Newsletter n. 39/2025 della Giustizia amministrativa
a cura dell'Ufficio del massimario

Indice

Corte di giustizia dell'Unione europea

1. **Corte giust. UE, sez. II, 4 settembre 2025, C-313/25 – *GB / Minister van Asiel en Migratie,* sul rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno in uno Stato membro è irregolare;**

2. **Corte giust. UE, sez. IV, 4 settembre 2025, C-489/23 – *AF / Guvernul României, Ministerul Sănătății, Casa Județeană de Asigurări de Sănătate Mureș,* la Corte di giustizia si pronuncia su autorizzazione e limiti al rimborso in caso di assistenza sanitaria transfrontaliera.**

Corte costituzionale

3. **Corte cost., 9 ottobre 2025, n. 145, non è incostituzionale la riserva dei posti disponibili nel concorso da vice ispettore di Polizia a coloro che abbiano già tre anni di servizio effettivo.**

Corte di cassazione

4. **Cass. civ., sez. un., 28 settembre 2025, n. 26301, non sussiste il diniego di giurisdizione qualora il giudice amministrativo respinga la domanda nel merito.**

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

5. **Cons. Stato, Ad. plen., 7 novembre 2025, n. 16, regolazione tariffaria del servizio idrico integrato: i principi dell'Adunanza plenaria;**

6. **Cons. Stato, sez. VI, 29 ottobre 2025, n. 8398, sull'abuso di posizione dominante consistente nel rifiuto di accesso a terzi ad una piattaforma digitale;**

7. **Cons. Stato, sez. II, 27 ottobre 2025, n. 8290, sul transito nei ruoli civili del militare in ferma quadriennale vincitore del concorso, ma inidoneo al servizio attivo;**

8. **Cons. Stato, sez. V, 22 ottobre 2025, n. 8190, sui presupposti per l'adozione della sentenza in forma semplificata e sulla non configurabilità del silenzio-assenso per l'occupazione di suolo pubblico;**

9. **Cons. Stato, sez. III, 8 ottobre 2025, n. 7915, prestazioni ad alto rischio di inappropriatezza per il ricovero in regime di degenza ordinaria e diurna;**

10. **Cons. Stato, sez. III, 8 ottobre 2025, n. 7898, sull'impugnazione della *lex specialis* di gara violativa della disciplina dei CAM e sulla irrilevanza del principio della fiducia in senso "sanante";**

11. **Cons. Stato, sez. II, 26 settembre 2025, n. 7563, sul regime giuridico della SCIA per demolizione e ricostruzione di immobile in area vincolata;**

12. **Cons. Stato, sez. V, 17 settembre 2025, n. 7347, alterità soggettiva delle imprese nell'accordo di partenariato;**

13. **C.g.a., sez. giur., 3 novembre 2025, n. 853, Regione Siciliana: la formazione del silenzio-assenso sull'istanza di permesso di costruire consuma il potere decisionale dell'amministrazione;**

14. **C.g.a., sez. giur., 13 ottobre 2025, n. 758, impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili: illegittima la norma regolamentare siciliana che vieta la voltura dell'autorizzazione unica;**

15. **T.a.r. per la Campania, sez. IV, 30 ottobre 2025, n. 7073, giudizio di equivalenza tra il CCNL proposto dal concorrente e quello indicato negli atti di gara;**

16. **T.a.r. per la Sicilia, sez. I, 28 ottobre 2025, n. 2373, misure di prevenzione antimafia: presupposti, precisazioni in ordine alle misure di prevenzione collaborativa e rapporti con il controllo giudiziario;**

17. **T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. III, 24 ottobre 2025, n. 347, inalterabilità della voce degli oneri di sicurezza aziendale;**

18. **T.a.r. per il Lazio, sez. I-*quater*, 14 ottobre 2025, n. 17674, sui concorsi per i dirigenti dell'Autorità nazionale anticorruzione;**

19. **T.a.r. per la Calabria, sez. I, 13 ottobre 2025, n. 1621, sulla scelta del consigliere comunale di abbandonare il gruppo consiliare;**

20. **T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, 9 ottobre 2025, n. 887, alla Corte costituzionale la legge regionale della Lombardia in tema di autorizzazione di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.**

