



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. V, 21 marzo 2019, Italia condannata sulle discariche di rifiuti;
2. Corte di giustizia UE, sez. I, 21 marzo 2019, sulla modifica dei criteri di rimborso degli impianti in caso di cessazione anticipata delle concessioni per la distribuzione del gas affidate senza gara;
3. Corte di giustizia UE, sez. III, 21 marzo 2019, sull'affidamento diretto dell'appalto di servizi di soccorso;
4. Corte di giustizia UE, sez. IV, 21 marzo 2019, sull'aggiudicazione di contratto di concessione di servizi pubblici di trasporto locale;
5. Corte di giustizia UE, sez. IV, 21 marzo 2019, sull'aggiudicazione diretta di appalti pubblici di servizi di trasporto di passeggeri mediante autobus.

Corte costituzionale

6. Corte cost., 20 marzo 2019, n. 58, sul divieto di arbitrato in materia di esecuzione dei contratti pubblici senza preventiva e motivata autorizzazione;
7. Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50, esclude l'assegno sociale in favore degli extracomunitari privi della carta di soggiorno.

Corte di cassazione, sezioni unite civili

8. Cass. civ., sez. un., 20 marzo 2019, n. 7929, al g.o. le controversie sulla idoneità all'incarico di medico penitenziario e sul recesso dal rapporto in essere.

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

9. Cons. Stato, sez. III, 20 marzo 2019, n. 1837, sul diniego di riconoscimento della cittadinanza italiana per condanna a pena pecuniaria, per episodio risalente di guida sotto effetto di stupefacenti;
10. Cons. Stato, sez. III, 13 marzo 2019, n. 1678, sulla differenza tra collaboratore di giustizia e testimone di giustizia;
11. Cons. Stato, sez. III, 13 marzo 2019, n. 1677, sulla esecuzione, dinanzi al giudice amministrativo, delle ordinanze di pagamento di somme non contestate ex art. 186 *bis* c.p.c.;
12. Cons. Stato, sez. III, sentenza 11 marzo 2019, n. 1635, sul rispetto per l'ambiente per partecipare agli appalti di fornitura di arredi sanitari;
13. T.a.r. per la Calabria, sez. I, 14 marzo 2019, n. 532, sull'accesso ai documenti amministrativi di utente del gestore Tim a seguito di disservizio;
14. T.a.r. per l'Emilia Romagna, sez. I, 6 marzo 2019, n. 58, sul diritto di prelazione previsto in favore del promotore ex art. 183, comma 15, del codice dei contratti pubblici;
15. T.a.r. per il Lazio, sez. III *bis*, 4 marzo 2019, n. 2811, sul diploma di insegnante tecnico pratico;
16. T.a.r. per la Puglia, sez. II, 4 marzo 2019, n. 342, sul trattamento dei rifiuti.

Consiglio di Stato – Pareri

17. Cons. Stato, sez. cons. per gli atti normativi, 20 marzo 2019, n. 873, sullo schema di regolamento sulla gestione degli pneumatici fuori uso.

Normativa ed altre novità di interesse

18. LEGGE 8 marzo 2019, n. 20, Delega al Governo per l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, di cui alla legge 19 ottobre 2017, n. 155;
19. DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 22 febbraio 2019, Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012 recante: «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri».

Corte di giustizia dell'Unione europea

La Corte di giustizia UE accerta la violazione da parte della Repubblica Italiana della normativa europea sulle discariche di rifiuti.

[Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione V, sentenza 21 marzo 2019, C – 498/17 – Commissione europea contro Repubblica italiana](#)

La Corte di giustizia ha stabilito che:

“1) Non avendo adottato, in relazione alle discariche di: [segue elenco] tutte le misure necessarie per far chiudere al più presto, a norma dell’articolo 7, lettera g), e dell’articolo 13, della direttiva 1999/31/CE del Consiglio del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti, quelle delle suddette discariche che non hanno ottenuto, conformemente all’articolo 8 di tale direttiva, un’autorizzazione a continuare a funzionare, o non avendo adottato le misure necessarie per rendere conformi alla direttiva citata, fatti salvi i requisiti di cui all’allegato I, punto 1, della stessa direttiva, quelle delle suddette discariche che hanno ottenuto un’autorizzazione a continuare a funzionare, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù dell’articolo 14, lettere b) e c), della direttiva 1999/31.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.”

(2)

La Corte di giustizia UE avalla la modifica dei criteri sul valore di rimborso degli impianti previsti in caso di cessazione anticipata delle concessioni per la distribuzione del gas affidate senza gara.

[Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione I, sentenza 21 marzo 2019, C – 702/17 – Unareti SpA contro Ministero dello Sviluppo Economico](#)

La Corte di giustizia, pronunciando sulla questione deferita dal Consiglio di Stato, sez. VI, con sentenza non definitiva 5 dicembre 2017, n. 5736, ha stabilito che:

“Il diritto dell’Unione in materia di concessioni di servizio pubblico, letto alla luce del principio della certezza del diritto, deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale, come quella discussa nel procedimento principale, che modifica le norme di riferimento per il calcolo del rimborso al quale i titolari di concessioni di distribuzione di gas naturale rilasciate in assenza di una procedura di gara hanno diritto a seguito della cessazione anticipata di tali concessioni ai fini di una loro nuova assegnazione mediante gara”.

