

Newsletter n. 31/2025 della Giustizia amministrativa
a cura dell'Ufficio del massimario

Indice

Corte di giustizia dell'Unione europea

1. Corte giust. UE, sez. X, 12 giugno 2025, C-219/24 – *A. e a.*, **datore di lavoro e obbligo vaccinale del lavoratore esposto ad un rischio biologico.**

Corte costituzionale

2. Corte cost., 24 luglio 2025, n. 122, **è incostituzionale la legge della regione Puglia che ha anticipato sul proprio territorio l'efficacia del decreto tariffe per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e protesica;**

3. Corte cost., 22 luglio 2025, n. 121, **l'art. 81 Cost. si applica al legislatore e non al giudice.**

Corte di cassazione

4. Cass. civ., sez. un., 25 settembre 2025, n. 26080, **nelle materie di giurisdizione esclusiva, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda risarcitoria per lesione dell'affidamento incolpevole del privato nella legittimità di un provvedimento amministrativo ampliativo poi annullato o nella correttezza del comportamento della p.a.;**

5. **Cass. civ., sez. un., 6 luglio 2025, n. 18393, sulla giurisdizione in materia di respingimento alla frontiera;**

6. **Cass. civ., sez. un., 29 giugno 2025, n. 17490, sull'eccesso di potere giurisdizionale denunziabile ex art. 111 Cost.**

Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana e Tribunali amministrativi regionali

7. **Cons. Stato, sez. VI, 25 luglio 2025, n. 6631, sulla discrezionalità dell'AGCM a valutare l'idoneità degli impegni assunti da un'impresa a far cessare un comportamento scorretto;**

8. **Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2025, n. 6503, valutazione di impatto ambientale: silenzio inadempimento e priorità di trattazione;**

9. **Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2025, n. 6495, sul principio del risultato nei contratti pubblici;**

10. **Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2025, n. 6485, sul requisito di residenza nel concorso indetto dalla scuola italiana di Madrid per l'assunzione di personale docente;**

11. **Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2025, n. 6483, sulla responsabilità del comune per aver ordinato illegittimamente la rimozione di rifiuti abbandonati;**

12. **Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2025, n. 6434, sulla possibilità di introdurre limiti astratti alla realizzazione di impianti fotovoltaici;**

13. **Cons. Stato, sez. VII, 9 luglio 2025, n. 6004, illegittima la determinazione dell'adeguamento degli stipendi e delle indennità del personale di magistratura per il triennio 2018-2020.**

14. **T.a.r. per il Lazio, sez. IV-*quater*, 16 giugno 2025, n. 11799, procedura di abilitazione scientifica nazionale ed effetti del riconoscimento giudiziale dei titoli previsti dal d.m. n. 120 del 2016.**

Normativa e altre attività di interesse

15. Decreto del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, 17 luglio 2025, n. 130 – Regolamento concernente modifiche al decreto 22 gennaio 2008, n. 37, in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici (in G.U., serie generale, n. 216 del 17 settembre 2025).

Corte di giustizia dell'Unione europea

(1)

Datore di lavoro e obbligo vaccinale del lavoratore esposto ad un rischio biologico.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione X, 12 giugno 2025, C-219/24 – A e a..

L'articolo 6, paragrafi 1 e 2, nonché l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, e l'articolo 14, paragrafo 3, della direttiva 2000/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2000, relativa alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici durante il lavoro (settima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE), come modificata dalla direttiva (UE) 2020/739 della Commissione, del 3 giugno 2020, in combinato disposto con l'allegato VII, punti 1 e 2, della direttiva 2000/54, come modificata, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale in forza della quale un datore di lavoro può obbligare i lavoratori con i quali ha concluso un contratto di lavoro a farsi vaccinare se sono esposti a un rischio biologico.

Corte costituzionale

(2)

È incostituzionale la legge della regione Puglia che ha anticipato sul proprio territorio l'efficacia del decreto tariffe per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e protesica.

Corte costituzionale, 24 luglio 2025, n. 122 – Pres. Amoroso, Red. Sandulli.

