

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Azione risarcitoria – Passaggio in giudicato della sentenza amministrativa – Decorrenza del termine.

C.G.A., Sez. giurisd., 27 luglio 2023, n. 488

“[...] Nell’ambito di una più generale ricostruzione del sistema, esso – per quanto concerne il momento del passaggio in giudicato della sentenza amministrativa (coincidente con il dies a quo del qui controverso termine decadenziale ex art. 30, comma 5, c.p.a., entro cui può proporsi la domanda risarcitoria) – risulta articolato come segue:

a) la proposizione della revocazione ordinaria, essendo un mezzo di impugnazione ordinaria, è ostativa alla immediata formazione del giudicato sulla sentenza revocanda, il quale dunque si forma con la pubblicazione della decisione di inammissibilità della revocazione (ossia, nella specie, il 16 novembre 2020, anziché il 27 dicembre 2017, come postulato dal T.a.r.) allorché, come si è detto per il caso in esame, tale ultima sentenza non sia passibile di ricorso per cassazione;

b) né, a prolungare di sei mesi tale termine, soccorre l’art. 107, comma 1, c.p.a., perché avverso la declaratoria di inammissibilità della revocazione non è ammesso il ricorso in cassazione, non potendosi configurare da parte di tale sentenza una violazione dei limiti esterni della giurisdizione [...];

c) ne deriva che le sentenze del Consiglio di Stato [...] passano in giudicato, nei vari possibili casi:

c.1) con lo spirare dei termini per proporre il ricorso per cassazione o la revocazione ordinaria, ove non proposti;

c.2) con la pubblicazione della sentenza che dichiara inammissibile il ricorso per revocazione (ed è questo il caso che, come si è già detto, ricorre nella specifica vicenda qui in trattazione);

c.3) il giorno in cui spirano i termini del ricorso per cassazione avverso la sentenza resa nel giudizio di revocazione, ove esso, avendo positivamente superato la fase rescindente e dunque revocato la sentenza gravata, abbia deciso in qualsiasi senso il c.d. giudizio rescissorio: è solo a tale ipotesi che si riferisce, ove correttamente inteso, l’art. 107, comma 1, c.p.a.;

d) tutta questa casistica, a ben vedere, neppure implica una sostanziale differenza tra revocazione ordinaria e straordinaria, poiché:

d.1) anche per quest’ultima, invero, superata positivamente la fase rescindente e rimosso così il giudicato che si era formato, la decisione sulla revocazione resa in esito alla fase c.d. rescissoria riapre – analogamente al caso di cui alla superiore lettera c.3) – il termine per il ricorso in cassazione ex art. 107, comma 1, c.p.a.; nonché, ove la decisione rescissoria sia favorevole anche nel merito, altresì il termine di 120 giorni ex art. 30, comma 5, c.p.a., per proporre la domanda risarcitoria;

d.2) viceversa, la declaratoria di inammissibilità della revocazione – sia straordinaria, sia ordinaria – tiene ferma la data di formazione del giudicato (e, quindi, quello di decorrenza del termine ex art. 30, comma 5, c.p.a.):

d.2.1) alla data della già avvenuta formazione del giudicato, per quella straordinaria;

d.2.2) alla data della declaratoria di inammissibilità della revocazione, per quella ordinaria;

d.2.3) salvo che, in ambo tali ipotesi, sia stato già proposto autonomamente il ricorso per cassazione, nel rispetto dei termini per esso previsti, comportando esso che il giudicato si vada a formare (non sulla decisione della revocazione, bensì) sulla decisione, ove successiva, della Corte di Cassazione [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell’Azienda Sanitaria Provinciale di Catania e dell’Assessorato Regionale della Salute;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell’udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2023, il consigliere Michele Pizzi e uditi per le parti l’avvocato Emilio Salvatore Castorina, l’avvocato Giuseppe Foti e l’avvocato Antonino Ravi;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, notificato il 17 maggio 2021 e depositato il 24 maggio 2021, il dott. Carmelo Di Stefano, nella qualità di amministratore unico e legale rappresentante di La Ricerca Bio-Clinica del Dott. Carmelo di Stefano & C. s.a.s., nonché quale socio accomandatario della medesima società, esponeva:

- di essere socio accomandatario ed amministratore unico del laboratorio di analisi “*La Ricerca Bioclinica del dott. Carmelo Di Stefano & C. s.a.s.*”, struttura accreditata con il servizio sanitario regionale per la branca di medicina di laboratorio;

- di aver proposto, innanzi al T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, un ricorso per l’annullamento: *i)* del provvedimento del Commissario straordinario dell’Azienda sanitaria provinciale di Catania, con il quale era stata disposta la revoca degli atti autorizzativi per gestire e tenere in esercizio il laboratorio in questione; *ii)* della presupposta nota dell’A.S.P. di Catania, con la quale il Commissario straordinario ne aveva in precedenza sospeso l’attività, sia a carico del servizio sanitario regionale, sia in regime libero-professionale;;

- di aver impugnato, con successivo ricorso per motivi aggiunti, il provvedimento regionale di revoca dell’accreditamento;

- che il T.a.r. aveva respinto il ricorso;
- di aver proposto appello e che, nel relativo giudizio, l'A.S.P. di Catania non si era costituita;
- che l'appello era stato accolto dal C.g.a.r.s. con sentenza n. 246 del 24 maggio 2017, che aveva annullato gli atti impugnati;
- che l'Azienda sanitaria provinciale di Catania aveva proposto ricorso per revocazione avverso la predetta sentenza di secondo grado, ai sensi dell'art. 395, comma 1, n. 4, c.p.c., per non aver il giudice d'appello rilevato il difetto di integrità del contraddittorio a causa della irrituale notificazione dell'appello;
- che il ricorso per revocazione era stato respinto dal C.g.a.r.s. con sentenza n. 1046 del 16 novembre 2020;
- che *“la sospensione dell'attività del Laboratorio di analisi ricorrente, che è derivata dai citati provvedimenti Aziendali e Assessoriali annullati dal C.G.A. abbia arrecato notevoli danni di natura patrimoniale e non patrimoniale alla società”* (pag. 3 del ricorso).

2. Il ricorrente, pertanto, agiva ai sensi dell'art. 30 c.p.a., chiedendo il risarcimento dei danni subiti in proprio e dal laboratorio di analisi del quale è socio accomandatario e legale rappresentante, a seguito dell'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa, accertato dal C.g.a.r.s. con sentenza n. 246 del 24 maggio 2017, a sua volta oggetto di impugnazione mediante ricorso per revocazione proposto dall'Azienda sanitaria provinciale di Catania, e respinto dal C.g.a.r.s. con sentenza n. 1046 del 16 novembre 2020.

3. Nel giudizio di primo grado si costituivano l'Assessorato regionale della Salute e l'Azienda sanitaria provinciale di Catania, chiedendo il rigetto del ricorso ed eccependone, in via preliminare, la tardività (cfr. pag. 2 della memoria dell'A.s.p. di Catania depositata in primo grado il 28 marzo 2022).

4. Il T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con la gravata sentenza n. 1302 del 2022, ha:

a) dichiarato il ricorso irricevibile per tardività della notifica, avvenuta in data 17 maggio 2021, oltre il termine di centoventi giorni dal passaggio in giudicato della favorevole sentenza d'appello n. 246 del 24 maggio 2017, ritenendo non rilevante – ai fini dell'invocata posposizione della decorrenza del termine per proporre la domanda risarcitoria ex art. 30, comma 5, c.p.a. – *“la successiva proposizione di un mezzo di impugnazione “straordinario” (peraltro ad opere di un soggetto diverso dal ricorrente) come la revocazione, evento che si profila come incerto nell'an e nel quando dopo il passaggio in giudicato della sentenza di appello e che rimetterebbe in termini, sine die, sul crinale risarcitorio, chiunque avesse ottenuto una pronuncia positiva”*;

b) compensato le spese di lite.

