

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Consiglio di Stato - Sezione Quinta - Sentenza 24 luglio 2025, n. 6584.

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Revocazione per violazione del diritto eurounitario – Inammissibilità.

Il rimedio della revocazione non è ammissibile al di fuori dei casi tipizzati dal legislatore, fra i quali non rientra quello della violazione del diritto eurounitario da parte della sentenza revocanda. (1). In motivazione la sezione ha precisato che una diversa conclusione non può trarsi dalla sentenza della Corte di giustizia UE, sgrande sezione, 21 dicembre 2021, C-497/20 secondo cui il rimedio contro la violazione del diritto eurounitario (nella specie della direttiva 89/665/CEE e dell'articolo 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE) derivante dalla giurisprudenza del supremo giudice amministrativo consiste nell'obbligo, per ogni giudice amministrativo dello Stato membro interessato, di disapplicare tale giurisprudenza non conforme al diritto dell'Unione. La sezione ha aggiunto che il principio in rassegna è coerente con la tipicità ed eccezionalità dei casi di revocazione delle sentenze, come più di recente confermata dalla introduzione per via legislativa di innovative ipotesi revocatorie ad hoc, come quella avverso le decisioni dichiarate dalla Corte EDU contrarie alla CEDU (cfr. l'art. 391-quater c.p.c. che presuppone uno specifico pronunciamento della Corte EDU sul contenuto della sentenza revocanda e richiede specifici presupposti, fra cui il pregiudizio di «un diritto di stato della persona»).

(1) Conformi: Cons. Stato, VII, 29 dicembre 2022, n. 11560; Corte di giustizia UE, sez. IX, 7 luglio 2022, C-261/21.

Visti il ricorso per revocazione e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Città Metropolitana di Venezia e del Comune di Venezia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 luglio 2025 il Cons. Alberto Urso e preso atto del deposito della richiesta di passaggio in decisione senza la preventiva discussione, ai sensi del Protocollo d'intesa del 10 gennaio 2023, da parte degli avvocati Acerboni, Brusegan, Francario, Maretti, Gattamelata, Iannotta, Ongaro e Trento, il Collegio, senza discussione, trattiene in decisione la causa sulla base degli atti depositati;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio, la Brusutti s.r.l. ha chiesto la revocazione della sentenza n. 9713 del 2024 di questo Consiglio di Stato che ne ha respinto l'appello avverso la sentenza di primo grado con cui il Tar Veneto aveva solo parzialmente accolto il ricorso e tre motivi aggiunti della stessa Brusutti avverso il provvedimento del 25 gennaio 2023 della Città Metropolitana di Venezia (quale Ente di governo del trasporto pubblico locale - cd. "t.p.l." - del Bacino territoriale ottimale e omogeneo di Venezia) di affidamento mediante procedura di gara del servizio di t.p.l. di competenza della stessa Città Metropolitana per il collegamento tra Venezia e le località montane del bellunese e

del Trentino, con rettifica al contempo di precedente delibera che aveva previsto la proroga dell'affidamento in favore della medesima Brusutti, già assegnataria in via diretta del servizio.

Per quanto di rilievo, a fronte dell'accoglimento da parte del giudice di primo grado solo di alcune delle doglianze della ricorrente, contenute nei terzi motivi aggiunti, relative all'inadeguatezza dei documenti per l'affidamento diretto - con rigetto invece di quelle inerenti all'affidamento diretto in sé - la sentenza d'appello ha respinto l'impugnativa della stessa Brusutti avverso il rigetto di tali ultime censure, concernenti la decisione di assegnare il detto servizio di t.p.l. mediante procedura ad evidenza pubblica anziché a mezzo di affidamento diretto.

Nella presente sede, la ricorrente impugna dunque per revocazione la sentenza d'appello nella parte in cui ha confermato il rigetto delle censure proposte dalla Brusutti avverso la decisione dell'amministrazione di ricorrere a gara anziché ad affidamento diretto del servizio controverso.

