# TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO

RASSEGNA TRIMESTRALE

APRILE - GIUGNO

2026

# Massime dei provvedimenti del TAR Abruzzo pubblicati nel secondo trimestre 2026.

*PRESENTAZIONE*

*Le massime che si offrono in rassegna costituiscono parte del lavoro svolto dal TAR Abruzzo – L'Aquila nel corso del secondo trimestre dell'anno in corso.*
*La rassegna intende comunicare indirizzi e orientamenti del tribunale al fine di consentire il più proficuo dialogo tra le parti del processo e la maggiore efficienza del servizio.*
*In tale ottica, le massime sono state selezionate in base all'importanza degli argomenti trattati, riferibili a tematiche di interesse generale ovvero particolarmente attenzionati anche in ambito locale, e classificate per argomenti o macroaree per facilitarne la consultazione.*
*Auspicandone l'utilità, la rassegna, con cadenza quadrimestrale, si arricchirà, con la collaborazione esterna, di contenuti, anche di tipo dottrinale, in coerenza con gli ambiti di approfondimento di volta in volta individuati.*
*Sono doverosi i ringraziamenti alla collega Rosanna Perilli, che si è fatta carico della massimazione, al dottor Marco Maroscia, per la indispensabile collaborazione editoriale, e al Segretario Generale, dottoressa Greta De Martino, per la efficace attività di coordinamento e diffusione post operam.*

*La Presidente*
*Maria Abbruzzese*

# INDICE

SOMMARIO .....4
ACCESSO AGLI ATTI.....8
AMBIENTE .....9
APPALTI.....10
BENI DEMANIALI.....14
EDILIZIA E URBANISTICA.....15
ENTI PUBBLICI.....17
IMMIGRAZIONE .....18
ORDINE PUBBLICO.....19
SERVIZIO SANITARIO .....20
SERVIZI PUBBLICI .....21
UNIVERSITA'.....22

# SOMMARIO

**ACCESSO AGLI ATTI:**

**Sentenza 17 aprile 2026, n. 220 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perilli – Caroli c. Comune dell'Aquila.**
**Accesso civico generalizzato – valore non provvedimentale del silenzio sull'istanza di accesso - azione avverso il silenzio inadempimento – condizioni – richiesta dati, informazioni o documenti non soggetti ad obbligo di pubblicazione – richiesta di accesso massiva – obbligo di provvedere – non sussiste.**

**Ordinanza collegiale 19 giugno 2026, n. 451 – Presidente Abbruzzese, Estensore Baraldi – Evolve Consorzio Stabile c. AreaCom.**
**Accesso atti procedure di gara – istanza incidentale di accesso - oscuramento parziale dell'offerta – *know-how* aziendale – legittimità – condizioni.**

**AMBIENTE:**

**Sentenza 7 maggio 2026, n. 314 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perilli – De Patre Ferrometalli s.c.r.l. Regione Abruzzo.**
**Procedimenti in materia ambientale - partecipazione procedimentale - necessità – onere motivazionale di cui all'articolo 10 bis l. 241/90 – consistenza – principio di precauzione - condizioni di applicabilità.**

**APPALTI:**

**Sentenza 18 aprile 2026, n. 225 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perpetuini – Zuccato HC s.r.l. c. AreaCom e Regione Abruzzo.**
**Appalto forniture - motivi intrusi – inammissibilità - soccorso istruttorio – obbligo – esclusione – condizioni.**

**Sentenza 24 aprile 2026, n. 258 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perilli – Cooperativa Costruttori Teramani s.c. r.l. Università degli Studi di Teramo.**
**Appalto lavori - migliorie e varianti migliorative – distinzione.**

**Sentenza 27 aprile 2026, n. 263 - Presidente Abbruzzese, Estensore Perilli – Cingoli Nicola & Figlio s.r.l. c. Università degli Studi di Teramo.**
**Appalto lavori - requisiti speciali di qualificazione - categoria generale e categorie specializzate – assorbimento – affidabilità dell'operatore economico - misure di *self-cleaning* - non necessità - soccorso istruttorio c.d. integrativo o completivo – condizioni.**

**Sentenza 5 maggio 2026, n. 306 – Presidente Abbruzzese, Estensore Colagrande – Arcisolidarietà Ora d'Aria Odv Ets Onlus c. Ministero dell'Interno-Ufficio Territoriale del Governo di Teramo.**

**Appalto servizi - accordo quadro affidamento servizi alla persona – esclusione operatore economico per carenza di un requisito speciale di partecipazione – clausola immediatamente escludente – impugnazione della clausola unitamente al provvedimento di esclusione – tardività – requisito speciale di partecipazione per una prestazione secondaria proporzionato rispetto alla qualità dei servizi – legittimità.**

**Sentenza 13 maggio 2026, n. 328 – Presidente Abbruzzese, Estensore Baraldi – Studio Paris Engineering s.c. r.l. Comune dell'Aquila.**
**Appalto servizi architettura e ingegneria - cumulo funzioni direttore lavori e coordinatore sicurezza - legittimità – condizioni.**

**Sentenze 11 giugno 2026, n. 402, n. 403, n. 404 e n. 405 – Presidente Abbuzzese, Estensore Perpetuini – Omissis c. AreaCom e AASSLL 1, 2, 3 e 4.**
**Appalto servizi – grave illecito professionale – esclusione del concorrente successiva all'aggiudicazione - legittimità – estensione dell'esclusione ad altre procedure alle quali il concorrente ha partecipato – legittimità - valutazione del grave illecito professionale - presupposti - mezzi di prova adeguati – giudizio di affidabilità del concorrente - sindacabilità – limiti della manifesta illogicità e irragionevolezza – condotte di rilevanza penale dell'institore realizzate nell'interesse della società – rilevanza.**

