



**Newsletter n. 27/2023 della Giustizia amministrativa
a cura dell'Ufficio del massimario**

Indice

Corte costituzionale

1. Corte cost., 27 giugno 2023, n. 132, disciplina dei costi di collaudo negli appalti pubblici e riserva di competenza legislativa statale;
2. Corte cost., 23 giugno 2023, n. 129, tutela indennitaria e danni da vaccinazione, non obbligatoria, ma raccomandata;
3. Corte cost., 5 giugno 2023, n. 110, società partecipate e divieto di soccorso finanziario;
4. Corte cost., 1 giugno 2023, n.107, inammissibilità della domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata di un processo amministrativo e mancata presentazione dell'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, c.p.a.

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

5. Cons. Stato, sez. IV, 28 giugno 2023, n. 6316, le schede PAE: natura giuridica ed ambito applicativo;
6. Cons. Stato, sez. VII, 23 giugno 2023, n. 6216, giudizio valutativo delle prove dei concorsi pubblici: limiti di sindacabilità giurisdizionale e sufficienza motivazionale;
7. T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. I, 4 luglio 2023, n. 1620, la dilazione temporale per l'impugnativa degli atti di gara opera solo in caso di istanza di accesso tempestiva;
8. T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, 28 giugno 2023, n. 554, sulla questione di legittimità costituzionale di una norma legislativa regionale che prevede criteri di quantificazione della sanzione pecuniaria, in materia di abusi in zone paesaggisticamente vincolate, diversi dalla legislazione statale.

Normativa e altre novità di interesse

9. Legge 3 luglio 2023, n. 87, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51, recante disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale (in G.U. Serie Generale n. 155 del 5 luglio 2023).

Corte costituzionale

(1)

Disciplina dei costi di collaudo negli appalti pubblici e riserva di competenza legislativa statale.

[Corte costituzionale, 27 giugno 2023, n. 132 - Pres. Sciarra, Red. Navarretta](#)

E' incostituzionale l'art. 23, comma 2, della legge della regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 (norme regionali in materia di opere e lavori pubblici), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La norma *de qua*, nell'introdurre un'autonoma e peculiare disciplina che imputa all'appaltatore i costi di collaudo correlati alla verifica delle riserve, incide sull'efficacia e sull'esecuzione del contratto pubblico d'appalto; fasi nelle quali l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte e agisce non avvalendosi di poteri autoritativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia privata.

La disciplina del rapporto contrattuale è, infatti, riservata alla legislazione statale, essendo precluso al potere legislativo regionale interferire con i diritti soggettivi e, in specie, con i modi di acquisto e di estinzione, con i modi di accertamento nonché con le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento.

In ragione dell'ambito di disciplina, del suo contenuto, della *ratio* e delle finalità che persegue, l'art. 23 della regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 viola, perciò solo, il limite del "diritto privato", confluito, dopo la riforma del titolo

V della Costituzione, nella competenza legislativa statale esclusiva relativa alla materia «ordinamento civile».

(2)

Tutela indennitaria e danni da vaccinazione, non obbligatoria, ma raccomandata

[Corte costituzionale, 23 giugno 2023, n. 129 - Pres. Sciarra, Red. Zanon](#)

Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale (sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione) dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge e alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, antimeningococcica.

L'art. 5 *-quater* del d.l. n. 73 del 2017 assolve una funzione ricognitiva di quanto già ricavabile dall'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, atteso che soltanto le vaccinazioni obbligatorie, legalmente scandite, danno accesso alla tutela indennitaria.

Se il legislatore avesse voluto mutare la *ratio* originaria della legge n. 210 del 1992, allo scopo di ricondurre al perimetro applicativo di quest'ultima anche i danni conseguenti a vaccinazioni raccomandate, sarebbe dovuto intervenire proprio in quella peculiare *sedes materiae*; come accaduto, ad esempio, con l'estensione dell'indennizzo alle ipotesi di vaccinazione raccomandata anti SARS-CoV-2, ora prevista all'art. 1, comma 1 *-bis*, della stessa legge n. 210 del 1992.

