



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, sezione VIII, 2 aprile 2020, su una normativa nazionale che, relativamente ad incarichi di studio e di consulenza, esclude dalla sua partecipazione le persone collocate in quiescenza.

Corte di cassazione, sezioni unite civili

2. Cass. civ., sez. un., 1 aprile 2020, n. 7643, sul diritto di prelazione artistica;
3. Cass. civ., sez. un., 1 aprile 2020, n. 7643, al g.o. la giurisdizione in merito ad un'azione risarcitoria correlata alla realizzazione di aerogeneratori di un parco eolico che generano immissioni rumorose;
4. Cass. civ., sez. un., 27 marzo 2020, n. 7562, al g.o. la giurisdizione in merito ad una controversia per l'affidamento ad una fondazione *onlus* del servizio di ristorazione, operando essa nel settore sanitario-assistenziale e fornendo assistenza e cura alle persone anziane;
5. Cass. civ., sez. un., 25 marzo 2020, n. 7529, al g.o. la giurisdizione a decidere un'azione risarcitoria proposta dai privati nei confronti della P.A. per danni derivanti dall'inosservanza di regole di prudenza nell'esecuzione dei lavori;
6. Cass. civ., sez. un., 19 marzo 2020, n. 7456, sull'eccesso di potere giurisdizionale;
7. Cass. civ., sez. un., 19 marzo 2020, n. 7453, ancora sull'eccesso di potere giurisdizionale.

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

8. [Cons. Stato, Adunanza plenaria, 2 aprile 2020, n. 10](#), sull'accesso agli atti della fase esecutiva di un contratto pubblico da parte di un concorrente alla gara e sull'ammissibilità dell'accesso civico generalizzato nei contratti pubblici disciplinati dal d.lgs. 50/2016;
9. [Cons. Stato, Adunanza plenaria, 2 aprile 2020, n. 9](#), non interviene, per improcedibilità dell'appello, sulla interpretazione del d.m. 4 maggio 2012 sui moduli transattivi per indennizzo conseguente a trasfusione con sangue infetto;
10. [Cons. Stato, Adunanza plenaria, 2 aprile 2020, n. 7](#), sulla mancata indicazione separata dei costi della manodopera in un'offerta economica presentata nell'ambito di una procedura di aggiudicazione;
11. [Cons. Stato, sez. VI, 2 aprile 2020, n. 1641](#), su istanza di tutela monocratica ex art. 84, d.l. n. 18 del 2020, contenuta in memoria non notificata;
12. [Cons. Stato, sez. IV, 1 aprile 2020, n. 2195](#), sulla bonifica di siti di interesse nazionale;
13. [Cons. Stato, sez. II, 30 marzo 2020, n. 2161](#), sul risarcimento danni da lesione di interesse legittimo pretensivo;
14. [Cons. Stato, sez. II, 30 marzo 2020, n. 2159](#), sulla inammissibilità della retrocessione totale in caso di vincolo espropriativo riconducibile ad uno strumento di pianificazione attuativa;
15. [Cons. Stato, sez. III, 30 marzo 2020, n. 1553](#), sulla violazione dell'obbligo di restare a casa, da parte di un bracciante agricolo, per andare a lavorare i campi;
16. [Cons. Stato, sez. III, 27 marzo 2020, n. 2137](#), sulla revocazione per contrasto di giudicati;
17. [T.a.r. per la Campania, Napoli, sez. V, 30 marzo 2020, n. 638](#), sulla tempistica dell'adozione del decreto monocratico che ha sostituito la tutela collegiale nell'emergenza Covid-19;
18. [T.a.r. per il Molise, 30 marzo 2020, n. 62](#), sul ricovero di pazienti dimessi dalle strutture ospedaliere solo in presenza di risultato negativo al tampone;
19. [T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. V, 27 marzo 2020, n. 235](#), sulla attività di laboratorio per l'esecuzione di test diagnostici per Coronavirus effettuati in assenza di sintomi;
20. [T.a.r. per la Puglia, Bari, sez. II, 26 marzo 2020, n. 139](#), sulla conversione della decisione cautelare monocratica speciale ex artt. 56 c.p.a. e 84, comma 1, d.l. n. 18 del 2020, in decisione collegiale ex art. 55 c.p.a.

Normativa

21. [DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 1 aprile 2020](#)
Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19,

applicabili sull'intero territorio nazionale. (GU Serie Generale n. 88 del 02-04-2020).

Corte di giustizia dell'Unione europea

(1)

La Corte di giustizia Ue si pronuncia su una normativa nazionale che, relativamente ad incarichi di studio e di consulenza, esclude dalla sua partecipazione le persone collocate in quiescenza.

[Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione VIII, sentenza 2 aprile 2020, C- 670/18 - CO contro Comune di Gesturi](#)

La Corte di giustizia Ue ha evidenziato che:

“La direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, e in particolare l'articolo 2, paragrafo 2, l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 6, paragrafo 1, della stessa, dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale che vieta alle amministrazioni pubbliche di assegnare incarichi di studio e consulenza a persone collocate in quiescenza purché, da un lato, detta normativa persegua uno scopo legittimo di politica dell'occupazione e del mercato del lavoro e, dall'altro, i mezzi impiegati per conseguire tale obiettivo siano idonei e necessari. Spetta al giudice del rinvio verificare se ciò avvenga effettivamente nella fattispecie di cui al procedimento principale.”

Corte di cassazione, sezioni unite civili

(2)

Le Sezioni unite si pronunciano sul diritto di prelazione artistica.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 1 aprile 2020, n. 7643 – Pres. Mammone, Est. Scarpa.](#)

Le Sezioni unite hanno ricordato, con riguardo alla compravendita di un bene sottoposto a vincolo archeologico ed alla prospettata inefficacia del medesimo vincolo per inosservanza delle norme in tema di trascrizione e notificazione del relativo atto impositivo, di aver già escluso (cfr., Cass. civ., sez. un. 05/03/2018, n. 5097) che l'esercizio della prelazione da parte della P.A. possa integrare una fattispecie di carenza di potere in astratto, e perciò un'ipotesi di nullità del provvedimento amministrativo per difetto assoluto di attribuzione, "l'unica che consente di configurare, nel sindacato giurisdizionale relativo all'esercizio di funzioni restrittive, la giurisdizione del giudice civile". Sussiste, quindi, la *giurisdizione del giudice ordinario quando, nelle funzioni restrittive, il provvedimento nullo per difetto di attribuzione pretende di incidere su un diritto soggettivo a stampo conservativo. In questa ipotesi l'azione amministrativa che si riversa in un provvedimento nullo per difetto di attribuzione non è idonea a scalfire il diritto soggettivo". Viceversa, ove si verta in ipotesi di carenza di potere in concreto, in quanto attinente non all'an, bensì al quomodo della potestà pubblica, la posizione fatta valere dall'acquirente che abbia subito l'esercizio del diritto di prelazione (di cui si duole, perché avvenuto senza i presupposti di legge) è di interesse legittimo oppositivo, e non di diritto soggettivo, ed in quanto tale devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo."*