**Sentenze 11 giugno 2026, n. 415, n. 416, n. 417, n. 418, n. 419 e n. 420; sentenze 15 giugno 2026, n. 423 e n. 424 – Presidente Abbruzzese, Estensori Abbruzzese, Perilli, Colagrande – Pfizer s.r.l., Gilead Sciences s.r.l., Sanofi s.r.l, Novartis Farma s.p.a., MSD Italia s.r.l., Eli Lilly Italia s.p.a., Vifor Fresenius Medical Care Renal Pharma Italia s.r.l., CSL Behring s.p.a. c. AreaCom e Regione Abruzzo.**
**Appalto forniture – farmaci esclusivi – definizione - procedura negoziata di cui all'articolo 15 del d.l. n. 19/2025, convertito nella legge n. 50/2026 - accordo quadro monofornitore - presupposti – clausole immediatamente escludenti - impugnazione immediata - condizioni.**

**Sentenza 25 giugno 2026, n. 463 – Presidente Abbruzzese, Estensore Colagrande – Consorzio di Cooperative Kursana coop. soc. a r.l. c. ASP1 Teramo e AGIR.**
**Affidamento misto (concessione e appalto) servizio pubblico di rilevanza economica - sostenibilità offerta economica – offerta contenente il PEF posto a base di gara – completezza – sussiste - lievi modifiche apportate al PEF posto a base di gara – richiesta chiarimenti sulla sostenibilità finanziaria dell'offerta – insufficienza dei chiarimenti resi alla stazione appaltante – conseguenze - esclusione dell'offerta.**

**BENI DEMANIALI:**

**Sentenza 21 aprile 2026, n. 245 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perpetuini – Celi Calcestruzzi s.p.a. c. Comune di Massa d'Albe.**
**Usi civici – accertamento natura giuridica del fondo - contrasto tra giudicati - criterio cronologico di prevalenza – condizioni – accordo transattivo sulla permanenza dell'uso civico – nullità virtuale.**

**Sentenza 11 giugno 2026, n. 408 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perpetuini – Puccitti c. Comune di Crognaleto.**

**Demanio civico - abuso edilizio su suolo del demanio civico – ordinanza ripristino stato dei luoghi - accertamento incidentale dell'intervenuta usucapione – ammissibilità – beni del demanio civico – divieto di acquisito per usucapione.**

**EDILIZIA E URBANISTICA:**

**Sentenza 8 giugno 2026, n. 396 - Presidente Abbruzzese, Estensore Colagrande – Cipriani c. Comune di Roccaraso.**
**Permesso di costruire – diniego - premio di cubatura previsto dalla legge regionale – condizioni di applicabilità.**

**Sentenza 19 giugno 2026, n. 448 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perpetuini – Omissis c. Comune dell'Aquila.**
**Abuso edilizio - acquisizione di diritto del bene immobile abusivo e dell'area di sedime al patrimonio comunale – limiti.**

**Sentenza 30 giugno 2026, n. 500 – Presidente Tricarico, Estensore Amenta – Gestioni Immobiliari s.r.l. c. Comune di Mosciano Sant'Angelo.**
**Convenzione urbanistica – dichiarazione di inadempimento di un obbligo dedotto in convenzione – contestazioni di dettaglio o formali – carenze documentali integrabili - inadempimento di non scarsa importanza – insussistenza.**

**ENTI PUBBLICI:**

**Sentenza 18 giugno 2026, n. 442 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perilli – Palmerone + altri c. Regione Abruzzo e Collegio Regionale Maestri di Sci dell'Abruzzo.**
**Procedimento elettorale Collegio Regionale Maestri di Sci – cause di inconferibilità e incompatibilità - dichiarazioni rese dagli eletti – verifica – afferisce alla fase dell'efficacia della carica elettiva – estraneità alle operazioni elettorali e alla costituzione dell'organo collegiale.**

**Sentenza 30 giugno 2026, n. 477 – Presidente Abbruzzese, Estensore Baraldi – Andreozzi c. Comune dell'Aquila e Prefettura dell'Aquila.**
**Corpo di Polizia locale – Comandante - nomina dirigente responsabile di un diverso settore del medesimo ente locale - interpretazione della legge regionale sopravvenuta – criterio sistematico – nullità per violazione di precedenti giudicati.**

**IMMIGRAZIONE:**

**Sentenza 20 maggio 2026, n. 350 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perpetuini – Omissis c. Ministero dell'Interno-Prefettura dell'Aquila-Questura dell'Aquila.**
**Permesso di soggiorno per lavoro stagionale - conversione in permesso di soggiorno per lavoro subordinato - ammissibilità – presupposti.**

**ORDINE PUBBLICO:**

**Sentenza 11 maggio 2025, n. 319 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perilli – Omissis c. Ministero dell'Interno-Questura dell'Aquila.**

**DASPO - durata - proporzionalità – motivazione – necessità.**

**SERVIZIO SANITARIO:**

**Sentenza 20 maggio 2026, n. 356 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perpetuini – Fisioter s.r.l. c. Regione Abruzzo e AASSLL 2, 3 e 4.**
**Servizio Sanitario - strutture private accreditate – erogazione prestazioni sanitarie extrabudget - diritto al corrispettivo – esclusione – condizioni.**

**Sentenza 30 giugno 2026, n. 492 – Presidente Tricarico, Estensore Amenta – Opera Santa Maria della Pace-Casa di Cura Privata "L'Immacolata" c. ASL 1 e Regione Abruzzo.**
**Servizio Sanitario - struttura sanitaria privata in regime di accreditamento - controllo di appropriatezza delle prestazioni erogate - richiesta emissione note di credito a seguito di verbale ispettivo – giurisdizione G.A. – sussiste.**