È incostituzionale l'art. 26 della legge della Regione Puglia 13 novembre 2024, n. 28, recante «Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse».
La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 26 della legge della regione Puglia n. 28 del 2024, con la quale si era data totale e immediata vigenza ed esecuzione alle disposizioni dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sui livelli essenziali di assistenza (LEA) del 2017, e alle relative tariffe, stabilite dal decreto interministeriale del 23 giugno 2023.
La Corte ha accolto la questione promossa in riferimento all'articolo 117, comma 3, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, poiché ha ritenuto sussistente la denunciata violazione del procedimento di formazione del decreto tariffe, prescritto dall'articolo 64 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sui LEA, che rinvia, dandovi attuazione con riguardo all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, a quanto prescritto dall'articolo 8-*sexies* del decreto legislativo numero 502 del 1992.
Quest'ultima disposizione – che rientra tra i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica – delinea, infatti, il sistema della remunerazione "a tariffa", che è volto ad assicurare un equilibrato bilanciamento tra la garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e l'esigenza di contenimento della spesa. E, proprio al fine di individuare tale punto di equilibrio, demanda la definizione delle relative tariffe a un complesso procedimento, teso a contemperare i vari interessi coinvolti.

Nell'anticipare l'efficacia delle disposizioni di cui al decreto tariffe del 23 giugno 2023, derogando ai provvedimenti statali che ne avevano rinviato l'entrata in vigore, la legge della regione Puglia ha violato tale procedimento, così ponendosi in contrasto con il citato articolo 8-*sexies*.

La Corte ha altresì chiarito che:

- se una disciplina, tanto più quando si configura come principio fondamentale della materia, impone uno specifico procedimento per l'adozione di un atto, anche gli interventi volti a incidere sul suo regime di efficacia o di applicabilità devono rispettare tale modello ed essere espressione del medesimo potere esercitato per adottare l'atto sul quale si incide. Le ulteriori censure sono state assorbite;
- tuttavia, nel rispetto del principio di leale collaborazione, lo Stato, per parte sua, deve adoperarsi a dare pronta attuazione alle disposizioni inerenti ai LEA, e a procedere puntualmente al loro periodico aggiornamento, come del resto stabilito dalla legge, posto che la obsolescenza delle prestazioni rientranti nei LEA incide negativamente sul diritto alla salute, che deve essere tutelato in maniera adeguata alle conoscenze scientifiche e tecnologiche e in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale.

(3)

L'art. 81 Cost. si applica al legislatore e non al giudice.

Corte costituzionale, 22 luglio 2025, n. 121 – Pres. Amoroso, Red. Buscema

È infondata la q.l.c. incostituzionale dell'art. 1, commi 121, 123, 204 e 205, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), così come interpretato dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con la sentenza 27 ottobre 2023, n. 29961, in riferimento all'art. 81, commi 1 e 3, della

Costituzione nella parte in cui, riconoscendo il diritto a ottenere la cosiddetta carta docente anche ai docenti non di ruolo che ricevono incarichi annuali ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), non ne prevedono la relativa copertura finanziaria, in riferimento all'art. 81, commi 1 e 3, della Costituzione, e già oggetto dell'ordinanza della Corte di giustizia UE, sez. VI, 18 maggio 2022, causa C-450/21, UC.

La Corte ha ricordato che il principio dell'obbligo della copertura finanziaria delle spese espresso nell'articolo 81 della Costituzione, impone un preciso vincolo non al giudice, ma al legislatore e opera per ogni legge, inclusa la legge di bilancio, traducendosi nell'obbligo di predisporre, all'atto dell'approvazione delle norme, i mezzi per fronteggiare gli oneri che ne derivano.

È stato ribadito che, per fronteggiare le spese conseguenti a decisioni delle autorità giurisdizionali, il nostro ordinamento prevede procedure idonee a garantire al contempo l'effettività delle pronunce e gli equilibri di bilancio. In questo modo viene assicurata la primazia del diritto euro-unitario e l'effettiva tutela dei diritti riconosciuti dall'Unione europea e dall'ordinamento nazionale.

