



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

### Indice

#### Corte di giustizia dell'unione europea

1. Corte di giustizia UE, sez. VII, 27 giugno 2019, sulle eccedenze di produzione e le operazioni di compensazione relative alle "quote latte";
2. Corte di giustizia UE, sez. I, 26 giugno 2019, sui poteri del giudice nazionale in materia di installazione di punti di campionamento della qualità dell'aria;
3. Corte di giustizia UE, grande sez., 24 giugno 2019, viola l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE la decisione di abbassare l'età pensionabile per i giudici della Corte suprema polacca, rimettendo il potere di proroga ad una scelta discrezionale del Presidente della Repubblica;
4. Corte di giustizia UE, sez. IV, 19 giugno 2019, la contestazione in giudizio della decisione di risolvere un contratto di appalto pubblico non può impedire alla stazione appaltante che indice una nuova gara d'appalto di valutare l'affidabilità dell'operatore cui la suddetta risoluzione si riferisce.

#### Corte costituzionale

5. Corte cost., 27 giugno 2019, n. 161, sulla competenza statale nella materia relativa al coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione locale;
6. Corte cost., 25 giugno 2019, n. 160, è legittimo limitare al risarcimento del danno la tutela giurisdizionale contro le sanzioni sportive;
7. Corte cost., 25 giugno 2019, n. 159, è legittimo il termine di ventiquattro mesi per l'erogazione dei trattamenti di fine servizio, nelle ipotesi diverse dal raggiungimento dei limiti di età o di servizio;

8. Corte cost., 25 giugno 2019, n. 157, è illegittima la legge della Regione Abruzzo che disciplina il rapporto di lavoro dei medici di continuità assistenziale perché lesiva della competenza statale in materia di «ordinamento civile».

### Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e Tribunali Amministrativi Regionali

9. Cons. Stato, sez. III, 21 giugno 2019, n. 4284, sul controllo di appropriatezza sulla destinazione dei posti letti accreditati nelle strutture private convenzionate con il Servizio sanitario nazionale;
10. Cons. Stato, sez. III, 21 giugno 2019, n. 3224, sul metodo alternativo di contrasto alla Xylella;
11. Cons. Stato, sez. III, 19 giugno 2019, n. 4183, sulla rappresentatività delle organizzazioni aspiranti alla nomina di propri rappresentanti nei Comitati di Gestione degli Ambiti Territoriali Caccia;
12. T.a.r. per il Piemonte, sez. II, 18 giugno 2019, n. 690, sulla tutela dei diritti degli utenti del servizio ferroviario in ipotesi di ritardo del treno;
13. T.r.g.a. Trento, sez. unica, 18 giugno 2019, n. 91, sull'accordo tra la Provincia autonoma di Trento e l'Automobile club italiano per la gestione delle tasse automobilistiche;
14. T.a.r. per la Calabria - Catanzaro, sez. I, 13 giugno 2019, n. 1212, sull'accesso civico agli atti relativi ai servizi *non aviation* posti in essere dal concessionario di servizi aeroportuali.

### Normativa ed altre novità di interesse

15. **DECRETO LEGISLATIVO** 14 maggio 2019, n. 57 - Attuazione della direttiva 2016/797 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea (rifusione). (GU Serie Generale n. 147 del 25-06-2019).  
Entrata in vigore del provvedimento: 26/06/2019;
16. **LEGGE** 19 giugno 2019, n. 56 - Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo. (GU Serie Generale n. 145 del 22-06-2019)  
Entrata in vigore del provvedimento: 07/07/2019.

## Corte di giustizia dell'unione europea

(1)

**La Corte di giustizia UE si pronuncia sulle eccedenze di produzione e le operazioni di compensazione relative alle “quote latte”.**

**[Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione VII, sentenza 27 giugno 2019, C – 348/18 – Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele – Società semplice contro Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura \(AGEA\)](#)**

La Corte di giustizia ha stabilito che:

*“L’articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio, del 28 dicembre 1992, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, come modificato dal regolamento (CE) n. 1256/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, deve essere interpretato nel senso che, qualora uno Stato membro decida di procedere alla riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati, tale riassegnazione deve essere effettuata, tra i produttori che hanno superato i propri quantitativi di riferimento, in modo proporzionale ai quantitativi di riferimento a disposizione di ciascun produttore.”*

**Si segnala che la sentenza sarà oggetto di apposita News, a cura dell’Ufficio studi, massimario e formazione.**

(2)

**La Corte di giustizia UE si pronuncia sui poteri del giudice nazionale in materia di installazione di punti di campionamento della qualità dell’aria.**

**[Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione I, sentenza 26 giugno 2019, C – 723/17 – Lies Craeynest contro Brussels Hoofdstedelijk Gewest.](#)**

La Corte di giustizia ha stabilito che:

*“1) L’articolo 4, paragrafo 3, TUE e l’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letti in combinato disposto con l’articolo 288, terzo comma, TFUE, e gli articoli 6 e 7 della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio*

2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, devono essere interpretati nel senso che spetta a un giudice nazionale, adito con una domanda presentata a tal fine da privati direttamente interessati dal superamento dei valori limite di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della citata direttiva, verificare se i punti di campionamento situati in una determinata zona siano stati installati conformemente ai criteri di cui all'allegato III, sezione B, punto 1, lettera a), di detta direttiva e, in caso contrario, adottare, nei confronti dell'autorità nazionale competente, ogni misura necessaria, quale, ove prevista dal diritto nazionale, un'ingiunzione, affinché i suddetti punti di campionamento siano collocati nel rispetto di tali criteri.