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

(3)

La Corte di giustizia UE precisa le condizioni di ammissibilità dell’affidamento diretto dell’appalto di servizi di soccorso e di trasporto in ambulanza ad organizzazioni senza scopo di lucro.

[Corte di giustizia dell’Unione europea, sezione III, sentenza 21 marzo 2019, C – 465/17 – Falck Rettungsdienste GmbH contro Stadt Solingen](#)

La Corte di giustizia ha stabilito che:

“1) L’articolo 10, lettera h), 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 rientrano nella deroga da esso prevista all’applicazione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici l’assistenza prestata a pazienti in situazione di emergenza in un veicolo di soccorso da parte di un paramedico/soccorritore sanitario, di cui al codice CPV [Common Procurement Vocabulary (vocabolario comune per gli appalti pubblici)] 75252000-7

(servizi di salvataggio), nonché il trasporto in ambulanza qualificato, comprendente, oltre al servizio di trasporto, l'assistenza prestata a pazienti in un'ambulanza da parte di un soccorritore sanitario coadiuvato da un aiuto soccorritore, di cui al codice CPV 85143000-3 (servizi di ambulanza), a condizione, con riferimento a detto trasporto in ambulanza qualificato, che esso sia effettivamente assicurato da personale debitamente formato in materia di pronto soccorso e che riguardi un paziente per il quale esiste un rischio di peggioramento dello stato di salute durante tale trasporto.

2) L'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso, da un lato, che esso osta a che associazioni di pubblica utilità riconosciute dal diritto nazionale come organizzazioni di protezione e di difesa civili siano considerate «organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro», ai sensi di tale disposizione, dal momento che il riconoscimento dello status di associazione di pubblica utilità non è subordinato nel diritto nazionale al perseguimento di uno scopo non lucrativo e, dall'altro, che le organizzazioni e le associazioni che hanno l'obiettivo di svolgere funzioni sociali, prive di finalità commerciali, e che reinvestono eventuali utili al fine di raggiungere l'obiettivo dell'organizzazione o dell'associazione costituiscono «organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro», ai sensi di detta disposizione.”

(4)

La Corte di giustizia UE affronta una questione di diritto transitorio in materia di aggiudicazione di un contratto di concessione di servizi pubblici di trasporto locale.

[Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione IV, sentenza 21 marzo 2019, C – 350/17 e C - 351 – Mobit Soc. cons. arl contro Regione Toscana](#)

La Corte di giustizia, nel pronunciarsi sulle questioni deferite dal Consiglio di Stato, sez. V, con ordinanze 29 maggio 2017, n. 2554 e n. 2555, ha stabilito che:

“L’articolo 5 e l’articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, devono essere interpretati nel senso che l’articolo 5 di tale regolamento non è applicabile a un procedimento di aggiudicazione svoltosi prima del 3 dicembre 2019, cosicché un’autorità competente che, mediante una decisione di aggiudicazione conclusiva di una procedura di gara, attribuisca prima di tale data un contratto di concessione di un servizio pubblico di trasporto locale di passeggeri su strada non è tenuta a conformarsi a detto articolo 5.”

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

(5)

La Corte di giustizia UE si pronuncia sull’aggiudicazione diretta di appalti pubblici di servizi di trasporto di passeggeri mediante autobus.

[Corte di giustizia dell’Unione europea, sezione IV, sentenza 21 marzo 2019, C – 266/17 e C – 267/17 – Rhein-Sieg-Kreis contro Verkehrsbetrieb Hüttebräucker GmbH](#)

La Corte di giustizia ha stabilito che:

“L’articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, non si applica all’aggiudicazione diretta di contratti relativi a servizi pubblici di trasporto con autobus che non assumono la forma di contratti di concessione di servizi ai sensi della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, e della direttiva 2004/18/CE, del Parlamento europeo e del

Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.”

Corte costituzionale

(6)

La Corte costituzionale si pronuncia sul divieto di arbitrato in mancanza di preventiva e motivata autorizzazione amministrativa nelle controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee.

[Corte costituzionale, ordinanza 20 marzo 2019, n. 58 – Pres. Lattanzi, Red. De Pretis](#)

La Corte

“dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 25, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione), in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 41, 108 e 111 della Costituzione, e dell’art. 241, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), come sostituito dall’art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 41, 97, 102 e 111 Cost., sollevate dal Collegio arbitrale di Brindisi, con l’ordinanza indicata in epigrafe”.

