



Servizio Legale e Contenzioso

LEX FOR ARNAS



L'Osservatorio giuridico dell'ARNAS "Garibaldi" di Catania

2^a edizione, Febbraio 2025

SOMMARIO

PUBBLICO IMPIEGO

**Scorrimento graduatorie e giurisdizione. Il principio dettato dal Consiglio di Stato.
(Consiglio di Stato, IV Sez., sentenza n. 390 del 20 gennaio 2025)**

Il commento (a cura della Dott.ssa Giorgia Fallica)2-4

RISARCIMENTO DEL DANNO NON PATRIMONIALE

**Regolamento recante la tabella unica del valore pecuniario da attribuire a ogni singolo punto di invalidità tra dieci e cento punti, comprensivo dei coefficienti di variazione corrispondenti all'età del soggetto leso, ai sensi dell'articolo 138, comma 1, lettera b), del codice delle assicurazioni private di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209.
(D.P.R. del 13 gennaio 2025, n. 12)**

Il commento (a cura della Dott.ssa Elisa Landi)4-6

APPALTI

**Decorrenza del termine per l'impugnazione degli atti di gara ex art. 90 d.lgs. n. 36 del 2023 – necessaria la piena conoscenza della documentazione.
(Consiglio di Stato, Sentenza del 25/02/2025, n. 01631)**

Il commento (a cura dell'Avv. Carmelo Ferrara)6-8



Servizio Legale e Contenzioso

LEX FOR ARNAS



L'Osservatorio giuridico dell'ARNAS "Garibaldi" di Catania

PUBBLICO IMPIEGO

Scorrimento graduatorie e giurisdizione. Il principio dettato dal Consiglio di Stato. (Consiglio di Stato, IV Sez., sentenza n. 390 del 20 gennaio 2025)

“Spetta al giudice amministrativo la giurisdizione sulle controversie relative agli atti di macro-organizzazione di scorrimento delle graduatorie”.

La sentenza in epigrafe resa dai Giudici di Palazzo Spada interviene in materia di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo nell'ambito delle procedure concorsuali pubbliche, con particolare riguardo alle controversie concernenti lo *scorrimento delle graduatorie*.

Il Supremo Consesso amministrativo ha affermato **la giurisdizione del giudice amministrativo**, chiarendo che *l'oggetto della controversia non investe un diritto soggettivo all'assunzione, ma si sostanzia in un'impugnazione atti di macro-organizzazione, i quali rientrano nell'alveo della giurisdizione amministrativa* (art. 63, comma 4, del D. lgs. n. 165/2001).

Il Consiglio di Stato ha ribadito che il criterio dirimente per il riparto di giurisdizione non è il *petitum* formale, bensì la *causa petendi* sostanziale, cioè la natura della posizione giuridica azionata.

La controversia trae origine dalla procedura concorsuale bandita per il reclutamento di personale non dirigenziale a tempo indeterminato, nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero

dell'interno, del Ministero della cultura e dell'Avvocatura dello Stato. La graduatoria finale è stata successivamente oggetto di un provvedimento di scorrimento, con cui l'Amministrazione ha ampliato il numero di sedi e di enti disponibili per l'assunzione.

Il ricorrente, vincitore riservista del concorso, aveva inizialmente manifestato la propria preferenza per una sede presso il Ministero della cultura. Tuttavia, successivamente, ritenendo che lo scorrimento della graduatoria avrebbe potuto assegnargli una sede a lui più vantaggiosa (Palermo), rinunciava alla presa di servizio presso il patrimonio culturale di Roma, confidando nella possibilità di ottenere una collocazione più vantaggiosa.

A seguito del provvedimento di scorrimento del 17 ottobre 2023, il ricorrente apprendeva che l'Amministrazione aveva reso disponibili nuove sedi, tra cui Palermo, ma senza riconoscergli la possibilità di essere reintegrato nella graduatoria.

Pertanto, proponeva ricorso presso il T.A.R. Lazio, impugnando il provvedimento di scorrimento e lamentando la violazione del principio del legittimo affidamento, della par condicio tra candidati e dei principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione sanciti dall'art. 97 Cost.

