

AGRICOLTURA E FORESTE – CONTRIBUTI E AGEVOLAZIONI DI ORIGINE COMUNITARIA

[Cons. Stato, Sez. III, 3 marzo 2014, n. 956](#), Pres. Cirillo, Est. Stelo.

Gli organismi nazionali sono tenuti ad assicurare il corretto utilizzo delle provvidenze erogate per conto della Comunità europea, procedendo, in caso di accertata violazione, alla revoca del contributo e al recupero delle somme (cfr. Cons. St. – VI n. 5765/2008; Corte di Giustizia U.E. C-613/11 del 21 marzo 2013).

Ne deriva che la normativa e le disposizioni attuative, per le finalità perseguite volte anche a evitare le cd. truffe comunitarie, debbono, per intuibili motivi, essere interpretate e applicate nel modo più restrittivo e rigoroso, e prevedono forme di vigilanza e doverosi controlli a tutela dell'erario, degli altri concorrenti e della assoluta regolarità dell'erogazione del contributo di origine comunitaria (cfr. III n. 3115/2013).

IMMIGRAZIONE – PERMESSO DI SOGGIORNO – DINIEGO

[Cons. Stato, Sez. III, 5 marzo 2014, n. 1031](#), Pres. Romeo, Est. Stelo.

La giurisprudenza amministrativa ha ormai affermato il principio secondo cui, ferma restando la preclusione connessa alla condanna per determinati reati, il rigetto dell'istanza del permesso di soggiorno non consegue automaticamente in presenza di talune circostanze che devono indurre l'Amministrazione a una specifica valutazione, attuale e concreta, della assenza di pericolosità, della positiva integrazione dello straniero nel tessuto sociale ed economico italiano.

PUBBLICO IMPIEGO – INFERMITA' E LESIONI – DIPENDENZA DA CAUSA DI SERVIZIO

[Cons. Stato, Sez. III, 12 marzo 2014, n. 1152](#), Pres. Romeo, Est. Stelo.

La materia del riconoscimento di infermità dipendente da causa di servizio, la liquidazione della pensione privilegiata e dell'equo indennizzo è stata oggetto nel tempo di più disposizioni normative, complesse e articolate, le quali hanno ormai "tipizzato" il relativo procedimento e il suo iter, prevedendo altresì l'espressione di pareri, anche da parte di qualificato organismo tecnico quale C.P.P.O. di variegata composizione professionale, ai quali è affidato dell'ordinamento il giudizio imparziale e oggettivo sul piano medico e legale in posizione di autonomia e indipendenza, in quanto momento di sintesi deputato all'accertamento definitivo della effettività e fondatezza delle richieste, anche alla luce della tutela dell'erario e quale superiore valutazione di giudizi espressi da altri apparati e quindi con autonomo potere di riesame previsto per finalità diverse da quelle oggetto della valutazione resa dalla C.M.O. (Commissione Medico-Ospedaliera).

SANITA' – AUTORIZZAZIONI SANITARIE – CHIRURGIA ESTETICA – NECESSITA' DI APPOSITA AUTORIZZAZIONE AD HOC

[Cons. Stato, Sez. III, 14 marzo 2014, n. 1281](#), Pres. Lignani, Est. D'Alessio.

La chirurgia estetica, anche se può essere praticata da tutti i medici chirurghi (non ostandovi normative di rango primario), deve ritenersi un'attività autonoma e distinta dalla chirurgia

generale e per il suo esercizio occorre, quindi, un'apposita autorizzazione, diversa rispetto a quella necessaria per l'esercizio della chirurgia generale.

Il caso

Una casa di cura privata, autorizzata all'esercizio dell'attività sanitaria nella branca di chirurgia generale, ha impugnato davanti al T.A.R. di Reggio Calabria il provvedimento con il quale, in data 1 ottobre 2012, la Regione Calabria l'ha diffidato dallo svolgere l'attività sanitaria della branca specialistica di chirurgia plastica, nonché il verbale della riunione, tenutasi il 6 novembre 2012, nella parte in cui la Regione ha intimato alla struttura sanitaria di non proseguire l'attività di chirurgia estetica.

Il T.A.R. per la Calabria, Sezione Staccata di Reggio Calabria, con sentenza n. 265 dell'8 maggio 2013, ha accolto il ricorso.