Ha osservato, in particolare, la Corte che:

“[l]o ius superveniens consistente nel divieto di deferire le controversie ad arbitri senza una preventiva e motivata autorizzazione non ha l’effetto di rendere nulle in via retroattiva le clausole compromissorie originariamente inserite nei contratti,

bensi quello di sancirne l'inefficacia per il futuro, in applicazione del principio, espresso dalla costante giurisprudenza di legittimità, secondo il quale la nullità di un contratto o di una sua singola clausola, prevista da una norma limitativa dell'autonomia contrattuale che sopravvenga nel corso di esecuzione di un rapporto, incide sul rapporto medesimo, non consentendo la produzione di ulteriori effetti, sicché il contratto o la sua singola clausola si devono ritenere non più operanti”;

“la scelta discrezionale del legislatore di subordinare a una preventiva e motivata autorizzazione amministrativa il deferimento ad arbitri delle controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, non è manifestamente irragionevole, configurandosi come un mero limite all'autonomia contrattuale, la cui garanzia costituzionale non è incompatibile con la prefissione di limiti a tutela di interessi generali (ordinanza n. 11 del 2003)”;

“nella stessa sentenza n. 108 del 2015 è stato precisato, altresì, che le medesime esigenze di contenimento dei costi delle controversie e di tutela degli interessi pubblici coinvolti, già considerate meritevoli di protezione in sede di scrutinio dei divieti normativi di ricorrere all'arbitrato, «valgono anche in questa materia, nella quale a tali esigenze si accompagna la generale finalità di prevenire l'illegalità della pubblica amministrazione», a cui «è dichiaratamente ispirata la censurata previsione della legge n. 190 del 2012, che non esprime un irragionevole sfavore per il ricorso all'arbitrato, come sostiene il rimettente, ma si limita a subordinare il deferimento delle controversie ad arbitri a una preventiva autorizzazione amministrativa che assicuri la ponderata valutazione degli interessi coinvolti e delle circostanze del caso concreto”.

(7)

La Corte costituzionale ritiene non irragionevole collegare il diritto all'assegno sociale alla titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Corte costituzionale, sentenza 15 marzo 2019, n. 50 – Pres. Lattanzi, Red. Prosperetti

La Corte, riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10, secondo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, e 38 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU, dal Tribunale ordinario di Bergamo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

La Corte ha precisato, in particolare, che:

“il legislatore [può] riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui status vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione della provvidenza» (sentenza n. 222 del 2013).

Ne segue che la Costituzione impone di preservare l'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di «un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale» (sentenza n. 222 del 2013), riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona.

Per questa parte, infatti, la prestazione non è tanto una componente dell'assistenza sociale (che l'art. 38, primo comma, Cost. riserva al «cittadino»), quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 Cost.).

Stante la limitatezza delle risorse disponibili, al di là del confine invalicabile appena indicato, rientra dunque nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, o financo di esclusione, l'accesso dello straniero extracomunitario a provvidenze ulteriori. Per esse, laddove è la cittadinanza stessa, italiana o comunitaria, a presupporre e giustificare l'erogazione della prestazione ai membri della comunità, viceversa ben può il legislatore esigere in capo al cittadino extracomunitario ulteriori requisiti, non manifestamente irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo.

In tal modo, le provvidenze divengono il corollario dello stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo.

A tale proposito, la titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, diversamente dalla mera residenza legale in Italia, è subordinata a requisiti (la produzione di un reddito; la disponibilità di un alloggio; la conoscenza della lingua italiana: art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998) che sono in sé indici non irragionevoli di una simile partecipazione. Essa perciò rappresenta l'attribuzione di un peculiare status che comporta diritti aggiuntivi rispetto al solo permesso di soggiorno; infatti, consente (art. 9, comma 12, del d.lgs. n. 286 del 1998) di entrare in Italia senza visto, di svolgerci qualsiasi attività lavorativa autonoma o subordinata, di accedere ai servizi e alle prestazioni della pubblica amministrazione in materia sanitaria, scolastica, sociale e previdenziale, e di partecipare alla vita pubblica locale.

Il permesso di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, che ha durata indeterminata, consente l'inclusione dello straniero nella comunità nazionale ben distinguendo il relativo status dalla provvisorietà in cui resta confinato il titolare di permesso di soggiorno di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Non è perciò né discriminatorio, né manifestamente irragionevole che il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo sia il presupposto per godere di una provvidenza economica, quale l'assegno sociale, che si rivolge a chi abbia compiuto 65 anni di età. Tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in

Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.)”.

Corte di cassazione, sezioni unite civili

(8)

Le Sezioni unite attribuiscono al g.o. le controversie sull'impugnazione della delibera di non idoneità allo svolgimento dell'incarico di medico penitenziario, degli atti prodromici e della delibera di recesso dall'incarico in atto.

Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 20 marzo 2019, n. 7929 – Pres. Petitti, Est. Perrino

Le Sezioni unite dichiarano la giurisdizione del giudice ordinario in quanto:

“Si ha riguardo a figure professionali che per volontà del legislatore sono disomogenee dai pubblici dipendenti. 8. - Irrilevante è, quindi, la circostanza che la scelta dei medici ai quali affidare l'incarico faccia seguito a una procedura concorsuale per titoli che preveda la nomina di una commissione giudicatrice (art. 9 della I. n. 740/70) e la formazione di una graduatoria. 9. - A tanto va aggiunto che l'art. 8 della I. n. 740/70 prevede che “l'esclusione dal concorso è disposta soltanto per difetto dei requisiti prescritti e con decreto motivato dal procuratore generale della corte d'appello competente per territorio”; requisiti, che sono previsti dal precedente art. 7. Si attaglia quindi alla fattispecie il principio in base al quale nella fase di formazione, ad opera dell'amministrazione, di un elenco di soggetti professionalmente idonei a ricoprire l'incarico, l'interesse del candidato all'inserimento nell'elenco ha la consistenza del diritto soggettivo, poiché l'amministrazione è chiamata unicamente ad accertare i presupposti (regolare e tempestiva domanda) e i requisiti normativamente previsti, mediante lo svolgimento di un'attività vincolata, di carattere meramente ricognitivo (Cass., sez. un., 28 dicembre 2007, n. 26631; risponde ad analoghi principi sez. un., 4 settembre 2018, n. 21599, che fa appunto leva sul possesso di determinati requisiti utili all'inserimento in graduatoria). 10. - A maggior ragione va affermata la giurisdizione ordinaria in relazione all'impugnazione del recesso, che è una delle fasi

del rapporto privatistico libero-professionale che lega all'amministrazione il medico incaricato".

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 del Consiglio di Stato censura il diniego di riconoscimento della cittadinanza italiana per condanna a pena pecuniaria, a motivo di un risalente episodio di guida sotto effetto di stupefacenti.

[Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 20 marzo 2019, n. 1837 – Pres. Lipari, Est. Nocelli](#)

Ha chiarito la Sezione che la pubblica amministrazione non può, nel denegare il riconoscimento della cittadinanza per naturalizzazione richiesto ai sensi dell'art. 9, l. n. 92 del 1991, fondare il proprio giudizio di mancato inserimento sociale dello straniero sull'astratta tipologia del reato – la guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze psicotrope – e sulla sua pericolosità, astratta o presunta, senza apprezzare tutte le circostanze del fatto concreto e, benché la sua valutazione sia finalizzata a scopi autonomi e diversi da quella del giudice penale che ha concesso la riabilitazione del condannato, non per questo essa può esimersi da una considerazione in concreto del fatto, delle sue modalità, del suo effettivo disvalore come anche della personalità del soggetto.

La riabilitazione del resto, come la Sezione ha ricordato (Cons. St., sez. III, 30 luglio 2018, n. 4686), comporta l'accertamento del «*completo ravvedimento*

dispiegato nel tempo e mantenuto sino al momento della decisione, e tradotto anche nella eliminazione (ove possibile) delle conseguenze civili del reato» (Cass. pen., sez. I, 18 giugno 2009, n. 31089).

Se si prescinde dalle ipotesi di reato ostative al riconoscimento della cittadinanza, contemplate dall'art. 6, l. n. 92 del 1991, non è possibile però esigere dallo straniero, per riconoscergli la cittadinanza, un quantum di moralità superiore a quella posseduta mediamente dalla collettività nazionale in un dato momento storico, sicché il giudizio sulla integrazione sociale dello straniero richiedente la cittadinanza italiana, sebbene debba tenere conto di fatti penalmente rilevanti, non può ispirarsi ad un criterio di assoluta irreprensibilità morale o di impeccabilità sociale, del tutto antistorico prima che irrealistico e, perciò, umanamente inesigibile da chiunque, straniero o cittadino che sia.

La Sezione ha concluso nel senso che il Ministero dell'Interno deve rivalutare se il comportamento dello straniero, per le concrete modalità del fatto contravvenzionale in ordine al quale è intervenuta riabilitazione, sia concretamente indice di un mancato inserimento sociale e, quindi, di una mancata integrazione nella comunità nazionale o se, al contrario, simile comportamento, tenuto conto, nel complesso, della sua condotta di vita, della sua permanenza sul territorio nazionale, dei suoi legami familiari, della sua attività lavorativa, e di tutti gli elementi ritenuti rilevanti a tal fine, non denoti una mancata adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento giuridico, a cominciare dal principio personalistico e da quello solidaristico, compendiate nel valore, posto «al vertice dell'ordinamento», della dignità umana (v., sul punto, Corte cost. 7 dicembre 2017, n. 258, proprio in materia di giuramento reso dallo straniero disabile per ottenere la cittadinanza). Solo se infatti lo straniero riconosce questi fondamentali valori dell'ordinamento come propri, l'ordinamento, correlativamente, può riconoscerlo come cittadino, secondo un rapporto di mutuo riconoscimento.