Con sentenza n. 19890 del 28 dicembre 2023, il T.A.R. Lazio dichiarava inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione, ritenendo che la controversia dovesse essere devoluta al giudice ordinario ritenendo che la pretesa azionata dal ricorrente riguardasse il diritto soggettivo all'assunzione, che rientra nella competenza del giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro.

La decisione richiamava il consolidato orientamento giurisprudenziale



L'Osservatorio giuridico dell'ARNAS "Garibaldi" di Catania

secondo cui le controversie concernenti lo scorrimento della graduatoria rientrano nella giurisdizione del G.O. qualora implicino una pretesa all'assunzione in senso stretto (Cass. SS.UU. n. 16527/2008).

Il ricorrente, soccombente, impugnava tale pronuncia dinanzi al Consiglio di Stato.

L'inquadramento normativo della sentenza in esame si fonda sull'art. 63 T.U.P.I., che disciplina il riparto di giurisdizione nelle controversie sul pubblico impiego.

Il comma 1 attribuisce al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, la cognizione di tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle concernenti l'assunzione e il conferimento degli incarichi dirigenziali. Tuttavia, il comma 4 stabilisce una deroga, riservando alla giurisdizione del giudice amministrativo *"le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione di dipendenti pubblici"*.

La giurisprudenza ha, a più riprese, affrontato il tema del riparto di giurisdizione nelle controversie relative allo scorrimento delle graduatorie concorsuali. Il T.A.R. Lazio, nella sentenza impugnata, ha richiamato il sopra citato orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione per affermare che nelle controversie promosse per l'accertamento del diritto al collocamento nella graduatoria, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, venendo in questione atti che non possono non restare compresi fra le determinazioni assunte con la capacità e i poteri del datore di lavoro privato (Cass. SS.UU. n. 16756/2014).

Parimenti, nella sentenza Cass. SS.UU. n. 22746/2021 si è ribadito che la cognizione della domanda avanzata dal candidato utilmente collocato nella graduatoria finale, riguardante la pretesa al riconoscimento del diritto allo

"scorrimento" della graduatoria del concorso espletato, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, facendosi valere, al di fuori dell'ambito della procedura concorsuale.

L'iter logico seguito dal Consiglio di Stato nella sentenza in esame si sviluppa attraverso un'analisi dei principi in materia di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, con particolare attenzione alla distinzione tra atti di gestione del rapporto di lavoro e atti di macro-organizzazione, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D. lgs. n. 165/2001. Tale norma prevede che le pubbliche amministrazioni disciplinano autonomamente la propria organizzazione mediante atti amministrativi generali, che incidono sulla regolamentazione complessiva del personale senza integrare meri atti di gestione privatistica del rapporto di lavoro. Il Consiglio di Stato richiama la consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass. SS.UU. n. 16527/2008, Cass. SS.UU. n. 17123/2019), la quale ha stabilito che, mentre le controversie attinenti alla mera esecuzione del rapporto di lavoro ricadono nella giurisdizione ordinaria, quelle relative alla legittimità degli atti concorsuali e organizzativi spettano al giudice amministrativo.

Nel caso in esame, il Consiglio di Stato si sofferma sulla *natura* dell'atto impugnato dal ricorrente, ovvero l'avviso di scorrimento della graduatoria pubblicato dall'amministrazione che ha comportato un ampliamento delle sedi disponibili per i candidati, ma senza consentire al ricorrente, che aveva precedentemente rinunciato alla sede assegnata, di essere riammesso in graduatoria per beneficiare di tale ampliamento.

La questione inerisce al se il provvedimento di scorrimento attenga a una situazione di diritto soggettivo, come ritenuto dal TAR, oppure a una posizione di interesse legittimo.



L'Osservatorio giuridico dell'ARNAS "Garibaldi" di Catania

la cui tutela ricade nella giurisdizione amministrativa.

Per dirimere tale questione, il Consiglio di Stato richiama il criterio del *petitum* sostanziale, ossia il principio secondo cui la giurisdizione si determina non in base alla qualificazione formale della domanda, bensì alla reale natura della posizione giuridica fatta valere. Quindi deve fondarsi sulla *causa petendi* sostanziale, individuata nella natura giuridica dell'atto impugnato.