Peraltro, in forza dell'ordinario canone della irretroattività delle leggi, la disposizione in esame dispiega i propri effetti unicamente in riferimento alle profilassi eseguite dopo la sua entrata in vigore.

(3)

Società partecipate e divieto di soccorso finanziario

[Corte costituzionale, 5 giugno 2023, n. 110 – Pres. Sciarra, Red. Viganò](#)

La Corte costituzionale ha evidenziato che:

a) è incostituzionalmente l'art. 4 della legge della regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (legge di stabilità regionale anno 2022), che autorizza lo stanziamento di 100.000 euro, individuandone la relativa copertura nel bilancio regionale, “per il completamento della procedura di scioglimento della società sviluppo della montagna molisana spa”, interamente partecipata dalla regione. La norma *de qua* viola sia l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con il principio fondamentale della materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 14, comma 5, TUSP, recante un generale divieto di soccorso finanziario delle società partecipate da parte degli enti pubblici partecipanti; sia il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione. Non integra, infatti, gli estremi di un prevalente interesse pubblico la mera finalità di consentire una sollecita conclusione della procedura di liquidazione della società, con conseguente dismissione delle partecipazioni non più strategiche della regione;

b) è incostituzionalmente l'art. 7, commi da 5 a 14, della legge della regione Molise del 24 maggio 2022, n. 8, con il quale si stabilisce che la regione “promuove, organizza e indirizza la formazione e la diffusione della cultura di protezione civile” nel territorio regionale (comma 5), ed, in particolare, si istituisce la “scuola regionale di protezione civile” (comma 6), della quale vengono disciplinate la sede (comma 7), il comitato tecnico scientifico (commi da 8 a 12) e i compiti (commi 13 e 14). Tale disposizione, nei commi summenzionati, si pone in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, non essendo la stessa corredata da alcuna clausola di invarianza finanziaria ed, al contempo, non quantificando gli eventuali oneri da essa derivanti;

c) è incostituzionalmente l'art. 7, comma 18, della legge della regione Molise n. 8 del 2022, che testualmente recita: “nelle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra

l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare, quest'ultimo è ammissibile previa V. A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto, purché lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti". La disposizione *de qua* viola sia il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, in quanto irrimediabilmente oscura e foriera d'intollerabile incertezza nella sua applicazione concreta; sia gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali;

d) è incostituzionalmente l'art. 11 della legge della regione Molise n. 8 del 2022, secondo il quale: «in virtù dell'alta specializzazione, viene autorizzata la giunta regionale a procedere alla stabilizzazione del personale attualmente in servizio presso il centro funzionale e presso la sala operativa del servizio regionale di protezione civile, ovvero all'avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale». La norma *de qua* viola sia l'art. 97, quarto comma, della Costituzione, dal momento che non chiarisce con quali modalità e a quali condizioni debba avvenire la stabilizzazione e se sia rispettato il principio del pubblico concorso; sia l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal momento che comporta oneri finanziari per la regione, che non sono in alcun modo quantificati, e per i quali non è prevista conseguentemente alcuna copertura.

(4)

Inammissibilità della domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata di un processo amministrativo e mancata presentazione dell'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, c.p.a.

[Corte costituzionale, 1 giugno 2023, n. 107 - Pres. Sciarra, Red. D'Alberti](#)

E' infondata la questione di legittimità costituzionale (sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai parametri interposti di cui agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU) dell'art. 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, nella parte in cui dispone - attraverso il richiamo all'art. 1 -ter, comma 3, come modificato dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208 del 2015 - l'inammissibilità della domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata di un processo amministrativo in ragione della mancata presentazione, quale rimedio preventivo, dell'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, c.p.a., almeno sei mesi prima che sia trascorso il termine ragionevole di cui all'art. 2, comma 2 -bis, della legge n. 89 del 2001.

Diversamente dalla fattispecie regolata dall'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, ove la presentazione dell'istanza di prelievo aveva una finalità meramente sollecitatoria, il rimedio introdotto per il processo amministrativo dalla legge n. 208 del 2015 non assolve una funzione puramente dichiarativa, in quanto può portare alla definizione celere del giudizio attraverso l'utilizzo di un modello procedimentale alternativo, dato, ex art. 71-bis c.p.a., dalla decisione del ricorso in camera di consiglio con sentenza in forma semplificata.

