ha dichiarato:

a) la direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa al controllo da parte dello Stato di approdo, come modificata dalla direttiva (UE) 2017/2110 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, deve essere interpretata nel senso che:

- essa è applicabile a navi che, pur essendo classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera, sono in pratica utilizzate sistematicamente da un'organizzazione umanitaria per un'attività non commerciale di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare e
- essa osta a che una normativa nazionale che assicura la trasposizione di tale direttiva nel diritto interno limiti la sua applicabilità alle sole navi utilizzate a fini commerciali;

b) l'articolo 11, lettera b), della direttiva 2009/16, come modificata dalla direttiva 2017/2110, in combinato disposto con l'allegato I, parte II, a tale direttiva come modificata, deve essere interpretato nel senso che lo Stato di approdo può sottoporre a un'ispezione supplementare le navi che esercitano un'attività sistematica di ricerca e soccorso e che si trovano in uno dei suoi porti o in acque soggette alla sua giurisdizione, dopo che esse sono entrate in tali acque e dopo che sono state completate tutte le operazioni di trasbordo o di sbarco delle persone alle quali i rispettivi comandanti hanno deciso di prestare soccorso, qualora tale Stato abbia accertato, sulla base di elementi giuridici e fattuali circostanziati, che esistevano indizi seri tali da dimostrare un pericolo per la salute, la sicurezza, le condizioni di lavoro a bordo o l'ambiente, tenuto conto delle condizioni di gestione di tali navi;

c) l'articolo 13 della direttiva 2009/16, come modificata dalla direttiva 2017/2110, deve essere interpretato nel senso che, in occasione di ispezioni dettagliate organizzate ai sensi di tale articolo, lo Stato di approdo può tenere conto del fatto che navi classificate e certificate come navi da carico da parte dello Stato di bandiera sono, in pratica, utilizzate per un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, nell'ambito di un controllo diretto a valutare, sulla base di elementi giuridici e fattuali circostanziati, l'esistenza di un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, alla luce delle condizioni di gestione di tali navi. Per contro, lo Stato di approdo non può imporre che venga provato che tali navi dispongono di certificati diversi da quelli rilasciati dallo Stato di bandiera o che esse rispettano tutte le prescrizioni applicabili a una diversa classificazione;

d) l'articolo 19 della direttiva 2009/16, come modificata dalla direttiva 2017/2110, deve essere interpretato nel senso che, nell'ipotesi in cui sia accertato che navi utilizzate, in pratica, per un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare, pur essendo state classificate e certificate come navi da carico da parte di uno Stato membro che riveste la qualità di Stato di bandiera, sono state gestite in modo da costituire un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, lo Stato membro che riveste la qualità di Stato di approdo non può subordinare il mancato

fermo di tali navi o la revoca di siffatto fermo alla condizione che queste ultime dispongano di certificati idonei a tale attività e rispettino tutte le prescrizioni corrispondenti. Per contro, tale Stato può imporre azioni correttive determinate in materia di sicurezza, di prevenzione dell'inquinamento, nonché di condizioni di vita e di lavoro a bordo, purché tali azioni correttive siano giustificate dall'esistenza di carenze che rappresentano un evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente e che comportano l'impossibilità di navigare in condizioni idonee a garantire la sicurezza in mare. Siffatte azioni correttive devono altresì essere adeguate, necessarie e proporzionate a tal fine. Inoltre, la loro adozione e la loro attuazione da parte dello Stato di approdo devono essere oggetto di una leale cooperazione con lo Stato di bandiera, nel rispetto dei poteri rispettivi di tali due Stati.

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

(2)

**Sulla revoca delle misure di accoglienza nei confronti del richiedente protezione internazionale.**

**[Corte di giustizia dell'Unione Europea, sezione X, 1° agosto 2022, C-422/21, Ministero dell'Interno contro TO](#)**

La Corte di giustizia UE ha dichiarato:

a) l'articolo 20, paragrafo 4, della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, deve essere interpretato nel senso che esso si applica a comportamenti gravemente violenti posti in essere al di fuori di un centro di accoglienza;

b) l'articolo 20, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2013/33 deve essere interpretato nel senso che esso osta all'irrogazione, a un richiedente protezione internazionale che abbia posto in essere comportamenti gravemente violenti nei confronti di funzionari pubblici, di una sanzione consistente nel revocare le condizioni materiali di accoglienza, ai sensi dell'articolo 2, lettere f) e g), di tale direttiva, riguardanti l'alloggio, il vitto o il vestiario, qualora ciò abbia l'effetto di privare detto richiedente della possibilità di far fronte ai suoi bisogni più elementari. L'irrogazione di altre sanzioni ai sensi del citato articolo 20, paragrafo 4, deve, in qualsiasi circostanza, rispettare le condizioni di cui al paragrafo 5 di tale articolo, in particolare quelle relative al rispetto del principio di proporzionalità e della dignità umana.

