La contestazione nel giudizio di ottemperanza di nuovi vizi che affliggono il provvedimento amministrativo adottato dalla P.A. in ipotesi di riedizione dell'azione amministrativa

di Vincenzo Detomaso

Data di pubblicazione: 9-11-2026

Quando l'Amministrazione rinnova l'esercizio delle sue funzioni dopo l'annullamento di un atto operato dal Giudice amministrativo, l'interessato che si duole (anche) delle nuove conclusioni raggiunte dall'Amministrazione può proporre un unico giudizio davanti al giudice dell'ottemperanza lamentando la violazione o elusione del giudicato ovvero la presenza di nuovi vizi di legittimità nella rinnovata determinazione; il Giudice dell'ottemperanza è quindi chiamato, in primo luogo, a qualificare le domande prospettate, distinguendo quelle attinenti propriamente all'ottemperanza da quelle che invece hanno a che fare con il prosieguo dell'azione amministrativa, traendone le necessarie conseguenze quanto al rito ed ai poteri decisori; nel caso in cui il Giudice dell'ottemperanza ritenga che il nuovo provvedimento emanato dall'Amministrazione costituisca violazione ovvero elusione del giudicato, ne dichiara la nullità, con la conseguente improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse della seconda domanda (quella cioè volta a sollecitare un giudizio sulla illegittimità dell'atto gravato).

*Viceversa, in caso di rigetto della domanda di nullità, il Giudice dispone "*la conversione dell'azione per la riassunzione del giudizio innanzi al giudice competente per la cognizione, ai sensi dell'art. 32, comma 2, del c.p."; ed inoltre, "ove ne sussistano i presupposti processuali, tale azione sia proposta non già entro il termine proprio dell'actio iudicati (dieci anni, ex art. 114, co. 1, cui rinvia l'art. 31, co. 4, cpa), bensì entro il termine di decadenza previsto dall'art. 41 cpa*".*

Guida alla lettura

La pronuncia che quì si annota offre il destro per operare una disamina dell'ipotesi in cui nel **giudizio di ottemperanza** siano sollevate eccezioni sui **vizi** che affliggono il **provvedimento amministrativo** adottato dalla Pubblica Amministrazione in sede di **riedizione** del **potere amministrativo**.

Procedendo con ordine, occorre anzitutto ricostruire sinteticamente l'intera vicenda che ha condotto al pronunciamento dei Giudici di Palazzo Spada.

L'Università degli Studi di Verona con proprio decreto del 30 ottobre 2023 indice procedura negoziata per l'affidamento in concessione per un periodo di dieci anni del servizio per la gestione dei parcheggi auto, basata sul criterio di selezione dell'offerta economicamente più

vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

All'esito della procedura, alla quale sono stati invitati cinque operatori economici, Amt3 si è classificata al primo posto con 70,04 punti, seguita da Saba Italia con 69,45 punti.

Saba Italia S.p.a. per due volte ha avversato il provvedimento di aggiudicazione del servizio disposto in favore della controinteressata Amt3.

Con il ricorso n. 317/2024, ha censurato sia l'erronea attribuzione dei punteggi alle offerte tecniche con riguardo ad alcuni sub-criteri valutativi sia l'illegittimità dell'utilizzo dell'istituto del soccorso istruttorio, contestando che Amt3 dovesse essere esclusa per carenza dei requisiti di capacità tecnico-professionale prescritti dall'art. 6.3. del disciplinare.

Con la sentenza n. 1294 del 4 giugno 2024 il Tribunale ha accolto il ricorso principale, il ricorso incidentale e i relativi motivi aggiunti limitatamente alle censure di irragionevolezza del punteggio attribuito alle offerte di Saba Italia e di Amt3 per il sub-criterio 1.1. (*Qualità delle telecamere)*, e per il sub-criterio 3.1. (*Sistema di motorizzazione dell'utilizzo del parcheggio)*; ha quindi annullato l'aggiudicazione, dichiarato l'inefficacia del contratto, già sottoscritto ma non eseguito, demandando

all'Università degli Studi di Verona il compito di "*effettuare una rivalutazione delle offerte di AMT3 e di SABA, limitatamente ai criteri e sub-criteri 1.1. e 3.1*".

Saba Italia ha impugnato la sentenza avanti al Consiglio di Stato.

In pendenza dell'appello la Commissione giudicatrice ha effettuato una nuova valutazione delle offerte; con decreto prot. 7990 del 15 luglio 2024 l'Università degli Studi di Verona ha disposto una nuova aggiudicazione in favore di Amt3; il 19 luglio 2024 l'Università ha comunicato a Saba Italia l'intervenuta stipula del contratto, avvenuta il giorno precedente.