Ma, ove ciò lo straniero faccia, proprio quel valore della persona umana richiamato dalla Corte costituzionale, nello straniero richiedente la cittadinanza e avente tutti i requisiti per ottenerla, non può essere avvilito solo per una malintesa, e comunque immotivata, concezione etica dello Stato, che fonda un surrettizio automatismo preclusivo in presenza di qualsivoglia

condanna, anche ove per essa sia intervenuta da anni addirittura la riabilitazione.

(10)

La III Sezione del Consiglio di Stato precisa la differenza tra collaboratore di giustizia e testimone di giustizia.

[Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 13 marzo 2019, n. 1678 – Pres. Frattini, Est. Nocelli](#)

Ha chiarito la Sezione che la distinzione tra testimone di giustizia e collaboratore di giustizia, per la consolidata giurisprudenza, risiede nella posizione di estraneità e di terzietà del primo rispetto alle vicende, oggetto di propalazione (Cons. St., sez. III, 29 gennaio 2018, n. 610), e ciò implica una ulteriore valutazione sulla effettiva estraneità del testimone al contesto criminale, come la stessa Commissione centrale di cui all'art. 10 della l. n. 82 del 1991 ha stabilito in via generale con la propria determinazione, in data 30 luglio 2009, nella quale ha dettato i criteri di massima per il riconoscimento dello *status* di testimone (Cons. St., sez. III, 25 gennaio 2016, n. 218).

Ha ancora precisato la Sezione che nella vicenda in esame, però, al dichiarante era stata negata dalla Commissione centrale di cui all'art. 10, l. n. 82 del 1991 la qualifica di testimone di giustizia perché egli era stato costretto, sotto pesante minaccia da parte delle associazioni camorristiche, a detenerne le armi nella propria carrozzeria.

Il Consiglio di Stato, nell'annullare il provvedimento della Commissione per carenza di motivazione ed illogicità, ha ritenuto che sarebbe paradossale, e segno di un'intima contraddizione in seno all'ordinamento, che proprio la vittima delle intimidazioni mafiose, subite in un contesto di pesantissima vessazione, fisica e psicologica, e di altissimo rischio per sé e i suoi cari, debba scontare, in sede amministrativa, il "prezzo" di tali violenze con la qualificazione di mero collaboratore di giustizia, che presuppone una volontaria adesione e deliberata contiguità ad un mondo criminale al quale,

invece, il testimone di giustizia ha mostrato di ribellarsi mettendo a rischio l'incolumità propria e dei propri familiari.

L'affermata contiguità non occasionale del dichiarante al sodalizio mafioso, necessaria ad affermarne lo status di collaboratore anziché di testimone di giustizia, avrebbe dovuto trovare riscontro non già nelle sue semplici e spontanee dichiarazioni autoaccusatorie rese all'autorità giudiziaria, dalle quali trapela, al contrario, la pesante intimidazione subita da soggetti di notoria caratura delinquenziale, tanto che la sua posizione è stata poi archiviata dal g.i.p. in sede penale, ma da elementi ulteriori che lasciassero ragionevolmente apprezzare la sua consapevole, libera, deliberata, non episodica vicinanza al clan camorristico.

(11)

La III Sezione del Consiglio di Stato si pronuncia sulla esecuzione, dinanzi al giudice amministrativo, delle ordinanze di pagamento di somme non contestate ex art. 186 *bis* c.p.c.

[Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 13 marzo 2019, n. 1677 – Pres. Frattini, Est. Veltri](#)

Ha chiarito la Sezione che è vero che l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 10 aprile 2012, n. 2 ha ammesso, ampliandone il perimetro applicativo, l'esperibilità dell'azione di ottemperanza in relazione all'ordinanza di assegnazione del credito resa ai sensi dell'art. 553 c.p.c. emessa nei confronti di una Pubblica amministrazione nell'ambito di un processo di espropriazione presso terzi, riconoscendo a tale ordinanza la portata decisoria (dell'esistenza e ammontare del credito e della sua spettanza al creditore esecutante) e attitudine al giudicato, una volta divenuta definitiva per decorso dei termini di impugnazione.

Nel caso dell'ordinanza di assegnazione del credito ex art. 553 c.p.c., tuttavia, si chiude definitivamente una fase processuale che attiene sostanzialmente ai rapporti tra l'esecutato e il terzo creditore (rapporto di provvista), in relazione ad obbligazioni che ne costituiscono il presupposto (rapporto di valuta) e che non sono contestate o più contestabili in un giudizio di cognizione. E, in

effetti, l'Adunanza plenaria ebbe a decidere su un pignoramento presso terzi, conseguente ad un decreto ingiuntivo non opposto, id est ad una obbligazione di base definitivamente accertata.

L'ordinanza ex art. 186 *bis* c.p.c. è invece un provvedimento anticipatorio che attiene alla stessa obbligazione di base, e benché dotato di stabilità nei suoi effetti esecutivi, non è, in relazione alla predetta obbligazione, equiparabile ad un accertamento definitivo, posto che, come già anticipato non può escludersi un nuovo giudizio di cognizione vertente sulla medesima obbligazione (com'è noto l'estinzione del processo non estingue l'azione, ex art. 310 c.p.c.) che conduca alla revoca dell'ordinanza ai sensi dell'art. 186 *bis* c.p.c. (in tal senso deve leggersi il riferimento dell'art. 186 *bis* c.p.c. alla disciplina delle ordinanze revocabili di cui all'art. 177 c.p.c.).