Secondo l'orientamento consolidato (Cass. SS.UU. n. 22805/2010, Cass. SS.UU. n. 25840/2016), appartengono alla giurisdizione amministrativa le controversie aventi ad oggetto atti di macro-organizzazione, ossia quegli atti con cui l'amministrazione disciplina in via generale il reclutamento e la distribuzione del personale.

Nel caso in esame, l'atto impugnato non si limita a regolare la singola posizione del ricorrente, ma introduce una modifica dell'assetto organizzativo delle assunzioni, ampliando la platea delle amministrazioni destinatarie dei candidati in graduatoria.

Il Consiglio di Stato sottolinea che la situazione giuridica soggettiva del ricorrente non integra un diritto all'assunzione, bensì un interesse legittimo a partecipare alla nuova selezione delle sedi sulla base di criteri di equità

e non discriminazione. La giurisprudenza amministrativa ha più volte ribadito che l'esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione nella gestione delle graduatorie concorsuali deve rispettare i principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost.

Nel caso di specie, la decisione dell'amministrazione di limitare l'applicazione dello scorrimento ai soli candidati ancora in graduatoria, senza prevedere alcuna forma di riammissione per coloro che avevano rinunciato in precedenza, costituisce una scelta organizzativa che incide direttamente sulla sfera degli interessi legittimi del ricorrente.

La sentenza in esame si colloca nel solco di un orientamento giurisprudenziale consolidato.

Il Consiglio di Stato ha richiamato, peraltro una propria sentenza del 15 marzo 2024, n. 2545, che aveva affrontato un caso analogo, confermando che le scelte organizzative delle amministrazioni, quando incidono sulle modalità di assegnazione delle sedi, rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo.

Autore: Dott.ssa Giorgia Fallica, Collaboratore Amministrativo Professionale – Servizio Legale e Contenzioso ARNAS "Garibaldi"

RISARCIMENTO DEL DANNO NON PATRIMONIALE

Regolamento recante la tabella unica del valore pecuniario da attribuire a ogni singolo punto di invalidità tra dieci e cento punti, comprensivo

dei coefficienti di variazione corrispondenti all'età del soggetto leso, ai sensi dell'articolo 138, comma 1, lettera b), del codice delle assicurazioni private di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209.

(D.P.R. del 13 gennaio 2025, n. 12)



L'Osservatorio giuridico dell'ARNAS "Garibaldi" di Catania

In materia di risarcimento del danno non patrimoniale è stato finalmente approvato il D. P. R. del 13 gennaio 2025 n. 12, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 18 febbraio 2025 che entrerà in vigore dal 5 marzo 2025, con cui è stata introdotta la Tabella Unica Nazionale (T. U. N.) per la liquidazione delle cosiddette macrolesioni, ovvero di tutte le conseguenze biologiche permanenti, di non lieve entità conseguenti alla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, nonché conseguenti all'attività dell'esercente la professione sanitaria e della struttura sanitaria o sociosanitaria, pubblica o privata, che siano ricomprese in una valutazione medico legale tra il 10% ed il 100%.

Occorre innanzitutto evidenziare la grande importanza della tabella Unica Nazionale, che è stata introdotta per garantire uniformità nella liquidazione dei danni non patrimoniali su tutto il territorio nazionale. In precedenza, infatti, il vuoto legislativo in materia era stato colmato dalla giurisprudenza, attraverso l'elaborazione delle Tabelle pretorie: in particolare, quelle dell'Osservatorio sulla giustizia civile di Milano (a cui la Cassazione ha riconosciuto sin dal 2011 valore paranormativo) e quelle del Tribunale di Roma.