2. Il vizio revocatorio invocato consisterebbe nella violazione da parte della sentenza d'appello del diritto eurounitario, circostanza questa che - a mente della sentenza del 21 dicembre 2021 resa dalla Cgue nella causa C-497/20, la quale avrebbe previsto quale rimedio per le sentenze di ultimo grado violative del diritto europeo la “*disapplicazione di tale giurisprudenza*” - sarebbe passibile di rimedio davanti al medesimo giudice mediante revocazione ex artt. 106 Cod. proc. amm. e 395 Cod. proc. civ. Nella specie, la sentenza sarebbe incorsa in una violazione del diritto europeo nel negare l'esistenza di una disciplina speciale per l'affidamento dei servizi t.p.l. sotto-soglia europea (qual è quello qui in rilievo), a norma dell'art. 5, par. 3 e 4, Regol. n. 1370/07/CE, che prevedono appunto la preferenza nei suddetti casi dell'affidamento diretto.

Allo stesso modo, il giudice d'appello avrebbe violato il diritto europeo nel ritenere che l'avviso di pre-informazione, di cui all'art. 7 Regol. n. 1370/2007, cit. (come interpretato dalla stessa Commissione europea), non serva a indagare *ex se* il mercato, ma solo a rendere conto degli elementi del futuro appalto, sicché erroneamente la sentenza revocanda avrebbe ritenuto che la mancata manifestazione d'interesse a seguito dell'avviso non costituisca ragione sufficiente per dar corso a un affidamento diretto del servizio.

Dal che i vizi della sentenza, causalmente determinanti il *decisum* e passibili di rimedio mediante revocazione.

A seguire, la ricorrente ripropone in sede rescissoria le doglianze già formulate in appello.

3. Resistono al ricorso il Comune di Venezia e la Città Metropolitana di Venezia, chiedendone la reiezione.

4. All'udienza pubblica del 10 luglio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è inammissibile.

1.1. Come noto, il ricorso per revocazione costituisce un'impugnazione che, anche nella sua forma cd. "ordinaria" (*i.e.*, di cui ai nn. 4 e 5 dell'art. 395 Cod. proc. civ.), è ammissibile nei soli casi tipizzati dalla legge; la ricorrente ne pretenderebbe per converso un'esperibilità anche al di fuori di tali casi, e segnatamente per l'ipotesi di (dedotta) violazione del diritto eurounitario da parte della sentenza revocanda.

A tal fine invoca, a sostegno dell'assunto, la sentenza del 21 dicembre 2021 della Cgue (causa C-497/20), laddove afferma la "disapplicazione" da parte del giudice interno della giurisprudenza contraria al diritto europeo.

Il che non è condivisibile né conducente.

1.1.1. Già dalla lettura della pronuncia della Cgue richiamata dalla ricorrente emerge il diverso significato del passo invocato.

Segnatamente, nel passaggio della sentenza richiamato e invocato dalla ricorrente, la Corte si riferisce a ben vedere al rimedio contro la violazione della direttiva n. 89/665 e dell'articolo 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE che sia derivante "*dalla giurisprudenza*" del supremo giudice amministrativo.

A tal fine, la stessa Corte indica il rimedio consistente nell'obbligo, per ogni giudice amministrativo dello Stato membro interessato, compreso lo stesso supremo giudice amministrativo, "*di disapplicare tale giurisprudenza non conforme al diritto dell'Unione*" (Cgue, 21 dicembre 2021, causa C-497/20, par. 79).