(12)

La III Sezione del Consiglio di Stato si pronuncia sul rispetto per l'ambiente per partecipare agli appalti di fornitura di arredi sanitari.

[Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 11 marzo 2019, n. 1635 – Pres. Garofoli, Est. Sestini](#)

La Sezione ha affermato la legittimità di criteri di valutazione che possano premiare le caratteristiche organizzative dell'impresa sotto il profilo ambientale, così come sotto i profili della tutela dei lavoratori e delle popolazioni interessate e della non discriminazione, al fine di valorizzare la compatibilità e sostenibilità ambientale della filiera produttiva e distributiva dei prodotti che costituiscono, comunque, l'oggetto dell'appalto.

Le predette considerazioni valgono a maggior ragione qualora i predetti criteri non siano preponderanti nella determinazione complessiva del punteggio tecnico. Inoltre, l'art. 95 comma 13, d. lgs. n. 50 del 2016 già consentiva alle amministrazioni di indicare criteri premiali per la valutazione dell'offerta che potevano essere relativi, oltre che al maggior "rating" di legalità dell'impresa, anche al "minor impatto sulla salute e sull'ambiente"; parimenti il comma 6 del medesimo articolo, allorché elenca gli elementi che

possono costituire criteri valutativi, non esclude il richiamo a caratteristiche proprie e soggettive dell'impresa. Tale possibilità è stata altresì già confermata, seppure con riferimento agli appalti di servizi, dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. III, n. 4283 del 2018) secondo la quale il principio della netta separazione tra criteri soggettivi di prequalificazione e criteri di aggiudicazione della gara deve essere *interpretato cum grano salis* (Cons. St., sez. IV, 25 novembre 2008, n. 5808), consentendo alle stazioni appaltanti, nei casi in cui determinate caratteristiche soggettive del concorrente, in quanto direttamente riguardanti l'oggetto del contratto, possano essere valutate anche per la selezione della offerta, di prevedere nel bando di gara anche elementi di valutazione della offerta tecnica di tipo soggettivo, concernenti la specifica attitudine del concorrente. Anche l'Autorità Anticorruzione - ANAC, nelle proprie linee guida sull'offerta economicamente più vantaggiosa approvate con deliberazione n. 2/2016 evidenzia che la separazione fra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione è ormai divenuta più labile rispetto all'impostazione tradizionale, ed in base alla delibera ANAC n. 1091/2017, resa nell'ambito di un parere precontenzioso, è possibile valorizzare la certificazione ISO 14001.

(13)

Il T.a.r. Catanzaro si pronuncia sull'accesso ai documenti amministrativi di utente del gestore Tim a seguito di disservizio.

[T.a.r. per la Calabria – Catanzaro, sezione I, sentenza 14 marzo 2019, n. 532 – Pres. Salamone, Est. Goggiamani](#)

Ha chiarito il T.a.r che al fine della selezione dei soggetti tenuti all'accesso le norme rilevanti siano l'art. 22, comma 1 lett. e), l. 7 agosto 1990, n. 241, che definisce pubblica amministrazione tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario e l'art. 23 secondo cui "Il diritto di accesso di cui all'articolo 22 si esercita nei confronti delle pubbliche

amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi”.

Come noto, tuttavia, tale delimitazione soggettiva non è autosufficiente correlandosi per più ipotesi a delimitazioni di tipo oggettivo e così per i soggetti pubblici si è posta la questione dell’accessibilità ai documenti concernenti l’attività di diritto privato (v. Ad. Plen. n. 5 del 1999 ed attuale formulazione dell’art. 22, comma 1, lett. d), ultima parte), mentre per i soggetti privati, grazie alla specificazione chiarificatrice della novella del 2005, l’obbligo dell’accesso sussiste limitatamente alla attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario ed ancora per i gestori di pubblico servizio molte sono le controversie sull’accessibilità ad atti concernenti aspetti organizzativi ed imprenditoriali (Cons. St., Ad. Plen., n. 5 del 1999).

Venendo al caso di specie, deve partirsi dal rilievo che la telefonia nel vigente ordinamento è attività in concorrenza regolamentata – fortemente anche per le problematiche correlate alla rete - nel cui alveo è individuato un segmento di servizio universale (v. artt. 53 ss., d.lgs. n. 259 del 2003, codice comunicazione elettroniche) costituito da servizio di telefonia vocale fissa, il servizio fax, accesso ad internet sulla rete fissa, gestione delle cabine telefoniche, chiamate gratuite ai numeri di emergenza, soluzioni specifiche per i disabili.

(14)

Il T.a.r. Parma si pronuncia sul diritto di prelazione previsto in favore del promotore ex art. 183, comma 15, del codice dei contratti pubblici.