2) L'articolo 13, paragrafo 1, e l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 devono essere interpretati nel senso che, per accertare il superamento di un valore limite fissato nell'allegato XI di tale direttiva per la media calcolata per anno civile, è sufficiente che un livello di inquinamento superiore al suddetto valore sia rilevato presso un singolo punto di campionamento.”

(3)

**La Corte di giustizia UE ritiene che viola l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE la decisione di abbassare l'età pensionabile per i giudici della Corte suprema polacca, rimettendo il potere di proroga ad una scelta discrezionale del Presidente della Repubblica.**

[Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 24 giugno 2019, C – 619/18 – Commissione europea contro Repubblica di Polonia supportata dall'Ungheria.](#)

La Corte di giustizia ha stabilito che:

“1) La Repubblica di Polonia, prevedendo, da un lato, l'applicazione della misura consistente nell'abbassare l'età per il pensionamento dei giudici presso la Corte suprema ai giudici in carica nominati prima del 3 aprile 2018, e attribuendo, dall'altro, al presidente della Repubblica il potere discrezionale di prorogare la

*funzione giudiziaria attiva dei giudici di tale organo giurisdizionale oltre l'età per il pensionamento di nuova fissazione, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE."*

**(4)**

**La Corte di giustizia UE afferma che la contestazione in giudizio della decisione di risolvere un contratto di appalto pubblico non può impedire alla stazione appaltante che indice una nuova gara d'appalto, di valutare l'affidabilità dell'operatore cui la suddetta risoluzione si riferisce.**

**[Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione IV, sentenza 19 giugno 2019, C - 41/18 - Meca Srl contro Comune di Napoli e nei confronti di Sirio Srl](#)**

La Corte di giustizia ha stabilito che:

*"L'articolo 57, paragrafo 4, lettere c) e g), 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, deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale in forza della quale la contestazione in giudizio della decisione di risolvere un contratto di appalto pubblico, assunta da un'amministrazione aggiudicatrice per via di significative carenze verificatesi nella sua esecuzione, impedisce all'amministrazione aggiudicatrice che indice una nuova gara d'appalto di effettuare una qualsiasi valutazione, nella fase della selezione degli offerenti, sull'affidabilità dell'operatore cui la suddetta risoluzione si riferisce."*

**Si segnala che la sentenza sarà oggetto di apposita News, a cura dell'Ufficio studi, massimario e formazione.**

**Corte costituzionale**

(5)

**La Corte ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative alla riorganizzazione dell'Agencia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), in quanto l'imposizione di un sistema informativo nazionale in materia agricola alle Regioni ed agli enti regionali, per l'esercizio delle proprie funzioni gestorie ed amministrative, non determina un'invasione statale delle competenze affidate alle Regioni stesse in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale.**

**[Corte costituzionale, sentenza 27 giugno 2019, n. 161 – Pres. Lattanzi, Red. Coraggio.](#)**

La Corte:

*“dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agencia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15 della legge 28 luglio 2016, n. 154), nonché dell'art. 1, comma 3, e degli artt. 2, 3, 4 e 8, oltre che dell'intero decreto legislativo medesimo, promosse in riferimento, rispettivamente, agli artt. 76, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., e agli artt. 76, 97, 117, primo e quarto comma, e 118 Cost. nonchè al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.”*

(6)

**La Corte ritiene non in contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost. la scelta di limitare al risarcimento del danno la tutela giurisdizionale contro le sanzioni sportive e sottolinea la possibilità per il giudice amministrativo di accordare misure cautelari atipiche, comprese le ingiunzioni a pagare somme in via provvisoria.**

[Corte costituzionale, sentenza 25 giugno 2019, n. 160 – Pres. Lattanzi, Red. De Pretis.](#)

La Corte:

*“dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, con l’ordinanza indicata in epigrafe”.*

Osserva al riguardo la Corte che: *“Deve essere poi respinta la tesi del carattere costituzionalmente necessitato della tutela demolitoria degli interessi legittimi, dal quale il rimettente desume l’incompatibilità con gli artt. 103 e 113 Cost. di qualsiasi limitazione legislativa di tale forma di tutela giurisdizionale contro gli atti e i provvedimenti della pubblica amministrazione.*

*Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, se è fuor di dubbio che i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale espressi dagli artt. 24 e 113 Cost. devono avere applicazione rigorosa a garanzia delle posizioni giuridiche dei soggetti che ne sono titolari, ciò non significa che il citato art. 113 Cost., correttamente interpretato, sia diretto ad assicurare in ogni caso e incondizionatamente una tutela giurisdizionale illimitata e invariabile contro l’atto amministrativo, spettando invece al legislatore ordinario un certo spazio di valutazione nel regolarne modi ed efficacia (sentenze n. 100 del 1987, n. 161 del 1971 e n. 87 del 1962). Ancora più precisamente, questa Corte ha affermato che «[i]l [...] secondo comma dell’art. 113 non può essere interpretato senza collegarlo col comma che lo segue immediatamente e che contiene la norma, secondo la quale la legge può determinare quali organi di giurisdizione possano annullare gli atti della pubblica Amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge medesima. Il che sta a significare che codesta potestà di annullamento non è riconosciuta a tutti indistintamente gli organi di giurisdizione, né è ammessa in tutti i casi, e non produce in tutti i casi i medesimi effetti» (sentenza n. 87 del 1962). Ciò, fermo restando naturalmente che, affinché il precetto costituzionale di cui agli artt. 24 e 113 Cost. possa dirsi rispettato, è comunque «indispensabile [...] che la norma, la quale si discosti dal modello accolto*

*in via generale per l'impugnazione degli atti amministrativi, sia improntata a ragionevolezza e adeguatezza» (sentenza n. 100 del 1987).*

*3.2.4. Le limitazioni alla tutela giurisdizionale – delle quali il rimettente si duole sottolineando la mancanza di un rimedio di integrale ripristino della posizione soggettiva compromessa – non solo restano, come appena visto, nell'ambito di ciò che è costituzionalmente tollerabile in esito al descritto bilanciamento, ma non sono comunque ignote al sistema normativo.*

*Come ricordato anche nella sentenza n. 49 del 2011 (punto 4.5. del Considerato in diritto, dove si menziona il disposto dell'art. 2058 del codice civile, richiamato dall'art. 30 cod. proc. amm.), l'esclusione della tutela costitutiva di annullamento e la limitazione della protezione giurisdizionale al risarcimento per equivalente non è un'opzione sconosciuta al nostro ordinamento. Si tratta, al contrario, di una scelta che corrisponde a una «tecnica di tutela assai diffusa e ritenuta pienamente legittima in numerosi e delicati comparti», tra i quali l'ambito lavoristico, come ha osservato la giurisprudenza di legittimità occupandosi proprio delle disposizioni qui censurate (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 13 dicembre 2018, n. 32358). E anche questa Corte, pronunciandosi sullo stesso tema delle tutele obbligatorie in ambito lavoristico, «ha espressamente negato che il bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4 e 41 Cost., terreno su cui non può non esercitarsi la discrezionalità del legislatore, imponga un determinato regime di tutela (sentenza n. 46 del 2000, punto 5. del Considerato in diritto)», riconoscendo che «[i]l legislatore ben può, nell'esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela anche solo risarcitorio-monetario (sentenza n. 303 del 2011), purché un tale meccanismo si articoli nel rispetto del principio di ragionevolezza» (sentenza n. 194 del 2018).*

*D'altro canto, se, come appena visto, il risarcimento rappresenta in linea generale una forma in sé non inadeguata di protezione delle posizioni dei soggetti colpiti dalle sanzioni sportive, non va trascurato il rilievo che assume, nell'ambito di una vicenda connotata pubblicisticamente quale quella in esame, l'accertamento incidentale condotto dal giudice amministrativo sulla legittimità dell'atto, di cui anche gli organi dell'ordinamento sportivo non possono non tenere conto.*

*L'esclusione della tutela costitutiva non comporta di regola conseguenze costituzionalmente inaccettabili nemmeno sul piano della adeguatezza della tutela cautelare, nel senso dell'impossibilità di ottenere la sospensione interinale dell'efficacia degli atti di irrogazione delle sanzioni disciplinari sportive. L'esigenza*

*di protezione provvisoria delle pretese fatte valere in giudizio, ricadente essa stessa nell'ambito di operatività delle garanzie offerte dagli artt. 24, 103 e 113 Cost., può trovare invero una risposta nei caratteri di atipicità e ampiezza delle misure cautelari a disposizione di tale giudice – che in base all'art. 55 cod. proc. amm. può adottare le «misure cautelari [...] che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso» – e nella possibilità che in questo ambito vengano disposte anche ingiunzioni a pagare somme in via provvisoria”.*

**Si segnala che la sentenza sarà oggetto di apposita News, a cura dell'Ufficio studi, massimario e formazione.**

(7)

**La Corte ritiene legittimo il termine di ventiquattro mesi per l'erogazione dei trattamenti di fine servizio, nelle ipotesi diverse dal raggiungimento dei limiti di età o di servizio.**