È evidente come la Corte si riferisca in tale passaggio non già alla violazione e al corrispondente rimedio in relazione alla *singola decisione giudiziale* (e, dunque, rispetto alla posizione dei singoli interessati da una tale decisione), bensì all'ipotesi di una violazione del diritto dell'UE derivante, in modo sistematico, dalla "*giurisprudenza*" del supremo giudice amministrativo: di qui il rimedio indicato in termini di "*disapplica[zione di] tale giurisprudenza non conforme al diritto dell'Unione*", e cioè, sostanzialmente, di necessario arresto, nell'evoluzione giurisprudenziale, della prassi interpretativa contraria al diritto eurounitario (cfr., coerentemente, anche il precedente par. 54 della sentenza: "*Qualora l'incompatibilità di una disposizione di diritto interno con il diritto dell'Unione tragga origine, più specificamente, nell'interpretazione di tale disposizione accolta da un giudice dello Stato membro interessato, occorre discostarsi da tale giurisprudenza*").

La prospettiva assunta, a ben vedere, è quella dei rapporti fra lo Stato membro e l'UE, e il rimedio indicato è coerente con tale prospettiva, coincidendo con l'obbligo di porre termine - da parte dello Stato membro, segnatamente dall'articolazione dello stesso specificamente coinvolta - al comportamento violativo del diritto eurounitario; tanto ciò è vero che la stessa Corte indica quale misura "*in caso di inosservanza di un tale obbligo*" la "*possibilità per la Commissione europea di*

proporre un ricorso per inadempimento contro tale Stato membro” (cfr. il par. 79 della decisione, cit.), evocando ancora una volta un rimedio di carattere pubblicistico inerente ai rapporti fra lo Stato e le Istituzioni unionali.

Ben diversa è, invece, la posizione dei singoli a fronte della (anch'essa singola, specifica) decisione che ne abbia eventualmente pregiudicato i diritti, in violazione del diritto europeo, ipotesi rispetto alla quale la stessa sentenza richiama peraltro tutt'altre tipologie di tutela, al ricorrere dei relativi presupposti (cfr. Cgue, 21 dicembre 2021, cit., par. 80).

Ciò in un contesto, peraltro, in cui l'ipotesi presa in considerazione dalla Corte riguardava non già una qualsivoglia violazione del diritto europeo sostanziale, bensì concerneva una violazione tale da pregiudicare il diritto a un ricorso effettivo (in violazione della direttiva n. 89/665 e dell'articolo 47, primo comma, della Carta), e dunque la stessa accessibilità a una tutela giurisdizionale.

Se ne ricava che alcuna ipotesi (atipica) di revocazione è desumibile di suo da siffatta sentenza, la quale, così come afferma che *“l'articolo 4, paragrafo 3, e l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, nonché l'articolo 1, paragrafi 1 e 3, della direttiva 89/665, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una disposizione del diritto interno di uno Stato membro che, secondo la giurisprudenza nazionale, produce l'effetto che i singoli [...] non possono contestare la conformità al diritto dell'Unione di una sentenza del supremo organo della giustizia amministrativa di tale Stato membro nell'ambito di un ricorso dinanzi all'organo giurisdizionale supremo di detto Stato membro”*, allo stesso modo non indica, né adombra, altri rimedi processuali quali la revocazione della sentenza in relazione alla singola decisione (eventualmente) contraria al diritto eurounitario.

1.1.2. Il che trova peraltro conferma anche in altra giurisprudenza della Corte di Giustizia.

La Corte ha infatti ripetutamente affermato, per quanto di rilievo, che *“il diritto dell'Unione non produce l'effetto di obbligare gli Stati membri a istituire mezzi di ricorso diversi da quelli già contemplati dal diritto interno, a meno che, tuttavia, dall'impianto sistematico dell'ordinamento giuridico nazionale in questione risulti che non esiste alcun rimedio giurisdizionale che permetta, anche solo in via incidentale, di garantire il rispetto dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, o che l'unico modo per poter adire un giudice da parte di un singolo sia quello di commettere violazioni del diritto (v., in particolare, sentenze del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punto 143, e del 21 dicembre 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punto 62”* (Cgue, 7 luglio 2022, causa C-261/21, par. 47).