Con il ricorso n. 1034/2024 Saba Italia ha impugnato anche i nuovi atti assunti dall'Università in sede di riedizione del potere.

Il Tribunale con la sentenza n. 2826 del 26 novembre 2024 ha accolto il ricorso principale nella parte in cui si era dedotto che in sede di riesame la Commissione di gara avesse illegittimamente utilizzato un metodo di valutazione delle offerte creato *ad hoc* e di tipo "misto", ovvero per i criteri 1.1. e 3.1. operando un confronto con "punteggi assoluti", mentre per tutti gli altri criteri e sub-criteri aveva seguito il confronto a coppie; inoltre aveva valutato il sub-criterio 1.1. (*qualità delle telecamere*) sulla base di parametri diversi e ulteriori rispetto a quello

previsto dal disciplinare.

Il TAR Veneto non ha, invece, accolto la domanda di subentro della ricorrente principale nell'aggiudicazione, previa declaratoria di inefficacia del contratto, chiarendo che l'accoglimento del gravame non implica «*il riconoscimento di un maggior punteggio a SABA*

ma riconosce unicamente l'erroneità del metodo di valutazione utilizzato dalla commissione…».

La sentenza n. 424/2025 della VII Sezione del Consiglio di Stato ha confermato la sentenza n. 1294/2024 del TAR Veneto ove in motivazione è stato affermato che resta confermato l'effetto conformativo volto a disporre, da parte della S.A., la ripetizione della valutazione con i cinque originari concorrenti alla procedura.

È in esecuzione di queste sentenze che l'Università ha adottato il decreto di aggiudicazione che il TAR Veneto, in ragione del ricorso per giudizio di ottemperanza promosso dall'operatore economico Saba Italia, con sentenza n. 1803/2025 ha dichiarato nullo; conseguentemente, avverso la pronuncia di primo grado recante la declaratoria di nullità, tanto l'Università di Verona quanto l'aggiudicataria Amt3 propongono ognuna appello principale eccependo che Saba Italia avrebbe dovuto proporre un ricorso ordinario e non un ricorso per ottemperanza.

Da par suo, Saba Italia propone appello incidentale affinchè siano dichiarati inammissibili gli appelli principali, nonché censura la sentenza appellata nella parte in cui rigetta le domande volte ad ottenere una pronuncia che dispone in suo favore l'aggiudicazione, la declaratoria di inefficacia del contratto o il subentro della ricorrente nel contratto.

Preliminarmente, il Collegio definisce le questioni in rito.

Anzitutto, statuisce che, in omaggio al **principio di economia processuale** e al **principio di unitarietà del giudizio di impugnazione**, ai sensi dell'art. 96 cod. proc. amm., gli appelli principali sono riuniti in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

Dopodichè, respinge l'eccezione di inammissibilità del **ricorso di ottemperanza** per insussistenza dei presupposti poiché ambo le sentenze n. 1294/2024, peraltro confermata integralmente dalla sentenza n. 424/2025 del Consiglio di Stato, e n. 2826/2024, se non attribuivano alcuna automatica aggiudicazione in favore del ricorrente Saba Italia, ad un tempo dettavano analiticamente i criteri e le modalità per la riedizione del potere amministrativo, con la logica conseguenza che il giudizio per ottemperanza poteva senz'altro essere promosso in relazione al mancato rispetto dei criteri stabiliti dal primo Giudice.

Passando al **merito delle questioni** poste con gli appelli principali tanto dall'Università di Verona, quanto dall'operatore economico AMT3, il Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa ritiene che siano fondate le censure in ordine all'erronea declaratoria di nullità resa dal Giudice di primo grado rispetto al nuovo decreto di aggiudicazione poiché lo stesso darebbe corretta esecuzione al giudicato.

In proposito, chiarisce la distinzione tra **violazione** ed elusione del **giudicato**: sussiste la prima quando la Pubblica Amministrazione esercita la medesima potestà, già esercitata illegittimamente, in contrasto col contenuto precettivo del giudicato; diversamente, si ha **elusione** del **giudicato** quando l'attività della P.A. sia affetta da palese sviamento del potere al fine precipuo di aggirare l'esecuzione delle puntuali prescrizioni recate dal giudicato.

Secondo l'orientamento prevalente[1] *«affinchè il provvedimento amministrativo della P.A. possa essere considerato affetto da tali vizi [**violazione** od **elusione** del **giudicato**] è necessario che il vincolo conformativo discendente dal giudicato di annullamento sia assolutamente preciso e dettagliato, così che il suo contenuto sia integralmente desumibile nei suoi tratti essenziali dalla sentenza»*; di contro, **non sussistono violazione** od **elusione** del giudicato ogni qualvolta la declaratoria di annullamento riconosca **margini di discrezionalità in ragione di cui la P.A. può imporre un nuovo assetto di interessi** che più ritiene congruo per l'interesse pubblico affidato alle sue cure, nel rispetto pur sempre delle statuizioni di natura conformativa derivanti dall'impianto motivazionale del giudicato.

