

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), Sentenza, 16 ottobre 2024 n. 2877

, in Guida al diritto, 08 febbraio 2024, n. 4, p. 104, con commento di Giulia Pernice: *“Atti di alta amministrazione giudicabili solo per illogicità formali e sostanziali”*.

1. Giustizia amministrativa - Processo amministrativo – Principio dispositivo – Limiti: non conferisce un potere di impulso di parte incondizionato sul regolare e sollecito andamento del processo - Istanza di rinvio dell’udienza di trattazione – Ammissibilità – Presupposti: solo per casi eccezionali riportati nel verbale di udienza ovvero nel decreto presidenziale (se disposto fuori udienza) – Necessità.

**2. Giustizia amministrativa -Processo amministrativo -Legittimazione ad impugnare –Interesse personale, attuale e concreto -Necessità -Beneficio futuro ed eventuale
Condizioni dell’azione processuale – Interesse a ricorrere: personale, attuale e concreto – Sussistenza -Necessità -Beneficio futuro ed eventuale -Insufficienza.**

3. Giustizia amministrativa - Atti e provvedimenti amministrativi – Atto di alta amministrazione- Natura e funzione – Individuazione.

4. Giustizia amministrativa - Atti e provvedimenti amministrativi – Atto di alta amministrazione -Sindacabilità in sede giurisdizionale -Limiti: inadeguatezza del procedimento istruttorio, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, arbitrarietà, irragionevolezza.

5. Giustizia amministrativa - Deliberazione della Giunta Regionale sulla riqualificazione dell’edilizia sanitaria dismessa – Attività di scelta strategica di obiettivi-funzione e di allocazione delle risorse - Spetta agli organi di vertice politico regionali –Atto di alta amministrazione -Sindacabilità giurisdizionale – Limiti: esame solo “estrinseco e formale”.

1. “Non è possibile disporre, d’ufficio o su istanza di parte, la cancellazione della causa dal ruolo. Il rinvio della trattazione della causa è disposto solo per casi eccezionali, che sono riportati nel verbale di udienza, ovvero, se il rinvio è disposto fuori udienza, nel decreto presidenziale che dispone il rinvio”;

- inoltre, muovendo dall’assunto per cui il principio dispositivo, vigente nel giudizio amministrativo con taluni temperamenti, non conferisce alla parte un potere di impulso incondizionato sul regolare e sollecito andamento del processo, deve osservarsi che “il processo costituisce esercizio di una funzione pubblica che obbedisce a precise regole e valori di rilievo costituzionale, i quali presidiano beni che non sono del tutto nella disponibilità della parte” (1)

2. La legittimazione ad impugnare un atto amministrativo deve essere di norma direttamente correlata ad una situazione giuridica sostanziale che sia lesa dal provvedimento, postulando l’esistenza di un interesse personale (il risultato di vantaggio deve riguardare specificamente e direttamente il ricorrente), attuale (l’interesse deve sussistere al momento del ricorso, non essendo sufficiente a sorreggere quest’ultimo l’eventualità o l’ipotesi di una lesione) e concreto (l’interesse a ricorrere va valutato con riferimento ad un pregiudizio concretamente verificatosi ai danni del ricorrente) del ricorrente all’annullamento dell’atto. Di contro, è insufficiente a sorreggere l’interesse a ricorrere la sola possibilità di un beneficio – nei termini di un accadimento futuro, eventuale, soggetto a molteplici variabili – che il soggetto che agisce in giudizio possa trarre dall’annullamento dell’atto impugnato.

3. Com'è noto gli atti di alta amministrazione rivestono la funzione di raccordo tra indirizzo politico (di pertinenza dello Stato-comunità) con l'attività amministrativa (riferibile allo Stato-amministrazione) la quale necessita di un momento di impulso unitario.

È altrettanto noto che tali atti si pongono in una posizione intermedia tra gli atti politici – quali atti di indirizzo volti alla scelta dei fini da perseguire – e i provvedimenti strictu sensu amministrativi diretti all'attuazione concreta delle scelte stabilite a livello governativo.

Trattasi in sostanza di atti che, seppur connotati da notevole discrezionalità, restano nel solco della cura concreta dell'interesse pubblico prefissato in sede politica e non già della scelta degli interessi da raggiungere. Pertanto essi conservano la loro natura amministrativa e soggiacciono al sindacato giurisdizionale del G.A. ex artt. 24, 103 e 113 della Costituzione.