In particolare, il T.A.R. ha ritenuto che la Casa di Cura autorizzata all'esercizio dell'attività di chirurgia generale, non avesse bisogno di un'ulteriore autorizzazione per svolgere anche l'attività di chirurgia estetica che doveva «*ritenersi ricompresa nella branca di chirurgia generale*».

La Regione Calabria ha appellato l'indicata sentenza ritenendola erronea.

Secondo la Regione, infatti, la chirurgia estetica deve ritenersi un'attività autonoma e diversa dalla chirurgia generale e per il suo esercizio occorre, quindi, un'apposita autorizzazione ai sensi della legge regionale n. 24 del 2008 e del relativo regolamento attuativo.

Il Consiglio di Stato ha accolto l'appello.

La decisione

Il Consiglio di Stato ha statuito nella pronuncia in esame il principio per cui la chirurgia estetica, costituisce un campo specifico della tecnica chirurgica che oggi ha trovato larga diffusione e, di conseguenza, anche se può essere praticata da tutti i medici chirurghi (non ostandovi normative di rango primario), in realtà è normalmente esercitata da chirurghi specializzati in chirurgia plastica, estetica e ricostruttiva.

Infatti, in numerose Università italiane sono previsti Corsi di specializzazione in Chirurgia Plastica, Estetica e Ricostruttiva o Master di II livello in chirurgia plastica ed estetica, con l'istituzione delle relative aree mediche universitarie e dei corrispondenti posti di funzione.

Il Consiglio di Stato si sofferma, poi, sulle ragioni che hanno spinto le Regioni a prevedere appositi atti autorizzativi ad hoc per lo svolgimento di tale branca della chirurgia, precisando che, considerata la rilevanza assunta nel tempo dal settore e considerata anche la presenza nel mercato di imprese non sufficientemente affidabili per la salute pubblica, le Regioni, alle quali spetta la funzione di disciplinare le attività di rilievo sanitario sul territorio e di vigilare, con l'ausilio delle A.S.L., sull'osservanza delle relative disposizioni, hanno quindi individuato anche i requisiti che devono essere posseduti dai soggetti privati che intendono svolgere (in accreditamento o anche liberamente sul mercato) attività di chirurgia plastica, estetica e/o ricostruttiva.

Anche la Regione Calabria, cui si riferisce la pronuncia in esame, nel disciplinare l'esercizio dell'attività sanitaria, con la legge regionale n. 24 del 18 luglio 2008, recante "Norme in materia di autorizzazione, accreditamento, accordi contrattuali e controlli delle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private", ha quindi dettato disposizioni per le autorizzazioni necessarie all'esercizio (in generale) delle diverse attività sanitarie (comprese le diverse specializzazioni dell'Area chirurgica) ed ha previsto l'assoggettamento ad apposita autorizzazione *ad hoc* anche per le attività dei centri estetici dove si praticano attività sanitarie (art. 3, comma 2, lettera p).

Ad ulteriore conferma della propria posizione il Consiglio di Stato ha poi rilevato che la concreta differenziazione fra le attività di chirurgia generale e di chirurgia plastica ed estetica è provata,, anche da diversi atti normativi generali, come il DM del 15 ottobre 2010 che prevede per le due specializzazioni due diversi codici di branca (03 Chirurgia generale e 04 Chirurgia plastica).

Inoltre, l'attività di chirurgia plastica ed estetica è poi considerata in modo specifico (e diverso dalla chirurgia generale) nel sistema internazionale di classificazione delle attività mediche ICD9CM, e

diverse (ovviamente) sono le prestazioni rese in concreto, come si evince anche dalle indicazioni contenute nei nomenclatori tariffari.

SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE – DINIEGO AUTORIZZAZIONE CURE ALL'ESTERO

Cons. Stato, Sez. III, 17 marzo 2014, n. 1320, Pres. Romeo, Est. Stelo.

È ormai consolidato, anche a livello costituzionale, il principio che il diritto alla salute, tutelato dall'articolo 32 Cost., deve contemperarsi con le pressanti e insopprimibili esigenze di carattere economico-finanziario e di bilancio delle Regioni e delle AA.SS.LL., quindi del contenimento e della razionalizzazione delle spese, a tutela anche dell'erario e della collettività stessa nonché della parità di trattamento dei cittadini-utenti.

