



**Newsletter n. 15/2024 della Giustizia amministrativa
a cura dell'Ufficio del massimario**

Indice

Corte costituzionale

1. Corte cost., 19 aprile 2024, n. 65, sulla giurisdizione del giudice amministrativo sulle gare d'appalto bandite dalle Camere.

Corte di cassazione, sezioni unite civili

2. Cass. civ., sez. un., 5 aprile 2024 n. 9154, sulla giurisdizione in caso di domanda risarcitoria da mancata erogazione di contributi pubblici.

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

3. Cons. Stato, Ad. plen., 12 aprile 2024, n. 5, sull'accesso al fascicolo digitale da parte del terzo non costituito;
4. Cons. Stato, sez. V, 5 aprile 2024, n. 3164, sulla configurabilità dell'errore revocatorio nel caso di mancata pronuncia sulla richiesta di rinvio pregiudiziale;
5. Cons. Stato, sez. II, 5 aprile 2024, n. 3126, giudizio di appello ed integrazione del contraddittorio;
6. Cons. di Stato, sez. II, 4 aprile 2024 n. 3105, atto plurimo e sindacato giurisdizionale;

7. Cons. Stato, sez. IV, 29 marzo 2024, n. 2964, su un caso di mancato esercizio della *traslatio iudicii* e di conseguente autonoma decisione in punto di giurisdizione;
8. T.a.r. per la Calabria, sez. I, 16 aprile 2024, n. 284, sulla giurisdizione in caso di rilascio dell'alloggio occupato *sine titulo*;
9. T.a.r. per la Campania, sez. I, 15 aprile 2024, n. 2475, sulla perdita di legittimazione a ricorrere per le imprese che accettano le clausole di salvaguardia;
10. T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. III, 2 aprile 2024, n. 1256, sulla proroga delle concessioni balneari scadute e vigenti;
11. T.a.r. per il Veneto, sez. IV, 11 marzo 2024, n. 458, sulle condizioni per il risarcimento del danno ambientale.

Consiglio di Stato – Pareri

12. Cons. Stato, sez. I, parere 8 aprile 2024, n. 451, sull'inammissibilità del ricorso avverso atti *infra procedimentali*;
13. Cons. Stato, sez. I, parere 13 marzo 2024, n. 291, il Consiglio di Stato fa chiarezza sulle malattie da uranio impoverito e le relative cause di servizio.

Normativa e altre novità di interesse

14. Decreto legislativo 24 marzo 2024, n. 48 – Disposizioni correttive al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, di attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, che modifica il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il codice delle comunicazioni elettroniche (in G.U., serie generale, n. 87 del 13 aprile 2024).

Corte costituzionale

(1)

Sulla giurisdizione del giudice amministrativo sulle gare d'appalto bandite dalle Camere.

[Corte costituzionale, 19 aprile 2024, n. 65 – Pres. Barbera, Red. Viganò](#)

Va respinto il ricorso per conflitto di attribuzioni sollevato dalla Camera dei deputati contro le sentenze della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato che hanno riconosciuto la giurisdizione del giudice amministrativo sull'impugnativa dell'atto di esclusione di un'impresa da una gara d'appalto bandita dalla Camera. Infatti, l'esercizio dell'autodichia da parte degli organi costituzionali – in deroga ai principi, di rango costituzionale, che affidano la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi dei singoli alla giurisdizione civile o amministrativa – va riconosciuto nei soli limiti in cui ciò risulti necessario a consentire agli stessi organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali.

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

Corte di cassazione, sezioni unite civili

(2)

Sulla giurisdizione in caso di domanda risarcitoria da mancata erogazione di contributi pubblici.

Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 5 aprile 2024, n. 9154 - Pres. De Chiara, Est. Crucitti

Sussiste la giurisdizione del giudice ordinario sulla controversia avente ad oggetto la domanda di risarcimento del danno subito dal cittadino, in conseguenza del fatto che il comune non ha trasmesso, ovvero ha trasmesso con grave ritardo al Dipartimento della Protezione civile, la documentazione necessaria comprovante le spese sostenute dall'interessato per lavori di riparazione di fabbricati per civile abitazione, finanziati dalla l. n. 219 del 1981 e dalla successiva l. n. 12 del 1988, così determinando il diniego della p.a. di rimborso dell'IVA. Infatti, in tal caso: a) dal quadro normativo-regolamentare di riferimento, si evince che i presupposti e le modalità di erogazione del contributo sono determinati direttamente dalla legge, senza alcun profilo valutativo-discrezionale della p.a.; b) la situazione dei richiedenti il contributo – i quali si dolgono, nella sostanza, della condotta imperita del comune quale causa del danno lamentato – va ricondotta, per tale ragione, alla sfera dei diritti soggettivi, con conseguente affermazione della giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda del risarcimento del danno ingiusto subito.