4. Anche la giurisprudenza ha avuto modo di evidenziare che l'atto di alta amministrazione “non costituisce espressione della libertà (politica) commessa dalla Costituzione ai supremi organi decisionali dello Stato per la soddisfazione di esigenze unitarie ed indivisibili a questo inerenti” (cfr. Cons. Stato, sez. V, 28 febbraio 2023, n. 2071), né risulta connotato comunque da libertà nei fini (cfr. Cons. Stato, sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502), risultando piuttosto ben “sottoposto alle prescrizioni di legge ed eventualmente degli statuti e dei regolamenti” (cfr. Cons. Stato, sez. I, 20 maggio 2021, n. 936; C.G.A., 25 marzo 2024, n. 219).

Tale atto soggiace ad un sindacato giurisdizionale limitato alla sola individuazione di manifeste illogicità formali e sostanziali (Cons. Stato, sez. V, n. 4502 del 2011; Id., n. 936 del 2021; Id., n. 2071 del 2023)

Il sindacato giurisdizionale ha “natura estrinseca e formale e si esaurisce nel controllo del vizio di eccesso di potere, nelle particolari figure sintomatiche dell'inadeguatezza del procedimento istruttorio, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, arbitrarietà, irragionevolezza della scelta adottata o difetto di motivazione, e non si estende all'esame diretto e all'autonoma valutazione del materiale tendente a dimostrare la sussistenza dei relativi presupposti” (Cons. Stato, Sez. IV, 27 settembre 2021, n. 6473).

5. Nello specifico la delibera [impugnata] della Giunta Regionale di apprezzamento della proposta del Presidente della Regione e dell'Assessore della Salute, diretta alla riqualificazione dell'edilizia sanitaria dismessa, è volta a realizzare il duplice obiettivo di risparmio di spesa per l'erario derivante dalla dismissione di fitti passivi e di riqualificazione degli immobili dismessi attraverso il finanziamento, diretto o indiretto, di opere di ristrutturazione e adeguamento edilizio

Viene dunque in rilievo un'attività di scelta strategica di obiettivi-funzione e di allocazione delle risorse riservata agli organi di vertice politico regionali che non può essere sindacata da questo giudice se non nei ristretti limiti propri degli atti “a forte tasso di discrezionalità” nell'ambito della generale giurisdizione di legittimità prevista dall'art. 7 comma 1 c.p.a. (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 2 agosto 2017, n. 3871)

L'esercizio del potere discrezionale, dunque, avviene al livello della sua più ampia esplicazione, di modo che, onde non trascendere nel “merito amministrativo” – che costituisce il limite oggettivo del sindacato giurisdizionale di legittimità – quest'ultimo deve attentamente limitarsi a quell'esame “estrinseco e formale” innanzi richiamato

(1) Conformi: da ultimo, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 03/01/2024, n. 29; C.G.A. 05/09/2022, n. 944.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza della Regione Siciliana, della Giunta Regionale di Governo, dell'Assessorato della Salute e dell'Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità della Regione Siciliana;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Caltanissetta;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2024 il dott. Francesco Mulieri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. - Con ricorso notificato in data 28 ottobre 2022 e depositato il 18 novembre successivo, il Comune di Caltanissetta chiede l'annullamento della deliberazione della Giunta Regionale n. 398 del 4 agosto 2022 e della nota n. 14579 del 2 agosto 2022 a firma del Presidente della Regione Siciliana e dell'Assessore Regionale per la Salute avente per oggetto la concessione in comodato a titolo gratuito di immobili di proprietà dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Caltanissetta, nonché della nota, allegata alla Delibera n. 398/2022, dell'Azienda Ospedaliera di Caltanissetta n.16742/2021.

Esponde che gli atti impugnati riguardano un immobile sito nel centro storico del comune di Caltanissetta, costruito come convento nel XVI secolo, che nel tempo ha assunto un ruolo centrale per la comunità nissena, avendo svolto la funzione di nosocomio prima ed essendo stato destinato nel 1991, proprio su istanza del ricorrente, a sede dipendente della Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università di Palermo. Deduce in particolare l'illegittimità della decisione adottata dalla Presidenza della Regione e dalla Giunta Regionale con gli atti impugnati i quali hanno disposto il trasferimento degli uffici aziendali dell'ASP di Caltanissetta nei suindicati locali, al fine di consentire la realizzazione del centro Direzionale regionale di Caltanissetta nei locali precedentemente in uso all'Azienda sanitaria.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

1) "Eccesso di potere sotto i diversi e concorrenti profili del difetto di motivazione, del difetto di istruttoria e carente valutazione dei presupposti, irrazionalità, illogicità e contraddittorietà con provvedimenti precedenti. Violazione dell'art. 97 della Costituzione. Violazione della Legge n. 241/1990".