(3)

Le Sezioni unite dichiarano la giurisdizione del g.o. in relazione ad un'azione risarcitoria correlata alla realizzazione di aerogeneratori di un parco eolico che generano immissioni rumorose.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 1 aprile 2020, n. 7636 – Pres. Petitti, Est. Bisogni.](#)

Le Sezioni unite hanno precisato che deve ritenersi *sussistente la giurisdizione del g.o. nella controversia avente ad oggetto il risarcimento del danno correlato alla concreta realizzazione di un'opera pubblica e, dunque, ad attività di natura materiale e non ad attività provvedimentale, nello svolgimento della quale, non solo i soggetti privati, ma anche la pubblica amministrazione che vi concorra, hanno l'obbligo di osservare le regole tecniche ed i canoni di diligenza e prudenza, imposte dal precetto del neminem laedere a tutela dell'incolumità dei consociati e dell'integrità del loro patrimonio.*

*In particolare è stato ripetutamente affermato dalle sezioni unite che l'inosservanza da parte della P.A., nella gestione e manutenzione dei beni ad essa appartenenti, delle regole tecniche, ovvero dei comuni canoni di diligenza e prudenza, può essere denunciata dal privato innanzi al giudice ordinario, non solo ove la domanda sia volta a conseguire la condanna della P.A. al risarcimento del danno patrimoniale, ma anche ove sia volta a conseguire la condanna della P.A. ad un *facere*, giacché la domanda non investe scelte ed atti autoritativi dell'amministrazione, ma attività soggetta al rispetto del principio del *neminem laedere*."*

(4)

Le Sezioni unite dichiarano la giurisdizione del g.o. in merito ad una controversia per l'affidamento ad una fondazione *onlus* del servizio di ristorazione, operando essa nel settore sanitario-assistenziale e fornendo assistenza e cura alle persone anziane.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 27 marzo 2020, n. 7562 – Pres. Mammone, Est. Nazzicone.](#)

Le Sezioni unite, decidendo su regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 763/2018 del T.a.r. per la Lombardia, Milano, hanno evidenziato che presupposto indispensabile per la devoluzione delle

controversie alla giurisdizione amministrativa esclusiva è l'assoggettamento del contratto alle procedure di evidenza pubblica, il quale dipende, sotto il profilo soggettivo, dall'inquadramento del committente nelle categorie di soggetti indicate dal cit. art. 3, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 50/2016.

Ricorre, pertanto, la figura dell'organismo di diritto pubblico, ai fini del suo assoggettamento alle regole di evidenza pubblica nella stipulazione dei contratti di appalto, nei casi in cui l'ente sia stato istituito per la realizzazione di specifiche finalità d'interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale (cd. Requisito teleologico), sussista la personalità giuridica (cd. Requisito personalistico) da intendere in senso sostanziale, e la sua attività sia soggetta alla gestione pubblica (cd. requisito dell'influenza dominante).

Le Sezioni unite hanno già rilevato (cfr. Cass. civ., sez. un., 28 giugno 2019, n. 17567; Cass. civ., sez. un., 28 marzo 2019, n. 8673) come il requisito cd. teleologico si debba valutare avendo riguardo alla circostanza che il soggetto, pur eventualmente operando in un mercato concorrenziale, *non fondi la propria attività principale esclusivamente su criteri di rendimento, efficacia e redditività e non assuma su di sé i rischi collegati allo svolgimento di tale attività, i quali devono ricadere sulla p.a. controllante, ed, altresì, alla circostanza che il servizio d'interesse generale, oggetto di detta attività, non possa essere rifiutato per ragioni di convenienza economica.*

In fattispecie similare (cfr. Cass. civ. 2 febbraio 2016, n. 1917) si è ritenuto che la fondazione opera pia, per ipotizzare la giurisdizione del giudice amministrativo, avrebbe dovuto presentare appunto le caratteristiche di un organismo di diritto pubblico, come interpretato alla stregua della giurisprudenza comunitaria, da escludere proprio quanto, pur in presenza di personalità giuridica, la fondazione svolga attività economica commerciale in relazione all'attività sociale sanitaria ed assistenziale nei confronti delle persone anziane.

Nella specie, difetta la congiunta sussistenza dei suddetti elementi significativi: posto che, sebbene la fondazione abbia personalità giuridica di diritto privato, manca, tuttavia, sia il primo requisito - essendo, viceversa, l'attività svolta nel mercato concorrenziale ed ispirata a criteri di economicità, posto che i relativi rischi economici sono direttamente a carico dell'ente - sia il terzo, dal momento che, come non è in nessun modo neppure contestato, vi è la mera inclusione del soggetto nel regime di

convenzionamento con il servizio sanitario nazionale, al pari di tanti altri soggetti privati.

Infine, il volontario espletamento di una gara pubblica non vale ad integrare il richiesto requisito soggettivo per la mera esistenza di un auto-vincolo ad essa.

Pertanto, la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo non è configurabile allorché la stazione appaltante, pur non essendovi tenuta, si sia volontariamente vincolata all'osservanza del regime pubblicistico dell'evidenza pubblica, in tal modo procedimentalizzando l'individuazione in concreto dell'appaltatore, poiché la sottoposizione dell'appalto al regime pubblicistico discende esclusivamente dalle sue caratteristiche oggettive e da quelle soggettive della stazione appaltante (Cass. civ., sez. un., 20 settembre 2019, n. 23541)."

(5)

Le Sezioni unite dichiarano la giurisdizione del g.o. a decidere un'azione risarcitoria proposta dai privati nei confronti della P.A. per danni derivanti dall'inosservanza di regole di prudenza nell'esecuzione dei lavori.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 25 marzo 2020, n. 7529 – Pres. Travaglino, Est. Acerno.](#)

Le Sezioni unite, decidendo su regolamento di giurisdizione proposto d'ufficio dal Tar per la Calabria, Catanzaro, sez. II, ordinanza 5 febbraio 2019, n. 226, hanno precisato che: *“l'inosservanza di regole tecniche o canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni può essere fatta valere dal privato davanti al giudice ordinario sia per conseguire il risarcimento del danno nei confronti della P.A. sia per ottenere un facere, non investendo tale domanda scelte ed atti autoritativi della P.A. (Cass. civ., sez. un., n. 16986 del 2017, 3732 del 2016, 2052 del 2016).*

Il riferimento contenuto nella citazione davanti al tribunale di Catanzaro relativa al fatto che sarebbe mancata un'adeguata progettazione con riferimento specifico al

drenaggio non è rilevante perché si tratta comunque delle modalità esecutive della realizzazione dell'opera cui è estraneo l'esercizio di potestà autoritative.