**[Corte costituzionale, sentenza 25 giugno 2019, n. 159 – Pres. Lattanzi, Red. Sciarra.](#)**

La Corte:

*“1) dichiara inammissibile l'intervento spiegato dalla Federazione Confsal-Unsa;*  
*2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, nella parte in cui prevede che alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, l'ente erogatore provveda «nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro», sollevate dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro,*

*in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui prevede il pagamento rateale delle indennità spettanti a seguito di cessazione dall'impiego «nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione», sollevate dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito nella legge n. 140 del 1997, nella parte in cui prevede che alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, l'ente erogatore provveda «decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro», e dell'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito nella legge n. 122 del 2010, nella parte in cui prevede il pagamento rateale delle indennità spettanti a seguito di cessazione dall'impiego nelle ipotesi diverse dalla «cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione», sollevate dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.”*

*Ha osservato al riguardo la Corte che: “Per costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 104 del 2018, punto 6.1. del Considerato in diritto), ben può il legislatore «disincentivare i pensionamenti anticipati (fra le molte, sentenza n. 416 del 1999, punto 4.1. del Considerato in diritto) e, in pari tempo, promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita, come questa Corte ha avuto occasione di affermare in riferimento alla valutazione dei particolari servizi prestati da dipendenti civili e militari dello Stato (sentenza n. 39*

*del 2018, punto 4.4. del Considerato in diritto) e in tema di coefficiente di trasformazione della contribuzione versata, più elevato per chi presti servizio più a lungo (sentenza n. 23 del 2017, punto 4.1. del Considerato in diritto)».*

*Le scelte discrezionali adottate in tale ambito dal legislatore, anche in un'ottica di salvaguardia della sostenibilità del sistema previdenziale, non possono tuttavia sacrificare in maniera irragionevole e sproporzionata i diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.*

*8.1.– Nel caso di specie, i limiti posti dai principi di ragionevolezza e di proporzione non sono stati valicati.*

*Il termine di ventiquattro mesi per l'erogazione dei trattamenti di fine servizio, nelle ipotesi diverse dal raggiungimento dei limiti di età o di servizio, è stato introdotto già dall'art. 1, comma 22, lettera a), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148.*

*L'intervento del legislatore travalica l'obiettivo contingente di conseguire immediati e cospicui risparmi, puntualmente stimati dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del d.l. n. 138 del 2011, e si raccorda, in una prospettiva di più ampio respiro, a una consolidata linea direttrice della legislazione, che si ripromette di scoraggiare le cessazioni del rapporto di lavoro in un momento antecedente al raggiungimento dei limiti di età o di servizio. La misura restrittiva in esame si colloca dunque in una congiuntura di grave emergenza economica e finanziaria, che registra un numero cospicuo di pensionamenti in un momento anteriore al raggiungimento dei limiti massimi di età o di servizio.*

*Nel caso oggi all'attenzione della Corte il differimento dell'erogazione dei trattamenti di fine servizio fa riscontro a una cessazione del rapporto di lavoro che può intervenire anche quando non sia ancora maturato il diritto alla pensione. Il trattamento più rigoroso si correla alla particolarità di un rapporto di lavoro che, per le ragioni più disparate, peraltro in prevalenza riconducibili a una scelta volontaria dell'interessato, cessa anche con apprezzabile anticipo rispetto al raggiungimento dei limiti di età o di servizio.*

*La disciplina è graduata in funzione di tale elemento distintivo sul presupposto che, proprio con il raggiungimento dei limiti indicati, si manifestino in maniera più*

*pressante i bisogni che le indennità di fine servizio mirano a soddisfare e che impongono tempi di erogazione più spediti.”.*

(8)

**La Corte ritiene illegittima la legge della Regione Abruzzo che disciplina il rapporto di lavoro dei medici di continuità assistenziale perché lesiva della competenza statale in materia di «ordinamento civile».**

**[Corte costituzionale, sentenza 25 giugno 2019, n. 157 – Pres. Lattanzi, Red. Prosperetti.](#)**

La Corte:

*“dichiara la illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14 (Disposizioni in materia sanitaria).”*

Precisa la Corte che:

*“la disciplina del rapporto di lavoro del personale medico di medicina generale in regime di convenzione, sebbene sia di natura professionale, risulta dunque demandata all’intervento della negoziazione collettiva, il cui procedimento è stato modellato dal legislatore con espresso richiamo a quello previsto per la contrattazione collettiva dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) per il personale della pubblica amministrazione il cui rapporto è stato privatizzato.*