Il Comune di Caltanissetta lamenta che negli atti impugnati non sarebbero stati valutati, né menzionati i precedenti atti assunti dallo stesso Governo Regionale; sostiene in particolare che la Regione Siciliana avrebbe dovuto valutare il D.P. n. 86 del 1 agosto 1991 e il Decreto dell'Assessore Regionale per la Sanità del 10 luglio 1991, pubblicato nella G.U.R.S n. 17- parte I, del 23 agosto 1992 che attribuiscono all'immobile de quo la destinazione di sede universitaria. Saggiunge che, proprio per l'effetto del D.P. n. 86 del 1 agosto 1991, il Comune avrebbe provveduto a operare un parziale restauro

dell'immobile e a variarne la destinazione urbanistica, che sarebbe ad oggi incompatibile con l'uso che ne dovrebbe fare l'ASP.

2. - Per resistere al ricorso si sono costituite la Presidenza della Regione Siciliana, la Giunta Regionale, l'Assessorato regionale della Salute e l'Assessorato regionale delle Infrastrutture e della Mobilità che, con memoria, hanno chiesto il rigetto del ricorso attesa la natura di atto di alta amministrazione della deliberazione impugnata. Si è altresì costituita l'ASP di Caltanissetta che, con memoria in vista dell'udienza pubblica, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione ed interesse ad agire del Comune nonché la sua infondatezza nel merito.

3. - In vista della trattazione del merito, il Comune di Caltanissetta ha richiesto il rinvio dell'udienza pubblica in quanto:

- con convenzione, sottoscritta nel luglio 2023, il Comune e la resistente ASP hanno concordato l'uso dell'ex Ospedale Vittorio Emanuele quale Casa di Comunità Spoke temporanea convenendo che al termine del predetto uso temporaneo l'immobile avrà una destinazione che rispetti le previsioni del P.R.G. per la zona in cui insiste l'edificio;

- è sua intenzione avviare una ulteriore interlocuzione con le Amministrazioni resistenti volta a definire un uso dell'immobile che contemperi tutte le esigenze pubbliche coinvolte, anche alla luce delle recenti progettazioni, rientranti nel P.N.R.R. e della nuova istituzione di altri Corsi di Laurea, presso la sede di Caltanissetta.

4. - All'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2024, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

1. - Deve preliminarmente essere respinta l'istanza di rinvio formulata dalla difesa di parte ricorrente, in quanto:

- ai sensi dell'art. 73, co. 1 bis, cod. proc. amm., "Non è possibile disporre, d'ufficio o su istanza di parte, la cancellazione della causa dal ruolo. Il rinvio della trattazione della causa è disposto solo per casi eccezionali, che sono riportati nel verbale di udienza, ovvero, se il rinvio è disposto fuori udienza, nel decreto presidenziale che dispone il rinvio";

- inoltre, muovendo dall'assunto per cui il principio dispositivo, vigente nel giudizio amministrativo con taluni temperamenti, non conferisce alla parte un potere di impulso incondizionato sul regolare e sollecito andamento del processo, deve osservarsi che "il processo costituisce esercizio di una funzione pubblica che obbedisce a precise regole e valori di rilievo costituzionale, i quali presidiano beni che non sono del tutto nella disponibilità della parte" (cfr., da ultimo, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 03/01/2024, n 29; C.G.A. 05/09/2022, n. 944).

Nel caso di specie non si ravvisa - né è stata prospettata dalla difesa del Comune ricorrente - alcuna esigenza eccezionale che possa giustificare, a fronte di un ricorso incardinato nel 2022, il rinvio della trattazione della causa.

L'istanza di rinvio deve, pertanto, essere respinta.

2. - Il ricorso, come eccepito dalla difesa dell'Azienda Sanitaria provinciale di Caltanissetta, è inammissibile per carenza delle condizioni dell'azione ed in particolare dell'interesse a ricorrere.