Alla medesima conclusione deve pervenirsi in relazione alla domanda risarcitoria da mancata utilizzazione temporanea dei beni in quanto anche questa domanda trae origine da un mero comportamento di natura colposa non riconducibile all'esercizio di potestà autoritativa."

(6)

Le Sezioni unite si pronunciano sull'eccesso di potere giurisdizionale in relazione ad una controversia relativa al rilascio del permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 19 marzo 2020, n. 7456 – Pres. Virgilio, Est. Conti.](#)

Le Sezioni unite, decidendo su sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 20 settembre 2018, n. 5471, hanno ricordato che secondo la Corte costituzionale gli atti giurisdizionali possono essere posti alla base di un conflitto di attribuzione tra enti, purché il conflitto non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo contro gli errori in iudicando i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni e non potendo il conflitto surrettiziamente trasformarsi in un ulteriore grado di giudizio avente portata generale (sentenza n. 81/2012)."

Nel caso di specie, la Regione Basilicata, dopo il parere favorevole del Ministero dello sviluppo economico, in relazione ad un'istanza volta al rilascio del permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi, aveva escluso la necessità del procedimento di valutazione d'impatto ambientale e quindi rigettato l'istanza di proroga del termine per l'esperimento di tale procedura, infine ricusando l'intesa sul rilascio del permesso, ex art. 29, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Secondo le Sezioni unite, il coinvolgimento di competenze di natura costituzionale da parte del soggetto chiamato a partecipare all'intesa con lo Stato in tema di permessi concernenti la ricerca di idrocarburi non è in grado di fare assurgere la delibera regionale nella categoria degli atti politici insindacabili da parte dell'autorità giudiziaria, se solo si consideri che tale *genus* si è andato riducendo progressivamente all'indomani dell'avvento della Carta costituzionale visto che, come chiarito proprio dalla Corte costituzionale a proposito della categoria degli atti di diniego di intesa "...gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto" (sentenza n. 81 del 2012)".

Rappresenta, peraltro, orientamento consolidato quello secondo cui l'eccesso di potere giurisdizionale, in relazione al profilo dello sconfinamento nella sfera del merito, ai sensi dell'art. 111, comma 8, Cost., è configurabile soltanto quando l'indagine svolta dal giudice amministrativo, eccedendo i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato, divenga strumentale ad una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, esprima la volontà dell'organo giudicante di sostituirsi a quella dell'amministrazione, procedendo ad un sindacato di merito che si estrinsechi in una pronuncia la quale abbia il contenuto sostanziale e l'esecutorietà propria del provvedimento sostituito, senza salvezza degli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa (cfr., Cass. civ., sez. un. n.14264/2019).

Secondo le Sezioni unite, il prospettato vizio di sconfinamento nel merito da parte del Consiglio di Stato va nettamente escluso se si muove dall'attività in concreto svolta dal giudice amministrativo in esito al ricorso proposto dalla società richiedente il permesso per ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi.

In definitiva, la lettura della sentenza del Consiglio di Stato dimostra inequivocabilmente che il giudice amministrativo non sia incorso nel contestato travalicamento nel merito dell'azione stessa, avendo il sindacato giurisdizionale esercitato dal g.a. attinto la deliberazione regionale non già

sulle scelte della regione, quanto sulla carenza di motivazione dell'atto che il g.a. ha ritenuto riproduttivo di quel diniego di intesa che la legge regionale dichiarata però incostituzionale aveva riconosciuto all'ente regionale. Sicché priva di pregio appare la prospettiva dei ricorrenti laddove sostengono che la delibera regionale che negò l'intesa sarebbe stata pienamente istruita, in tal modo mettendo in discussione me il sindacato interno compiuto dal giudice amministrativo sulla legittimità dell'atto e non già i limiti esterni della giurisdizione.

(7)

Le Sezioni unite si pronunciano nuovamente sull'eccesso di potere giurisdizionale.

[Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 19 marzo 2020, n. 7453 – Pres. Curzio, Est. Acierno.](#)

Le Sezioni unite, decidendo su sentenza del Cons. giust. amm. sic., sez. giurisdizionale, del 6 febbraio 2018, n. 73, hanno *escluso l'ammissibilità del ricorso per eccesso o straripamento della giurisdizione (nella specie per invasione del potere legislativo) in tutte quelle ipotesi in cui le censure mosse alla decisione del Consiglio di Stato riguardino l'interpretazione del giudicato, gli errori nei quali il giudice dell'ottemperanza è incorso nel definirne il perimetro, trattandosi di censure strettamente inerenti i limiti interni e non esterni alla giurisdizione. (Cass. civ., sez. un., n. 13699 del 2018).*

Nella specie, la contestazione mossa alla sentenza impugnata ha ad oggetto la portata precettiva della sentenza n. 609 del 2013, della quale si è richiesta l'ottemperanza. Ne consegue che oggetto di censura non è la possibilità di far ricorso al giudizio di ottemperanza, ma il modo con il quale il potere giurisdizionale è stato esercitato dal giudice amministrativo, ferma la sua indiscussa potestas iudicandi in tema di verifica della portata e dell'ampiezza del giudicato ed in relazione all'interpretazione del giudicato stesso.

Come rilevato dal Procuratore generale, la censura ha riguardato esclusivamente l'interpretazione del giudicato, già oggetto della valutazione conforme del giudice dell'ottemperanza di primo grado (sentenza T.A.R. Sicilia n. 2893 del 2016), con conseguente radicale insussistenza dell'invasione del potere legislativo."

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

Le massime e le relative appendici dalla n. 11 alla n. 20 sono state redatte dal Cons. Giulia Ferrari e possono consultarsi nella Sezione "In evidenza" della Home page del sito istituzionale.

(8)

L'Adunanza plenaria si pronuncia sull'accesso agli atti della fase esecutiva di un contratto pubblico da parte di un concorrente alla gara e sull'ammissibilità dell'accesso civico generalizzato nei contratti pubblici disciplinati dal d.lgs. 50/2016.

[Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 2 aprile 2020, n. 10 – Pres. Patroni Griffi ed Est. Nocelli](#)

L'Adunanza plenaria ha risolto una questione di carattere processuale e tre concorrenti questioni di merito.

Riguardo alla questione di carattere processuale, ha evidenziato, ricordando i principi già enunciati dall'Ad. pl. n. 23/2016, che nel processo amministrativo non è sufficiente a consentire l'intervento la sola circostanza

che l'interventore sia parte di un giudizio in cui venga in rilievo una *quaestio iuris* analoga a quella oggetto del giudizio nel quale intende intervenire, in quanto osta al riconoscimento di una situazione che lo legittimi a intervenire l'obiettiva diversità di *petitum* e di *causa petendi* che distingue i due processi, sì da non potersi configurare in capo al richiedente uno specifico interesse all'intervento nel giudizio *ad quem*.