Orbene, nel caso di specie entrambe le pronunce del TAR Veneto, sentenze n. 1294/2024 e n. 2826/2024 di cui la prima integralmente confermata dalla sentenza n. 424/2025 del Consiglio di Stato, hanno sancito che il potere oggetto di riesercizio doveva inserirsi all'interno di un confronto concorrenziale retto dal criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, secondo il metodo del confronto a coppie, con ripetizione della valutazione limitatamente ai criteri di cui ai punti 1.1. e 3.1. con i cinque originari concorrenti alla procedura.

Invero, la commissione giudicatrice ha provveduto al riesercizio del proprio potere, nell'ambito della propria discrezionalità, e all'esito ha riscontrato la superiorità dell'offerta di Amt3 rispetto a quella di Saba Italia; a tal proposito, deve precisarsi come sia le due pronunce del Giudice di prime cure che la pronuncia del Consiglio di Stato hanno riconosciuto unicamente l'erroneità del metodo di valutazione

utilizzato dalla commissione con obbligo quindi per la S.A. di riesaminare le due offerte tecniche.

Venendo al nucleo essenziale della pronuncia in rassegna, l'eccelso Consesso affronta il cruciale tema della censura nel **giudizio di ottemperanza** di **nuovi vizi** che affliggono il **provvedimento amministrativo** riferiti a questioni non coperte dal giudicato e non astrette dai vincoli dallo stesso derivanti.

Al riguardo, atteso che la ricorrente ha dedotto nuovi vizi non coperti dal giudicato precedente, trattandosi di censure specifiche suscettibili di integrare i presupposti sostanziali per riqualificare l'azione proposta dal ricorrente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 32 cod. proc. amm., il Consiglio di Stato ha statuito che, qualora la P.A. dia luogo alla riedizione del potere amministrativo assumendo un nuovo provvedimento in ragione di una declaratoria di annullamento pronunciata dal Giudice amministrativo, **il ricorrente che si lamenta anche delle nuove conclusioni può proporre un unico giudizio innanzi al Giudice dell'ottemperanza eccependo la violazione o l'elusione del giudicato ovvero la presenza di nuovi vizi di legittimità nella rinnovata determinazione**. Il Giudice dell'ottemperanza deve, pertanto, **qualificare le domanda distinguendo quella/e attinente/i all'ottemperanza da quella/e attinente/i al prosieguo dell'azione amministrativa, traendone le necessarie conseguenze quanto al rito ed ai poteri decisori**. A questo punto possono verificarsi due scenari: il Giudice dell'ottemperanza se accerta che il nuovo provvedimento amministrativo è effettivamente affetto da **violazione** od **elusione** del **giudicato**, ne dichiara la **nullità** con la conseguente **improcedibilità per sopravvenuta**

carenza di interesse della domanda volta a sollecitare un giudizio sulla illegittimità dell'atto gravato; qualora, invece, rigetta la domanda protesa ad ottenere una declaratoria di nullità, il Giudice dispone la **conversione dell'azione** per la **riassunzione del giudizio innanzi al Giudice competente per la cognizione, *ex* art. 32, comma 2, cod. proc. amm.** Nella seconda ipotesi, ove ricorrano i presupposti processuali, l'azione dovrà essere **proposta entro il termine di decadenza di cui all'art. 41 cod. proc. amm.,** pari a **sessanta giorni** per l'**azione di annullamento** ovvero **centoventi giorni** per l'**azione di condanna**, in luogo del termine proprio previsto per l'*actio iudicati*, pari a **dieci anni** ai sensi dell'art. 114, comma 1, cui rinvia l'art. 31, comma 4, cod. proc. amm.[2].

https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dcsnprr?p_p_id=decisioni_pareri_web_DecisioniPareriWebPortlet_INSTANCE_XKc17mrB8J10&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_decisioni_pareri_web_DecisioniPareriWebPortlet_INSTANCE_XKc17mrB8J10_javax.portlet.action=search&p_auth=Tepy1Cxb

[1] Cons. Stato, Sez. V, 01 ottobre 2015, n. 4604; Cons. Stato, Sez. V, 20 aprile 2015, n. 2002; Cons. Stato, Sez. VI, 3 maggio 2011, n. 2602; Cons. Stato, Sez. IV, 13 gennaio 2010, n. 70.

[2] Cons. Stato, Ad. Plen., 15 gennaio 2013, n. 2; Cons. Stato, Sez. VII, 21 novembre 2023, n. 9973.