In tale contesto, fermo restando il principio di libertà dell'utente nella scelta della struttura sanitaria di fiducia, è indubitabile che le AA.SS.LL. non possano non individuare e privilegiare centri regionali che offrano quantomeno gli stessi livelli, qualitativi e quantitativi, di assistenza sanitaria, evitando altresì il ricorso a un "turismo" sanitario, non consentito sul piano generale.

Ne consegue che l'A.S.L. è tenuta doverosamente, pur nel rispetto e nell'apprezzamento di tali situazioni connotate da peculiari caratteristiche non solo mediche ma anche psicologiche, a individuare primariamente nella Regione e nell'ambito di appartenenza strutture che forniscono le massime garanzie di effettuare l'intervento richiesto alla pari di quelle, altrettanto idonee, collocate extraregione o all'estero (in senso conforme si vedano Sez. III, nn. 19 e 1282/2014).

RICORSI AMMINISTRATIVI – RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO – IMPUGNABILITA' DELLA DECISIONE SUL RICORSO

Cons. Stato, Sez. III, 19 marzo 2014, n. 1346, Pres. Est. Lignani.

La decisione sul ricorso straordinario è equiparabile ad una decisione giurisdizionale solo se ed in quanto tutte le parti necessarie della controversia abbiano volontariamente scelto (se si tratta del ricorrente) o accettato (se si tratta delle controparti) che la controversia sia decisa in quella sede e con quelle forme.

Ne consegue che il controinteressato non ritualmente evocato può impugnare la decisione senza quelle limitazioni e preclusioni che sono opponibili al controinteressato evocato, e, in genere, a tutte le parti che abbiano accettato la procedura in sede straordinaria. Può dunque impugnare il decreto decisivo davanti al giudice amministrativo anche per vizi inerenti al parere del Consiglio di Stato (e alle fase procedurali anteriori).

Il caso

L'appellante, aveva partecipato a un concorso bandito dall'ente pubblico Unione Nazionale Incremento Razze Equine (UNIRE) per due posti di funzionario amministrativo contabile.

Nella relativa graduatoria, approvata dall'ente, l'interessata si era collocata al terzo posto (ossia al primo posto degli idonei non vincitori) mentre l'appellato si era collocato al quarto.

Quest'ultimo ha proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, contestando sotto vari profili la valutazione dei titoli presentati dall'appellante.

Il ricorso straordinario è stato accolto con decreto del Presidente della Repubblica in data 5 ottobre 2009, su conforme parere di una Sezione consultiva del Consiglio di Stato.

L'appellante ha impugnato con ricorso al T.A.R. del Lazio il decreto con il quale era stato accolto il ricorso straordinario della controparte. La ricorrente deduceva, essenzialmente, che il ricorso

straordinario non le era stato notificato, pur avendo ella indubbiamente la qualità di controinteressata.

Il T.A.R. del Lazio, con la sentenza n. 5357/2013, ha dichiarato inammissibile il ricorso. Ciò con la motivazione che il ricorso straordinario, originariamente qualificato nell'ordinamento come ricorso amministrativo, si qualifica ora come giurisdizionale. Da questa premessa ha tratto la conclusione che le decisioni dei ricorsi straordinari non sono suscettibili di impugnazione davanti al giudice amministrativo.

L'interessata ha proposto appello davanti a questo Consiglio, sostenendo l'ammissibilità e la fondatezza dell'impugnazione da lei proposta al T.A.R. Lazio.

Il Consiglio di Stato ha accolto l'appello.

La decisione

Il Consiglio di Stato - nel quadro della più ampia questione relativa alla natura giuridica del ricorso straordinario al Capo dello Stato ed alla sua equiparabilità al ricorso giurisdizionale, oramai positivamente sancita dal Codice del processo amministrativo e confermata dalla giurisprudenza amministrativa, in particolare dall'Ad. Plen. n. 9/2013 – affronta il nodo problematico relativo ai limiti entro i quali è possibile proporre impugnazione nei confronti del decreto che reca la decisione sul ricorso straordinario.