Al contrario, laddove si ammettesse la possibilità di spiegare l'intervento volontario a fronte della sola analogia fra le *quaestiones iuris* controverse nei due giudizi, si finirebbe per introdurre nel processo amministrativo una nozione di interesse del tutto peculiare e svincolata dalla tipica valenza endoprocessuale connessa a tale nozione e potenzialmente foriera di iniziative anche emulative, scisse dall'oggetto specifico del giudizio cui l'intervento si riferisce.

Nel risolvere la prima delle tre concorrenti questioni di merito, l'Adunanza plenaria, ha chiarito che l'istanza di accesso documentale, come è reso manifesto dall'art. 5, co. XI, d.lgs. 33/2013, ben può concorrere con quella di accesso civico generalizzato e la pretesa ostensiva può essere contestualmente formulata dal privato con riferimento tanto all'una che all'altra forma di accesso. In tal caso, la Pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai profili della l. n. 241 del 1990, senza che il giudice amministrativo, adito ai sensi dell'art. 116 c.p.a., possa mutare il titolo dell'accesso, definito dall'originaria istanza e dal conseguente diniego adottato dalla pubblica amministrazione all'esito del procedimento. Ne consegue, quindi, che la pubblica amministrazione, nel rispetto del contraddittorio con eventuali controinteressati, deve esaminare l'istanza nel

suo complesso, nel suo “anelito ostensivo”, evitando inutili formalismi e appesantimenti procedurali tali da condurre ad una defatigante duplicazione del suo esame.

Con riferimento al dato procedimentale, infatti, in materia di accesso opera il principio di stretta necessità, che si traduce nel principio del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto, con il divieto di vincolare l'accesso a rigide regole formali che ne ostacolano la soddisfazione.

Al giudice amministrativo, però, in sede di esame del ricorso avverso il diniego di una istanza di accesso motivata con riferimento alla disciplina ordinaria, di cui alla l. n. 241 del 1990 o ai suoi presupposti sostanziali, è precluso di accertare la sussistenza del diritto del richiedente secondo i più ampi parametri di legittimazione attiva stabiliti dalla disciplina dell'accesso civico generalizzato, stante l'impossibilità di convertire, in sede di ricorso giurisdizionale, il titolo dell'accesso eventualmente rappresentato all'amministrazione sotto l'uno o l'altro profilo.

Il c.d. giudizio sul rapporto, che caratterizza il giudizio sull'accesso, pur in sede di giurisdizione esclusiva, non può essere la ragione né la sede per esaminare la prima volta avanti al giudice questo rapporto perché è il procedimento la sede prima, elettiva, immancabile, nella quale la composizione degli interessi, secondo la tecnica del bilanciamento, deve essere compiuta da parte del soggetto pubblico competente, senza alcuna inversione tra procedimento e processo.

L'Adunanza plenaria, risolvendo la seconda questione di merito, ha poi evidenziato che è ravvisabile un interesse concreto e attuale, ai sensi dell'art. 22, l. n. 241 del 1990, e una conseguente legittimazione ad avere accesso agli atti della fase esecutiva di un contratto pubblico da parte di un concorrente alla gara, in relazione a vicende che potrebbero condurre alla risoluzione per inadempimento dell'aggiudicatario e quindi allo scorrimento della

graduatoria o alla riedizione della gara, purché tale istanza non si traduca in una generica volontà da parte del terzo istante di verificare il corretto svolgimento del rapporto contrattuale.

L'esecuzione del pubblico contratto o della pubblica concessione, se riguardata infatti anche dal necessario versante del diritto amministrativo e delle norme del codice dei contratti pubblici, che pure la regolano in ossequio ai dettami del diritto dell'Unione, non è una "terra di nessuno", un rapporto rigorosamente privatistico tra la pubblica amministrazione e il contraente escludente qualsivoglia altro rapporto o interesse, ma è invece soggetta, oltre al controllo dei soggetti pubblici, anche alla verifica e alla connessa conoscibilità da parte di eventuali soggetti controinteressati al subentro o, se del caso, alla riedizione della gara.

A sostenere queste conclusioni si pone anche l'interesse legittimo degli operatori economici nel settore dei rapporti contrattuali e concessori pubblici che ha assunto ormai una configurazione di ordine anche solo strumentale, certo inedita nella sua estensione, ma di sicuro impatto sistematico, come è confermato dalla Corte di giustizia Ue (sentenza della X sezione, 5 settembre 2019, in C-333/18), dalla stessa giurisprudenza dell'Adunanza plenaria (sentenza n. 6 dell'11 maggio 2018) e dalla Corte costituzionale (sentenza n. 271 del 13 dicembre 2019).

Secondo l'Adunanza plenaria, quindi, la latitudine di questo interesse legittimo "strumentale" non solo all'aggiudicazione della commessa, quale bene della vita finale, ma anche, per l'eventuale riedizione della gara, quale bene della vita intermedio, secondo quel "polimorfismo" del bene della vita alla quale tende per graduali passaggi l'interesse legittimo, schiude la strada ad una visione della materia, che fuoriesce dall'angusto confine di una radicale visione soggettivistica del rapporto tra il solo, singolo, concorrente e la pubblica amministrazione e che vede la confluenza e la tutela di molteplici interessi anche in ordine alla sorte e alla prosecuzione del

contratto, fermo pur sempre il carattere soggettivo della giurisdizione amministrativa in questa materia.

Risolvendo, la terza e ultima questione di merito, l'Adunanza plenaria ha chiarito che il rapporto tra le due discipline generali dell'accesso documentale e dell'accesso civico generalizzato e, a sua volta, il rapporto tra queste due discipline generali e quelle settoriali – si pensi, tra le più importanti, all'accesso civico di cui all'art. 10 del d. lgs. n. 267 del 2000 e a quello ambientale di cui all'art. 3 del d. lgs. n. 195 del 2005 – non può essere letto unicamente e astrattamente, secondo un criterio di specialità e, dunque, di esclusione reciproca, ma secondo un canone ermeneutico di completamento/inclusione, in quanto la logica di fondo sottesa alla reazione tra le discipline non è quella della separazione, ma quella dell'integrazione dei diversi regimi, pur nelle loro differenze, in vista della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo che rifugge in sé da una segregazione assoluta "per materia" delle singole discipline.

Ne consegue che la disciplina dell'accesso civico generalizzato, fermi i divieti temporanei e/o assoluti di cui all'art. 53, d.lg. n. 50 del 2016, è applicabile anche agli atti delle procedure di gara e, in particolare, all'esecuzione dei contratti pubblici, non ostandovi in senso assoluto l'eccezione del comma 3 dell'art. 5-bis, d.lgs. n. 33 del 2013 in combinato disposto con l'art. 53 e con le previsioni della l. n. 241 del 1990, che non esenta in toto la materia dall'accesso civico generalizzato, ma resta ferma la verifica della compatibilità dell'accesso con le eccezioni relative di cui all'art. 5-bis, comma 1 e 2, a tutela degli interessi-limite, pubblici e privati, previsti da tale disposizione, nel bilanciamento tra il valore della trasparenza e quello della riservatezza.