Normativa e altre attività di interesse

21. **Decreto legislativo, 6 novembre 2025, n. 169 – Attuazione della direttiva (UE) 2024/505 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 febbraio 2024, recante modifica della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali degli infermieri responsabili dell'assistenza generale che hanno completato la formazione in Romania (in G.U., serie generale, 21 novembre 2025, n. 271).**

Corte di giustizia dell'Unione europea

(1)

Sul rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno in uno Stato membro è irregolare.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione II, 4 settembre 2025, C-313/25 – *GB / Minister van Asiel en Migratie*

Gli articoli 5 e 15 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in combinato disposto con l'articolo 6, l'articolo 19, paragrafo 2, e l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che un giudice nazionale chiamato a esaminare la legittimità del trattenimento di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare, ai fini del suo allontanamento in esecuzione di una decisione di rimpatrio definitiva, è tenuto a verificare, eventualmente d'ufficio, se il principio di non-*refoulement* osti a tale allontanamento.

Gli articoli 5 e 15 della direttiva 2008/115, in combinato disposto con gli articoli 6 e 7, con l'articolo 24, paragrafo 2, e con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, devono essere interpretati nel senso che un giudice nazionale chiamato a esaminare la legittimità del trattenimento di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare, ai fini del suo allontanamento in esecuzione di una decisione di rimpatrio definitiva, è tenuto a verificare, eventualmente d'ufficio, se l'interesse superiore del bambino e la vita familiare, previsti rispettivamente all'articolo 5, lettere a) e b), di tale direttiva, ostino a tale allontanamento.

(2)

La Corte di giustizia si pronuncia su autorizzazione e limiti al rimborso in caso di assistenza sanitaria transfrontaliera.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione IV, 4 settembre 2025, C-489/23 – *AF / Guvernul României, Ministerul Sănătății, Casa Județeană de Asigurări de Sănătate Mureș*

L'articolo 7, paragrafo 7, della direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2011, concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera, letto alla luce dell'articolo 56 TFUE, deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale che subordina il rimborso dei costi dell'assistenza sanitaria transfrontaliera sostenuti dalla persona assicurata nello Stato membro di affiliazione ad una valutazione medica effettuata da un medico appartenente al sistema pubblico di assicurazione malattia di tale Stato e finalizzata al rilascio, da parte di detto medico, di un documento che autorizza il ricovero ospedaliero di tale persona.
L'articolo 20, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, letto alla luce dell'articolo 56 TFUE, deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale ai sensi della quale, qualora a una persona assicurata sia stata, fondatamente, negata l'autorizzazione preventiva necessaria al fine di ricevere determinate cure sanitarie transfrontaliere, l'importo del loro rimborso da parte dello Stato membro di affiliazione è limitato a quanto previsto dal regime di assicurazione malattia di tale Stato, applicando a tal fine un metodo di calcolo che limita in modo significativo l'importo di tale rimborso rispetto ai costi effettivamente sostenuti da tale persona nello Stato membro in cui le suddette cure le sono state prestate, purché tale metodo di

calcolo si basi su criteri obiettivi, non discriminatori e trasparenti. Ciononostante, se, per ragioni connesse al suo stato di salute o alla necessità di ricevere cure urgenti presso una struttura ospedaliera, la suddetta persona si sia trovata nell'impossibilità di chiedere un'autorizzazione preventiva o non abbia potuto attendere la decisione dell'istituzione competente sulla domanda di autorizzazione presentata, essa ha il diritto di ottenere il rimborso, da parte dell'istituzione competente, di un importo pari a quello che sarebbe stato normalmente preso a carico da quest'ultima se tale persona fosse stata in possesso di detta autorizzazione.

Corte costituzionale

(3)

Non è incostituzionale la riserva dei posti disponibili nel concorso da vice ispettore di Polizia a coloro che abbiano già tre anni di servizio effettivo.

Corte costituzionale, 9 ottobre 2025, n. 145 – Pres. Amoroso, Red. Cassinelli

Sono infondate, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27-*bis*, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 ("Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia"), nella misura in cui contempla, nel relativo concorso pubblico di accesso, una quota di riserva, senza limite di età, in favore degli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato, con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando, al fine di valorizzare le relative pregresse esperienze professionali.
Le questioni di legittimità costituzionale erano state sollevate dal T.a.r. per il Lazio, sez. I-*quater*, con ordinanza n. 1310 del 2025 (oggetto di News U.M. n. 16 del 21 febbraio 2025).