*Particolare rilievo assume il ricordato richiamo, operato dall’art. 4 della legge n. 412 del 1991, all’art. 40 (Contratti collettivi nazionali e integrativi) del d.lgs. n. 165 del 2001, in materia di rapporto tra i diversi livelli di negoziazione collettiva (nazionale, regionale e aziendale), secondo cui la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono. A garanzia del rispetto di tali stringenti vincoli, lo stesso art. 40 dispone la nullità e l’inapplicabilità di clausole dei contratti collettivi integrativi difformi dalle previsioni del livello nazionale. In tal senso, le previsioni già presenti nell’originario testo dell’art. 40 sono*

*state poi rafforzate dalle modifiche introdotte dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni)."*

## **Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e Tribunali Amministrativi Regionali**

**Le massime e le relative appendici, a cura del Cons. Giulia Ferrari, possono consultarsi nella Sezione "In evidenza" della Home page del sito istituzionale.**

**(9)**

**La III sezione si pronuncia sul controllo di appropriatezza sulla destinazione dei posti letti accreditati nelle strutture private convenzionate con il Servizio sanitario nazionale.**

**[Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 21 giugno 2019, n. 4284 – Pres. Garofoli ed Est. Pescatore](#)**

Ha chiarito la Sezione che nella Regione Abruzzo la flessibilità del sistema della destinazione dei posti letto nelle strutture accreditate si pone come una esigenza di medio-lungo periodo, ancorata ai tempi della pianificazione e delle sue susseguenti revisioni, sicché, in difetto di una formale riconsiderazione del numero o della distribuzione dei posti letto, rimane ferma, nell'ambito di ciascuna A.F.O., la loro ripartizione/quantificazione per singole discipline accreditate, così come determinata nelle tabelle allegate alla legge regionale n. 6 del 2007 - cornice normativa dal chiaro tenore programmatico (come dichiarato espressamente dall'art 1).

Del carattere persistente e relativamente rigido della programmazione tabellare dei posti letto si traggono elementi di conferma proprio dalla enunciazione di principio posta a premessa delle linee della programmazione sanitaria regionale (par. 3.1.1 “programmazione regionale”). In tale passo, pure invocato dalla parte appellante a rinforzo delle proprie argomentazioni, si afferma che “una programmazione puntuale per PL per specialità e per presidio ingesserebbe il sistema per lungo tempo e non corrisponderebbe a quelle esigenze di “flessibilità” che un processo di riqualificazione, come quello ivi descritto, richiede”.

Il susseguente corollario che il legislatore fa discendere da tale premessa di principio è così formulato: “Pertanto la pianificazione prevista sarà oggetto di verifica periodica per poter intervenire, in modo sollecito, con eventuali atti di revisione ed aggiustamento”.

L’esegesi letterale impone due notazioni essenziali: i) la consequenzialità tra i due enunciati è resa evidente dalla congiunzione “pertanto”, sicché non può dubitarsi che l’effetto che il legislatore ha inteso far scaturire dalla premessa di principio è esattamente quello, e solo quello, individuato dalla proposizione introdotta dal “pertanto”; ii) nel merito, gli “atti di revisione ed aggiustamento” nei quali si traduce l’opera di “verifica periodica” della “pianificazione”, lasciano chiaramente intendere che la flessibilità del sistema passa attraverso la rimodulazione programmatica delle dotazioni iniziali e si conforma ad atti di pianificazione rinnovabili nel tempo, alle cui puntuali indicazioni, sino alla loro successiva revisione, gli operatori privati devono giocoforza attenersi.

La stessa esigenza di “flessibilità” non può invece intendersi come facoltà della struttura privata di operare in deroga al numero di posti letto assegnati alle singole discipline, secondo uno schema variabile e non predefinito, rimesso alla sua piena discrezione e, quindi, di assai difficile previsione e controllo da parte dell’ente regionale.

La rilevanza della interscambiabilità della destinazione dei posti letto accreditati va difatti riconosciuta nei limiti dei periodici atti di revisione dell’assetto della pianificazione delle dotazioni assegnate; non può invece

essere intesa come una frontiera mobile in grado di legittimare, di volta in volta, l'estemporanea messa a frutto dell'intera dotazione dei posti letto assegnati all'AFO, indipendentemente dal loro riparto tra singole discipline ricomprese nella medesima area funzionale.

Non solo una tale libertà gestionale non è espressamente prevista dal legislatore, ma, ponendosi essa in evidente dissidio logico con il modello dell'accreditamento (come si chiarirà tra breve), è scarsamente plausibile che il legislatore regionale abbia voluto conferirla ai privati, senza disciplinarla nel dettaglio e senza definirne parametri, limiti e condizioni.

In conclusione, ad avviso della Sezione, l'esigenza di un utilizzo massimamente efficiente e flessibile delle dotazioni, finalizzato a ridurre i tempi di attesa per l'erogazione delle prestazioni: i) non si addice alla natura programmata dei ricoveri presso le strutture accreditate e al carattere rigido e vincolante della pianificazione sanitaria; ii) neppure si confà al carattere integrativo e selettivo delle prestazioni contrattualizzate con l'operatore privato, destinate a colmare - sulla base di un vincolo negoziale cogente - un fabbisogno ed una esigenza assistenziale selezionati e contingentati; iii) può al più essere riconosciuta e soddisfatta in situazione residuali, caratterizzate da carattere di eccezionalità, come si evince dalla nota commissariale n. prot. RA 157853/COMM del 18 giugno 2013.