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

(3)

**Sui limiti alla partecipazione indiretta di un'amministrazione aggiudicatrice al capitale di una società mista pubblico-privata.**

[Corte di giustizia dell'Unione Europea, sezione IV, 1° agosto 2022, C-332/20, Roma Multiservizi spa e Rekeep spa contro Roma Capitale e Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.](#)

La IV sezione della Corte di giustizia UE ha dichiarato:

a) l'articolo 58 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, come modificata dal regolamento delegato (UE) 2017/2365 della Commissione, del 18 dicembre 2017, deve essere interpretato nel senso che un'amministrazione aggiudicatrice può escludere un operatore economico dalla procedura volta, da un lato, a costituire una società a capitale misto e, dall'altro, ad aggiudicare a tale società un appalto pubblico di servizi, qualora tale esclusione sia giustificata dal fatto che, a causa della

partecipazione indiretta di tale amministrazione aggiudicatrice al capitale di tale operatore economico, la partecipazione massima della suddetta amministrazione aggiudicatrice al capitale di detta società, così come stabilita dai documenti di gara, sarebbe di fatto superata se questa stessa amministrazione aggiudicatrice scegliesse il suddetto operatore economico come proprio socio, a condizione che un simile superamento comporti un aumento del rischio economico a carico della stessa amministrazione aggiudicatrice.

b) L'articolo 38 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, come modificata dal regolamento delegato (UE) 2017/2366 della Commissione, del 18 dicembre 2017, deve essere interpretato nel senso che un'amministrazione aggiudicatrice può escludere un operatore economico dalla procedura volta, da un lato, a costituire una società a capitale misto e, dall'altro, ad aggiudicare a tale società una concessione di servizi, qualora tale esclusione sia giustificata dal fatto che, a causa della partecipazione indiretta di tale amministrazione aggiudicatrice al capitale di tale operatore economico, la partecipazione massima della suddetta amministrazione aggiudicatrice al capitale di detta società, così come stabilita dai documenti di gara, sarebbe di fatto superata se questa stessa amministrazione aggiudicatrice scegliesse il suddetto operatore economico come proprio socio, a condizione che un simile superamento comporti un aumento del rischio economico a carico della stessa amministrazione aggiudicatrice.

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

(4)

La disciplina sopravvenuta dell'assegno *ad personam* per i componenti laici del CSM.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenze 5 agosto 2022, n. 9 e 10 – Pres. Frattini ed Est. Di Matteo.

L'art. 1, comma 458, l. n. 147 del 2013, deve trovare applicazione anche nei confronti dei professori universitari eletti componenti c.d. laici del C.S.M. che alla cessazione dell'incarico siano rientrati nei ruoli dell'università di provenienza, con la conseguenza di rendere inapplicabili nei loro confronti l'istituto dell'assegno *ad personam*. Le nuove disposizioni si applicano ai ratei da corrispondersi a partire dal 1° febbraio 2014, anche se il conferimento dell'incarico di componente c.d. laico del C.S.M. sia avvenuto antecedentemente alla data di entrata in vigore della l. n. 147 del 2003 e senza che ciò comporti lesione del legittimo affidamento.

Le presenti sentenze saranno oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio studi massimario e formazione.

(5)

All'Adunanza plenaria l'ammissibilità dell'appello al Consiglio di Stato avverso una sentenza del T.a.r. per la Sicilia.

[Consiglio di Stato, sezione III, ordinanza 2 agosto 2022, n. 6798, Pres. Corradino, Est. De Miro.](#)

È deferita all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato la seguente questione di diritto: "se l'appello proposto dinanzi al Consiglio di Stato avverso una sentenza del Tar per la Sicilia (sede di Palermo o sezione staccata di Catania) configuri una ipotesi di inammissibilità dell'impugnazione e di conseguente passaggio in giudicato della impugnata sentenza, ovvero valga ad instaurare un valido rapporto processuale suscettibile di proseguire dinanzi al competente Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana attraverso il meccanismo della riassunzione a norma dell'art. 50 c.p.c."

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

**La medesima questione è stata deferita sempre dalla III sezione con ordinanza del 13 luglio 2022, n. 5921.**

(6)

**Sul principio dell'anonimato nei concorsi pubblici e sulla natura meramente ricognitiva del ruolo di anzianità dei Consiglieri di Stato.**

[Consiglio di Stato, sezione VII, sentenza 29 luglio 2022, n. 6716, Pres. Contessa, Est. Castorina](#)

Il principio dell'anonimato nelle prove scritte delle procedure di concorso e, in generale, in tutte le selezioni pubbliche, costituisce (il presidio e dunque) il diretto portato dei principi costituzionali di uguaglianza, di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione, e ha perciò valore costituzionale (articoli 3 e 97 Costituzione) e valenza generale e

incondizionata, quale uno dei cardini principali di ogni pubblica procedura selettiva (*ex multis*: Cons. Stato, Sez. IV, sentenza 7152 del 2019).