5. Con ricorso in appello notificato il 13 giugno 2022 e depositato in pari data, il dott. Carmelo Di Stefano, nella qualità di amministratore unico e legale rappresentante di La Ricerca Bio-Clinica del

Dott. Carmelo di Stefano & C. s.a.s., nonché quale socio accomandatario della medesima società, ha impugnato la predetta sentenza del T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, n. 1302 del 2022, criticando la declaratoria di irricevibilità del ricorso di primo grado (pagine da 5 a 12 dell'appello), e riproponendo la domanda risarcitoria articolata in prime cure (pagine da 13 a 29 dell'appello).

5.1. In particolare l'appellante ha lamentato:

i) la nullità della sentenza per violazione dell'art. 111, comma 6, Cost., degli articoli 132, comma 2, n. 4, e 395, comma 1, n. 4, c.p.c., degli articoli 88, comma 2, lett. d), e 106 c.p.a.. motivazione non compatibile con il minimo costituzionale, trattandosi di motivazione *“del tutto apparente”* (pag. 5 dell'appello), e considerato che la revocazione ai sensi dell'art. 395, comma 1, n. 4, c.p.c. *“costituisce un mezzo di impugnazione ordinario, che impedisce il passaggio in giudicato della sentenza contestata per errore di fatto”* (pag. 6 dell'appello);

ii) la violazione degli articoli 91, 92, comma 3, 106, comma 1, e 107, comma 1, c.p.a., degli articoli 324 e 395, comma 1, n. 4, c.p.c., dell'art. 111, comma 8, della Costituzione, violazione dei principi generali del processo in tema di impugnazione e di formazione del giudicato, anche in relazione all'art. 39 c.p.a., in quanto, ai fini del passaggio in giudicato della sentenza del C.g.a.r.s. n. 246 del 2017, si sarebbe dovuto attendere il decorso del termine di sei mesi per l'eventuale ricorso per cassazione, ai sensi dell'art. 107, comma 1, c.p.a., avverso la sentenza del C.g.a.r.s. n. 1046 del 16 novembre 2020 di rigetto del ricorso per revocazione, con la conseguenza che: *i)* la predetta sentenza del C.g.a.r.s. n. 246 del 2017 sarebbe passata in giudicato il 16 maggio 2021 (sei mesi decorrenti dal 16 novembre 2020); *ii)* da tale ultima data del 16 maggio 2021 *“sono iniziati a decorrere i 120 giorni utili per l'esperimento dell'azione risarcitoria, la cui scadenza, dunque, cadeva il 16 ottobre 2021 [...]”* (pag. 10 dell'appello).

6. Nel presente giudizio si sono costituiti l'Assessorato regionale della salute e l'Azienda sanitaria provinciale di Catania, rispettivamente con atti di costituzione del 27 giugno e del 7 luglio 2022, chiedendo il rigetto dell'appello.

7. L'Assessorato regionale della salute e l'Azienda sanitaria provinciale di Catania hanno poi illustrato le proprie difese con memorie rispettivamente depositate il 27 dicembre 2022 ed il 5 gennaio 2023.

8. L'appellante ha replicato con memoria del 17 gennaio 2023, insistendo per l'accoglimento del gravame.

9. All'udienza pubblica dell'8 febbraio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

10. L'appello è infondato.

10.1. Infatti:

a) il T.a.r. – a differenza di quanto sostenuto dall'appellante – ha chiaramente indicato le ragioni giuridiche a sostegno della declaratoria di irricevibilità della domanda risarcitoria, facendo riferimento al termine decadenziale di centoventi giorni decorrenti dal passaggio in giudicato della sentenza

pronunciata nel giudizio di annullamento, ai sensi dell'art. 30, comma 5, c.p.a., non venendo quindi in rilievo alcuna ipotesi di “*motivazione apparente*”;

b) a prescindere dalla distinzione tra mezzi di revocazione ordinari e straordinari, si deve comunque rilevare che:

b.1) è pur vero che, ai sensi dell'art. 107, comma 1, c.p.a., “*contro la sentenza emessa nel giudizio di revocazione sono ammessi i mezzi di impugnazione ai quali era originariamente soggetta la sentenza impugnata per revocazione*”, con la conseguenza che, ragionando astrattamente, avverso le sentenze pronunciate, in sede di revocazione, dal Consiglio di Stato e dal C.g.a.r.s. sono teoricamente esperibili l'opposizione di terzo ed il ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione; tuttavia è anche vero però che, ai fini della concreta esperibilità del ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, occorre interpretare l'articolo 107, comma 1, c.p.a. in combinato disposto con la preclusione stabilita dall'articolo 9, comma 1, secondo periodo, c.p.a., ove si prevede che il difetto di giurisdizione, nei giudizi di impugnazione, “*è rilevato se dedotto con specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo implicito o esplicito, ha statuito sulla giurisdizione*”;

b.2) non risulta che, nel presente caso, avverso la sentenza del T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, n. 1211 del 2015 (che respinse il ricorso demolitorio proposto dall'attuale appellante) fosse stata proposta alcuna questione in punto di giurisdizione ai sensi del predetto 9 c.p.a., con la conseguenza che la successiva sentenza di questo C.g.a.r.s. n. 246 del 2017 (che accolse l'appello annullando i provvedimenti impugnati e che, per l'appunto, non pronunciò con riguardo ad alcuna questione in punto di giurisdizione) non avrebbe potuto comunque essere impugnata con ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, in quanto tale questione non fu oggetto di quel giudizio d'appello;

b.3) visto che la sentenza di questo C.g.a.r.s. n. 246 del 2017 non avrebbe potuto essere impugnata, per le ragioni esposte, con ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, tale rimedio impugnatorio non avrebbe potuto essere esperito nemmeno con riguardo alla successiva sentenza di questo C.g.a.r.s. n. 1046 del 2020 pronunciata in sede di revocazione, stante il parallelismo tra i mezzi di impugnazione delineato dall'art. 107, comma 1, c.p.a.;

b.4) tale conclusione – preclusiva, in determinati casi, del ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione – vale *a fortiori* nelle ipotesi in cui (come appunto nel caso di specie) il giudizio di revocazione si è concluso con una sentenza che, lungi dall'affrontare il merito della controversia, si è limitata alla fase rescindente, dichiarando inammissibile il ricorso per revocazione (come appunto stabilito dalla sentenza di questo C.g.a.r.s. n. 1046 del 2020);

c) di conseguenza la citata sentenza di questo C.g.a.r.s. n. 1046 del 16 novembre 2020, che ha dichiarato inammissibile il ricorso per revocazione, non potendo essere impugnata – per le ragioni esposte – con

ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, è passata in giudicato il giorno stesso della sua pubblicazione avvenuta il 16 novembre 2020, con contestuale passaggio in giudicato, altresì, della sentenza di questo C.g.a.r.s. n. 246 del 2017;

d) è pertanto corretta la declaratoria di irricevibilità, per tardività della notifica ai sensi dell'art. 30, comma 5, c.p.a., della domanda risarcitoria introdotta con ricorso di primo grado notificato il 17 maggio 2021, oltre il termine di decadenza di centoventi giorni decorrenti dal passaggio in giudicato della sentenza di questo Consiglio di giustizia amministrativa n. 246 del 2017, passata in giudicato il 16 novembre 2020, contestualmente al passaggio in giudicato della sentenza di questo C.g.a.r.s. n. 1046 del 2020, pronunciata in sede di revocazione.

11. Nell'ambito di una più generale ricostruzione del sistema, esso – per quanto concerne il momento del passaggio in giudicato della sentenza amministrativa (coincidente con il *dies a quo* del qui controverso termine decadenziale ex art. 30, comma 5, c.p.a., entro cui può proporsi la domanda risarcitoria) – risulta articolato come segue:

a) la proposizione della revocazione ordinaria, essendo un mezzo di impugnazione ordinaria, è ostativa alla immediata formazione del giudicato sulla sentenza revocanda, il quale dunque si forma con la pubblicazione della decisione di inammissibilità della revocazione (ossia, nella specie, il 16 novembre 2020, anziché il 27 dicembre 2017, come postulato dal T.a.r.) allorché, come si è detto per il caso in esame, tale ultima sentenza non sia passibile di ricorso per cassazione;