La presente sentenza è stata oggetto della News UM n. 95 del 28 ottobre 2025.

Corte di cassazione

(4)

Non sussiste il diniego di giurisdizione qualora il giudice amministrativo respinga la domanda nel merito.

Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 28 settembre 2025, n. 26301 - Pres. D'Ascola, Est. Valle

È inammissibile il ricorso per cassazione, *ex* art. 111 Cost., avverso una sentenza con cui il Consiglio di Stato, confermando la sentenza di primo grado, respinge per mancanza di prova una domanda risarcitoria; l'asserito omesso approfondimento istruttorio del giudice amministrativo non integra infatti un vizio di rifiuto di giurisdizione.
Le sezioni unite hanno confermato Cons. Stato, sez. VII; 2 maggio 2024, n. 3982 che aveva rigettato una domanda risarcitoria per *mobbing* proposta da un giudice della Corte dei conti.

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

(5)

Regolazione tariffaria del servizio idrico integrato: i principi dell'Adunanza plenaria.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 7 novembre 2025, n. 16 - Pres. Maruotti, Est. Simeoli

L'Adunanza plenaria ha enunciato i seguenti principi di diritto:
1) «Il principio normativo del recupero integrale dei costi impone che il metodo tariffario:
a) garantisca la correlazione tra costi efficienti e ricavi finalizzata al raggiungimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione;
b) escluda, tendenzialmente, il recupero dei costi derivanti da scelte non efficienti, in particolare quelli finanziari;
c) tenga conto dei costi ambientali e della risorsa, nonché delle ripercussioni sociali derivanti dal recupero».
2) «L'equilibrio economico e finanziario della gestione, intendendosi per tale la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, implica una valutazione ampia e sostenibile della remunerazione garantita all'operatore e non il riconoscimento tariffario di ogni singolo costo sostenuto. Una volta assicurato il suddetto equilibrio, la regolazione tariffaria non comporta la sterilizzazione di qualsivoglia rischio in capo al gestore, ovvero non garantisce sempre e comunque il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei servizi oggetto della concessione».

La presente sentenza è stata oggetto della News UM n. 101 del 20 novembre 2025.

(6)

Sull'abuso di posizione dominante consistente nel rifiuto di accesso a terzi ad una piattaforma digitale.

Consiglio di Stato, sezione VI, 29 ottobre 2025, n. 8398 – Pres. Volpe, Est. Lamberti

Può costituire abuso di posizione dominante il rifiuto, da parte di un'impresa dominante, di consentire a un concorrente l'accesso a un'infrastruttura digitale non creata per le sole esigenze delle attività proprie, bensì nella prospettiva di consentire un utilizzo di tale infrastruttura da parte di imprese terze e ciò anche qualora detta infrastruttura non sia indispensabile per lo sfruttamento commerciale dell'applicazione per cui è chiesto l'accesso su un mercato a valle.
L'individuazione del mercato a valle sul quale incide il rifiuto, da parte di un'impresa dominante, di consentire a un concorrente l'accesso a una piattaforma digitale, può consistere in un mercato potenziale, anche ipotetico, trattandosi di mercato ancora in fase di sviluppo o che evolve rapidamente e, di conseguenza, la sua portata non è completamente definita alla data in cui l'impresa in posizione dominante attua il comportamento asseritamente abusivo.

(7)

Sul transito nei ruoli civili del militare in ferma quadriennale vincitore del concorso, ma inidoneo al servizio attivo.

Consiglio di Stato, sezione II, 27 ottobre 2025, n. 8290 – Pres. Taormina, Est. Filippini

È illegittimo il provvedimento di esclusione del militare dal transito nei ruoli civili del Ministero della difesa, in quanto volontario in ferma prefissata quadriennale vincitore del concorso e poi divenuto inidoneo al servizio attivo, poiché anche tale categoria è beneficiaria del diritto di transito previsto dall'art. 930, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 15 marzo 2010, in forza dell'art. 930, comma 1-*bis*.1., introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. t), n. 1), del d.lgs. n. 173 del 27 dicembre 2019, che ciò prevede con effetto retroattivo dal