Ne consegue che risulta legittima la pretesa della Regione a che in ogni giornata di degenza il numero dei ricoverati corrisponda esattamente alla specifica disciplina di riferimento e non alla dotazione complessiva dell'Area funzionale.

(10)

**La III sezione si pronuncia sul metodo alternativo di contrasto alla Xylella.**

[Consiglio di Stato, sezione III, ordinanza cautelare 21 giugno 2019, n. 3224](#)  
[- Pres. Frattini, Est. Pescatore](#)

Ha chiarito la Sezione che della correttezza delle conclusioni alle quali è pervenuta si trae conferma dal rapporto dell'aprile 2019 con il quale l'EFSA, aggiornando la sua valutazione dei rischi da *Xylella fastidiosa*, ha confermato l'importanza dell'attuazione delle misure di controllo attualmente in corso, quali la rimozione delle piante infette e l'istituzione di aree delimitate. Ne viene che lo strumentario attualmente disponibile di mezzi utili al contenimento del morbo appare invariato e, pertanto, ancora coerente con gli artt. 3 *bis*, 6 e 14 della decisione UE n. 789/15, in quanto proporzionale all'interesse da salvaguardare - come riconosciuto dalla Corte di Giustizia con la pronuncia n. 78 del 9 giugno 2016 (punti 58-62), la quale ha confermato appieno il puntuale rispetto, da parte della stessa Decisione, dei principi di precauzione e proporzionalità, nonché la sussistenza di un adeguato presupposto scientifico legittimante le misure ivi prescritte. D'altra parte, sempre secondo la Corte UE, *“la Commissione ha potuto legittimamente considerare che l'obbligo di rimozione immediata delle piante infette era una misura appropriata e necessaria per impedire la diffusione del batterio Xylella. Inoltre, per quanto riguarda il carattere rigorosamente proporzionato di tale obbligo, non è stata prospettata alcuna misura alternativa meno gravosa, per quanto riguarda le piante infette, che sarebbe idonea a raggiungere questo stesso obiettivo”* (punto 62); su questa plausibile base di ragionamento il giudice di prima istanza ha ritenuto sostanzialmente invariato il quadro istruttorio e ancora valido l'impianto dispositivo che Ministero e Regione Puglia hanno inteso ricavarne, donde la non necessità del rinnovo - a condizioni immutate - delle questioni pregiudiziali già poste alla Corte di Giustizia UE.

(11)

**La III sezione si pronuncia sulla rappresentatività delle organizzazioni aspiranti alla nomina di propri rappresentanti nei Comitati di Gestione degli Ambiti Territoriali Caccia.**

**[Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 19 giugno 2019, n. 4183 – Pres. ed Est. Frattini](#)**

La Sezione ha ritenuto la non condivisibilità della scelta del solo criterio del numero di associati residenti nell'ambito di riferimento, stante la innegabile ed altrettanto evidente alterazione del confronto selettivo tra le organizzazioni partecipanti, che ha portato alla pressoché totale esclusione dalle rappresentanze dell'appellante (maggiormente rappresentativa della categoria degli agricoltori, ma con meno iscritti residenti nel territorio locale di riferimento), a vantaggio della controinteressata (meno rappresentativa della categoria degli agricoltori, a causa della varietà della sua base associativa, ma con un maggiore "peso" numerico degli iscritti residenti nell'ambito). Una simile svalutazione di un'associazione che persegue in via non solo prioritaria, ma esclusiva, gli interessi degli operatori attivi nel settore agricolo, e la correlata eccessiva valorizzazione di un'associazione che appare dedicata a numerose altre attività e che si rivolge statutariamente a soggetti inattivi, pensionati, o addirittura estranei al mondo dell'agricoltura, appare priva di ragionevole fondamento e sostanzialmente finisce per tradire la *ratio* sottesa alla normativa di riferimento prima richiamata: in essa, infatti, non si trovano riferimenti ad elementi che non siano chiaramente legati al mondo agricolo ed alla relativa attività lavorativa, a partire dai frequenti richiami, anche con termini tecnici, alle colture, per finire con il riferimento all'erogazione di indennizzi per i danni arrecati alle produzioni agricole dall'esercizio dell'attività venatoria. È indubbio ed innegabile che un'attività istruttoria più accorta ed approfondita, da parte dell'Amministrazione regionale, avrebbe agevolmente portato la stessa ad accordare la propria preferenza ad un criterio diverso da quello usato o, come sembra preferibile, ad una pluralità di criteri.