**SERVIZI PUBBLICI:**

**Sentenza 23 aprile 2026, n. 257 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perpetuini – Lattanzio c. Comune di Tagliacozzo.**
**Servizio NCC – revoca autorizzazione – violazione del vincolo di territorialità - presupposti e condizioni – competenza.**

**UNIVERSITA':**

**Sentenza 11 giugno 2026, n. 409 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perpetuini – Omissis c. Università degli Studi dell'Aquila.**
**Studenti universitari - blocco informatico della matricola – apposizione di un termine finale certo - motivazione adeguata – necessità.**

# ACCESSO AGLI ATTI:

**Sentenza 17 aprile 2026, n. 220 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perilli – Caroli c. Comune dell'Aquila.**
**Accesso civico generalizzato – valore non provvedimentale del silenzio sull'istanza di accesso - azione avverso il silenzio inadempimento – condizioni – richiesta dati, informazioni o documenti non soggetti ad obbligo di pubblicazione – richiesta di accesso massiva – obbligo di provvedere – non sussiste.**

A differenza che nell'accesso documentale, il silenzio serbato dall'amministrazione su un'istanza di accesso civico generalizzato non è qualificato come silenzio con valore provvedimentale, sicché deve essere contestato con l'azione avverso il silenzio inadempimento di cui all'articolo 117 c.p.a.
Il diritto fondamentale di accesso civico generalizzato è funzionale alla corretta informazione dei cittadini e non a soddisfare un interesse conoscitivo di natura privatistica.
Sono esclusi dall'accesso civico generalizzato quei dati, documenti ed informazioni non soggetti ad obbligo di pubblicazione e, in attuazione del dovere di solidarietà di cui all'articolo 2 della Costituzione, quelli che richiedono un'attività di verifica e di elaborazione esorbitante dalle finalità di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali dell'amministrazione e sull'utilizzo delle risorse pubbliche (Adunanza Plenaria n. 10 del 2020).
L'amministrazione non ha, quindi, l'obbligo di provvedere sulle istanze di accesso civico generalizzato c.d. massive, la cui evasione implica un impegno temporale, organizzativo ed umano sproporzionato rispetto alle predette finalità.

**Ordinanza collegiale 19 giugno 2026, n. 451 – Presidente Abbruzzese, Estensore Baraldi – Evolve Consorzio Stabile c. AreaCom.**
**Accesso atti procedure di gara – istanza incidentale di accesso - oscuramento parziale dell'offerta – *know-how* aziendale – legittimità – condizioni.**

L'accoglimento dell'istanza di oscuramento di parti dell'offerta tecnica ed economica presuppone che l'operatore abbia adempiuto al doppio onere di puntuale e specifica indicazione delle parti dell'offerta che contengono segreti tecnici e commerciali ed abbia adeguatamente motivato il concreto pregiudizio economico e competitivo che la divulgazione di tali informazioni è in grado di arrecargli.
L'indicazione, contenuta nell'istanza di oscuramento, di soluzioni organizzative (ad es. uso di *software*) predisposte per l'offerta e disponibili sul mercato (ad es. sistema per la gestione del personale), non è idonea a dimostrare l'esistenza di segreti tecnici o commerciali, dal momento che l'operatore economico non gode di alcun diritto di esclusiva nel loro utilizzo.
Devono, invece, essere oscurate le parti dell'offerta che compongono il *know-how* aziendale, quali quelle che contengono la descrizione di sistemi e modalità del servizio elaborati dall'operatore economico nel corso della pregressa attività e che costituiscono il bagaglio informativo ed esperienziale dell'impresa, la cui divulgazione è idonea ad arrecare alle imprese concorrenti un indebito vantaggio competitivo.

# AMBIENTE:

**Sentenza 7 maggio 2026, n. 314 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perilli – De Patre Ferrometalli s.c.r.l. Regione Abruzzo.**
**Procedimenti in materia ambientale - partecipazione procedimentale - necessità – onere motivazionale di cui all'articolo 10 bis l. 241/90 – consistenza – principio di precauzione - condizioni di applicabilità.**

L'onere di motivare il mancato accoglimento delle osservazioni procedimentali, presentate dalla parte successivamente alla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, non si traduce nella loro confutazione puntuale e analitica, ma nell'esplicazione, nel provvedimento finale, delle ragioni per cui l'amministrazione ha ritenuto di non doverle recepire.
L'utilizzo, a tal fine, di formule di stile negative (quali, ad es., "non si ravvisano ragioni per superare le motivazioni di cui al preavviso di rigetto") non è idoneo ad integrare il predetto onere motivazionale, specialmente ove le osservazioni contengano motivazioni nuove, non espressamente considerate nel preavviso di diniego.
La valutazione del rischio ambientale deve fondarsi sulle conoscenze tecniche e scientifiche disponibili in un determinato momento storico e non su accertamenti ritenuti insufficienti e inadeguati o su considerazioni meramente ipotetiche, non suffragate da una base scientifica.
L'amministrazione può, dunque, invocare l'applicabilità del principio di precauzione (che costituisce il principale criterio di gestione del rischio ambientale) solo in presenza di oggettive condizioni di incertezza scientifica e non quando l'insufficienza delle informazioni ambientali si fondi su un'istruttoria carente.

# APPALTI:

**Sentenza 18 aprile 2026, n. 225 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perpetuini – Zuccato HC s.r.l. c. AreaCom e Regione Abruzzo.**
**Appalto forniture - motivi intrusi – inammissibilità - soccorso istruttorio – obbligo – esclusione – condizioni.**

L'onere di chiarezza e di sinteticità nella redazione del ricorso, di cui al combinato disposto degli articoli 3 e 40 del codice del processo amministrativo, impone di suddividere la parte in fatto dai motivi di ricorso, evitando che nella parte dedicata al fatto vengano inseriti i c.d. "motivi intrusi".
La difficoltà di individuare in modo chiaro ed univoco detti motivi genera il rischio di pronunciare una sentenza che non esamini tutti i motivi di ricorso, per cui, per evitare tale rischio, i motivi intrusi (e non il ricorso) devono essere dichiarati inammissibili.
Il soccorso istruttorio non può essere utilizzato per correggere o sanare l'oggettiva non conformità del bene offerto rispetto alle prescrizioni della *lex specialis,* poiché ciò comporterebbe una modifica sostanziale dell'offerta tecnica, inammissibile ai sensi dell'articolo 101, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, con conseguente violazione della *par condicio* tra i concorrenti.