Sul punto il Collegio osserva che la circostanza che tale rimedio sia equiparato ad un ricorso giurisdizionale non vale a precludere in ogni caso la possibilità di impugnare in sede giurisdizionale la decisione sul ricorso, trattandosi, infatti, di questione che va risolta sulla base del diritto positivo e del regime specifico di quel tipo di provvedimento.

Da un esame complessivo della disciplina del ricorso straordinario emerge, infatti, che la sua natura sostanzialmente giurisdizionale non elide comunque le peculiarità del rimedio in esame, il quale mantiene una fisionomia tale da consentire, in casi determinati, la possibilità di proporre ricorso giurisdizionale avverso il decreto del Capo dello Stato.

In particolare, rileva in questa sede la circostanza che vi sono fasi del procedimento che hanno natura indubbiamente amministrativa quali l'istruttoria e la fase successiva al parere che culmina con il decreto del Capo dello Stato.

Ma anche in quella stessa fase del procedimento cui si vuole riconoscere natura giurisdizionale – e cioè la fase del parere del Consiglio di Stato – mancano alcune delle modalità che ordinariamente si considerano necessarie in sede giurisdizionale, come un vero e proprio confronto dialettico fra le parti, la loro comparizione davanti al giudice e la discussione in (pubblica) udienza.

La terza peculiarità (logicamente connessa alle precedenti, in quanto ne rappresenta la contropartita che le rende accettabili nel sistema) è che il procedimento del ricorso straordinario si pone come “*opzionalmente alternativo*” al procedimento giurisdizionale propriamente detto. Si tratta della ben nota regola dell'alternatività, con l'ulteriore precisazione che ciascuna delle parti della controversia (ricorrente, autorità emanante, controinteressato) ha il diritto di optare per il procedimento giurisdizionale propriamente detto.

Secondo il Collegio, quindi, il ricorso straordinario può giungere alla decisione, e la decisione acquista la sua efficacia imperativa nei confronti delle parti, solo se ed in quanto *tutte* le parti necessarie della controversia abbiano volontariamente scelto (se si tratta del ricorrente) o accettato (se si tratta delle controparti) che la controversia sia decisa in quella sede e con quelle forme. Ove, come nel caso di specie, il controinteressato non sia stato messo in condizione di chiedere la trasposizione del ricorso in sede giurisdizionale non si può ritenere che il ricorso straordinario sia *tout court* alternativo a quello giurisdizionale.

Ciò premesso il Collegio afferma quindi, il principio per cui la decisione del ricorso straordinario è qualificabile come (o equiparabile a) una decisione giurisdizionale, solo a condizione che quella procedura sia stata accettata da tutte le parti.

Il necessario corollario di tale principio ai fini dell'impugnabilità della decisione sul ricorso straordinario è che il controinteressato non ritualmente evocato può impugnare la decisione senza

quelle limitazioni e preclusioni che sono opponibili al controinteressato evocato, e, in genere, a tutte le parti che abbiano accettato la procedura in sede straordinaria. Può dunque impugnare il decreto decisorio davanti al giudice amministrativo anche per vizi inerenti al parere del Consiglio di Stato (e, s'intende, alle fase procedurali anteriori).

PROCESSO AMMINISTRATIVO – APPELLO – RIPROPOSIZIONE DI ECCEZIONI GIA' FORMULATE IN PRIMO GRADO

RESPONSABILITA' CIVILE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE – NESSO DI CAUSALITA'

Cons. Stato, Sez. III, 19 marzo 2014, n. 1357, Pres. FF Cacace, Est. Simonetti.

1. La riproposizione in appello delle eccezioni “non accolte” nella sentenza di primo grado può avvenire solamente in due modi: o con memoria depositata a pena di decadenza entro il termine per la costituzione in giudizio, se le eccezioni sono state “dichiarate assorbite o non esaminate”; oppure necessariamente con appello incidentale, se le eccezione sono state esaminate e disattese espressamente (in questo senso sez. V, n. 181/1990 e 894/1991).

2. Nel sistema della responsabilità civile (anche della p.a., che sul punto non sembra ricevere una disciplina sostanziale “speciale”) il processo causale si snoda attraverso due fasi (v. Cass. s.u., n. 576/2008 e Cons. St., sez. VI, n. 2751/2008).