Oggi, invece, con il Regolamento DPR n. 12 del 13.01.2025 è stata introdotta una Tabella unica nazionale per la liquidazione della componente biologica che prevede un sistema di monetizzazione del danno alla persona con postumi superiori al 9% basato sui seguenti elementi:

a) il sistema di liquidazione è un sistema **"a punto variabile"**; quindi il risarcimento si determina moltiplicando il numero di punti percentuali di invalidità permanente per una somma di

- b) denaro, che varia col variare del grado di invalidità;
- c) il valore economico del punto di invalidità non è fisso ma è **variabile**, ovvero:
- decresce con l'aumento dell'età del soggetto, in base alle tavole di mortalità elaborate;
 - da Istat, al tasso di rivalutazione pari all'interesse legale (demoltiplicatore demografico del valore del punto base);
 - cresce con l'aumentare della percentuale di invalidità (moltiplicatore biologico del valore del punto base) e l'incidenza della menomazione sugli aspetti dinamico-relazionali della vita del danneggiato deve crescere in modo più che proporzionale rispetto all'aumento percentuale assegnato ai postumi.
 - può variare (ma ciò non è necessario) in funzione della sofferenza morale provocata dall'infortunio, secondo quattro gradi (nessuna, minima, media o grave); questa variazione si ottiene moltiplicando il valore base del punto per un coefficiente denominato moltiplicatore morale.
- d) la tabella disciplina solo le invalidità dal 10% al 100% compresi;
- e) il valore monetario **"di partenza"**, cioè quello in base al quale è sviluppata l'intera tabella, è pari ad euro 947,30, cioè pari al valore del punto **"di partenza"** per la liquidazione delle micropermanenti.
- In conclusione dunque come si compone il risarcimento del danno da macrolesione?
- Alla luce del nuovo dpr si avrà:
- 1) una valutazione dell'invalidità sul versante biologico (dinamico-relazionale), in applicazione della Tun e in funzione del punteggio attribuito all'invalidità medesima (dalla tabella dei baremes medico-legali e, in



L'Osservatorio giuridico dell'ARNAS "Garibaldi" di Catania

- attesa dell'approvazione della stessa, dai criteri utilizzati presso le migliori linee guida attualmente in uso);
- 2) una valorizzazione aggiuntiva del danno morale, se allegato e provato, che il giudice potrà scegliere tra le tre indicazioni di soglia previste (minima, media o massima) per ciascun punto di biologico (ma ci si interroga se il giudice, possa anche discostarsi da tali indicazioni, collocandosi su valori diversi, purché non eccedenti il limite massimo);
 - 3) ulteriormente personalizzare il danno, al ricorrere di elementi tali giustificare l'aumento in funzione di una rilevante, e obiettivamente accertata, incidenza della lesione su specifici aspetti dinamico relazionali. Il tutto entro il tetto massimo del 30%.

Autore: *Dott.ssa Elisa Landi, Collaboratore Amministrativo Professionale – Servizio Legale e Contenzioso ARNAS "Garibaldi".*

APPALTI

Decorrenza del termine per l'impugnazione degli atti di gara ex art. 90 d.lgs. n. 36 del 2023 – necessaria la piena conoscenza della documentazione. (Consiglio di Stato, Sentenza del 25/02/2025, n. 01631)

Con la recente decisione, il Consiglio di Stato è intervenuto sulla decorrenza termine per l'impugnazione degli atti di gara che decorrere dal momento in cui l'operatore economico ha piena conoscenza degli atti che lo ledono, ossia dalla loro effettiva ostensione sulla piattaforma telematica della stazione appaltante, ai sensi dell'art. 36, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 36/2023, e non dalla semplice comunicazione di aggiudicazione.

Si tratta di un principio in linea con l'orientamento della Corte di Giustizia UE volto a evitare i c.d. "ricorsi al buio" secondo cui il termine decadenziale può decorrere solo quando il provvedimento impugnato sia accompagnato da motivazioni adeguate a garantire la conoscenza della lesione subita (Corte di Giustizia UE, sez. IV, ord. 14 febbraio 2019, causa C-54/18).

Giova evidenziare che l'art. 209, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 36/2023 ha sostituito l'art. 120 del codice del processo amministrativo, introducendo specifiche disposizioni per i giudizi aventi ad oggetto le controversie relative ai procedimenti concernenti le procedure di affidamento, anche di concessione, di pubblici lavori, servizi e forniture.

Il comma 2 dell'art. 120 c.p.c. dispone che:
"Per l'impugnazione degli atti di cui al presente



L'Osservatorio giuridico dell'ARNAS "Garibaldi" di Catania

articolo il ricorso, principale o incidentale, e i motivi aggiunti, anche avverso atti diversi da quelli già impugnati, sono proposti nel termine di trenta giorni. Il termine decorre, per il ricorso principale e per i motivi aggiunti, dalla ricezione della comunicazione di cui all'articolo 90 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo di attuazione della legge n. 78 del 2022 oppure dal momento in cui gli atti sono messi a disposizione ai sensi dell'articolo 36, commi 1 e 2 del medesimo decreto”.