**Sentenza 24 aprile 2026, n. 258 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perilli – Cooperativa Costruttori Teramani s.c. r.l. Università degli Studi di Teramo.**
**Appalto lavori - migliorie e varianti migliorative – distinzione.**

Nelle procedure di affidamento di lavori da aggiudicare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la distinzione tra proposte migliorative (sempre ammissibili) e varianti sostanziali migliorative (ammissibili solo se previamente autorizzate dalla *lex specialis*) si fonda sull'idoneità delle modificazioni proposte ad alterare le caratteristiche essenziali del progetto posto a base di gara e, di conseguenza, il confronto concorrenziale.
La distinzione avviene in base ai seguenti criteri oggettivi: a) la proposta migliorativa o miglioria ha natura accessoria e si colloca nello spazio delle soluzioni tecniche lasciate "libere" dalla *lex specialis*, nel rispetto dell'identità funzionale del progetto; b) la variante sostanziale migliorativa è riconducibile al paradigma dell'*aliud pro alio* e si risolve nell'offerta di un'opera priva delle caratteristiche tipologiche, strutturali o funzionali che la stazione appaltante ha espressamente richiesto per il soddisfacimento dei propri bisogni.

**Sentenza 27 aprile 2026, n. 263** - **Presidente Abbruzzese, Estensore Perilli – Cingoli Nicola & Figlio s.r.l. c. Università degli Studi di Teramo.**
**Appalto lavori - requisiti speciali di qualificazione - categoria generale e categorie specializzate – assorbimento – affidabilità dell'operatore economico - misure di *self-cleaning* - non necessità - soccorso istruttorio c.d. integrativo o completivo – condizioni.**

Dal combinato disposto dell'articolo 100, comma 4, e dell'allegato II.12 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, si evince che il possesso del requisito speciale di qualificazione nella categoria di opere generali (OG11) assomma in sé le qualificazioni per le categorie specializzate in essa ricomprese.

L'operatore economico non è tenuto a produrre, per la partecipazione alla gara, l'attestazione di qualificazione per la singola categoria specializzata, anche ove la stessa sia definita dalla *lex specialis* come categoria scorporabile a qualificazione necessaria.
L'applicazione del principio di assorbimento delle categorie specializzate in quella generale, in quanto espressione del principio del *favor partecipationis*, è esclusa solo ove la *lex specialis,* nel rispetto del principio di proporzionalità dei requisiti di partecipazione rispetto all'oggetto dell'appalto, esiga espressamente la produzione di una distinta attestazione SOA per ciascuna categoria specializzata.
E' rimessa alla stazione appaltante la concreta valutazione della gravità della violazione degli obblighi in materia ambientale, dichiarata dal concorrente ai fini dell'accertamento della causa di esclusione non automatica di cui all'articolo 95, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 36 del 2023.
Pertanto, a fronte di un reato ambientale imputato ad un soggetto inserito nella compagine societaria e dichiarato estinto, in via definitiva, prima della partecipazione alla gara, non sussiste l'obbligo del concorrente di dichiarare l'avvenuta adozione delle misure di *self-cleaning* ovvero le cause per cui le stesse non sono state ancora adottate.
L'istituto del soccorso istruttorio c.d. integrativo o completivo è delineato dall'articolo 101, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 36 del 2023 ed è ispirato ai principi del *favor partecipationis* e della *par condicio* dei concorrenti; esso consente di rimediare, in termini essenzialmente quantitativi, alle carenze della documentazione amministrativa necessaria per la partecipazione alla gara, con esclusione della documentazione afferente ai profili tecnici ed economici dell'offerta.

**Sentenza 5 maggio 2026, n. 306 – Presidente Abbruzzese, Estensore Colagrande – Arcisolidarietà Ora d'Aria Odv Ets Onlus c. Ministero dell'Interno-Ufficio Territoriale del Governo di Teramo.**
**Appalto servizi - accordo quadro affidamento servizi alla persona – esclusione operatore economico per carenza di un requisito speciale di partecipazione – clausola immediatamente escludente – impugnazione della clausola unitamente al provvedimento di esclusione – tardività – requisito speciale di partecipazione per una prestazione secondaria proporzionato rispetto alla qualità dei servizi – legittimità.**

Deve ritenersi legittima l'esclusione di un operatore economico dalla procedura di gara per mancato possesso di un requisito speciale di partecipazione (nella specie, iscrizione nel registro delle imprese o nell'albo provinciale delle imprese artigiane) richiesto per una prestazione secondaria (nella specie, servizio di pulizia degli edifici in cui sono collocate le strutture di accoglienza per stranieri).
La previsione di tale requisito speciale di partecipazione si rivela, infatti, attinente e proporzionata ad assicurare uno standard qualitativo elevato di un servizio alla persona e coerente con l'articolo 128 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.
La carenza del predetto requisito si configura come clausola immediatamente escludente, la quale dev'essere contestata dall'operatore economico entro il termine di legge, decorrente dalla pubblicazione della *lex specialis*.