Questo strumento, che consente al giudice di stabilire, in relazione alle ragioni di urgenza prospettate dall'istante, se ricorrano i presupposti relativi alla completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, da un lato, rappresenta il giusto punto di equilibrio tra la necessità di garantire alla parte un rimedio effettivo e l'esigenza di salvaguardare il rispetto delle garanzie previste nel processo amministrativo; dall'altro, è funzionale al raggiungimento dello scopo di una più rapida definizione del giudizio. (Il giudice rimettente dubitava che l'istanza di prelievo ex art. 71 c.p.a. fosse un rimedio effettivo, ossia efficacemente sollecitatorio, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, al fine del rispetto dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU, che riconosce il diritto a un equo processo, nonché dell'art. 13 CEDU, sul diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale).

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

(5)

Le schede PAE: natura giuridica ed ambito applicativo.

Consiglio di Stato, sezione IV, 28 giugno 2023, n. 6316 - Pres. Carbone, Est. Gambato Spisani

Le schede PAE, che sono le “schede di identificazione e definizione delle specifiche discipline d’uso degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico ai sensi degli articoli 136 e 157 del Codice”, contengono previsioni puntuali dettate per singoli ambiti territoriali, sulla base del PPTR, e quindi difettano delle caratteristiche di generalità, astrattezza e innovatività dell’ordinamento, tipiche del regolamento.

Diversamente opinando, si addiverrebbe alle seguenti conseguenze non condivisibili: da un lato, si costringerebbe il privato interessato ad ottenere la disapplicazione, ad attendere comunque un provvedimento di diniego dell’amministrazione e ad impugnarlo, con aggravio di oneri a suo carico; dall’altro, si produrrebbe il risultato di far operare o non operare il vincolo stesso in ragione dell’apprezzamento del giudice che, investito del caso concreto, dovrebbe decidere se disapplicarlo o no, con esiti che potrebbero non essere uniformi.

Le schede PAE, nella loro previsione generale di inedificabilità, non operano nelle aree estese, classificate come zone omogenee A ovvero B.

Spetta alla Regione, nell’esercizio della propria autonomia nonché delle proprie scelte politiche, decidere se attivare la procedura di revisione del PPTR e valutare se e in che limiti prevedere vincoli di inedificabilità più estesi ed intensi, esplicitamente profilati, e fatto in ogni caso salvo il sindacato di legittimità sull’atto relativo.

(La fattispecie in esame concerne una zona plurivincolata, in località Marina di Santa Maria di Leuca, ubicata all’interno della fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, vincolata per legge ai sensi dell’art. 142, comma 1 lettera a) del d. lgs. 22 gennaio 2004 n.42; interessata, altresì, da vincolo paesaggistico in forza dei dd.mm. 30 dicembre 1977 e 1

agosto 1985; ed urbanisticamente classificata dal vigente strumento urbanistico generale del Comune di Castrignano per 2.169 mq come “zona B5- completamento edilizio” e per il resto come zona “E3 – Verde agricolo speciale di salvaguardia paesaggistica”).

(6)

Giudizio valutativo delle prove dei concorsi pubblici: limiti di sindacabilità giurisdizionale e sufficienza motivazionale

[Consiglio di Stato, sezione VII, 23 giugno 2023, n. 6216 – Pres. Franconiero, Est. Zeuli](#)

Nel giudizio valutativo delle prove dei concorsi pubblici, l’incongruenza fra la prova proposta, il metodo di correzione degli elaborati e le conclusioni raggiunte, sulla base di un parametro non previsto né prevedibile dal candidato, si sostanzia in un elemento indicativo, sul piano sintomatico, di un potere di valutazione dell’elaborato non conforme ai canoni generali dell’azione amministrativa, pur connotati da discrezionalità di carattere tecnico e, dunque, sindacabile nella presente sede giurisdizionale.