[T.a.r. per l’Emilia Romagna – Sezione Staccata di Parma, sezione I, sentenza 6 marzo 2019, n. 58 – Pres. Conti, Est. Lombardi](#)

Ha chiarito il T.a.r che il diritto di prelazione attribuito dal codice dei contratti pubblici al promotore ha connotazioni decisamente peculiari rispetto agli

altri casi di prelazione legale, connotazioni non compatibili automaticamente con la disciplina generale evincibile in materia.

Innanzitutto, si tratta di un diritto di prelazione che ha come oggetto una posizione di primato nell'ambito di una graduatoria pubblica di cui fanno previamente parte sia prelazionario che terzo, e non il subentro automatico in un diritto che il concedente ha intenzione di trasferire ad un terzo estraneo all'obbligo legale, o che addirittura, come nel caso della prelazione artistica, è già stato alienato.

In secondo luogo, l'istituto della *denuntiatio* è sostituito de plano dalla ordinaria comunicazione dell'aggiudicazione della gara e l'unica formalità prevista a carico del prelazionario è la dichiarazione, entro il termine di quindici giorni dalla suddetta comunicazione, di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario, mentre il pagamento, a carico del promotore, dell'importo delle spese sostenute dal terzo per la predisposizione dell'offerta è previsto dalla legge come obbligazione da adempiere successivamente all'esercizio del diritto di prelazione, senza la previsione di alcun termine di decadenza.

Da queste semplici annotazioni, e al di là delle stringate previsioni di legge, derivano due conseguenze logico-giuridiche.

Da un lato, l'esercizio del diritto di prelazione nelle forme previste dal comma 15 dell'art. 183, d.lgs. n. 50 del 2016 fa nascere in capo all'amministrazione aggiudicatrice il mero obbligo di aggiudicare la gara al promotore, senza dunque generare alcun subentro automatico in un diritto da disporre o già acquisito da un terzo; dall'altro, il previo espletamento di una gara pubblica - in cui, tra l'altro, il diritto di prelazione legale del promotore è stato ribadito dal bando -, e la conclusione di tale gara con l'aggiudicazione provvisoria al terzo, in qualità di concorrente vincitore, esclude che la notificazione a costui del successivo esercizio del diritto di prelazione debba costituire un presupposto necessario per il perfezionamento di tale diritto.

In particolare, ostano ad una ricostruzione diversa del sistema due argomenti, uno di natura letterale e l'altro di natura sostanziale.

Invero, da un lato, l'art. 183, comma 15, d.lgs. n. 50 del 2016 non ha espressamente previsto la necessità della notificazione dell'esercizio del diritto di prelazione anche al terzo, come invece disposto dall'art. 61, d.lgs. n. 42 del 2004 in caso di prelazione artistica; dall'altro, nel caso di specie, l'esercizio del diritto di prelazione è inserito all'interno di una fase in cui la procedura ad evidenza pubblica non si è ancora conclusa e ha ad oggetto il mero subentro in un'aggiudicazione e non nel diritto all'esecuzione dei lavori.

Tale diritto nascerà soltanto a seguito del contratto stipulato tra affidatario ed amministrazione aggiudicatrice, e sempre che la stazione appaltante non ravvisi ostative e sopravvenute ragioni di interesse pubblico, l'illegalità della procedura espletata o il mancato rispetto, da parte del promotore, delle forme previste per l'esercizio del diritto di prelazione.

Il termine di decadenza è stato dunque previsto in diretto collegamento con il proseguimento della procedura ad evidenza pubblica e non con l'espropriazione, nei confronti del terzo, di un diritto già acquisito.

Da ciò derivano due conseguenze di natura processuale.

Per un verso, il Giudice amministrativo è fornito, nel caso di specie, di giurisdizione.

La società ricorrente ha infatti censurato un comportamento illegittimo della stazione appaltante, consistito nell'aver reso edotto l'aggiudicatario provvisorio dell'avvenuto esercizio del diritto di prelazione, senza previamente accertare l'intervenuta decadenza in cui sarebbe incorso il promotore; i motivi svolti e la domanda proposta rientrano a pieno titolo nell'oggetto di una delle controversie "relative a procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi, forniture, svolte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica previsti dalla normativa statale o regionale", di cui all'art. 133, comma 1, lett. e), n. 1, c.p.a..

Si tratta di giurisdizione esclusiva, che ricomprende al suo interno, per consolidato orientamento giurisprudenziale, qualunque controversia, sia essa afferente a diritti soggettivi, sia essa afferente ad interessi legittimi, che

insorga nell'ambito di una gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di lavori, servizi o forniture, cui si applichino regole di derivazione euro-unitaria, dall'indizione della gara stessa fino alla stipulazione del contratto di diritto privato tra le parti.

(15)

Il T.a.r. Lazio si pronuncia sul diploma di insegnante tecnico pratico.