2010, perciò applicabile anche ai provvedimenti adottati in data antecedente alla sopravvenienza normativa.
In motivazione, ha chiarito la sezione che: *i)* il principio di mantenimento ove più possibile del rapporto di servizio, oltre ad essere connaturale ad un ordinamento democratico "fondato sul lavoro" (art. 1 Cost.), risponde, nel caso in cui si tratti di personale appartenente alle forze armate, alla finalità di riconoscimento da parte del legislatore dei meriti acquisiti; *ii)* l'art. 930, comma 1-*bis*.1., del d.lgs. n. 66 del 2010 si riferisce a tutti i casi di carenza della specifica idoneità psicofisica richiesta per l'immissione del volontario in servizio permanente e dunque anche ai casi di profilo sanitario insufficiente e non solamente ai casi di inidoneità assoluta al servizio militare (riforma); *iii)* una diversa lettura avrebbe l'illogica e paradossale conseguenza di consentire il passaggio nei ruoli civili del Ministero ai soli soggetti da riformare, portatori cioè delle problematiche di salute più gravi e/o limitanti, con esclusione di coloro che presentano solo problemi minori (e, dunque, di coloro che, pure inidonei al servizio militare, avrebbero una migliore validità psico-fisica ai fini del servizio civile).
Si evidenzia che mentre il beneficio recato dal comma 1-*bis* (introdotto dalla novella di cui all'art. 1, comma 1, lett. g) del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 94) ha portata espressamente retroattiva "…si applica a decorrere dall'entrata in vigore del codice …"; quello di cui al comma 1-*bis*.1 (introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. t), n. 1), d.lgs. 27 dicembre 2019, n. 173), lettera a-*bis* (lettera inserita dall'art. 3, comma 1, lett. f), l. 5 agosto 2022, n. 119), invece, non contiene tale clausola, il che potrebbe implicare l'applicazione dell'art. 11 disp. prel. c.c.

(8)

Sui presupposti per l'adozione della sentenza in forma semplificata e sulla non configurabilità del silenzio-assenso per l'occupazione di suolo pubblico.

Consiglio di Stato, sezione V, 22 ottobre 2025, n. 8190 – Pres. Sabatino, Est. Urso

Ricorrono i presupposti per la decisione a mezzo di sentenza in forma semplificata, *ex* art. 60 c.p.a., nell'ipotesi di completezza dell'istruttoria e del contraddittorio, nonché del decorso di almeno venti giorni dall'ultima notificazione, non ostandovi l'intervenuta rinuncia all'istanza cautelare.
A fronte della presentazione dell'istanza per il rilascio del titolo concessorio per occupazione di suolo pubblico non rileva la ricorrenza dei presupposti normativi per il relativo rilascio, né l'eventuale illegittimità dell'inerzia serbata dell'amministrazione, elementi che non possono legittimare il rilascio del titolo stesso, non assentibile per *silentium.*

(9)

Prestazioni ad alto rischio di inappropriatezza per il ricovero in regime di degenza ordinaria e diurna.

Consiglio di Stato, sezione III, 8 ottobre 2025, n. 7915 - Pres. Greco, Est. Cerroni

In materia di programmazione sanitaria, la nozione di appropriatezza interseca la sfera clinico-organizzativa con quella finanziaria definendo come inappropriati quei casi trattati in regime di ricovero ordinario o in *day hospital* che le strutture sanitarie possono trattare in diversi *setting* assistenziali con identico beneficio per il paziente e con minor impiego di risorse.
In materia di programmazione sanitaria, la traduzione operativa del principio di appropriatezza implica l'adozione da parte delle regioni delle misure organizzative e strutturali che consentano di erogare prestazioni sanitarie con le modalità e nei regimi appropriati, tali da garantire l'uso efficace delle risorse da parte delle aziende sanitarie ed ospedaliere.

(10)

Sull'impugnazione della *lex specialis* di gara violativa della disciplina dei CAM e sulla irrilevanza del principio della fiducia in senso "sanante".

Consiglio di Stato, sezione III, 8 ottobre 2025, n. 7898 – Pres. De Nictolis, Est. Tulumello

Sussiste un onere di immediata impugnazione del bando di gara solo allorquando il mancato inserimento dei criteri ambientali minimi (CAM) renda impossibile o estremamente difficoltosa la formulazione e la presentazione dell'offerta, restando sennò possibile per l'operatore economico far valere l'omesso inserimento dei CAM mediante ricorso avverso l'aggiudicazione della gara.
La presentazione di un'offerta ecosostenibile non costituisce comportamento rilevante che, sulla base del principio della fiducia o di buona fede, possa escludere l'illegittimità della legge di gara per mancato inserimento dei criteri ambientali minimi e perciò determinare l'infondatezza del ricorso giurisdizionale che deduca tale illegittimità.