(12)

**Il T.a.r. Piemonte si pronuncia sulla tutela dei diritti degli utenti del servizio ferroviario in ipotesi di ritardo del treno.**

[T.a.r. per il Piemonte, sezione II, sentenza 18 giugno 2019, n. 690 – Pres. Testori ed Est. Malanetto](#)

Ha chiarito il T.a.r. che per l'utente l'unico momento qualificabile "arrivo" è quello in cui egli può effettivamente scendere dal convoglio e perseguire le proprie esigenze; il contratto di trasporto esaurisce la sua funzione a destinazione cioè nel "luogo" in cui le parti hanno convenuto che il passeggero sia trasportato e che non è il primo tratto del binario della stazione; il contratto di trasporto non può che essere finalizzato, alla luce della realizzazione effettiva e concreta dell'interesse del creditore, al momento in cui il passeggero giunge nella destinazione di suo interesse, ossia al momento in cui può scendere dal treno.

Tanto premesso per quanto riguarda l'oggetto concreto del contratto di trasporto, a cui presidio è posta la tutela indennitaria qui in discussione, la pertinente normativa eurounitaria è a sua volta univocamente nel senso sposato dall'Autorità di regolazione dei trasporti (ART).

Ai sensi del d.lgs. n. 70 del 2014, art. 3, l'ART è stata individuata dal legislatore italiano quale organismo di controllo di cui all'art. 30 del regolamento CE n. 1371/2007, regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri del trasporto ferroviario, con compiti di accertamento delle violazioni di tale normativa e di applicazione delle relative sanzioni; il citato regolamento, all'art. 16, disciplina le conseguenze del ritardo per l'arrivo del passeggero alla "destinazione finale" che, ancora una volta e secondo la natura del contratto, non può che essere la discesa in stazione e non qualunque porzione di binario della stazione stessa; il citato articolo 16 del regolamento figura tra le norme la cui violazione è sanzionata appunto dalla pertinente legge italiana di recepimento, ossia dall'art. 14, d.lgs. n. 70 del 2014.

Pertanto l'art. 3 par. 12 del regolamento che definisce il ritardo come "la differenza di tempo tra l'ora di arrivo prevista del passeggero secondo l'orario pubblicato e l'ora del suo arrivo effettivo o previsto" non potrà, a fini sanzionatori, che essere letto in combinato disposto con la disciplina dei

rimborsi e ulteriori rimedi per i ritardi specificamente prevista dal menzionato art. 16 che contempla, come detto, il ritardo alla “destinazione finale prevista dal contratto di trasporto”. Ovvio poi, come chiarito dalla comunicazione della Commissione europea 2015/C 220/01 che il “ritardo si riferisce sempre al ritardo del viaggio del passeggero” (parte debole del rapporto) e che l’intera normativa è a tutela delle prerogative e degli interessi del trasportato, il quale realizza il proprio interesse alla discesa in stazione.

Pare poi certamente pertinente, a fini interpretativi, la sentenza menzionata dalla difesa ART e resa dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea in causa C-452/2013 in tema di trasporto aereo, proprio con riferimento alla nozione di arrivo valida per determinare il ritardo indennizzabile nell’interesse dei passeggeri. Nella citata pronuncia si è chiarito che, per arrivo, deve considerarsi il momento in cui si apre almeno uno dei portelloni dell’aeromobile e i passeggeri sono autorizzati a lasciare il velivolo; la Corte ha infatti precisato che la situazione dei passeggeri non cambia né quando l’aereo tocca la pista di atterraggio, né quando raggiunge il parcheggio, né quando sono azionati i freni di stazionamento o a ceppi, posto che è solo con l’effettiva discesa dall’aeromobile che i passeggeri ottengono il risultato auspicato con la stipulazione del contratto.

La Corte ha inoltre precisato che, posto che la normativa di tutela dei consumatori e utenti dei servizi di trasporto ha una matrice uniforme eurounitaria, l’interpretazione deve essere nei vari paesi membri oggettiva e ugualmente uniforme; inoltre la stessa Corte ha escluso che la nozione di “ritardo” possa essere contrattualmente definita dagli interessati, proprio a garanzia di uniformità interpretativa e certezza.

Ne discende: che non può essere in alcun modo dato alla concessione che regola il rapporto del concessionario di rete, invocata in ricorso, di definire parametri rilevanti per la nozione oggettiva di “ritardo” prevista dalla normativa posta a tutela dell’utente del servizio di trasporto; che tale interpretazione deve essere conforme, oltre che alla finalità delle disposizioni (e quindi all’oggetto del contratto alla luce dell’effettivo interesse dell’utente), alla presupposta normativa europea, la quale menziona

esplicitamente la “destinazione finale” del viaggiatore (e non una qualunque porzione di binario) e già vanta una interpretazione del giudice garante dell’uniformità dell’interpretazione della normativa eurounitaria che, se pure è stata resa in relazione ad un diverso mercato dei trasporti, esprime principi certamente estensibili al trasporto ferroviario,.