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

(3)

Sull'accesso al fascicolo digitale da parte del terzo non costituito.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, ordinanza 12 aprile 2024, n. 5 – Pres. Maruotti, Est. Simeoli

L'art. 17, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2021, che consente l'accesso al fascicolo digitale, previa autorizzazione del giudice, a coloro che intendano intervenire volontariamente nel processo, non si pone in contrasto con la disciplina primaria, non alterando i presupposti e le condizioni dell'istituto processuale dell'intervento, i quali restano disciplinati dagli articoli 28, 50, 51, 97, 102, comma 2, 109, comma 2, c.p.a.; la facoltà di accesso al fascicolo, infatti, è funzionale al diritto di difesa, perché consentire al terzo unicamente la possibilità di intervenire «al buio» – oltre che non rispondere a canoni deflattivi e di ordinato svolgimento del contenzioso – si tradurrebbe in una ingiustificata ed eccessiva restrizione del diritto di difesa di chi aspira a conoscere gli atti di un processo in cui non è stato evocato. Inoltre, la norma in questione non viola la disciplina in materia di protezione dei dati personali, atteso che, in base al diritto dell'Unione europea, il divieto di trattamento non opera se «è necessario per accertare, esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria o ogniqualvolta le autorità giurisdizionali esercitino le loro funzioni giurisdizionali».

Rimane inteso che: i) l'accesso al fascicolo non incide in alcun modo sulle statuizioni del giudice chiamato a decidere sulla ritualità ed ammissibilità di un eventuale futuro intervento nel processo; ii) l'interesse all'accesso al fascicolo non deve essere emulativo o pretestuoso; iii) la decisione sulla richiesta può essere presa dal presidente della sezione, se il giudizio non è ancora devoluto al collegio, ovvero a quest'ultimo; iv) è possibile che il presidente o il collegio, prima di decidere sull'accesso al fascicolo, attivino il contraddittorio con le parti del giudizio; v) al momento della autorizzazione devono essere prese le misure utili a tutelare la riservatezza delle parti e dei terzi presenti in giudizio; vi) la decisione sulla richiesta di accesso al fascicolo, non dando luogo ad un incidente del processo, non è impugnabile.

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

(4)

Sulla configurabilità dell'errore revocatorio nel caso di mancata pronuncia sulla richiesta di rinvio pregiudiziale.

[Consiglio di Stato, sezione V, 5 aprile 2024, n. 3164 – Pres. Lotti, Est. Barreca](#)

Se il giudice nazionale di ultima istanza non può essere obbligato dalle parti “a presentare una domanda di rinvio pregiudiziale”, è tuttavia obbligato a pronunciarsi sulla richiesta di rinvio e, nel caso in cui ritenga di non rinviare, a motivare sul difetto di rilevanza o sulle altre ragioni di esonero dall'obbligo di rinvio, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia EU. In definitiva, si può affermare che in ragione del “sistema di cooperazione tra la Corte di giustizia UE e i giudici nazionali” di cui prima all'art. 177 e ora all'art. 267 T.F.U.E., terzo paragrafo, nonché dell'evoluzione dell'ordinamento europeo, il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato di cui all'art. 112 c.p.c. va riferito anche all'istanza di rinvio pregiudiziale esplicitamente avanzata dalle parti, in specie dinanzi al giudice di ultima istanza. L'omissione di pronuncia sull'istanza di rinvio pregiudiziale è quindi, sotto questo profilo, equiparabile all'omessa pronuncia su domanda o eccezione di parte, con la conseguenza che anche a tale fattispecie sono applicabili i principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa sulla rilevanza del processo causale che ha determinato l'omessa pronuncia e sulle condizioni che consentono di fare valere l'omissione di pronuncia non *ex se*, ma come risultato di un vizio dovuto ad errore di fatto revocatorio. Pertanto, anche per l'istanza di rinvio pregiudiziale, l'errore revocatorio è configurabile in ipotesi di omessa pronuncia, purché risulti evidente dalla lettura della sentenza che in nessun modo il giudice ha preso in esame l'istanza medesima: si deve trattare, in altri termini, di una totale mancanza di esame e/o valutazione dell'istanza.