(11)

Sul regime giuridico della SCIA per demolizione e ricostruzione di immobile in area vincolata.

Consiglio di Stato, sezione II, 26 settembre 2025, n. 7563 – Pres. Tarantino, Est. Filippini

È legittimo il provvedimento dichiarativo di inefficacia della SCIA, adottato in data antecedente all'entrata in vigore della legge n. 91 del 15 luglio 2022, relativa ad un intervento di demolizione e ricostruzione con diversa sagoma di un immobile ricadente in area sottoposta a tutela paesaggistica,

trattandosi di nuova costruzione soggetta a permesso di costruire e non di ristrutturazione edilizia.
È legittimo il provvedimento dichiarativo di inefficacia della SCIA relativa ad un intervento edilizio che comporti il mutamento di destinazione d'uso con modifica delle sagome e dei volumi dell'edificio, poiché il passaggio a diversa categoria d'uso funzionale è sempre sottoposto al regime del permesso di costruire.
La presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività per un intervento edilizio sottratto al suo ambito applicativo è improduttiva di effetti, non essendo perciò invocabile il relativo regime giuridico relativo al termine di decadenza dell'intervento repressivo amministrativo.

(12)

Alterità soggettiva delle imprese nell'accordo di partenariato.

Consiglio di Stato, sezione V, 17 settembre 2025, n. 7347 – Pres. Lotti, Est. Barreca

In una gara divisa in lotti, va affermato che due imprese, autonomamente operanti nel mercato di riferimento, legate da un rapporto di partenariato (finalizzato alla partecipazione congiunta a future gare in a.t.i. o all'affidamento in subappalto all'una di lavori aggiudicati all'altra), quando una delle due imprese sia rimasta estranea alla partecipazione ed aggiudicazione di uno dei due lotti in contestazione, non versano in una situazione di collegamento tale da poter essere considerate operatore economico unico ai fini dell'esclusione comminata dalla clausola del bando di gara all'operatore economico che, presente in qualsiasi modalità tra i concorrenti di un lotto, abbia presentato offerta anche per un altro lotto.

(13)

Regione Siciliana: la formazione del silenzio assenso sull'istanza di permesso di costruire consuma il potere decisionale dell'amministrazione.

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 3 novembre 2025, n. 853 – Pres. Giovagnoli, Est. Lo Presti

In base all'art. 2 della l. reg. Sicilia n. 17/1994, decorsi settantacinque giorni dalla presentazione dell'istanza di permesso di costruire completa, senza che l'amministrazione abbia comunicato un provvedimento motivato di diniego, si forma il silenzio-assenso. In tal caso, l'amministrazione consuma il potere di decidere sull'istanza del privato e l'eventuale successivo provvedimento di primo grado di rigetto dell'istanza è da considerarsi tardivo, potendo l'amministrazione successivamente provvedere solamente in via di autotutela.

(14)

Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili: illegittima la norma regolamentare siciliana che vieta la voltura dell'autorizzazione unica.

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 13 ottobre 2025, n. 758 – Pres. Giovagnoli, Est. Cogliani

L'art. 4, comma 1, lett. c) del decreto del Presidente della Regione Siciliana 18 luglio 2012, n. 48, che impone al richiedente l'autorizzazione unica per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di assumere nei confronti dell'amministrazione l'obbligo della realizzazione diretta dell'impianto, escludendo la possibilità di voltura dell'autorizzazione, introduce una restrizione nei rapporti tra gli operatori privati che non trova giustificazione nella legislazione nazionale e regionale ed è, pertanto, illegittimo per violazione dei principi di semplificazione, di

diffusione delle fonti di energia rinnovabile, di libertà di stabilimento e della concorrenza.

(15)

Giudizio di equivalenza tra il CCNL proposto dal concorrente e quello indicato negli atti di gara.

T.a.r. per la Campania, sezione IV, 30 ottobre 2025, n. 7073 - Pres. Severini, Est. Flammini

Le imprese che partecipano ad una gara per un appalto pubblico ovvero per la concessione di un pubblico servizio non possono utilizzare come fattore competitivo il trattamento economico e normativo destinato ai lavoratori che deve essere complessivamente equivalente al minimo previsto dal contratto collettivo di lavoro individuato dalla stazione appaltante e che, pertanto, rappresenta un limite inderogabile nell'elaborazione delle strategie competitive.