In tale contesto, tra l'altro, *“Qualora [...] siano invocate disposizioni di diritto dell'Unione dinanzi a un organo giurisdizionale nazionale, il quale emetta la propria decisione dopo aver ricevuto la*

risposta alle questioni che esso aveva sottoposto alla Corte in merito all'interpretazione di tali disposizioni, la condizione relativa all'esistenza, nello Stato membro interessato, di un rimedio giurisdizionale che consenta di garantire il rispetto dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, è necessariamente soddisfatta. Detto Stato membro può, di conseguenza, limitare la possibilità di chiedere la revocazione di una sentenza del suo organo giurisdizionale amministrativo di ultimo grado a situazioni eccezionali e tassativamente disciplinate, che non includano l'ipotesi in cui, ad avviso del singolo soccombente dinanzi a detto organo giurisdizionale, quest'ultimo non abbia tenuto conto dell'interpretazione del diritto dell'Unione fornita dalla Corte in risposta alla sua domanda di pronuncia pregiudiziale” (Cgue, 7 luglio 2022, cit., par. 50).

“Da quanto precede risulta che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE non obbliga gli Stati membri a consentire ai singoli di chiedere la revocazione di una decisione giurisdizionale emessa in ultimo grado sulla base del motivo che quest'ultima violerebbe l'interpretazione del diritto dell'Unione fornita dalla Corte in risposta a una domanda di pronuncia pregiudiziale che era stata formulata nel medesimo procedimento” (Cgue, 7 luglio 2022, cit., par. 51; la Corte prosegue al par. 52 evidenziando che “per quanto riguarda il sistema dei rimedi giurisdizionali necessari per assicurare un controllo giurisdizionale effettivo nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, l'articolo 4, paragrafo 3, TUE non può essere interpretato nel senso che esso obbliga gli Stati membri ad istituire nuovi rimedi giurisdizionali, obbligo che non è imposto loro dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE (sentenza del 21 dicembre 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punto 66))”.

Il che, se vale per la violazione di una statuizione della Corte di giustizia resa a seguito di rinvio pregiudiziale nell'ambito del medesimo procedimento giudiziale considerato, evidentemente a maggior ragione vale per la (dedotta) semplice violazione del diritto eurounitario ad opera della sentenza nazionale (cfr. anche i coerenti principi affermati in relazione al giudicato in sé, ad es. da Cgue, 3 settembre 2009, causa C-2/08, ove si pone in risalto che “il diritto comunitario non impone ad un giudice nazionale di disapplicare le norme processuali interne che attribuiscono autorità di cosa giudicata ad una decisione, anche quando ciò permetterebbe di porre rimedio ad una violazione del diritto comunitario da parte di tale decisione (v. sentenza Kapferer, cit., punto 21)”; Id., 4 marzo 2020, causa C-34/19).

Ne consegue che alcuna fattispecie atipica o innovativa di revocazione è desumibile dalla sentenza della Corte di giustizia invocata dalla ricorrente in relazione alla (ipotetica) violazione del diritto europeo, e che per converso non è ammissibile il rimedio revocatorio al di fuori dei casi tipizzati, fra cui non rientra quello della violazione del diritto eurounitario (cfr., al riguardo, Cons. Stato, VII, 29 dicembre 2022, n. 11560).

1.1.3. Il che è del resto coerente con la tipicità ed eccezionalità dei casi di revocazione delle sentenze, come più di recente confermata dalla introduzione per via necessariamente legislativa di innovative ipotesi revocatorie *ad hoc*, quali quella avverso le decisioni dichiarate dalla Corte EDU contrarie alla CEDU (cfr. l'art. 391-*quater* Cod. proc. civ.), essendosi del resto escluso, in passato, che l'assenza di un rimedio revocatorio per conformarsi a una sentenza della Corte EDU potesse dar luogo - al di fuori della materia penale - a una contrarietà *ipso facto* a Costituzione del sistema (cfr. Corte cost., 26 maggio 2017, n. 123; cfr. anche Id., 27 aprile 2018, n. 93, nonché i riferimenti in Corte cost., 18 gennaio 2018, n. 6).