[T.a.r. per il Lazio – Roma, sezione III bis, sentenza 4 marzo 2019, n. 2811 – Pres. Savoia, Est. Graziano](#)

Ha chiarito il T.a.r. che una volta escluso che il diploma di ITP ha natura e valore di titolo abilitante all'insegnamento nelle relative materie, per cui il mero possesso dello stesso è titolo e condizione legittimante l'inserimento nella seconda fascia delle graduatorie di Istituto e Circolo, fascia riservata come noto ai docenti abilitati, consegue a cascata che il regolamento DDG MIUR n. 784 del 11 maggio 2018, che permette la collocazione in un elenco aggiuntivo solo ai soggetti che hanno conseguito il titolo di abilitazione entro il 1 febbraio 2018, non può giovare a quanti non abbiano conseguito entro il 1 febbraio 2018 il titolo di abilitazione, atteso che in possesso del mero diploma di ITP che non ha valore abilitante, non sono soggetti che hanno conseguito entro il 1 febbraio 2018 il titolo di abilitazione

Tale previsione regolamentare che permette la collocazione in un elenco aggiuntivo, solo ai soggetti che hanno conseguito il titolo di abilitazione entro il 1 febbraio 2018 non appare illogica e/o irragionevole, poiché lungi dall'impedire la concreta equiparazione dei docenti abilitati ai loro colleghi già presenti in II fascia, a mezzo del loro collocamento "in coda" piuttosto che a "pettine" consente agli stessi di ricoprire incarichi di supplenza con precedenza rispetto ai docenti inseriti in III fascia, ove avrebbero invece persistito in spregio del proprio titolo abilitante in assenza dell'intervento normativo considerato.

(16)

Il T.a.r. Bari si pronuncia sul trattamento dei rifiuti.

[T.a.r. per la Puglia – Bari, sezione II, sentenza 4 marzo 2019, n. 342 – Pres. Adamo, Est. Ieva](#)

La disciplina dei rifiuti è regolamentata in ambito comunitario (art. 191 T.F.U.E.), le cui politiche hanno per obiettivo la realizzazione di una c.d. società del riciclaggio: in particolare, l'art. 177, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006 prevede che la gestione dei rifiuti non debba produrre inquinamento, non debba arrecare danno alla salute umana o all'ambiente e non debba arrecare nocumento al paesaggio o ai siti di particolare interesse; l'art. 177, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006 impegna espressamente e direttamente le pubbliche amministrazioni a perseguire, nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire il rispetto tassativo della suddetta "gerarchia" nel trattamento dei rifiuti.

Ha chiarito la Sezione che l'A.I.A. è rilasciata nell'esercizio di una discrezionalità mista, che implica tanto apprezzamenti tecnici, quanto valutazioni di opportunità, e coinvolge una pluralità di amministrazioni od organismi sia prettamente tecnici (A.R.P.A., A.S.L., Comitato tecnico V.I.A.), sia preposte alla tutela paesaggistico-culturale (Soprintendenza competente del Ministero dei beni culturali), che ancora enti esponenziali della collettività (regioni, province, comuni). Destinatario del provvedimento è il gestore ambientale proponente, ossia un soggetto abilitato dalla legge al servizio di pubblico interesse dello smaltimento dei rifiuti (art. 212, d.lgs. n. 152 del 2006); l'A.I.A. è il provvedimento finale di un procedimento amministrativo complesso, che tramite il modello di coordinamento della conferenza dei servizi, effettua la valutazione di impatto ambientale (c.d. V.I.A.), ossia procede a ponderare, nel processo della gestione dei rifiuti, gli interessi pubblici secondari e gli interessi privati, in ordine al perseguimento dell'interesse pubblico primario al corretto smaltimento dei residui delle attività antropiche, in modo economico, efficiente ed efficace, senza però nuocere all'ambiente. L'A.I.A. considera in modo combinato ogni fattore potenziale di inquinamento, evitando le tradizionali distinzioni settoriali

(aria, acqua, suolo, rifiuti, rumore), e s'inscrive nel solco della tendenza dell'evoluzione del quadro normativo in materia ambientale improntato alla semplificazione del modulo procedimentale e alla considerazione unitaria di tutti i fattori ambientali rilevanti.

Consiglio di Stato – Pareri

(17)

Il Consiglio di Stato ha reso il parere sullo schema di regolamento sulla gestione degli pneumatici fuori uso.

[Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, 20 marzo 2019, n. 873 – Pres. Zucchelli, Est. Ciuffetti](#)

Normativa ed altre novità di interesse

(18)

[LEGGE 8 marzo 2019, n. 20](#) Delega al Governo per l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, di cui alla legge 19 ottobre 2017, n. 155. (GU Serie Generale n. 67 del 20-03-2019)

Entrata in vigore del provvedimento: 04/04/2019

(19)

[DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 22 febbraio 2019](#) Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012 recante: «Ordinamento delle strutture generali della

Presidenza del Consiglio dei ministri». (GU Serie Generale n. 67 del 20-03-2019)