Il giudizio di equivalenza previsto dall'articolo 11, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 ha ad oggetto il raffronto tra il regime economico e normativo previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale proposto dall'operatore e quello indicato dalla stazione appaltante negli atti di gara, onde verificarne, pur nelle loro differenze, la loro sostanziale assimilabilità, secondo una ratio tesa ad evitare che la scelta, da parte dell' operatore economico, di uno strumento contrattuale diverso da quello indicato dalla parte pubblica possa tradursi in un pregiudizio per il personale impiegato nella commessa pubblica.

All'attività di verifica della dichiarazione di equivalenza delle tutele previste nel contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto si applicano i principi che la giurisprudenza amministrativa ha formulato con riferimento all'attività di verifica di anomalia dell'offerta.

(16)

Misure di prevenzione antimafia: presupposti, precisazioni in ordine alle misure di prevenzione collaborativa e rapporti con il controllo giudiziario.

T.a.r. per la Sicilia, sezione I, 28 ottobre 2025, n. 2373 – Pres. Veneziano, Est. Mulieri

Ai fini della verifica della legittimità dell'informativa antimafia, gli elementi indiziari valorizzati dal Prefetto devono essere considerati in chiave unitaria, al fine di valutare la sussistenza del pericolo di permeabilità della struttura imprenditoriale a possibili tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata, secondo la valutazione di tipo induttivo che la norma attributiva rimette al potere cautelare dell'amministrazione. Alcune operazioni societarie (per esempio, il repentino cambio della compagine sociale) possono disvelare un'attitudine elusiva della normativa antimafia ove risultino in concreto inidonee a creare una netta cesura con la pregressa gestione, subendone i tentativi di ingerenza.
Nell'adottare una misura antimafia, la Prefettura può dare rilievo ai rapporti di parentela tra titolari, soci, amministratori, direttori generali dell'impresa e soggetti affiliati, organici, contigui alle associazioni mafiose, laddove tali rapporti, per la loro natura, intensità o altre caratteristiche concrete, lascino ritenere, in base alla logica del "più probabile che non", che le decisioni inerenti alla sua gestione possano essere influenzate, anche indirettamente, dalla mafia mediante il contatto col congiunto. La pluralità, l'univoca convergenza e la gravità dei rapporti parentali rendono irrilevante non solo l'assoluzione da responsabilità penale, ma anche la circostanza che essi si collocano in un arco temporale non recente, laddove dall'analisi del complesso delle vicende esaminate emerga un quadro indiziario idoneo a giustificare il necessario giudizio di attualità e di concretezza del pericolo di infiltrazione nella gestione dell'attività di impresa. Invero, il mero decorso

del tempo è in sé un elemento neutro, che non smentisce la persistenza di legami, vincoli e sodalizi né dimostra da solo l'interruzione di questi, se non corroborato da ulteriori e convincenti elementi indiziari.

La valutazione del giudice della prevenzione penale operata in relazione al controllo giudiziario si fonda su parametri non sovrapponibili alla ricognizione probabilistica del rischio di infiltrazione, che costituisce presupposto del provvedimento prefettizio, collocandosi in un momento ad essa successivo e rappresentandone un *post factum*: l'accertamento, nel caso del controllo giudiziario è tutto incentrato su una prognosi che guarda al futuro affrancamento dai rischi che, seppur occasionalmente, in passato hanno condizionato l'imprenditore; nel caso della prevenzione collaborativa è, invece, frutto di una visione ampia che ingloba anche la storia dell'imprenditore, i suoi legami passati e le pregresse vicende, nei limiti in cui esse siano ancora significative e portatrici di un potenziale pregiudicante ancora provvisto di riverberi di attualità.