Si segnala che la presente sentenza sarà oggetto di apposita news da parte dell'Ufficio studi, massimario e formazione

(9)

L'Adunanza plenaria non interviene, per improcedibilità dell'appello, sulla interpretazione del d.m. 4 maggio 2012 sui moduli transattivi per indennizzo conseguente a trasfusione con sangue infetto.

[Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 2 aprile 2020, n. 9 – Pres. Patroni Griffi ed Est. Franconiero](#)

La declaratoria di improcedibilità del ricorso di primo grado esclude che l'Adunanza plenaria debba pronunciarsi sulle questioni di diritto deferite dalla Sezione rimettente ed in secondo luogo comporta che debba essere annullata senza rinvio la sentenza di primo grado di accoglimento del ricorso medesimo.

A questo riguardo l'Adunanza plenaria non ravvisa il presupposto della «particolare importanza» ai sensi dell'art. 99, comma 5, cod. proc. amm., per enunciare il principio di diritto «nell'interesse della legge», in ragione del fatto che:

- come riconosciuto dalla Sezione rimettente, sull'interpretazione dell'art. 5, comma 1, lett. b), d.m. 4 maggio 2012 «non constano, né vengono indicati dalle parti, specifici precedenti giurisprudenziali»;
- vi sono per contro, come risulta dalla produzione documentale dell'appellato, precedenti del Consiglio di Stato in sede consultiva conformi tra loro e alla sentenza di primo grado (in particolare i pareri su ricorso straordinario della Sezione I del 20 maggio 2019, nn. 1533 e 1539);
- con parere di prot. n. 1420 del 3 gennaio 2013, prodotto in giudizio in ottemperanza all'istruttoria svolta dalla III Sezione prima del deferimento all'Adunanza plenaria, l'Avvocatura generale dello Stato aveva segnalato al

Ministero della Salute che in base alla norma di legge istitutiva di cui al d.l. n. 159 del 2007 i soli soggetti con i quali è possibile concludere transazioni sono quelli direttamente danneggiati da trasfusione di sangue infetto, e non anche «i congiunti dei danneggiati che agiscono iure proprio per fini risarcitori», salvo che per i danni ai primi trasmessi in via ereditaria ai secondi;

- su questa base l'Avvocatura aveva suggerito al Ministero una modifica al decreto del 4 maggio 2012 relativo ai moduli transattivi «sopprimendo l'inutile previsione [art. 5, comma 1, lett. b); n.d.e.] e integrando la precedente lettera a) con le parole "o degli eredi dei danneggiati deceduti"»;

- nulla di ciò è avvenuto, ma si è anzi arrivati al presente appello, recante la domanda del Ministero della salute di disapplicare un proprio decreto, formulata al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, laddove «natura non regolamentare» del medesimo decreto, prevista dalla sua fonte istitutiva (art. 5 del decreto n. 132 del 2009, sopra citato), si iscrive nel noto fenomeno della "fuga dal regolamento" e con esso al parere dello stesso Consiglio di Stato, questa volta in sede consultiva, previsto dall'art. 17, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Si segnala che la presente sentenza sarà oggetto di apposita news da parte dell'Ufficio studi, massimario e formazione

(10)

L'Adunanza plenaria si pronuncia sulla mancata indicazione separata dei costi della manodopera in un'offerta economica presentata nell'ambito di una procedura di aggiudicazione.

[Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 2 aprile 2020, n. 7 – Pres. Patroni Griffi ed Est. Sabatino](#)

L'Adunanza plenaria, recependo il principio di diritto enunciato dalla Corte di giustizia Ue (sentenza della Nona Sezione, 2 maggio 2019, causa C-309/18), ha evidenziato che la mancata indicazione separata dei costi della manodopera, in un'offerta economica presentata nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, comporta l'esclusione della medesima offerta senza possibilità di soccorso istruttorio, anche nell'ipotesi in cui l'obbligo di indicare i suddetti costi separatamente non fosse specificato nella documentazione della gara d'appalto, sempreché tale condizione e tale possibilità di esclusione siano chiaramente previste dalla normativa nazionale relativa alle procedure di appalti pubblici espressamente richiamata in detta documentazione; tuttavia, se le disposizioni della gara d'appalto non consentono agli offerenti di indicare i costi in questione nelle loro offerte economiche, i principi di trasparenza e di proporzionalità devono essere interpretati nel senso che essi non ostano alla possibilità di consentire agli offerenti di sanare la loro situazione e di ottemperare agli obblighi previsti dalla normativa nazionale in materia entro un termine stabilito dall'amministrazione aggiudicatrice.

In termini si veda anche Cons. St., A.P., 2 aprile 2020, n. 8.

Si segnala che le presenti sentenze saranno oggetto di apposita news da parte dell'Ufficio studi, massimario e formazione.

(11)

La VI Sezione si pronuncia su istanza di tutela monocratica ex art. 84, d.l. n. 18 del 2020, contenuta in memoria non notificata.

[Consiglio di Stato, sezione VI, decreto monocratico 2 aprile 2020, n. 1641 – Pres. ed Est. Montedoro](#)

La domanda cautelare ex art. 55 c.p.a. fonda la procedibilità dell'istanza cautelare con decreto monocratico ex art. 84, d.l. n. 18 del 2020, riferita a ricorso presentato il 12 marzo 2020 e pendente nel periodo fra l'8 marzo ed il 15 marzo 2020, anche se contenuta in memoria non notificata, essendo volta solo a sollecitare la decisione monocratica già prevista direttamente dal citato art. 84.

Ha chiarito il decreto che alla decisione monocratica cautelare di cui all'art. 84, d.l. n. 18 del 2020 non si applica l'art. 56, comma 1, c.p.a., e quindi il presupposto dell'estrema gravità ed urgenza, essendo la stessa da emanare in presenza dei presupposti di cui all'art. 55 c.p.a., anche se con forma e rito monocratico e da confermarsi in sede collegiale in apposita camera di consiglio da tenersi successivamente al 15 aprile 2020.

(12)

La IV Sezione si pronuncia sulla bonifica di siti di interesse nazionale.

[Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 1° aprile 2020, n. 2195 – Pres. Anastasi, Est. Lamberti.](#)

L'art. 252 del Codice dell'ambiente (ai sensi del quale, nell'ambito dei Siti Interesse Nazionale - S.I.N., l'approvazione del piano di caratterizzazione e tutti i conseguenti adempimenti, nonché l'eventuale svolgimento di interventi sostitutivi, sono, in deroga rispetto all'ordinaria competenza regionale, accentrati presso il Ministero dell'Ambiente) è finalizzato esclusivamente alla centralizzazione della competenza in ordine allo

svolgimento del complesso delle operazioni di bonifica: ne consegue che niente è innovato quanto alla fase ontologicamente e giuridicamente preliminare alla bonifica (afferente alla pregiudiziale individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento ed alla conseguente diffida "a provvedere ai sensi del presente Titolo"), che l'art. 244 assegna, in via ordinaria, alla competenza della Provincia.