**Sentenza 13 maggio 2026, n. 328 – Presidente Abbruzzese, Estensore Baraldi – Studio Paris Engineering s.c. r.l. Comune dell'Aquila.**
**Appalto servizi architettura e ingegneria - cumulo funzioni direttore lavori e coordinatore sicurezza - legittimità – condizioni.**

L'interpretazione letterale dell'articolo 114, comma 4, primo periodo, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, impone di concentrare in un unico professionista le funzioni di direttore dei lavori e di coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione, sia nel caso di contratti di importo pari od inferiore ad 1 milione di euro, sia nel diverso caso in cui il contratto, pur essendo di importo superiore a tale soglia, si riferisce a lavori non complessi e privi di rischi di interferenze.

**Sentenze 11 giugno 2026, n. 402, n. 403, n. 404 e n. 405 – Presidente Abbuzzese, Estensore Perpetuini – Omissis c. AreaCom e AASSLL 1, 2, 3 e 4.**
**Appalto servizi – grave illecito professionale – esclusione del concorrente successiva all'aggiudicazione - legittimità – estensione dell'esclusione ad altre procedure alle quali il concorrente ha partecipato – legittimità - valutazione del grave illecito professionale - presupposti - mezzi di prova adeguati – giudizio di affidabilità del concorrente - sindacabilità – limiti della manifesta illogicità e irragionevolezza – condotte di rilevanza penale dell'institore realizzate nell'interesse della società – rilevanza.**

I requisiti di ordine generale devono essere posseduti dal concorrente non soltanto al momento della presentazione dell'offerta, ma, senza soluzione di continuità, per tutta la durata della procedura, fino all'aggiudicazione definitiva, alla stipulazione del contratto e per l'intero periodo di esecuzione dello stesso (Adunanza Plenaria n. 8 del 2015).
Deve ritenersi legittima l'esclusione dell'operatore economico disposta dalla stazione appaltante in un momento successivo all'adozione del provvedimento di aggiudicazione per fatti verificatisi nel corso della procedura di gara.
Il giudizio di affidabilità ha natura soggettiva e unitaria, attenendo all'operatore economico nel suo complesso e non al singolo lotto di gara, per cui si estende a tutte le procedure e a tutti i lotti interessati dalla sua partecipazione, a prescindere dalla circostanza che egli sia risultato primo in graduatoria.
La valutazione dei fatti idonei ad integrare la causa di esclusione del grave illecito professionale è connotata da ampia discrezionalità, sindacabile dal giudice amministrativo nei limiti della manifesta illogicità, irragionevolezza o pretestuosità.
La pendenza di un procedimento penale e l'applicazione di una misura interdittiva nei confronti dell'institore dotato di incisivi poteri di rappresentanza, per reati aggravati commessi nel settore degli appalti pubblici, costituiscono mezzi adeguati ai fini della formulazione del giudizio di inaffidabilità dell'operatore economico.

**Sentenze 11 giugno 2026, n. 415, n. 416, n. 417, n. 418, n. 419 e n. 420; sentenze 15 giugno 2026, n. 423 e n. 424 – Presidente Abbruzzese, Estensori Abbruzzese, Perilli, Colagrande – Pfizer s.r.l., Gilead Sciences s.r.l., Sanofi s.r.l, Novartis Farma s.p.a., MSD Italia s.r.l., Eli Lilly Italia s.p.a., Vifor Fresenius Medical Care Renal Pharma Italia s.r.l., CSL Behring s.p.a. c. AreaCom e Regione Abruzzo.**
**Appalto forniture – farmaci esclusivi – definizione - procedura negoziata di cui all'articolo 15 del d.l. n. 19/2025, convertito nella legge n. 50/2026 - accordo quadro monofornitore - presupposti – clausole immediatamente escludenti - impugnazione immediata - condizioni.**

L'articolo 15 del d.l. n. 19 del 2025, convertito nella legge n. 50 del 2026, ha indicato la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando quale strumento per

l'approvvigionamento dei farmaci coperti da brevetto con indicazioni d'uso esclusive, ivi compresi i farmaci per il trattamento di malattie rare e i farmaci innovativi, forniti sul mercato da un unico operatore economico autorizzato alla loro immissione in commercio. Tale procedura rappresenta, anche in applicazione del principio del risultato, il mezzo per il perseguimento ottimale della continuità terapeutica e per la tutela della salute dei pazienti fragili che necessitano di cure indifferibili.
L'accordo quadro monofornitore è un contratto normativo, stipulato tra l'amministrazione ed un unico fornitore, che contiene la disciplina di contratti futuri; tale modello di acquisizione si presta a valorizzare lo strumento introdotto dal legislatore per l'approvvigionamento dei farmaci esclusivi, dal momento che esso non definisce interamente l'oggetto dei contratti applicativi, ma si limita ad indicare la quantità o il valore massimo dei prodotti da fornire, consentendo all'offerente di valutare *ex ante* la propria capacità di adempiere agli obblighi derivanti dall'accordo quadro (CGUE, 17 giugno 2021, C-216/2017).
L'accordo quadro rappresenta il modello di acquisizione più appropriato in quelle situazioni in cui – come accade per l'approvvigionamento dei farmaci esclusivi - risulti estremamente difficoltoso stabilire *ex ante* l'esatto quantitativo dei prodotti da acquistare, condizionato da variabili esterne afferenti alla tutela dei diritti di esclusiva del fornitore e alla libertà di scelta terapeutica del medico.
L' indicazione del massimale di spesa per tutta la durata dell'accordo quadro, correttamente effettuata secondo il criterio della spesa storica, è idonea ad integrare la determinatezza o la determinabilità del suo oggetto, sulle quali non incide la peculiare circostanza che l'oggetto dell'accordo quadro sia costituito, per ciascun lotto della procedura, dalla fornitura di tutti i farmaci esclusici, presenti e futuri, che il singolo operatore è autorizzato a commercializzare.
L'indicazione del valore massimo presunto, contenuta nella *lex specialis*, consente all'operatore economico di fronteggiare la normale alea contrattuale e di partecipare alla procedura negoziata in maniera effettiva e consapevole, con conseguente difetto di legittimazione a contestarne immediatamente la complessiva impostazione.