Né peraltro tale nuova fattispecie di cui all'art. 391-*quater* Cod. proc. civ. determina, per ragioni di equivalenza, la necessaria estensione del rimedio revocatorio all'ipotesi evocata dalla ricorrente (*i.e.*, sentenza contraria al diritto eurounitario): l'ipotesi prevista dall'art. 391-*quater* attiene infatti al caso di sentenze passate in giudicato «*il cui contenuto è stato dichiarato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo contrario alla [CEDU]*», e al ricorrere peraltro di ulteriori condizioni, cioè che la violazione abbia «*pregiudicato un diritto di stato della persona*», e che «*l'equa indennità eventualmente accordata dalla Corte europea [...] non è idonea a compensare le conseguenze della violazione*».

Il che presuppone dunque, da un lato, uno specifico pronunciamento della Corte EDU sul contenuto della sentenza revocanda (tanto che il ricorso per revocazione si propone entro sessanta giorni «*dalla comunicazione o, in mancanza, dalla pubblicazione della sentenza della Corte [EDU]*»: art. 391-*quater*, comma 2, Cod. proc. civ.), dall'altro la ricorrenza degli altri presupposti sostanziali di cui all'art. 391-*quater*, comma 1, n. 1) e 2), fra cui il pregiudizio di «*un diritto di stato della persona*»: il che - anche prescindendo da quanto affermato dalla Cgue nella suddetta sentenza del 7 luglio 2022 - non ha evidentemente alcuna sovrapponibilità con il caso qui invocato dalla ricorrente, inerente alla violazione *tout court* del diritto eurounitario (*i.e.*, a prescindere da alcun pronunciamento di altra Corte che ciò accerti, e al di fuori di diritti di stato della persona) che per questo impedisce di ravvisare ragioni di equivalenza ai fini dell'applicazione del rimedio revocatorio (anche) alla fattispecie invocata dalla ricorrente.

Al contrario, risulta perfettamente rispettato il principio di equivalenza in relazione alla fattispecie di revocazione evocata dalla Brusutti, a fronte della (generale) limitazione della possibilità per i singoli di richiederla - indipendentemente dal fatto che la domanda trovi il proprio fondamento in disposizioni di diritto nazionale oppure in disposizioni del diritto dell'UE (o anche della CEDU) - in specie rispetto all'ipotesi di violazione in sé dell'una o dell'altra normativa, violazione *ex se* mai ammessa a rimedio revocatorio.

Anche a fini provvedimentali, d'altra parte, la contrarietà dell'atto amministrativo al diritto europeo configura di regola una mera ipotesi di illegittimità, come tale rimediabile nei termini e modi processuali ordinari previsti dall'ordinamento per l'annullamento dei provvedimenti amministrativi (*inter multis*, cfr. Cons. Stato, VI, 12 marzo 2025, n. 2052; Id., 29 dicembre 2023, n. 11301; 29 novembre 2023, n. 10303; 7 agosto 2023, n. 7609).

Alla luce di ciò, la fattispecie revocatoria invocata dalla ricorrente non è ravvisabile nell'ordinamento, sicché il ricorso va dichiarato inammissibile.

2. In conclusione, per le suesposte ragioni il ricorso va dichiarato inammissibile.

2.1. Le spese sono poste a carico della ricorrente, secondo criterio di soccombenza, e liquidate nella misura di cui in dispositivo in favore di ciascuna amministrazione costituita.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile;

Condanna la ricorrente alla rifusione delle spese di lite, che liquida nella misura di € 7.000,00, oltre accessori di legge, in favore di ciascuna amministrazione costituita.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Francesca Picardi, Consigliere