Il rilascio nell'ambiente di sostanze inquinanti nell'esercizio di attività industriali configurava un illecito già in epoca anteriore alla vigenza del d.lgs. n. 22 del 1997 (il quale agli artt. 17 e 51 bis ha tipizzato la fattispecie e individuato sanzioni penali): il consapevole svolgimento di un'attività per sua natura pericolosa (art. 2050 c.c.) rendeva, infatti, il relativo autore già responsabile della lesione, compromissione, degradazione o, comunque, messa in pericolo del bene ambiente che ne fosse conseguita, salva la prova liberatoria di aver, già all'epoca, posto in essere ogni esigibile accorgimento idoneo a prevenire in radice tale contaminazione.

Alla stregua della speciale disciplina recata dal Codice dell'ambiente, il soggetto individuato quale responsabile dell'inquinamento è (e resta) senz'altro tenuto ad eseguire la bonifica, pur se, in epoca successiva agli episodi di contaminazione, abbia ceduto a terzi il ramo di azienda; il fenomeno della traslazione dell'obbligo di bonifica a carico del successore si ha, infatti, soltanto nel diverso e particolare caso di successione a titolo universale, ossia allorché si sia verificata l'estinzione soggettiva del cedente (si pensi all'incorporazione): in tali ipotesi, la responsabilità per l'inquinamento e, quindi, il connesso dovere di bonifica passano in capo al successore in *universum jus*.

La II Sezione si pronuncia sul risarcimento danni da lesione di interesse legittimo pretensivo.

[Consiglio di Stato, sezione II, sentenza 30 marzo 2020, n. 2161 – Pres. Greco, Est. Rocco.](#)

Ai fini del giudizio prognostico in ordine alla spettanza del bene della vita, cui deve procedere il giudice investito da domanda di risarcimento danni da lesione di interesse legittimo pretensivo, la cognizione è estesa a tutti i possibili aspetti che avrebbero potuto o dovuto essere esaminati dall'Amministrazione per provvedere sull'istanza del privato e non è limitata ai soli profili esaminati nel precedente giudizio di annullamento del diniego illegittimo, sui quali si è formato il giudicato.

Ha ricordato la Sezione che nel giudizio di danno il giudice amministrativo non è vincolato dal limite di ciò che è stato positivamente (ma, allo stesso tempo, esclusivamente) accertato nella precedente sentenza di annullamento, e men che mai da ciò che è coperto dal giudicato su di essa formatosi.

Questo assunto trova il proprio supporto argomentativo su quanto statuito dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione fin dalla storica sentenza n. 500 del 27 luglio 1999, ossia che nell'accertare la sussistenza degli elementi della responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi pretensivi il giudice deve formulare un giudizio prognostico *ex ante*, verificando se il "bene della vita" cui il privato aspirava (nel caso di specie, l'autorizzazione all'apertura del centro commerciale) sarebbe stato da lui verosimilmente perseguito al netto dei vizi di legittimità che hanno affetto il provvedimento sfavorevole: e – se così è – mediante tale giudizio risulterebbe possibile verificare "virtualmente" quali sarebbero potute essere, in termini probabilistici, le scelte dell'Amministrazione anche in ragione di punti non

esaminati nella precedente sentenza, ma comunque sollevati dalla parte in sede di giudizio di danno.

A tale conclusione sembra ragionevole pervenire - oltrech  per la considerazione logica per cui, diversamente opinando, colui che agisce per il riconoscimento del danno finirebbe per essere penalizzato dall'eventuale e non prevedibile assorbimento dei motivi sia pure nell'ambito di una decisione di annullamento a lui favorevole - anche con riguardo ai seguenti, tre ulteriori argomenti, ancorch  sopravvenuti rispetto all'epoca della sentenza qui impugnata, ossia: 1) l'ormai riconosciuta proponibilit  in via autonoma dell'azione risarcitoria, ai sensi dell'art. 30, comma 3, c.p.a. nonch , ai sensi di Cons. Stato, Ad. pl., 23 marzo 2011, n. 3, anche per le fattispecie anteriori alla data di entrata in vigore dello stesso codice (e, quindi, prescindendo dal previo accertamento giudiziale dei vizi del provvedimento, che a quel punto pu  essere compiuto incidentalmente dal giudice investito dell'azione risarcitoria); 2) l'obbligo, oggi normativamente sancito (art. 34, comma 3, c.p.a.), di accertare comunque la legittimit  o meno del provvedimento impugnato anche quando l'annullamento di esso non sia pi  utile per il ricorrente, proprio per non pregiudicare una sua successiva iniziativa risarcitoria; 3) i rigorosi limiti all'assorbimento dei motivi posti da Cons. Stato, Ad. pl., 27 aprile 2015, n. 5, alla cui stregua oggi forse il T.A.R. avrebbe potuto pronunciarsi anche sul secondo motivo di primo grado, e ci  proprio in considerazione dell'incertezza del quadro giurisprudenziale in ordine alla portata del parere regionale *in subiecta* materia e della non ostativit  del principio oggi trasfuso nell'art. 34, comma 2, c.p.a. (essendosi il Comune nella specie gi  espresso sulla compatibilit  urbanistica dell'intervento).

La II Sezione si pronuncia sulla inammissibilità della retrocessione totale in caso di vincolo espropriativo riconducibile ad uno strumento di pianificazione attuativa.

[Consiglio di Stato, sezione II, sentenza 30 marzo 2020, n. 2159 – Pres. Cirillo, Est. Manzione.](#)

La finalità progettuale complessiva della pianificazione urbanistica attuativa fa sì che la sua realizzazione la renda incompatibile con una richiesta di retrocessione totale, essendo comunque necessaria una rivalutazione della stessa per decidere in concreto se la porzione di terreno al momento inutilizzato è effettivamente “inservibile” nella logica unitaria della scelta originaria. In tale ipotesi lo *ius ad rem* scatta solo al verificarsi di condizioni date, *in primis* la riconosciuta effettiva inservibilità del bene anche in prospettiva futura, sicché l’amministrazione procedente “può”, non “deve” restituire. Alla base della decisione, in caso di vincolo riveniente da scelte di pianificazione, si pone la ricordata sostanziale rivalutazione della progettualità originaria dell’intervento, ricalibrandone la portata territoriale in ragione del risultato già raggiunto con la sua realizzazione, senza interessare la porzione richiesta indietro dal proprietario espropriato.