Ne consegue che è certamente infondato l’assunto secondo il quale l’ART non avrebbe competenza in materia, essendo per contro lo specifico organismo nazionale preposto a vigilare sul rispetto dei diritti degli utenti del trasporto ferroviario e a sanzionarne le eventuali violazioni; ugualmente infondata è la censura di “arbitrarietà” del parametro di apertura delle porte posto dall’ART come criterio (oggettivo e non certo soggettivo) di rilievo dell’eventuale dato di ritardo; il parametro è conforme alla normativa e giurisprudenza europee e tecnicamente verificabile.

Peraltro l’ART ha anche consentito al gestore del servizio, in caso di eventuali problematiche tecniche, di prevedere l’attestazione del capotreno e comunque ogni altro idoneo sistema di rilievo oggettivo del momento in cui il passeggero può effettivamente scendere dal treno.

Le alternative proposte non risultano né arbitrarie né tanto meno irragionevoli; l’attestazione del capotreno, contrariamente a quanto sostenuto in ricorso, non è e non può essere in principio “soggettiva o arbitraria” non fosse altro perché il capotreno è pubblico ufficiale investito delle connesse responsabilità nel contesto del servizio; quanto al paventato errore umano trattasi di “rischio” che necessariamente accompagna qualunque attività ma certo non ne costituisce misura di ragionevolezza, fermo restando che ogni sistema (umano e non), ivi incluso quello preferito della ricorrente, può incorrere in disfunzioni.

(13)

**Il T.r.g.a. di Trento si pronuncia sull’accordo tra la Provincia autonoma di Trento e l'Automobile club italiano per la gestione delle tasse automobilistiche.**

T.r.g.a. Trento, sezione unica, sentenza 18 giugno 2019, n. 91 – Pres. Vigotti ed Est. Polidori

Ad avviso del T.a.r. che tenuto conto del considerando n. 33 della direttiva 24/2014/UE, non osta all'applicazione dell'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 50 del 2016, che sottrae all'applicazione delle disposizioni del medesimo decreto legislativo gli accordi di partenariato pubblico-pubblico per l'esercizio in comune di funzioni o servizi (ossia gli accordi di cooperazione conclusi "esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici", alle condizioni previste dal predetto art. 5, comma 6), la circostanza che l'accordo sia stipulato tra amministrazioni che hanno per legge competenze diverse, né la circostanza che le parti dell'accordo si ritaglino ruoli diversi; assume piuttosto decisivo rilievo che l'accordo sia stipulato nell'ottica di conseguire gli obiettivi che le amministrazioni hanno in comune, come richiesto dall'art. 5, comma 6, lett. a), d.lgs. n. 50 del 2016.

Non osta all'applicazione dell'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 50 del 2016, che sottrae all'applicazione delle disposizioni del medesimo decreto legislativo gli accordi di partenariato pubblico-pubblico per l'esercizio in comune di funzioni o servizi (ossia gli accordi di cooperazione conclusi "esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici" alle condizioni previste dal predetto art. 5, comma 6), la circostanza che nell'accordo sia previsto, a favore di una delle parti, un corrispettivo che garantisca un integrale rimborso dei costi dalla stessa sostenuti per l'esecuzione delle prestazioni di sua competenza, mentre resta preclusa la possibilità di pattuire con l'accordo un compenso che garantisca anche un margine di guadagno; non è quindi il carattere forfettario del compenso previsto dall'accordo, bensì la misura dello stesso che rileva al fine di stabilire se ricorra o meno la condizione prevista dall'art. 5, comma 6, lett. b), d.lgs. n. 50 del 2016, secondo il quale la c.d. cooperazione orizzontale "è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico".

(14)

**Il T.a.r. Catanzaro si pronuncia sull'accesso civico agli atti relativi ai servizi *non aviation* posti in essere dal concessionario di servizi aeroportuali.**

**[T.a.r. per la Calabria – Catanzaro, sezione I, sentenza 13 giugno 2019, n. 1212 – Pres. Salamone ed Est. Tallaro](#)**

Deve essere riconosciuto il diritto all'accesso civico agli atti relativi ai servizi *non aviation* posti in essere dal concessionario di servizi aeroportuali, trattandosi di società a capitale prevalentemente pubblico.

Ha ricordato, infatti, il T.a.r. che, ai sensi dell'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (e quindi anche dei soggetti a essa equiparati), anche ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dal successivo art. 5-*bis*.

## **Normativa ed altre novità di interesse**

(15)

**[DECRETO LEGISLATIVO 14 maggio 2019, n. 57](#)** Attuazione della direttiva 2016/797 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea (rifusione). (GU Serie Generale n. 147 del 25-06-2019)

Entrata in vigore del provvedimento: 26/06/2019;

(16)

[LEGGE 19 giugno 2019, n. 56](#) Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo. (GU Serie Generale n. 145 del 22-06-2019)

Entrata in vigore del provvedimento: 07/07/2019.