Una prima fase, che tende a ricostruire il fatto dannoso attraverso la ricerca del collegamento materiale tra la condotta e l'evento e che si ritiene debba essere risolto alla stregua degli artt. 40 e 41 del c.p. e dell'art. 1227, co. 1, c.c.

Una seconda fase, che concerne il collegamento giuridico tra il fatto e le conseguenze dannose risarcibili e che ha nel citato art. 1223 c.c. (richiamato dall'art. 2056 c.c.) la sua regola generale, nel senso di limitare la risarcibilità ai soli danni diretti ed immediati, e di cui costituisce una specificazione l'art. 1227, co. 2, c.c.

GIURISDIZIONE – RISARCIMENTO DEL DANNO DA TRASFUSIONE – TRANSAZIONI –

Cons. Stato, Sez. III, 28 marzo 2014, n. 1501, Pres. Lignani, Est. Stelo.

Sono devolute alla giurisdizione ordinaria le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti che hanno stabilito i criteri e i moduli cui le amministrazioni statali interessate si devono attenere nel concludere gli atti di transazione con i soggetti che abbiano instaurato azioni di risarcimento danni ancora pendenti, in quanto affetti da determinate patologie e danneggiati da trasfusioni con sangue infetto, somministrazioni di emoderivati infetti ovvero da vaccinazioni obbligatorie.

La decisione

Nell'accogliere l'eccezione formulata in via preliminare da parte appellante, il Consiglio di Stato ha precisato l'organo giurisdizionale al quale compete lo scrutinio sulla legittimità dei provvedimenti con cui - in attuazione della normativa primaria che ha disciplinato l'annosa e delicata vicenda del danno cagionato da trasfusioni con sangue infetto, somministrazioni di emoderivati infetti o da vaccinazioni obbligatorie – vengono determinati i criteri e i moduli cui le amministrazioni interessate devo attenersi ai fini della conclusione di atti transattivi con i soggetti aventi diritto alò risarcimento del danno.

Sul punto il Consiglio di Stato ha ritenuto sussistente in materia la giurisdizione ordinaria. Ciò in quanto, a giudizio del Collegio, la fattispecie impinge primariamente sulla fondamentale tutela del diritto alla salute, garantito costituzionalmente come diritto soggettivo perfetto, e al contempo sulla disciplina di istituti regolati in primis dal diritto civile, ma immanenti e trasversali nell'ordinamento giuridico generale, quali la prescrizione, la transazione, la responsabilità contrattuale ed extracontrattuale, l'azione di risarcimento, che riguardano diritti soggettivi non suscettibili di essere degradati e affievoliti in interessi legittimi dalla discrezionalità meramente tecnica dell'Amministrazione in ordine all'apprezzamento dei presupposti per la definizione delle transazioni e delle controversie, disciplina quindi che non può soffrire deroghe se non introdotte con norme primarie.

Osserva, in particolare, il Collegio che i diritti non solo risarcitori che intendono esercitare gli interessati sono, per definizione, diritti soggettivi, e i decreti ministeriali impugnati nel giudizio in esame sono atti amministrativi che, altrettanto per definizione, non possono incidere su tali diritti di contenuto sostanzialmente patrimoniale, né possono farli degradare a interessi legittimi, posto che gli stessi sono diretti a attuare le norme primarie con disposizioni di carattere amministrativo e regolatorie del procedimento, con l'indicazione di criteri generali e specifici rivolti alle strutture ministeriali e che devono essere necessariamente in sintonia con quelle norme.

Il Consiglio di Stato, inoltre, ha sottolineato che le norme speciali (legislative e regolamentari) dettate allo scopo di definire transattivamente le numerose controversie risarcitorie in questione non hanno avuto l'intento – né comunque producono l'effetto – di obbligare i danneggiati ad aderire alla transazione, pena la perdita dei propri diritti; né tanto meno quello di escludere dal risarcimento i danneggiati che non siano ammessi alle procedure di transazione non rispondendo alle condizioni stabilite negli atti amministrativi impugnati.

Per questi motivi, in accoglimento dell'appello ministeriale sul punto, il Consiglio di Stato ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sulle domande avanzate, trattandosi di questioni che sono invece di spettanza del giudice ordinario.