Corte di cassazione

(4)

Nelle materie di giurisdizione esclusiva, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda risarcitoria per lesione dell'affidamento incolpevole del privato nella legittimità di un provvedimento amministrativo ampliativo poi annullato o nella correttezza del comportamento della p.a.

Corte di cassazione, sezioni unite civili, 25 settembre 2025, n. 26080 – Pres. D'Ascola, Rel. Fortunato

L'azione di risarcimento del danno per lesione dell'incolpevole affidamento nel rilascio di un provvedimento annullato (o legittimamente negato) è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle materie indicate dall'art. 133 c.p.a., in tal modo realizzando quell'auspicata concentrazione, limitatamente a tale ambito, degli strumenti di tutela dinanzi ad un unico giudice (Corte cost. n. 191/2006).
La pronuncia conferma in parte l'orientamento espresso dall'Adunanza plenaria, 28 novembre 2021, n. 20 (oggetto della News US n. 6 del 14 gennaio 2022).

La presente sentenza sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio del massimario.

(5)

Sulla giurisdizione in materia di respingimento alla frontiera.

Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 6 luglio 2025, n. 18393 – Pres. D'Ascola, Rel. Terrusi

Sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo sulla controversia in cui si contesti l'atto di respingimento adottato dalla polizia di frontiera.
L'art. 10 del d.lgs. n. 286 del 1998 (t.u. immigrazione) distingue infatti:
i) il respingimento immediato alla frontiera di chi non è in possesso dei requisiti richiesti dal codice delle frontiere di *Schengen*; *ii*) dal respingimento con accompagnamento alla frontiera di chi entra nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli.
Nel primo caso, ai sensi dell'art. 1, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 286 del 1998, sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Le Sezioni unite hanno chiarito che dopo il 10 agosto 2023 (data di entrata in vigore della l. n. 103 del 2023) l'impugnazione dei provvedimenti di respingimento alla frontiera di applicazione immediata adottati ai sensi dell'art. 10, comma 1, del t.u. immigrazione appartiene alla giurisdizione amministrativa.

Per converso, l'impugnazione contro il respingimento cd. differito con accompagnamento alla frontiera – disposto dal questore "nei confronti degli stranieri: a) che entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo; b) che, nelle circostanze di cui al comma 1, sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso; b-*bis*) che, rintracciati, anche a seguito di operazioni di ricerca o soccorso in mare, nel corso delle attività di sorveglianza delle frontiere esterne dell'Unione europea, svolte ai sensi del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sono condotti nelle zone di cui all'articolo 28-*bis*, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25" – evoca la giurisdizione ordinaria di convalida; solo in tal caso, difatti, il comma 2-*bis* dell'art. 10 del citato t.u. immigrazione impone che "al provvedimento di respingimento di cui al comma 2" si applichino "le procedure di convalida e le disposizioni previste dall'articolo 13, commi 5-bis, 5-*ter*, 7 e 8".

(6)

Sull'eccesso di potere giurisdizionale denunziabile ex art. 111 Cost.

Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 29 giugno 2025, n. 17490 – Pres. D'Ascola, Rel. Stalla

Non sussiste l'eccesso di potere giurisdizionale denunziabile ai sensi dell'art. 111 Cost. qualora il giudice amministrativo, oltre ad annullare l'atto impugnato per incompetenza funzionale, individui: *i*) ulteriori cause ostative

all'adozione del provvedimento impugnato; *ii*) le corrette modalità di esercizio del potere, cui la p.a. dovrà attenersi.
La sentenza di annullamento del giudice amministrativo, infatti, produce anche un effetto conformativo, in quanto, evidenziando le ragioni dell'illegittimità, può contenere, ove il giudizio non si sia limitato all'accertamento della sussistenza di vizi formali o procedurali, l'individuazione delle corrette regole di condotta cui l'Amministrazione deve attenersi nell'attività futura.

Le sezioni unite hanno confermato la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VII, 10 gennaio 2023, n. 317, in materia di diritto di privativa del servizio di navetta all'interno del porto di Civitavecchia.

Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e Tribunali amministrativi regionali

(7)

Sulla discrezionalità dell'AGCM a valutare l'idoneità degli impegni assunti da un'impresa a far cessare un comportamento scorretto.