Da tale principio discende che rilevino sul piano della validità la violazione di prudenti regole di comportamento (a sua tutela funzionalmente orientate) da parte di condotte che si presentino *ex ante* offensive nei confronti di tale bene-interesse, in quanto astrattamente idonee a porlo in pericolo o anche soltanto a minacciarlo; e che, dunque, tali condotte devono essere individuate sul piano eziologico del mero pericolo, che (pur non potendo essere "presunto", con presunzione cioè assoluta *iuris et de iure*) deve essere valutato come astratta possibilità di lesione dell'anonimato.

Come la costante giurisprudenza di questo Consiglio afferma, tuttavia, la regola dell'anonimato degli elaborati scritti non può essere intesa in modo tanto tassativo e assoluto da comportare l'invalidità delle prove ogni volta che sussista un'astratta possibilità di riconoscimento, perché, se così fosse, sarebbe materialmente impossibile svolgere concorsi per esami scritti e non si potrebbe mai escludere a priori la possibilità che un commissario riconosca una particolare modalità di stesura. È, invece, necessario che emergano elementi atti a provare in modo inequivoco l'intenzionalità del concorrente di rendere riconoscibile il suo elaborato.

In tali ipotesi, l'annullamento di un elaborato per riconoscibilità dell'autore (si ricordi che il concorso era a un solo posto, vinto dall'odierno appellante) ne presuppone l'intenzionalità, che va desunta, per via indiretta o presuntiva, dalla natura in sé dell'elemento riconoscibile e dalla sua suscettività oggettiva di comportare la riferibilità dell'elaborato stesso a un determinato soggetto.

Nella specie il controllo del numero di fogli aggiuntivi consegnati e l'annotazione nel brogliaccio (da riscontrare per la corrispondenza con quelli restituiti alla fine della prova) essendo evidentemente volto a impedire che i candidati potessero portare con sé fogli timbrati e vidimati dalla Commissione (anche questo a garanzia dell'imparzialità della selezione), non appare idoneo di per sé a rendere identificabile l'autore dell'elaborato, essendo del tutto ipotetico, *ex ante*, che tale riscontro potesse portare a una certa identificazione di un candidato, non essendo presumibile conoscere

quanti fogli aggiuntivi ciascun candidato avrebbe chiesto ed ottenuto. Si osservi, peraltro, che nessuno dei candidati al concorso tenutosi nel 2008, i quali certamente ne avevano interesse, ha censurato le modalità di svolgimento del concorso, consolidando in tal modo gli atti della procedura.

Per le ragioni appena evidenziate neppure può essere condiviso il ripetuto richiamo dell'appellante alla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 26 del 2013.

Vero è che quella decisione ha chiarito che un'accertata violazione della regola dell'anonimato nei pubblici concorsi determina *ipso iure* l'invalidità degli esiti concorsuali (i.e.: senza che sia necessario un accertamento in concreto in ordine all'effettiva lesione dell'imparzialità in sede di correzione). È pur vero, tuttavia, che tale decisione ha connesso tali rilevanti conseguenze al previo accertamento che una violazione della generale regola dell'anonimato si sia in concreto verificata (accertamento che, per le ragioni dinanzi esposte, non è stato conseguito nel caso in esame).

La VII sezione ha, inoltre, affermato che il ruolo di anzianità del personale delle singole amministrazioni ha natura di atto meramente ricognitivo di uno stato di fatto, e non già natura provvedimento, poiché consiste nella elencazione degli impiegati e nella rappresentazione dei fatti giuridicamente rilevanti della loro carriera e del loro stato, secondo l'ordine e il contenuto stabiliti in maniera imperativa dai provvedimenti di nomina e di promozione e da altri atti relativi al rapporto che li lega all'amministrazione di appartenenza; pertanto, la lesività del ruolo, con la sua conseguente impugnabilità, può configurarsi solo allorché la raffigurazione dei fatti sottostanti che hanno preceduto la conclusione di un procedimento concorsuale (ovvero di procedure di promozioni in senso lato) non rispecchi fedelmente le statuizioni contenute nei precedenti atti autoritativi che definiscono la posizione giuridica di ciascun dipendente (Cons. Stato, 28 agosto 1997, n. 926).