Gli istituti del controllo giudiziario e della prevenzione collaborativa: sul piano finalistico, sono accomunati dalla necessità di ripensare la reazione ordinamentale antimafia, aggiungendo alle tradizionali misure ablatorie nuovi strumenti di *self cleaning*, così che lo Stato possa affiancare le imprese non del tutto compromesse dal contagio mafioso nel percorso "terapeutico" di recupero della legalità; sul piano della tempistica, si differenziano perché le misure di prevenzione collaborativa intervengono nella fase amministrativa di controllo e non necessitano, diversamente da ciò che accade nel controllo giudiziario, né della previa impugnazione dell'interdittiva né della successiva accettazione della domanda da parte del Tribunale della prevenzione, essendo rimesse alla discrezionale adozione da parte del Prefetto; sul piano dell'efficacia, si caratterizzano per la prevalenza della misura disposta dall'autorità giudiziaria su quella amministrativa, poiché con l'attivazione del controllo giudiziario cessano gli effetti della precedente misura di prevenzione collaborativa, di cui deve tenersi conto ai fini della determinazione della durata del controllo giudiziario.

Premesso che non vi è in capo al Prefetto alcun "obbligo" di disporre la gestione collaborativa, attesa la discrezionalità tecnica rimessa dal legislatore, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della diversa misura prevista dall'art. 94-*bis* d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 – consistenti nella "positiva" ricorrenza di situazioni di agevolazione occasionale – può considerarsi in *re ipsa* esclusa ove, dalla motivazione dell'informazione antimafia traspaia con chiarezza la natura strutturale e permanente dei fattori di inquinamento mafioso; in tale ipotesi, siffatta motivazione non richiede ulteriori superfetazioni né tanto meno la necessità di un supplemento di motivazione su specifici fatti che non consentano di ritenere applicabili le misure di cui all'art. 94-*bis*.

(17)

Inalterabilità della voce degli oneri di sicurezza aziendale.

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, ordinanza 24 ottobre 2025, n. 347 – Pres. Lento, Est. Fichera

Il principio del risultato di cui all'art. 1 del d.lgs. 36 del 2023 implica che l'amministrazione investita del potere di aggiudicare un appalto debba tendere al miglior risultato possibile, che sia anche il più "virtuoso", il quale deve essere raggiunto anche selezionando operatori che dimostrino, fin dalle prime fasi della gara, e, quindi, anche in quella di redazione della propria offerta economica, diligenza e professionalità, quali "sintomi" di un'affidabilità che su di essi dovrà esser riposta al momento in cui, una volta aggiudicatari, eseguiranno i lavori oggetto di affidamento.
La responsabilizzazione dell'operatore economico nella fase di predisposizione della propria offerta economica – laddove quest'ultimo è chiamato a indicare, a pena di esclusione, "...i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro - costituisce un'applicazione del principio -

guida della fiducia, rivolto non solo nei confronti dell'amministrazione, ma anche degli operatori economici privati i quali devono collaborare per il buon esito dell'affidamento.
La possibile modifica dell'offerta in sede di giustificazioni delle singole voci di costo incontra il limite della revisione della voce degli oneri di sicurezza aziendale, che, quale elemento costitutivo dell'offerta, esige una separata identificabilità ed una rigida inalterabilità, a presidio degli interessi pubblici sottesi alla relativa disciplina legislativa. Diversamente si consentirebbe un'indiscriminata ed arbitraria modifica postuma della composizione dell'offerta economica, in contrasto con le esigenze conoscitive, da parte della stazione appaltante, della sua struttura di costi nonché degli interessi sottesi alla specifica individuazione degli oneri di sicurezza aziendale.
L'accentuazione della matrice efficientista che si esplica nel principio del risultato, se, da un lato, circoscrive le ipotesi di esclusione di un operatore dalla procedura di gara, dall'altro non consente di superare il divieto di modificazione del contenuto dell'offerta, di cui gli oneri aziendali di sicurezza costituiscono parte integrante.
La correzione dell'errore materiale deve consistere nella mera riconduzione della volontà (erroneamente) espressa e quella, diversa, inespressa ma chiaramente desumibile dal documento, pena l'inammissibile manipolazione o variazione postuma dei contenuti dell'offerta, con violazione del principio della *par condicio* dei concorrenti.
La voce degli oneri di sicurezza aziendale è sottoposta ad una rigida inalterabilità, a presidio degli interessi pubblici sottesi alla relativa disciplina legislativa e della tutela della *par condicio* dei partecipanti alla gara.

(18)

Sui concorsi per i dirigenti dell'Autorità nazionale anticorruzione.