(Nella fattispecie in esame, la sezione non ha reputato legittimo, sulla base di un controllo estrinseco, l’esercizio del potere valutativo della prova di diritto civile della candidata, nell’ambito del concorso in magistratura ordinaria, per il fatto di aver assegnato valore dirimente esclusivo alla mancata trattazione di argomenti che non erano espressamente richiesti dalla traccia; astrattamente idonei, peraltro, ad essere valorizzati, in senso positivo, in termini di punteggio, ma non già a fondare, in negativo, un giudizio di insufficienza).

Ai fini dell’adeguatezza della motivazione, nei giudizi valutativi delle prove dei concorsi pubblici, è sufficiente l’attribuzione del voto numerico, qualora l’elaborato non raggiunga nemmeno la soglia della sufficienza, senza

necessità di ulteriori indicazioni e chiarimenti a mezzo di proposizioni esplicative, di glosse, annotazione e segni grafici.

Proprio con riferimento al concorso in magistratura, l'art. 1, comma 5, d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, stabilisce che il giudizio in ciascuna delle prove scritte e orali è motivato con l'indicazione del solo punteggio numerico, mentre l'insufficienza è motivata con la sola formula "non idoneo", la quale disposizione, per tali ragioni, si rivela del tutto ragionevole e conforme al principio costituzionale di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

(Nella fattispecie in esame, la sezione, nel ritenere manifestamente infondata la questione di illegittimità Costituzionale sollevata in relazione all'art. 1, comma 5, d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, ha concluso che la commissione non fosse tenuta ad esplicitare le ragioni dell'inidoneità conseguita dalla parte appellante ed a specificare, a quale parte del tema, il giudizio negativo fosse addebitabile).

(7)

La dilazione temporale per l'impugnativa degli atti di gara opera solo in caso di istanza di accesso tempestiva

T.a.r. per la Campania, sezione I, 4 luglio 2023, n. 1620 – Pres. Pasanisi, Est. Esposito

Il termine di impugnazione dell'aggiudicazione decorre non dalla comunicazione /pubblicazione del provvedimento ma dall'acquisizione dell'ulteriore documentazione necessaria alla formulazione dei motivi di ricorso solamente quando l'istanza di accesso a tale documentazione sia presentata nel termine di quindici giorni dal provvedimento di aggiudicazione; infatti, solo la tempestiva presentazione dell'istanza di accesso consente al concorrente di fruire della dilazione temporale del termine di impugnazione dell'aggiudicazione.

Nel caso di specie, la ricorrente aveva impugnato gli atti di gara dopo aver presentato un'istanza di accesso non tempestiva.

(8)

Sulla questione di legittimità costituzionale di una norma legislativa regionale che prevede criteri di quantificazione della sanzione pecuniaria, in materia di abusi in zone paesaggisticamente vincolate, diversi dalla legislazione statale.

T.a.r. per la Lombardia, sezione I, ordinanza 28 giugno 2023, n. 554 – Pres. Gabbricci, Est. Limongelli

Non è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 l.r. Lombardia n. 12 del 2005, rispetto all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., nella parte in cui prevede criteri di determinazione della sanzione pecuniaria diversi da quelli di cui agli artt. 167 e 181 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Nel caso di specie, una società aveva impugnato la sanzione pecuniaria inflitta dal comune ai sensi dell'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Tra le censure proposte, c'era anche la prospettazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 83 della l. reg. n. 12 del 2005: la sanzione pecuniaria oggetto del presente giudizio era stata determinata dall'amministrazione comunale, previa perizia di stima, facendo applicazione non soltanto dell'articolo 167 d. lgs. n. 42 del 2004, ma anche del suddetto articolo 83.

La censura è stata condivisa da Collegio, che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale precisata in massima: si è infatti ritenuto che la determinazione delle sanzioni amministrative per il caso di inosservanza della disciplina contenuta nella parte terza del d.lgs. n. 42 del 2004 sia da ascrivere alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera s), Cost., in quanto rientrante nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

La presente ordinanza sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio del massimario.

Normativa e altre novità di interesse

(9)

[Legge 3 luglio 2023, n. 87](#), Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51, recante disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale (in G.U. Serie Generale n. 155 del 5 luglio 2023).