Sui rapporti tra rinvio pregiudiziale e responsabilità del giudice, Cons. Stato, sez. IV, ord. 21 marzo 2024, n. 2789, oggetto di News UM n. 36/2024.

(5)

Giudizio di appello ed integrazione del contraddittorio.

[Consiglio di Stato, sezione II, ordinanza 5 aprile 2024, n. 3126 - Pres. Saltelli, Est. Manzione](#)

Il giudice di appello, che non ritenga il gravame manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato, può disporre per la prima volta l'integrazione del contraddittorio.

La decisione *de qua* non preclude minimamente le facoltà e le eventuali scelte difensive dei controinteressati che, all'esito della *vocatio in iudicium*, possono pur sempre censurare motivatamente la preclusa partecipazione al procedimento di primo grado, seppure definito con sentenza di contenuto totalmente favorevole agli stessi, rivendicando una diversa lettura delle norme *de quibus*.

(6)

Atto plurimo e sindacato giurisdizionale.

[Consiglio di Stato, sezione II, 4 aprile 2024 n. 3105, Pres. Saltelli, Est. Manzione](#)

L'ordinamento contempla la categoria degli atti a contenuto plurimo, caratterizzati da un'unitarietà solo formale, non anche sostanziale, scindibili in molteplici atti, diversi per oggetto, non necessariamente in relazione ai soggetti cui si rivolgono. Una simile esplicazione dell'agire amministrativo risponde ai fondamentali canoni di economicità e di efficacia di cui all'art. 1, comma 1, della l. 7 agosto 1990, n. 241, potendosi per tal via (analogamente a quanto avviene attraverso la conferenza di servizi) tramite unico ed organico atto sintetizzare valutazioni e incidere su situazioni tra loro funzionalmente intrecciate, ancorché teleologicamente distinte.

Il giudice amministrativo, nell'esercizio del sindacato giurisdizionale su un atto a contenuto plurimo, deve dapprima esprimersi sulla compatibilità della compresenza di ogni singolo atto in quello che li riunisce e successivamente sulla correttezza di ciascuno di essi in relazione alla mantenuta possibilità di esplicitare le proprie potenzialità, senza doverle obbligatoriamente ricavare dai contenuti degli altri.

Tale compatibilità deve essere apprezzata anche con riferimento al principio della necessaria chiarezza e intellegibilità degli atti amministrativi, atteso che quanto più numeroso e variegato è il contenuto di un provvedimento, tanto maggiore deve essere lo sforzo di renderlo intellegibile al destinatario.

(7)

Su un caso di mancato esercizio della *traslatio iudicii* e di conseguente autonoma decisione in punto di giurisdizione.

[Consiglio di Stato, sez. IV, 29 marzo 2024, n. 2964 – Pres. f.f. Lamberti, Est. Tagliasacchi](#)

La scelta processuale di un ricorrente di non impugnare una sentenza del giudice ordinario che aveva dichiarato la sua domanda inammissibile per difetto di giurisdizione e di non riproporre, nel termine di tre mesi, la domanda davanti al giudice amministrativo, indicato dal medesimo tribunale quale giudice munito di giurisdizione, rinunciando pertanto alla facoltà di avvalersi del meccanismo della *traslatio iudicii*, instaurando invece un giudizio del tutto autonomo, non può comportare l'effetto di privare il giudice amministrativo del potere/dovere di decidere la questione di giurisdizione, senza che possa trovare applicazione l'art. 11, comma 3, c.p.a. sul conflitto di giurisdizione.

Si deve ritenere che, nel caso di domanda di un privato contro una pubblica amministrazione volta a conseguire la condanna ad un *facere* specifico, non ravvisandosi profili di spendita di poteri pubblicistici, la giurisdizione sia del

giudice ordinario (nel caso di specie si trattava di un'attività di mero *facere* materiale concernente l'attività di ampliamento, manutenzione ed eventuale sostituzione di un collettore fognario secondo le regole tecniche e in conformità a canoni di diligenza e prudenza).

(8)

Sulla giurisdizione in caso di rilascio dell'alloggio occupato *sine titulo*.

[T.a.r. per la Calabria, Reggio Calabria, sezione I, ordinanza 16 aprile 2024, n. 284 – Pres. Criscenti, Est. Caudullo](#)

Sussiste la giurisdizione del giudice ordinario sulla controversia attinente alla pretesa della p.a. al rilascio dell'alloggio da parte degli asseriti occupanti "senza titolo", i quali a loro volta oppongono il diritto al subentro nel rapporto concessorio, qualunque sia il titolo più o meno plausibilmente opposto in ricorso (successione, subentro per vincolo di coabitazione familiare e/o assistenziale, subentro per esercizio di fatto delle prerogative del conduttore, quali il pagamento del canone e delle utenze, sanatoria), contrapponendosi all'atto amministrativo un diritto soggettivo al mantenimento della situazione di vantaggio.