Ha premesso la Sezione che la qualifica della domanda di restituzione di un terreno ormai espropriato quale retrocessione “totale” o “parziale” va rapportata all’intervento nel suo complesso, e non riguardata dall’ottica del singolo proprietario, che potrebbe anche richiedere la restituzione di tutti i suoi terreni oggetto della procedura, senza per ciò solo determinare l’applicabilità dei principi in materia di “retrocessione totale”.

A ciò consegue la sostanziale incompatibilità dell’istituto della retrocessione totale con l’imposizione di vincolo espropriativo mediante uno strumento di pianificazione urbanistica attuativa, laddove lo stesso sia stato in concreto eseguito nel complesso, in quanto lo stralcio della singola porzione di terreno, ancorché inutilizzata in concreto, presuppone una rivalutazione

della progettualità complessiva che ne determini la inservibilità con riferimento (anche) alla stessa, e non al solo stato di fatto riscontrato.

Ha aggiunto la Sezione che l'istituto della retrocessione non è *ex se* incompatibile con l'avvenuta definizione della procedura di esproprio con atto di cessione volontaria, essendo irrilevante al riguardo la mancata previsione nel relativo contratto di specifiche clausole pattizie restitutorie. La natura sostitutiva del provvedimento autoritativo di ablazione, infatti, fa sì che nel caso di specie non possa darsi rilievo in senso preclusivo alla componente negoziale civilistica dell'accordo.

(15)

La III Sezione si pronuncia sulla violazione dell'obbligo di restare a casa, da parte di un bracciante agricolo, per andare a lavorare i campi.

[Consiglio di Stato, sezione III, decreto monocratico 30 marzo 2020, n. 1553](#)
[– Pres. ed Est. Frattini.](#)

Deve essere respinta la richiesta di sospensione cautelare dell'ordine di quarantena obbligatoria con sorveglianza sanitaria e isolamento presso la propria residenza avanzata da un bracciante agricolo che si era allontanato dalla propria abitazione per andare a lavorare nei campi, essendo l'eventuale, provato pregiudizio economico risarcibile.

Ha premesso il decreto che l'appello di un decreto monocratico cautelare è da ritenersi ammissibile nei soli, limitatissimi casi, in cui l'effetto del decreto presidenziale del giudice di primo grado produrrebbe la definitiva e

irreversibile perdita del preteso bene della vita, e che tale “bene della vita” corrisponda ad un diritto costituzionalmente tutelato dell’interessato. Nel caso in esame, seppure per il limitato periodo residuo (4 giorni) di efficacia temporale del decreto sindacale impugnato in primo grado, la pretesa dell’appellante è di potersi recare al lavoro, di evitare il rischio di licenziamento, e di recarsi, con le limitazioni in vigore, ad effettuare acquisti di beni di prima necessità. Ne consegue che la pretesa tocca diritti tutelati dall’ordinamento anche a livello costituzionale, da cui discende l’ammissibilità dell’appello contro il decreto del Presidente del Tar Catanzaro.

Nel merito il decreto mette in luce che il provvedimento regionale e il decreto esecutivo del Sindaco sono stati adottati in giorni caratterizzati dal pericolo concreto e imminente di un trasferimento massivo di persone e di contagi, dalle regioni già gravemente interessate dalla pandemia, a quelle del Mezzogiorno, con la conseguenza che gli atti dei Governatori hanno, ragionevolmente, imposto misure anche ulteriormente restrittive quale prevenzione, tanto che, si auspica, la non massiccia diffusione di Covid-19 al Sud possa scontare positivamente l’effetto di tali misure.

In tale quadro, per la prima volta dal dopoguerra, si sono definite ed applicate disposizioni fortemente compressive di diritti anche fondamentali della persona - dal libero movimento, al lavoro, alla *privacy* - in nome di un valore di ancor più primario e generale rango costituzionale, la salute pubblica, e cioè la salute della generalità dei cittadini, messa in pericolo dalla permanenza di comportamenti individuali (pur pienamente riconosciuti in via ordinaria dall’ordinamento, ma) potenzialmente tali da diffondere il contagio, secondo le evidenze scientifiche e le tragiche statistiche del periodo.

Per queste ragioni, la gravità del danno individuale non può condurre a derogare, limitare, comprimere la primaria esigenza di cautela avanzata

nell'interesse della collettività, corrispondente ad un interesse nazionale dell'Italia oggi non superabile in alcun modo.

Le conseguenze dannose per l'appellante non hanno poi il carattere della irreversibilità, giacché nelle disposizioni, statali e regionali, adottate e che verranno adottate a ulteriore completamento e integrazione per fronteggiare il "dopo-pandemia", ci sono misure di tutela del posto di lavoro (oltre alla cassa integrazione), misure di soccorso emergenziale per esigenze alimentari e di prima necessità (non a caso demandate ai Comuni, e dunque anche a quello di Corigliano), tali da mitigare o comunque non rendere irreversibili, anche nel breve periodo, le conseguenze della doverosa stretta applicazione delle norme di restrizione anti-contagio.

(16)

La IV Sezione si pronuncia sulla revocazione per contrasto di giudicati.

[Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 27 marzo 2020, n. 2137 – Pres. Anastasi, Est. Lamberti.](#)

Nel processo amministrativo la revocazione ex art. 395 n. 5 cod. proc. civ. (per contrasto giudicati) non è proponibile nel caso di contrasto tra sentenza definitiva e sentenza parziale (c.d. giudicato interno).

Ha chiarito la Sezione che il contrasto di giudicati deducibile quale motivo di revocazione ex art. 395 n. 5 cod. proc. civ. è solo quello (c.d. esterno) relativo a sentenze pronunciate tra le stesse parti ma in un diverso giudizio e non quello (c.d. interno) relativo al contrasto tra la sentenza definitiva e quelle non definitive o parziali pronunciate nel medesimo giudizio.

Ne consegue che il (supposto) contrasto con il giudicato interno, quale *species* di errore di diritto, è, al pari di tutti gli altri errori di diritto che il Consiglio di Stato possa compiere, sottratto al controllo di ulteriori istanze

giurisdizionali: ciò, del resto, risponde e consegue tanto all'autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio di Stato (artt. 103 e 111 Cost.), quanto, prima ancora, al fondamentale principio costituzionale di ragionevole durata del processo".

La Sezione ha osservato che per consolidata giurisprudenza civile, il contrasto con un giudicato interno, ossia maturato nell'ambito della medesima vicenda processuale, non è censurabile con l'azione di revocazione ex art. 395, n. 5, c.p.c., bensì con l'ordinario ricorso per cassazione ex art. 360, n. 4, c.p.c., poiché concreta un errore di diritto (processuale).

Anche nel processo amministrativo la revocazione non si applica nei casi di (supposto) contrasto con il giudicato interno: oltre i due gradi di giudizio (ambidue con cognizione di merito) in cui si articola l'attuale assetto della giustizia amministrativa, infatti, non è *funditus* data altra istanza giurisdizionale di controllo, ad eccezione del mero sindacato, da parte della Corte di cassazione, circa il rispetto dei limiti esterni della giurisdizione.