**Sentenza 25 giugno 2026, n. 463 – Presidente Abbruzzese, Estensore Colagrande – Consorzio di Cooperative Kursana coop. soc. a r.l. c. ASP1 Teramo e AGIR.**
**Affidamento misto (concessione e appalto) servizio pubblico di rilevanza economica - sostenibilità offerta economica – offerta contenente il PEF posto a base di gara – completezza – sussiste - lievi modifiche apportate al PEF posto a base di gara – richiesta chiarimenti sulla sostenibilità finanziaria dell'offerta – insufficienza dei chiarimenti resi alla stazione appaltante – conseguenze - esclusione dell'offerta.**

Nella procedura di gara finalizzata all'affidamento del contratto misto di concessione e appalto per la gestione di una casa di riposo, l'offerta contenente il PEF approvato dalla stazione appaltante deve considerarsi completa e, dunque, ammissibile.
Nondimeno, ove l'operatore economico abbia apportato delle modifiche, ancorché marginali e consentite dal disciplinare di gara, al PEF approvato dalla stazione appaltante (nel caso di specie, un aumento della retta giornaliera pari al 7,10%), questa è tenuta a chiedere chiarimenti al fine di verificare la sostenibilità finanziaria dell'offerta.
La genericità e l'ambiguità delle giustificazioni addotte dall'operatore economico (nel caso di specie, una "diversa occupazione media della struttura") non consentono alla stazione appaltante di verificare l'attendibilità dell'offerta, la quale deve essere, perciò, esclusa.

# BENI DEMANIALI:

**Sentenza 21 aprile 2026, n. 245 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perpetuini – Celi Calcestruzzi s.p.a. c. Comune di Massa d'Albe.**
**Usi civici – accertamento natura giuridica del fondo - contrasto tra giudicati - criterio cronologico di prevalenza – condizioni – accordo transattivo sulla permanenza dell'uso civico – nullità virtuale.**

In presenza di giudicati tra loro contrastanti, in punto di accertamento della natura giuridica del fondo (allodiale o di uso civico universale), occorre fare ricorso al criterio cronologico per stabilire quale dei due debba prevalere, con prevalenza del giudicato successivo su quello anteriore. La prevalenza del giudicato successivo è, tuttavia, esclusa ove la sentenza sia stata impugnata per revocazione (Cassazione civile, sezione III, 25 gennaio 2024, n. 2462).
L'accordo transattivo intervenuto tra le parti della sentenza che ha accertato la natura di uso civico del fondo, volto ad incidere, in maniera diretta o indiretta sulla permanenza dell'uso civico, deve ritenersi nullo per violazione di norme imperative, in quanto diretto ad elidere o a comprimere diritti indisponibili della collettività.

**Sentenza 11 giugno 2026, n. 408 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perpetuini – Puccitti c. Comune di Crognaleto.**
**Demanio civico - abuso edilizio su suolo del demanio civico – ordinanza ripristino stato dei luoghi - accertamento incidentale dell'intervenuta usucapione – ammissibilità – beni del demanio civico – divieto di acquisito per usucapione.**

In assenza della produzione di un titolo giudiziale dichiarativo dell'usucapione dei beni immobili oggetto dell'ordinanza di ripristino dello stato dei luoghi, il giudice amministrativo, se richiesto, è tenuto ad accertare in via incidentale, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del c.p.a., l'intervenuta usucapione dei beni, solo ove tale accertamento, che non è idoneo ad acquistare efficacia di giudicato, sia funzionale a decidere della legittimità dell'atto impugnato.
La natura demaniale civica del bene, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 e dell'articolo 823 del codice civile, ne preclude - in assenza di un provvedimento formale di sdemanializzazione, adottato secondo le forme e le procedure previste dalla legge - l'acquisto a titolo originario.

# EDILIZIA E URBANISTICA:

**Sentenza 8 giugno 2026, n. 396 - Presidente Abbruzzese, Estensore Colagrande – Cipriani c. Comune di Roccaraso.**
**Permesso di costruire – diniego - premio di cubatura previsto dalla legge regionale – condizioni di applicabilità.**

Deve ritenersi legittimo il diniego di rilascio del permesso di costruire, richiesto per la realizzazione di un intervento di demolizione e ricostruzione di un edificio che prevede un ampliamento fuori sagoma, pari al 65%, del volume preesistente, asseritamente proposto ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale n. 49 del 2012, opposto dal Comune per violazione delle distanze dal confine o tra edifici.
Detto intervento ampliativo, da qualificarsi come nuova costruzione, si pone, infatti in contrasto:
a) con l'articolo 6.4.2 delle NTA del PRG, atteso che il Comune non ha recepito, in tutto o in parte, la disciplina derogatoria di cui alla legge regionale, che consente di realizzare ampliamenti fuori sagoma nel rispetto delle distanze stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968, senza tener conto delle distanze eventualmente maggiori stabilite dagli strumenti urbanistici;
b) con l'articolo 5 del d.l. n. 70 del 2011, convertito nella legge n. 106 del 2011, il quale prevede una deroga che non richiede di essere recepita da parte del Comune solo per le misure incentivanti in esso specificate, tra le quali non sono contemplate le distanze dal confine o tra edifici;
c) con l'articolo 17 della legge regionale n. 58 del 2023, il quale riproduce l'assetto regolatorio del d.P.R. n. 380 del 2001.