(9)

Sulla perdita di legittimazione a ricorrere per le imprese che accettano le clausole di salvaguardia.

[T.a.r. per la Campania, sezione I, 15 aprile 2024, n. 2475 – Pres. ed Est. Palliggiano](#)

Le clausole di salvaguardia inserite nei contratti stipulati con le strutture private accreditate sono legittime e non risultano in contrasto con il diritto di difesa, atteso che esse tutelano il preminente interesse al contenimento della

spesa per la sanità pubblica; per gli operatori privati si pone unicamente l'alternativa se accettare le condizioni derivanti da esigenze programmatiche e finanziarie pubbliche (e dunque il budget assegnato alla propria struttura), restando nel campo della sanità pubblica, oppure se collocarsi esclusivamente nel campo della sanità privata, in regime di libera concorrenza, accettando il rischio d'impresa connesso alle normali dinamiche competitive del mercato. Pertanto, la sottoscrizione del contratto priva il soggetto aderente della legittimazione ad impugnare gli atti di determinazione dei tetti di spesa, anche successivi alla clausola stessa, con conseguente inammissibilità del ricorso.

(10)

Sulla proroga delle concessioni balneari scadute e vigenti.

[T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, 2 aprile 2024, n. 1256 - Pres. Lento, Est. Fichera](#)

Premesso che quanto stabilito in punto di diritto dalle decisioni dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 17 e 18 del 9 novembre 2021, pur essendo stata solo la seconda annullata dalla Corte di cassazione con rinvio per motivi processuali, è ancora valido nella parte in cui è stata affermata l'incompatibilità con il diritto europeo delle disposizioni legislative recanti proroghe automatiche delle concessioni demaniali, va ribadito l'obbligo di diretta non applicazione della normativa interna e, da ultimo, del decreto assessoriale della Regione Siciliana n. 1784 del 30 dicembre 2023, secondo cui "...nelle more del perfezionamento della disciplina statale di recepimento delle indicazioni eurounitarie in materia, il termine di durata delle concessioni demaniali marittime nel territorio della Regione Siciliana la cui scadenza sia attualmente fissata alla data del 31 dicembre 2023, è differito *ope legis* alla data del 31 dicembre 2024" –, che vanno dunque considerati come *tamquam non essent*, ricordandosi, tuttavia, che i principi affermati dall'Adunanza plenaria si applicano solo alle

“proroghe” delle concessioni demaniali marittime e, pertanto, non risultano estensibili analogicamente anche alle concessioni aventi una originaria scadenza che superi il termine del 31 dicembre 2023, così come agli eventuali ampliamenti di quest’ultime, i quali non costituiscono, a rigore, delle proroghe.

(11)

Sulle condizioni per il risarcimento del danno ambientale.

[T.a.r. per il Veneto, sezione IV, 11 marzo 2024, n. 458 – Pres. Raiola, Est. Mielli](#)

L’operatore che abbia causato un danno ambientale nello svolgimento delle attività pericolose di cui all’allegato 5 alla parte sesta del d.lgs. n. 152 del 2006, ai sensi del combinato disposto delle norme di cui agli articoli 242, 244, 298 *bis*, della parte sesta comma 1, lett. a), e 311, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, è obbligato a eseguire la bonifica delle matrici ambientali inquinate, secondo un criterio di imputazione di tipo oggettivo, in base al quale l’amministrazione è tenuta a provare l’evento della contaminazione e, secondo il principio del “più probabile che non”, l’esistenza di un nesso causale tra la condotta attiva o omissiva dell’operatore e l’inquinamento riscontrato, senza essere tenuta a dimostrare l’elemento soggettivo del dolo o della colpa. In questi casi, con un’inversione dell’onere della prova, l’operatore può far valere all’amministrazione, fornendone la dimostrazione rigorosa nel corso del procedimento amministrativo, l’eventuale sussistenza delle cause di esonero di responsabilità previste dall’art. 308, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 che corrispondono a quelle previste dall’art. 8, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2004/35/CE, e può altresì impugnare in sede giurisdizionale l’eventuale ordine di bonifica deducendo che è stato adottato senza tener adeguatamente conto delle circostanze dedotte. Invece nel caso di attività non pericolose non comprese tra quelle contemplate dall’allegato 5 alla parte sesta del d.lgs. n. 152 del 2006,

l'amministrazione, nell'individuare il responsabile dell'inquinamento destinatario dell'ordine di bonifica, ai sensi del combinato disposto delle norme di cui agli articoli 242, 244, 298-*bis* della parte sesta, comma 1, lett. b), e 311, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, deve provare non solo in termini oggettivi l'evento della contaminazione e, secondo il principio del "più probabile che non", l'esistenza di un nesso causale tra la condotta attiva o omissiva dell'operatore e l'inquinamento riscontrato, ma anche l'elemento soggettivo del dolo o della colpa.