(17)

Il T.a.r. per la Campania, Napoli, si pronuncia sulla tempistica dell'adozione del decreto monocratico che ha sostituito la tutela collegiale nell'emergenza Covid-19.

[T.a.r. per la Campania, Napoli, sezione V, decreto monocratico 30 marzo 2020, n. 638 – Est. Caminiti](#)

L'adozione del decreto cautelare monocratico di cui all'art. 84, comma 1, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 deve avvenire, secondo le prescrizioni del decreto del Presidente del TAR per la Campania, sede di Napoli, n. 12 del 2020, dopo le ore 12.00 del giorno già fissato per la camera di consiglio collegiale, che non

può più tenersi alla luce del citato art. 84, che ha disposto la trasformazione della tutela collegiale in quella monocratica; rispetto a tale termine deve verificarsi la decorrenza dei dieci giorni liberi dalla notifica del ricorso in materia di appalti pubblici, di cui al combinato disposto dell'art. 55, comma 5, e dell'art. 119 comma 2 c.p.a.

Nella specie il decreto del Presidente del TAR per la Campania, sede di Napoli, n. 12 del 2020 all'art. 2, dopo aver previsto che "il decreto sarà emanato nel rispetto dei termini di cui all'articolo 55, comma 5, del codice del processo amministrativo, salvo che non risulti formulata istanza di cui all'articolo 56, comma 1 ", aggiunge che "per i ricorsi per i quali sia già stata disposta la fissazione ad una camera di consiglio e siano già stati spediti i relativi avvisi, a fini di garanzia di pienezza del contraddittorio, si attenderanno le ore 12.00 del giorno di calendarizzazione della camera di consiglio di assegnazione".

Il Giudice delegato evidenzia tuttavia che, a quella data, i termini dilatori di cui all'art. 55, comma 5, c.p.a. non risultavano rispettati rispetto ai motivi aggiunti sopraggiunti, il che ha imposto l'attesa del decorso del termine stesso.

(18)

Il T.a.r. per il Molise si pronuncia sul ricovero di pazienti dimessi dalle strutture ospedaliere solo in presenza di risultato negativo al tampone.

[T.a.r. per il Molise, decreto monocratico 30 marzo 2020, n. 62 – Pres. ed Est. Silvestri](#)

Devono essere sospesi i provvedimenti della Azienda Sanitaria nella parte in cui, immotivatamente, dispongono il ricovero presso una struttura privata accreditata residenziale di una paziente proveniente dal Molise senza aver disposto preventivamente il tampone di controllo per verificare che la paziente medesima non sia affetta da coronavirus.

Ha chiarito il decreto che i provvedimenti della Azienda Sanitaria Regionale non sono sorretti da una valida motivazione che giustifichi il diverso trattamento previsto per i pazienti residenti nella regione Molise rispetto a quelli residenti in altre regioni, laddove solo per il trasferimento di questi ultimi presso le strutture regionali pubbliche e private accreditate è richiesto il preventivo tampone, mentre per i pazienti residenti in Molise è possibile il trasferimento sulla sola base della valutazione effettuata dai medici ospedalieri.

(19)

Il T.a.r. per la Sicilia, Catania, si pronuncia sulla attività di laboratorio per l'esecuzione di test diagnostici per Coronavirus effettuati in assenza di sintomi.

[T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione IV, decreto monocratico 27 marzo 2020, n. 235 – Pres. ed Est. Iannini](#)

Non va sospeso il provvedimento con il quale il Dipartimento di Prevenzione U.O.C. Igiene Ambienti di Vita dell'A.S.P. di Catania ha inibito ad una struttura privata accreditata la prosecuzione dell'attività di laboratorio relativa all'esecuzione di test diagnostici per Coronavirus effettuati in assenza di sintomi.

Il provvedimento ha inibito l'esecuzione di test diagnostici per Coronavirus perché effettuati in assenza di sintomi, sul rilievo che il test non appare

sostenuto da un razionale valore scientifico, in quanto non fornisce un'informazione indicativa ai fini clinici e potrebbe essere fuorviante per la popolazione; la negatività non è in grado di escludere l'infezione, pertanto questo dato porterebbe a far abbassare la guardia in un soggetto negativo, non facendo rispettare dallo stesso le disposizioni ministeriali con grave danno per la tutela della salute pubblica.

(20)

Il T.a.r. per la Puglia, Bari, si pronuncia sulla conversione della decisione cautelare monocratica speciale ex artt. 56 c.p.a. e 84, comma 1, d.l. n. 18 del 2020, in decisione collegiale ex art. 55 c.p.a.

[T.a.r. per la Puglia, Bari, sezione II, decreto monocratico 26 marzo 2020, n. 139 – Pres. ed Est. Adamo](#)

Ai sensi dell'art. 84, comma 1, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, i procedimenti cautelari pendenti nel lasso di tempo che va dal giorno 8 marzo al 15 aprile 2020 sono decisi con il rito di cui all'art. 56 c.p.a.; non può dunque essere accolta l'istanza del ricorrente di trattazione della domanda cautelare in esito alla camera di consiglio, secondo il rito ex art. 55 c.p.a., eventualmente previo "abbinamento" o rinvio della trattazione dell'istanza cautelare monocratica (risultante dalla conversione *ex lege*) alla trattazione in camera di consiglio.

Ha chiarito il decreto che l'art. 84, comma 1, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, recante "Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia amministrativa", ha stabilito che i procedimenti cautelari pendenti nel lasso di tempo che va dal giorno 8 marzo al 15 aprile 2020 sono decisi con il rito di cui all'articolo 56 del codice del processo amministrativo. Nella specie il ricorrente aveva però

dichiarato di non aver interesse alla decisione nelle forme di cui all'art. 56 c.p.a.

Ha però rilevato il decreto che le modalità procedurali di somministrazione della tutela giurisdizionale rientrano nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. Ha aggiunto che l'insieme delle misure cautelari previste dal citato art. 84 rappresenta una modalità di tutela che garantisce il diritto di difesa, sancito dall'art. 24 Cost., non meno delle forme ordinarie e che esso appare congruo e adeguato nel contesto dell'attuale situazione emergenziale.

Ha, infine, concluso che l'istanza cautelare rientra senz'altro nella disponibilità della parte, la quale può decidere se proseguire nella domanda proposta ovvero rinunziarvi, ma non chiedere che venga adottata una modalità di decisione diversa da quella indicata dal legislatore, chiedendo un rinvio che, ove concesso nel caso di specie, si tradurrebbe nella decisione collegiale di una domanda per la quale il legislatore ha invece stabilito la decisione monocratica.

Normativa ed altre novità di interesse

(21)

[DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 1 aprile 2020](#) Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale. (GU Serie Generale n. 88 del 02-04-2020).