Ed invero la legittimazione ad impugnare un atto amministrativo deve essere di norma direttamente correlata ad una situazione giuridica sostanziale che sia lesa dal provvedimento, postulando l'esistenza di un interesse personale (il risultato di vantaggio deve riguardare specificamente e direttamente il ricorrente), attuale (l'interesse deve sussistere al momento del ricorso, non essendo sufficiente a sorreggere quest'ultimo l'eventualità o l'ipotesi di una lesione) e concreto (l'interesse a ricorrere va valutato con riferimento ad un pregiudizio concretamente verificatosi ai danni del ricorrente) del ricorrente all'annullamento dell'atto.

Di contro, è insufficiente a sorreggere l'interesse a ricorrere la sola possibilità di un beneficio - nei termini di un accadimento futuro, eventuale, soggetto a molteplici variabili - che il soggetto che agisce in giudizio possa trarre dall'annullamento dell'atto impugnato. Così come non vale a integrare la suddetta condizione dell'azione l'interesse a che l'azione amministrativa si svolga secondo i canoni di legittimità, a prescindere dall'incidenza diretta che gli atti in cui l'azione amministrativa viene a concretizzarsi abbiano nella sfera giuridica dei singoli amministrati, difettando in questo caso all'interesse portato in giudizio e del quale si invoca la tutela l'essere un interesse personale, diretto ed attuale. La legittimazione ad impugnare un provvedimento amministrativo deve peraltro essere direttamente correlata alla situazione giuridica sostanziale che si assume lesa dal provvedimento e postula l'esistenza di un interesse attuale e concreto all'annullamento dell'atto. In caso contrario, l'impugnativa verrebbe degradata a rango di azione popolare a tutela dell'oggettiva legittimità dell'azione amministrativa, con conseguente ampliamento della legittimazione attiva al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, in insanabile contrasto con il carattere di giurisdizione soggettiva che la normativa legislativa e quella costituzionale hanno attribuito al vigente sistema di giustizia amministrativa (ex plurimis T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 29/08/2024, n. 2937; T.A.R. Napoli, sez. IV, 07/01/2020, n. 61).

Nel caso di specie il Comune ricorrente si è limitato a dedurre che i provvedimenti impugnati avrebbero cancellato, senza motivazione, "l'aspirazione della collettività nissena a vedere rivitalizzato il centro storico, attraverso l'allocazione della sede dei corsi di laurea presso l'ex Ospedale Vittorio Emanuele II", senza, però, fornire alcun elemento utile da cui possa inferirsi che, venendo meno i provvedimenti impugnati, si realizzerebbe, in quella sede, il progetto del Polo

universitario distaccato a Caltanissetta, ovvero che detti provvedimenti abbiano, in qualche modo, precluso la realizzazione di tale progetto

Il ricorso deve pertanto essere dichiarato inammissibile non essendo ravvisabile un interesse concreto e attuale ad agire che presuppone che il ricorrente ottenga un effettivo ed immediato vantaggio dall'accoglimento del ricorso.

3. - Il ricorso è in ogni caso infondato alla stregua di quanto si dirà.

Il Comune di Caltanissetta ha censurato la deliberazione n. 398/2022 della Giunta Regionale di apprezzamento della proposta del Presidente della Regione e dell'Assessore della Salute pro tempore, diretta alla riqualificazione dell'edilizia sanitaria dismessa, con acquisizione in comodato, per cinquant'anni, di immobili ubicati in Caltanissetta di proprietà dell'ASP di Caltanissetta, manifestando la Regione Siciliana l'interesse "ad attuare sugli stessi un significativo investimento pari all'incirca a 14 milioni di euro, per realizzarvi il Centro direzionale regionale di Caltanissetta", e con assenso alla realizzazione della "prima tranche (...) con il trasferimento del personale aziendale dalla palazzina 'A' al piano terra [dell'ex P.O. 'Vittorio Emanuele] e il contestuale insediamento dell'Ufficio provinciale della Motorizzazione civile".

Il Collegio ritiene di condividere quanto dedotto dalla Difesa erariale in ordine al fatto che tale atto, in quanto "atto di alta amministrazione", in difetto di una palese discrasia o incongruenza logica, deve ritenersi legittimo.

Com'è noto gli atti di alta amministrazione rivestono la funzione di raccordo tra indirizzo politico (di pertinenza dello Stato-comunità) con l'attività amministrativa (riferibile allo Stato-amministrazione) la quale necessita di un momento di impulso unitario.

È altrettanto noto che tali atti si pongono in una posizione intermedia tra gli atti politici - quali atti di indirizzo volti alla scelta dei fini da perseguire - e i provvedimenti strictu sensu amministrativi diretti all'attuazione concreta delle scelte stabilite a livello governativo.