L'affermazione che la domanda di annullamento della mera collocazione in ruolo è inammissibile per difetto d'interesse attuale e concreto in quanto non immediatamente lesiva necessita quindi di una precisazione: l'affermazione

non significa che l'interessato ha l'onere di impugnare la collocazione in ruolo solo al momento dell'adozione di un qualunque specifico provvedimento applicativo al quale annette il proprio contingente interesse, bensì che ha l'onere di impugnare il primo provvedimento che di tale collocazione in ruolo fa applicazione incidendo su un interesse apprezzabile ai fini dello svolgimento della carriera del magistrato.

Se di fatto si rimettesse alla mera convenienza dell'interessato la scelta del provvedimento da impugnare fra i molteplici provvedimenti applicativi susseguitisi nel tempo (e nel corso dell'intera carriera del Magistrato amministrativo), si finirebbe con il derogare in modo del tutto inammissibile alla perentorietà del termine di decadenza, che diverrebbe un "termine mobile" con evidente lesione del principio d'interesse generale di stabilità degli effetti giuridici e di certezza dei rapporti.

(7)

**Gli obblighi di pubblicazione dei dati reddituali degli organi *lato sensu* di indirizzo politico non si estendono ai componenti dei consigli di Amministrazione delle Università.**

**[Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 28 luglio 2022 n. 6654, Pres. Simonetti, est. Poppi.](#)**

La sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 23 febbraio 2019 (che dichiara l'art. 14, comma 1 *bis*, del d.lgs. n. 33 del 2013 «costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo, anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, [...], anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 165 del 2001») deve ritenersi espliciti effetti unicamente in ordine alla posizione di titolari di incarichi dirigenziali e non anche su quelle dei titolari di incarichi di indirizzo politico la cui

sottoposizione agli obblighi di trasparenza rafforzata resta disciplinata dal comma 1 della medesima disposizione normativa. Ne deriva che per questi ultimi non opera l'effetto sospensivo di cui all'art. 1, comma 7 del d.l. n. 162 del 2019 prorogato dall'art. 1, comma 16, del successivo d.l. n. 183 del 2020. A tali fini, la posizione dei componenti dei consigli di amministrazione delle Università, deve essere assimilata a quella dei titolari di poteri di indirizzo politico in ragione della sostanziale omogeneità concettuale fra la funzione di «indirizzo politico» e quella «indirizzo strategico» che compete ai titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo implicanti una diretta incisione sulla gestione amministrativa, finanziaria e patrimoniale dell'ateneo.

(8)

**Alla Corte costituzionale la disciplina regionale che introduce un condono edilizio straordinario.**

**[T.a.r. per l'Umbria, sezione I, ordinanza 27 luglio 2022, n. 614, Pres. Potenza, Est. Carrarelli](#)**

La disciplina contenuta nella disposizione censurata sostanzialmente introduce un'ipotesi di condono edilizio straordinario, non previsto dalla legge statale, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 – in particolare con l'art. 36 – e con le disposizioni statali in materia di ordinamento civile e penale, violando in tal modo l'art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost.

Il T.a.r. ha, quindi, ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 della legge regionale Umbria 22 febbraio 2005 n. 11, “nuovamente vigente” ai sensi dell'art. 53 della legge regionale Umbria 23 novembre 2016 n. 13, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

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

(9)

## Consiglio di Stato - Pareri

**Gli elementi della valutazione per il conseguimento della qualifica di restauratore di beni culturali.**

Consiglio di Stato sezione I, 28 luglio 2022, n. 1321, Pres. Torsello, est. Neri.

Non è irragionevole la decisione della commissione per il conseguimento della qualifica di restauratore di beni culturali di adottare anche il criterio minimo utile di 500 ore di formazione pratica di laboratorio per conseguire l'iscrizione in base al titolo di studio – cosa diversa dall'esperienza professionale – in considerazione del tenore testuale dell'articolo 182, comma 1 *ter*. È il tenore complessivo della disciplina esaminata che impone una valutazione globale dell'interessato sia con riferimento ai titoli di studio conseguiti sia alla formazione pratica. L'art. 182, comma 1 *ter*, infatti, si riferisce espressamente alla “valutazione dei titoli e delle attività” nonché alla “attribuzione dei punteggi” a dimostrazione del fatto che la selezione non può avvenire prescindendo dalla formazione pratica effettivamente svolta, soprattutto in considerazione del delicato lavoro che gli aspiranti sono chiamati a fare. Ciò peraltro è coerente anche con il primo comma del citato articolo ove si parla di “adeguata competenza professionale”. Detto in altre parole, in professioni come queste, è indispensabile coniugare la necessaria formazione teorica con l'altrettanto indispensabile formazione pratica.

**Il servizio di Newsletter verrà sospeso per il periodo feriale e riprenderà il 5 settembre 2022.**