Consiglio di Stato – Pareri

(12)

Sull'inammissibilità del ricorso avverso atti infra procedurali.

[Consiglio di Stato, sezione I, parere 8 aprile 2024, n. 451, Pres. Poli, Est. Vaccaro](#)

E' inammissibile il ricorso proposto avverso la determinazione che sospende, ex art. 1393, comma 1, d.lgs. n. 66 del 2010, il procedimento disciplinare di stato a carico di un militare per acquisire gli esiti di quello penale presupposto venendo in rilievo un atto infra procedimentale privo di effetti lesivi.

(13)

Il Consiglio di Stato fa chiarezza sulle malattie da uranio impoverito e le relative cause di servizio.

[Consiglio di Stato, sezione I, parere 13 marzo 2024, n. 291 – Pres. Poli, Est. Ciuffetti](#)

Il legislatore non ha stabilito alcuna presunzione in merito alla tipizzazione del rischio di cui alla speciale elargizione per le vittime di esposizione all'uranio impoverito. Infatti, se il militare non è tenuto a dimostrare l'esistenza di un nesso eziologico fra esposizione all'uranio impoverito (o ad altri metalli pesanti) e neoplasia, egli deve però dimostrare di aver affrontato *"particolari condizioni ambientali od operative"*, connotate da un carattere *"straordinario"* rispetto alle forme di ordinaria prestazione del servizio, che siano *"la verosimile causa di un'infermità"*. Conclusioni diverse risultanti da perizie, relazioni e/o certificazioni mediche di parte non sono idonee, di norma, a confutare l'attendibilità del giudizio tecnico del comitato, atteso che le valutazioni mediche formulate da organi sanitari diversi da quelli dell'amministrazione non hanno rilevanza per quest'ultima quando risultino in contrasto con i referti emessi dagli organi tecnici della stessa Amministrazione. Dunque, per porre in discussione il parere del comitato di verifica di esclusione della causalità di servizio occorre una riconducibilità effettiva e comprovata dell'infermità, almeno in termini di concausalità, al servizio svolto, non essendo sufficiente, a tale fine, la mera 'possibile' valenza patogenetica del servizio prestato, ma, di contro, è necessaria la puntuale verifica, connotata da certezza o da alto grado di credibilità logica e razionale, della valenza del servizio prestato quale fattore eziologicamente assorbente o, quanto meno, preponderante nella genesi della patologia. Ai fini del riconoscimento della causa di servizio, è infatti necessario che l'attività lavorativa possa con certezza ritenersi concausa efficiente e determinante della patologia lamentata, non potendo farsi ricorso a presunzioni di sorta e non trovando applicazione, diversamente dalla materia degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, la regola contenuta nell'art. 41 c.p., per cui il rapporto causale tra evento e danno è governato dal principio dell'equivalenza delle condizioni. Elementi di fatto quali la latenza dell'uranio impoverito e l'insorgenza di patologie decorsi dodici anni dalla partecipazione ad una missione internazionale nella quale l'interessato era stato adibito a mansioni interne, non consentono di affermare la sussistenza del nesso causale tra servizio svolto e patologia, nemmeno alla luce degli esiti delle indagini effettuate dalle commissioni

parlamentari di inchiesta nella materia, succedutesi nel tempo, che non sono *ex se* dirimenti a configurare il nesso causale fra esposizione all'uranio impoverito e patologie tumorali dell'apparato linfatico. (Nel caso all'esame del Consiglio di Stato, peraltro, sebbene la patologia assodata dal comitato di verifica fosse di natura cardiologica, tutto il gravame era incentrato sulla asserita presenza di una neoplasia).

Normativa e altre novità di interesse

(14)

[Decreto legislativo 24 marzo 2024, n. 48](#) - Disposizioni correttive al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, di attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, che modifica il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il codice delle comunicazioni elettroniche (in G.U., serie generale, n. 87 del 13 aprile 2024).