Trattasi in sostanza di atti che, seppur connotati da notevole discrezionalità, restano nel solco della cura concreta dell'interesse pubblico prefissato in sede politica e non già della scelta degli interessi da raggiungere. Pertanto essi conservano la loro natura amministrativa e soggiacciono al sindacato giurisdizionale del G.A. ex artt. 24, 103 e 113 della Costituzione

Anche la giurisprudenza ha avuto modo di evidenziare che l'atto di alta amministrazione "non costituisce espressione della libertà (politica) commessa dalla Costituzione ai supremi organi decisionali dello Stato per la soddisfazione di esigenze unitarie ed indivisibili a questo inerenti" (cfr. Cons. Stato, sez. V, 28 febbraio 2023, n. 2071), né risulta connotato comunque da libertà nei fini (cfr. Cons. Stato, sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502), risultando piuttosto ben "sottoposto alle prescrizioni di

legge ed eventualmente degli statuti e dei regolamenti” (cfr. Cons. Stato, sez. I, 20 maggio 2021, n. 936; C.G.A., 25 marzo 2024, n. 219).

Tale atto soggiace ad un sindacato giurisdizionale limitato alla sola individuazione di manifeste illogicità formali e sostanziali (Cons. Stato, sez. V, n. 4502 del 2011; Id., n. 936 del 2021; Id., n. 2071 del 2023)

Il sindacato giurisdizionale ha “natura estrinseca e formale e si esaurisce nel controllo del vizio di eccesso di potere, nelle particolari figure sintomatiche dell’inadeguatezza del procedimento istruttorio, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, arbitrarietà, irragionevolezza della scelta adottata o difetto di motivazione, e non si estende all’esame diretto e all’autonoma valutazione del materiale tendente a dimostrare la sussistenza dei relativi presupposti” (Cons. Stato, Sez. IV, 27 settembre 2021, n. 6473).

Orbene, come precisato nella nota prot. n. 6857 del 27/01/2023 del Dirigente generale dell’Assessorato della Salute (in atti), gli atti impugnati sono stati adottati nel legittimo esercizio del potere organizzativo dell’Amministrazione regionale la quale ha posto in essere un’attività finalizzata alla valorizzazione del patrimonio immobiliare delle Aziende Sanitarie per le finalità di tutela della salute pubblica.

Nello specifico la delibera della Giunta Regionale di apprezzamento della proposta del Presidente della Regione e dell’Assessore della Salute, diretta alla riqualificazione dell’edilizia sanitaria dismessa, è volta a realizzare il duplice obiettivo di risparmio di spesa per l’erario derivante dalla dismissione di fitti passivi e di riqualificazione degli immobili dismessi attraverso il finanziamento, diretto o indiretto, di opere di ristrutturazione e adeguamento edilizio

Viene dunque in rilievo un’attività di scelta strategica di obiettivi-funzione e di allocazione delle risorse riservata agli organi di vertice politico regionali che non può essere sindacata da questo giudice se non nei ristretti limiti propri degli atti “a forte tasso di discrezionalità” nell’ambito della generale giurisdizione di legittimità prevista dall’art. 7 comma 1 c.p.a. (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 2 agosto 2017, n. 3871)

L’esercizio del potere discrezionale, dunque, avviene al livello della sua più ampia esplicazione, di modo che, onde non trascendere nel “merito amministrativo” – che costituisce il limite oggettivo del sindacato giurisdizionale di legittimità – quest’ultimo deve attentamente limitarsi a quell’esame “estrinseco e formale” innanzi richiamato

Sotto tale profilo la scelta adottata risulta sorretta da adeguata istruttoria e in ogni caso scevra dai vizi di contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza dedotti con il ricorso in epigrafe

4. In conclusione il ricorso, oltre ad essere inammissibile, non avendo il Comune ricorrente un interesse concreto e attuale ad agire, risulta comunque infondato disvelando il tentativo del Comune

stesso di sostituirsi nelle scelte amministrative della Regione Siciliana e della resistente ASP, riguardanti l'organizzazione degli uffici e all'utilizzazione dei relativi immobili

5. Tenuto conto della natura pubblica delle parti sussistono i presupposti per compensare tra le stesse le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cappellano, Presidente FF

Francesco Mulieri, Consigliere, Estensore

Pierluigi Buonomo, Referendario

L'ESTENSORE

Francesco Mulieri

IL PRESIDENTE

Maria Cappellano