T.a.r. per il Lazio, sez. I-*quater*, 14 ottobre 2025, n. 17674 - Pres. Ciliberti, Est. Aragno

È legittima la scelta dell'ANAC di indire un concorso per dirigenti con profilo giuridico-amministrativo in possesso della sola laurea specialistica (o equiparata) in giurisprudenza o scienze politiche adottata sul presupposto che il reclutamento di dirigenti che hanno maggiore familiarità con l'applicazione e l'interpretazione dei testi normativi ovvero con l'analisi delle interazioni tra fenomeni politici, sociali e giuridici (nel caso dei laureati in scienze politiche) possa ridurre «il rischio di contenziosi», soprattutto a seguito del radicale mutamento del quadro normativo in materia di contratti pubblici operato dal d.lgs. 36/2023.
La scelta a monte dei profili professionali, anche dirigenziali, occorrenti all'amministrazione per ottimizzare l'efficienza degli apparati burocratici chiamati a svolgere le attività gestionali funzionali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali ricade nell'area della macro-organizzazione, cioè nel potere di stabilire «le linee fondamentali di organizzazione degli uffici» ai sensi dell'art. 2, c. 1, d.lgs. 165/2001, perché diretta a definire la fisionomia delle strutture organizzative e, quindi, a ben vedere, il modo di essere dell'organizzazione. In relazione a tali principi va commisurato il *quantum* di motivazione esigibile, che deve ritenersi imposto all'amministrazione in funzione dell'esigenza di esplicitare congruità e non irragionevolezza delle scelte operate e dei modelli organizzatori adottati.

(19)

Sulla scelta del consigliere comunale di abbandonare il gruppo consiliare.

T.a.r. per la Calabria, sezione I, 13 ottobre 2025, n. 1621 - Pres. Mastandrea, Est. Ciconte

Va esclusa la legittimazione dei consiglieri comunali ad impugnare in sede giurisdizionale un atto emesso da un organo dello stesso ente al quale essi appartengono (sindaco, giunta comunale e consiglio comunale), ad

eccezione dei casi in cui le censure proposte siano rivolte a contestare lesioni della propria sfera giuridica o della propria posizione all'interno dell'organo o dell'ente medesimo, ovvero a contestare la modifica della composizione dell'organo e il relativo funzionamento, ma sempre in relazione ad un interesse connesso alla propria sfera giuridica o alla propria posizione all'interno dell'organo o dell'ente.
La libera scelta del consigliere comunale di abbandonare il gruppo consiliare al quale era originariamente iscritto, costituzionalmente (e statutariamente) garantita, non può, quindi, evidentemente comportare la perdita delle prerogative che sono riconosciute solo ai membri dei gruppi consiliari; sicché si rivela essenziale la possibilità di confluire in un gruppo misto, anche unipersonale, attraverso il quale svolgere appieno le funzioni proprie del *munus* di consigliere.

(20)

Alla Corte costituzionale la legge regionale della Lombardia in tema di autorizzazione di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione I, ordinanza 9 ottobre 2025, n. 887 – Pres. Gabbricci, Est. Siccardi

Sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti:
a) il contrasto dell'art. 16, comma 1, lettera b) della l.r. 26/2003, *ratione temporis* vigente, con l'art. 117, comma 2, lettera "s" Cost., atteso il mancato rispetto dei parametri indicati nell'art. 22 d.l. 104/2023, nella parte in cui attribuisce alle province le funzioni amministrative, in materia di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, senza disciplinare "i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo sulle funzioni da parte della Regione il supporto tecnico-amministrativo agli enti cui sono

trasferite le funzioni e l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della regione, in caso di verificata inerzia nell'esercizio delle medesime";
b) il contrasto dell'art. 2, comma 7-*quinquies*, della l.r. 5/2010 con l'art. 117, comma 2, lettera "s", della Costituzione, nella parte in cui attribuisce alle Province le funzioni amministrative, in materia di rilascio del PAUR, che il legislatore statale ha, con l'articolo 27 bis D.lgs. 152/2006, attribuito esclusivamente alle regioni.

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 98 del 4 novembre 2025.

Normativa e altre novità di interesse

(21)

Decreto legislativo, 6 novembre 2025, n. 169 – Attuazione della direttiva (UE) 2024/505 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 febbraio 2024, recante modifica della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali degli infermieri responsabili dell'assistenza generale che hanno completato la formazione in Romania (in G.U., serie generale, 21 novembre 2025, n. 271).