Consiglio di Stato, sezione VI, 25 luglio 2025, n. 6631 – Pres. Volpe, Est. Lamberti

Ai sensi dell'art. 27, comma 7, del d.lgs. n. 206 del 2005, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'accogliere o nel respingere le offerte di impegno a cessare il comportamento scorretto da parte dei soggetti che risultano destinatari dell'apertura di una procedura di infrazione gode di ampia discrezionalità che si estrinseca in una duplice direzione: *i*) sia

nell'accertare se il caso, per la sua gravità intrinseca e per la natura manifesta della scorrettezza esaminata, merita comunque la finalizzazione del procedimento sanzionatorio, che resterebbe altrimenti inibita dall'accettazione della dichiarazione di impegno, *ii*) sia nella valutazione dei contenuti specifici della dichiarazione espressiva dello *ius poenitendi*; sicché anche l'apprezzamento circa l'effettiva idoneità degli impegni proposti a rimuovere le situazioni che hanno dato causa alle contestazioni rientra nella valutazione tecnico-discrezionale degli impegni presentati nella sfera di esercizio dell'ampio potere che compete all'Autorità.
La valutazione discrezionale dell'AGCM nell'accogliere o nel respingere le offerte di impegno a cessare il comportamento scorretto da parte dei soggetti che risultano destinatari dell'apertura di una procedura di infrazione è sindacabile in sede giurisdizionale solo *ab estrinseco* e si realizza solo nel caso di evidenza della illogicità o irragionevolezza evidenti della motivazione espressa.

(8)

Valutazione di impatto ambientale: silenzio inadempimento e priorità di trattazione.

Consiglio di Stato, sezione IV, 22 luglio 2025, n. 6503 – Pres. Carbone, Est. Arrivi

Sussiste l'obbligo giuridico di provvedere sulle istanze di VIA dei progetti PNIEC, ancorché non prioritari e non sovvenzionati con il PNRR o con il fondo complementare. Diversamente opinando, si violerebbe la ratio di rafforzamento della transizione energetica, legalmente perseguita dal decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 13 dicembre 2024, n. 191, relegando i progetti PNIEC strategici, all'interno di un regime in cui l'inerzia dell'amministrazione è priva di conseguenze giuridiche. Il decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 13 dicembre 2024, n. 191 ha delineato in

maniera precisa l'ordine di priorità tra i progetti PNIEC, superando la genericità del precedente criterio di precedenza, basato sul concetto di «maggiore valore di potenza» installata o trasportata di un determinato impianto. I progetti non prioritari devono comunque essere posti in istruttoria, nei limiti della quota di loro pertinenza, ma non possono assumere precedenza sui prioritari solo perché presentati per primi.

(9)

Sul principio del risultato nei contratti pubblici.

Consiglio di Stato, sezione IV, 22 luglio 2025, n. 6495 – Pres. Carbone, Est. Carrano

Ai sensi dell'art. 1 del codice dei contratti pubblici, il risultato che si è prefisso l'amministrazione può rappresentare, esso stesso, un parametro in base al quale il giudice può sindacare la ragionevolezza, logicità e congruità delle scelte compiute, potendo tali scelte non apparire coerenti con il risultato individuato; pertanto, se il risultato è lo smaltimento dei rifiuti, l'eventuale offerta che preveda il solo "trattamento/recupero" degli stessi non può per ciò solo essere esclusa, dovendo la stazione appaltante verificare se tale offerta sia comunque idonea a conseguire il risultato dello smaltimento dei rifiuti.

(10)

Sul requisito della residenza nel concorso indetto dalla scuola italiana di Madrid per l'assunzione di personale docente.

Consiglio di Stato, sezione IV, 22 luglio 2025, n. 6485 – Pres. Carbone, Est. Carpino

Qualora il bando richieda la residenza, da almeno un anno, nel paese straniero in cui si trova la scuola, ed il candidato dichiara di avere la residenza nel paese in questione, è infondata la censura con cui ci si duole della mancanza del requisito in capo al candidato stesso; infatti, benché non si richiami espressamente la residenza di un anno, il possesso del titolo di residenza cui si fa riferimento nella dichiarazione predisposta dall'amministrazione non può che essere riferito a quello previsto dall'avviso, promanando detto modello di domanda dall'avviso medesimo, peraltro in conformità alla disciplina vigente di cui al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 64.