**Sentenza 19 giugno 2026, n. 448 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perpetuini – Omissis c. Comune dell'Aquila.**
**Abuso edilizio - acquisizione di diritto del bene immobile abusivo e dell'area di sedime al patrimonio comunale – limiti.**

Ai sensi dell'articolo 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, decorso inutilmente il termine assegnato con l'ordinanza di demolizione, il bene abusivo e l'area di sedime, nonché quella ulteriore necessaria alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive, sono acquisiti di diritto al patrimonio comunale.
L'acquisizione gratuita dell'area è regolata da due parametri, da individuarsi mediante l'esercizio di discrezionalità tecnica: 1) l'estensione dell'area necessaria secondo le prescrizioni urbanistiche vigenti; 2) il limite massimo inderogabile del decuplo della superficie utile del manufatto.

**Sentenza 30 giugno 2026, n. 500 – Presidente Tricarico, Estensore Amenta – Gestioni Immobiliari s.r.l. c. Comune di Mosciano Sant'Angelo.**
**Convenzione urbanistica – dichiarazione di inadempimento di un obbligo dedotto in convenzione – contestazioni di dettaglio o formali – carenze documentali integrabili - inadempimento di non scarsa importanza – insussistenza.**

La mera dichiarazione di inadempimento, da parte dell'amministrazione, di un obbligo dedotto in una convenzione urbanistica (nella specie, dell'obbligo del privato di redigere e presentare,

entro un determinato termine, un valido progetto esecutivo, espressamente previsto a compensazione dell'obbligo di pagamento in denaro del c.d. apporto al pubblico) non è sufficiente a risolvere il vincolo contrattuale, dovendo accertarsi, ai sensi dell'articolo 1455 del codice civile, la sussistenza di un inadempimento di non scarsa importanza in relazione al concreto interesse dell'altra parte ad effettuare l'esatta e tempestiva prestazione.
Ai fini dell'integrazione dell'inadempimento di non scarsa importanza, le contestazioni di inadempimento provenienti dall'amministrazione devono essere valutate sia singolarmente che nel loro complesso.
Non integrano l'inadempimento di non scarsa importanza le contestazioni afferenti a profili di dettaglio della progettazione o meramente formali e le carenze documentali integrabili.
Le contestazioni che giustificano l'inadempimento di non scarsa importanza devono avere una rilevanza sostanziale e un'intensità tale da compromettere la possibilità di realizzare l'interesse dedotto in convenzione.
Nel caso di specie, le contestazioni mosse dall'amministrazione non sono state considerate idonee ad incidere in modo significativo sulla completezza sostanziale della progettazione esecutiva, né a compromettere la possibilità dell'amministrazione di valutare l'intervento proposto.

# ENTI PUBBLICI:

**Sentenza 18 giugno 2026, n. 442 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perilli – Palmerone + altri c. Regione Abruzzo e Collegio Regionale Maestri di Sci dell'Abruzzo.**
**Procedimento elettorale Collegio Regionale Maestri di Sci – cause di inconferibilità e incompatibilità - dichiarazioni rese dagli eletti – verifica – afferisce alla fase dell'efficacia della carica elettiva – estraneità alle operazioni elettorali e alla costituzione dell'organo collegiale.**

La verifica sulle dichiarazioni di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi – rese, ai sensi del decreto legislativo n. 39 del 2013, dai candidati eletti al momento del conferimento della carica - afferisce alla fase dell'efficacia della carica elettiva. Essa non incide sulla valida costituzione dell'organo collegiale, la quale si perfeziona con la nomina dei suoi componenti all'esito delle operazioni elettorali, ed è estranea alle stesse operazioni elettorali, che si concludono con la proclamazione degli eletti.

**Sentenza 30 giugno 2026, n. 477 – Presidente Abbruzzese, Estensore Baraldi – Andreozzi c. Comune dell'Aquila e Prefettura dell'Aquila.**
**Corpo di Polizia locale – Comandante - nomina dirigente responsabile di un diverso settore del medesimo ente locale - interpretazione della legge regionale sopravvenuta – criterio sistematico – nullità per violazione di precedenti giudicati.**

La nomina *ad interim* di un dirigente comunale come Comandante del Corpo di Polizia locale - avvenuta ai sensi della norma derogatoria introdotta dalla legge regionale n. 24 del 2025 nell'articolo 5, comma 7-bis, della legge regionale n. 42 del 2013 - è illegittima, ove il dirigente nominato, al momento della nomina, rivesta anche il ruolo di responsabile di un diverso settore del medesimo ente locale.
L'articolo 11, comma 3, della legge regionale n. 42 del 2013 (non interessato dalle modifiche apportate dalla legge n. 24 del 2025) pone due prescrizioni con riferimento alla Polizia locale, che si concretizzano: a) nel divieto di collocare la struttura della Polizia locale nell'ambito di un settore organizzativo più ampio; b) nel divieto di affidare il ruolo di responsabile della Polizia locale al responsabile di un diverso settore del medesimo ente locale.
La deroga introdotta con il comma 7-bis della legge regionale n. 42 del 2013 si riferisce solo alle disposizioni contenute nei commi 1 e 2 del medesimo articolo e non a quelle contenute nell'articolo 11, comma 3.

# IMMIGRAZIONE:

**Sentenza 20 maggio 2026, n. 350 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perpetuini – Omissis c. Ministero dell'Interno-Prefettura dell'Aquila-Questura dell'Aquila.**
**Permesso di soggiorno per lavoro stagionale - conversione in permesso di soggiorno per lavoro subordinato - ammissibilità – presupposti.**

I presupposti fissati dall'articolo 24, comma 10, del decreto legislativo n. 286 del 1998 e dall'articolo 1, comma 10, del decreto legislativo n. 203 del 2016, per la conversione del permesso di soggiorno per lavoro stagionale in permesso di soggiorno per lavoro subordinato, sono; a) lo svolgimento di regolare attività lavorativa sul territorio nazionale per almeno tre mesi; b) l'aver ricevuto un'offerta di lavoro subordinato.
Deve, pertanto, ritenersi illegittimo il diniego di conversione del titolo di soggiorno, disposto sulla scorta di ulteriori presupposti introdotti da una circolare amministrativa, quali lo svolgimento di un predeterminato numero di giornate lavorative da accertarsi con riferimento ad un trimestre rigido ed anch'esso predeterminato.
L'utilizzo dei criteri introdotti dalla predetta circolare ministeriale, oltre che a violare il principio di gerarchia delle fonti, si pone in antitesi con lo spirito inclusivo che caratterizza la legislazione in materia di immigrazione, di cui la valutazione delle sopravvenienze favorevoli allo straniero, in deroga alla regola del *tempus regit actum,* rappresenta un corollario.