b) né, a prolungare di sei mesi tale termine, soccorre l'art. 107, comma 1, c.p.a., perché avverso la declaratoria di inammissibilità della revocazione non è ammesso il ricorso in cassazione, non potendosi configurare da parte di tale sentenza una violazione dei limiti esterni della giurisdizione (cfr., in tal senso, Cass., S.U., 19 gennaio 2022, n. 1603, e, in termini ancor più espliciti, Cass., S.U., 12 febbraio 2014, n. 3200: giacché cassazione e revocazione costituiscono rimedi concorrenti, esperibili solo contro la decisione di merito, una diversa soluzione si tradurrebbe in un'indebita protrazione dei termini per l'impugnazione straordinaria; analogamente, cfr. anche Cass., S.U., 31 ottobre 2019, n. 28214; Cass., S.U., 17 settembre 2019, n. 23101; Cass., S.U., 4 aprile 2019, n. 9487; nonché Cass., S.U., 17 dicembre 2018, n. 32619);

c) ne deriva che le sentenze del Consiglio di Stato (anche alla stregua di Cass., S.U., 30 agosto 2019, n. 21869; Cass., S.U., 27 gennaio 2016, n. 1520; nonché Cass., S.U., 23 luglio 2014, n. 16754) passano in giudicato, nei vari possibili casi:

c.1) con lo spirare dei termini per proporre il ricorso per cassazione o la revocazione ordinaria, ove non proposti;

c.2) con la pubblicazione della sentenza che dichiara inammissibile il ricorso per revocazione (ed è questo il caso che, come si è già detto, ricorre nella specifica vicenda qui in trattazione);

c.3) il giorno in cui spirano i termini del ricorso per cassazione avverso la sentenza resa nel giudizio di revocazione, ove esso, avendo positivamente superato la fase rescindente e dunque revocato la sentenza gravata, abbia deciso in qualsiasi senso il c.d. giudizio rescissorio: è solo a tale ipotesi che si riferisce, ove correttamente inteso, l'art. 107, comma 1, c.p.a.;

d) tutta questa casistica, a ben vedere, neppure implica una sostanziale differenza tra revocazione ordinaria e straordinaria, poiché:

d.1) anche per quest'ultima, invero, superata positivamente la fase rescindente e rimosso così il giudicato che si era formato, la decisione sulla revocazione resa in esito alla fase c.d. rescissoria riapre – analogamente al caso di cui alla superiore lettera c.3) – il termine per il ricorso in cassazione ex art. 107, comma 1, c.p.a.; nonché, ove la decisione rescissoria sia favorevole anche nel merito, altresì il termine di 120 giorni ex art. 30, comma 5, c.p.a., per proporre la domanda risarcitoria;

d.2) viceversa, la declaratoria di inammissibilità della revocazione – sia straordinaria, sia ordinaria – tiene ferma la data di formazione del giudicato (e, quindi, quello di decorrenza del termine ex art. 30, comma 5, c.p.a.):

d.2.1) alla data della già avvenuta formazione del giudicato, per quella straordinaria;

d.2.2) alla data della declaratoria di inammissibilità della revocazione, per quella ordinaria;

d.2.3) salvo che, in ambo tali ipotesi, sia stato già proposto autonomamente il ricorso per cassazione, nel rispetto dei termini per esso previsti, comportando esso che il giudicato si vada a formare (non sulla decisione della revocazione, bensì) sulla decisione, ove successiva, della Corte di Cassazione.

12. Stante la conferma della declaratoria di irricevibilità del ricorso di primo grado, non si devono esaminare le doglianze articolate in prime cure e riproposte in appello.

13. In definitiva l'appello deve essere respinto.

14. Le spese di lite del presente giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 568/2022, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese di lite del presente grado di giudizio, liquidate in euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre s.g. e accessori di legge, in favore dell'Azienda sanitaria provinciale di Catania, e in euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre s.g. e accessori di legge, in favore dell'Assessorato regionale della Salute.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Pizzi, Consigliere, Estensore

Giuseppe Chinè, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere

Marco Mazzamuto, Consigliere

L'ESTENSORE

Michele Pizzi

IL PRESIDENTE

Ermanno de Francisco

IL SEGRETARIO