(11)

Sulla responsabilità del comune per aver ordinato illegittimamente la rimozione di rifiuti abbandonati.

Consiglio di Stato, sezione IV, 22 luglio 2025, n. 6483 – Pres. Carbone, Est. Arrivi

Non sussiste la responsabilità risarcitoria in capo ad un comune che abbia ordinato all'A.n.a.s. la rimozione di rifiuti abbandonati su terreni di proprietà di quest'ultima, qualora l'ordine di rimozione sia annullato sol perché i terreni in questione non costituivano pertinenze stradali ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 285 del 1992; sussiste infatti un errore scusabile che esclude la colpa in capo all'amministrazione comunale.

(12)

Sulla possibilità di introdurre limiti astratti alla realizzazione di impianti fotovoltaici.

Consiglio di Stato, sezione IV, 21 luglio 2025, n. 6434 – Pres. Carbone, Est. Santise

È illegittima la delibera con cui la regione introduce limiti astratti alla possibilità di realizzare impianti fotovoltaici; infatti, l'amministrazione, nel pronunciarsi sull'istanza di rilascio del provvedimento autorizzativo, è tenuta a valutare tutte le circostanze del caso concreto e a bilanciare gli opposti interessi, nella consapevolezza che il legislatore ha espresso un chiaro *favor* per la realizzazione degli impianti fotovoltaici, pur non potendo legittimarsi "interessi tiranni" capaci di prevalere automaticamente su altri interessi meritevoli di pari considerazione.

(13)

Illegittima la determinazione dell'adeguamento degli stipendi e delle indennità del personale di magistratura per il triennio 2018-2020.

Consiglio di Stato, sezione VII, 9 luglio 2025, n. 6004 – Pres. Lipari, Est. Franconiero

È illegittimo il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 agosto 2021 in materia di adeguamento triennale degli stipendi del personale di magistratura nella misura in cui: *i*) non ha preso a riferimento tutti gli emolumenti che concorrono a formare il trattamento economico spettante ai dipendenti pubblici, ancorché privi della funzione direttamente e immediatamente retributiva; *ii*) non ha tenuto conto degli incrementi conseguiti, nel triennio precedente, da tutte le categorie di dipendenti, anche del personale non contrattualizzato e dei dipendenti delle autorità amministrative indipendenti; *iii*) in luogo del prescritto criterio della media «aritmetica» degli incrementi pro capite conseguiti dal personale pubblico, ha erroneamente applicato il parametro della media «ponderata» degli stessi, cioè attribuendo a ciascuna voce un peso specifico, calcolato in base al numero di lavoratori appartenenti alla singola categoria contrattuale di volta in volta considerata, in tal modo determinando l'attribuzione di un peso

maggiore (ingiustificato e sproporzionato) agli incrementi retributivi conseguiti dalle categorie contrattualizzate più numerose.

(14)

Procedura di abilitazione scientifica nazionale ed effetti del riconoscimento giudiziale dei titoli previsti dal d.m. n. 120 del 2016.

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-quater, 16 giugno 2025, n. 11799 – Pres. Caminiti, Est. Martone

Nei giudizi aventi ad oggetto il diniego dell'abilitazione scientifica nazionale per il reclutamento di personale accademico, a seguito dell'accoglimento del ricorso per effetto del riconoscimento dei titoli previsti nel decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 7 giugno 2016, n. 120, l'amministrazione va condannata al rilascio del provvedimento richiesto, in assenza di ulteriori margini di discrezionalità e non residuando incombenti istruttori, per cui il riesame della domanda costituirebbe un'attività procedimentale inutile.

Normativa e altre novità di interesse

(15)

Decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy, 17 luglio 2025, n. 130 – Regolamento concernente modifiche al decreto 22 gennaio 2008, n. 37, in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici (in G.U., serie generale, n. 216 del 17 settembre 2025).