# ORDINE PUBBLICO:

**Sentenza 11 maggio 2025, n. 319 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perilli – Omissis c. Ministero dell'Interno-Questura dell'Aquila.**
**DASPO - durata - proporzionalità – motivazione – necessità.**

Il Questore ha l'onere di motivare la durata del DASPO, ove disposta in misura superiore a quella minima prevista dalla legge, al fine di giustificare la proporzionalità della misura preventiva irrogata rispetto alla pericolosità della condotta, singola o di partecipazione, globalmente considerata.
Tale onere motivazionale è escluso nel caso in cui il Questore abbia irrogato il DASPO nella misura minima (un anno ovvero tre anni per coloro che assumono la direzione di una condotta di gruppo).

# SERVIZIO SANITARIO:

**Sentenza 20 maggio 2026, n. 356 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perpetuini – Fisioter s.r.l. c. Regione Abruzzo e AASSLL 2, 3 e 4.**
**Servizio Sanitario - strutture private accreditate – erogazione prestazioni sanitarie extrabudget - diritto al corrispettivo – esclusione – condizioni.**

Alle stringenti esigenze di perseguire gli obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica per le prestazioni sanitarie e di raggiungere una situazione di equilibrio finanziario consegue la necessità di contenere detta spesa nell'ambito dei budget prestabiliti in sede di programmazione e pianificazione autoritativa e vincolante dei limiti di spesa.
La facoltà attribuita alle Regioni di determinare i criteri per la remunerazione delle prestazioni erogate al di sopra dei limiti di spesa (prevista dall'articolo 8- quinquies, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 502 del 1992) non vieta che le stesse possano escludere, in presenza di un Piano di rientro della spesa sanitaria, la remunerazione delle prestazioni eccedenti.

**Sentenza 30 giugno 2026, n. 492 – Presidente Tricarico, Estensore Amenta – Opera Santa Maria della Pace-Casa di Cura Privata "L'Immacolata" c. ASL 1 e Regione Abruzzo.**
**Servizio Sanitario - struttura sanitaria privata in regime di accreditamento - controllo di appropriatezza delle prestazioni erogate - richiesta emissione note di credito a seguito di verbale ispettivo – giurisdizione G.A. – sussiste.**

Le controversie aventi ad oggetto i controlli di appropriatezza delle prestazioni erogate dalle strutture sanitarie private in regime di convenzione sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo, atteso che tali controlli non si limitano a verificare l'adempimento della struttura sanitaria alle clausole convenzionali, ma si estendono ad accertare l'economicità nell'utilizzo delle risorse e la qualità dell'assistenza sanitaria erogata.

# SERVIZI PUBBLICI:

**Sentenza 23 aprile 2026, n. 257 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perpetuini – Lattanzio c. Comune di Tagliacozzo.**
**Servizio NCC – revoca autorizzazione – violazione del vincolo di territorialità - presupposti e condizioni – competenza.**

Il vincolo di territorialità, previsto dalla legge n. 21 del 1992 per l'esercizio del servizio di NCC, non introduce alcun limite spaziale allo svolgimento dell'attività, ma un collegamento funzionale con il Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, che si realizza attraverso l'adempimento di una serie di prescrizioni, quali: 1) la disponibilità giuridica di una rimessa ubicata nel territorio comunale; 2) l'inizio ed il termine del servizio presso la rimessa o la sede; 3) l'assenza di stazionamento dei veicoli sul suolo pubblico per la ricerca dell'utenza.
La revoca del titolo autorizzatorio per violazione del vincolo di territorialità postula, dunque, l'accertamento della violazione di uno o più dei predetti obblighi.
Il provvedimento di revoca dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente adottato dal dirigente, in luogo dell'organo specificamente individuato dall'apposito Regolamento comunale (nel caso di specie, la Giunta Comunale), è viziato da incompetenza.

## UNIVERSITA':

**Sentenza 11 giugno 2026, n. 409 – Presidente Abbruzzese, Estensore Perpetuini – Omissis c. Università degli Studi dell'Aquila.**
**Studenti universitari - blocco informatico della matricola – apposizione di un termine finale certo - motivazione adeguata – necessità.**

Il blocco della matricola deve essere qualificato come provvedimento cautelare di sospensione, ai sensi dell'articolo 21-quater, comma 2, della legge n. 241 del 1990, per cui la sua adozione deve ritenersi legittima ove lo stesso: a) contempli un termine finale di efficacia certo (nel caso di specie, il blocco informatico della matricola era stato disposto *sine die*); b) sia sostenuto da adeguata motivazione (nel caso di specie, la sospensione è stata disposta in ossequio ad una circolare ministeriale che regolava l'ammissione ad un anno accademico diverso da quello in oggetto); 3) sia intervenuto ad una distanza temporale non superiore rispetto a quella prevista dall'articolo 21-nonies per l'annullamento d'ufficio (nel caso di specie, il provvedimento di sospensione è stato adottato dopo circa quattro anni dal provvedimento di ammissione).

*Rassegna a cura di*

*dott.ssa Maria Abbruzzese – Presidente*

*dott.ssa Rosanna Perilli – Consigliere*

*Editing a cura del dott. Marco Maroscia – Funzionario UPP*