Ora, l'art. 90 del codice degli appalti stabilisce, al comma 1, che: *“Nel rispetto delle modalità previste dal codice, le stazioni appaltanti comunicano entro cinque giorni dall'adozione: a) la motivata decisione di non aggiudicare un appalto ovvero di non concludere un accordo quadro, o di riavviare la procedura o di non attuare un sistema dinamico di acquisizione, corredata di relativi motivi, a tutti i candidati o offerenti;*

b) l'aggiudicazione all'aggiudicatario;

c) l'aggiudicazione e il nome dell'offerente cui è stato aggiudicato l'appalto o parti dell'accordo quadro a tutti candidati e concorrenti che hanno presentato un'offerta ammessa in gara, a coloro la cui candidatura o offerta non siano state definitivamente escluse, nonché a coloro che hanno impugnato il bando o la lettera di invito, se tali impugnazioni non siano state già respinte con pronuncia giurisdizionale definitiva;

d) l'esclusione ai candidati e gli offerenti esclusi, ivi compresi i motivi di esclusione o della decisione di non equivalenza o conformità dell'offerta;

e) la data di avvenuta stipulazione del contratto con l'aggiudicatario ai soggetti di cui alla lettera c)”.

L'art. 36 del medesimo Codice, nei primi due commi, prevede, a sua volta che:

“1. L'offerta dell'operatore economico risultato aggiudicatario, i verbali di gara e gli atti, i dati e le informazioni presupposti all'aggiudicazione sono resi disponibili, attraverso la piattaforma di approvvigionamento digitale di cui all'articolo 25 utilizzata dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, a tutti i candidati e offerenti non definitivamente esclusi contestualmente alla comunicazione digitale dell'aggiudicazione ai sensi dell'articolo 90.

2. Agli operatori economici collocatisi nei primi cinque posti in graduatoria sono resi reciprocamente disponibili, attraverso la stessa piattaforma, gli atti di cui al comma 1, nonché le offerte dagli stessi presentate”.

Sulla scorta della normativa processuale, il *dies a quo* del termine decadenziale stabilito per l'impugnazione degli atti di gara, coincide, dunque, con quello in cui l'interessato acquisisce, o è messo in grado di acquisire, piena conoscenza degli atti che lo ledono.

La normativa ha il preciso obiettivo di evitare i c.d. ricorsi al buio, ed è, secondo il Consiglio di Stato, in linea con l'orientamento espresso dal giudice eurounitario secondo cui: *“la direttiva 89/665, e in particolare i suoi articoli 1 e 2 quater, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta, deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede che i ricorsi avverso i provvedimenti delle amministrazioni aggiudicatrici recanti ammissione o esclusione dalla partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici debbano essere proposti, a pena di decadenza, entro un termine di 30 giorni a decorrere dalla loro comunicazione agli interessati, a condizione che i provvedimenti in tal modo comunicati siano accompagnati da una relazione dei motivi*



Servizio Legale e Contenzioso

LEX FOR ARNAS



L'Osservatorio giuridico dell'ARNAS "Garibaldi" di Catania

pertinenti tale da garantire che detti interessati siano venuti o potessero venire a conoscenza della violazione del diritto dell'Unione dagli stessi lamentata" (cfr. Corte di giustizia UE, sez. IV, ord. 14 febbraio 2019, in C – 54/18; Cons. Stato, n. 10606).

Ne segue che, tutte le volte in cui la stazione appaltante mette a disposizione della ditta partecipante gli atti del procedimento di gara in un momento successivo, il ricorso si deve considerare tempestivo, in quanto il termine per impugnare inizia a decorrere non dalla comunicazione ex art. 90 d.lgs. 2023/36, ma dall'ostensione della documentazione di gara.

Autore: *Avv. Carmelo Ferrara – Dirigente Responsabile Servizio Legale e Contenzioso ARNAS "Garibaldi.*