Newsletter n. 42/2025 della Giustizia amministrativa
a cura dell'Ufficio del massimario

Indice

Corte di giustizia dell'Unione europea

1. **Corte giust. UE, sez. X, 23 ottobre 2025, C-469/24 – *B.F. (1), B.F. (2) / Z. sp. z o.o.*, pacchetti turistici: in caso di scorretta esecuzione del contratto, il viaggiatore può essere integralmente rimborsato, anche se alcuni servizi gli sono stati forniti.**

Corte costituzionale

2. **Corte cost., 30 ottobre 2025, n. 156, le RSA possono essere costituite anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;**

3. **Corte cost., 21 ottobre 2025, n. 154, non è incostituzionale la perdurante rilevanza penale, come ipotesi di reato, della condotta di guida senza patente in caso di recidiva infrabiennale.**

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

4. **Cons. Stato, sez. II, 27 novembre 2025, n. 9341, sull'accertamento dei presupposti per la concessione dei benefici per le vittime del dovere, in attuazione delle decisioni dell'Adunanza plenaria nn. 12-15 del 2025;**

5. **Cons. Stato, sez. III, 30 ottobre 2025, n. 8464, concessione della cittadinanza italiana e obbligo di valutazione complessiva della condotta del richiedente;**

6. **Cons. Stato, sez. V, 23 ottobre 2025, n. 8229, sulla revoca della dichiarazione di pubblica utilità di un *project financing* e sulla spettanza dell'indennizzo;**

7. **Cons. Stato, sez. VI, 8 ottobre 2025, n. 7864, sulla ripetizione del rimborso delle spese legali;**

8. **C.g.a., sez. giur., 3 novembre 2025, n. 846, condono edilizio e accertamento di conformità devono essere preceduti dal preavviso di rigetto;**

9. **T.a.r. per la Liguria, sez. I, 19 novembre 2025, n. 1293, sull'esclusione dai porti europei delle imbarcazioni che detengono certificati russi, di classe e statutari;**

10. **T.a.r. per la Lombardia, sez. I, 17 novembre 2025, n. 3669, sulla rinegoziazione di un rapporto concessorio scaduto in regime di prosecuzione *ex lege*;**

11. **T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. III, 10 novembre 2025, n. 3193, aspetti di concreta operatività in tema di *project financing*;**

12. **T.a.r. per il Lazio, sez. IV, 7 novembre 2025, n. 19797, autorità per le garanzie nelle comunicazioni: contributo non dovuto dal fornitore di piattaforme per la condivisione di video non stabilito in Italia;**

13. **T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. III, 6 novembre 2025, n. 3133, sulla individuazione delle gestioni non conformi del servizio idrico pubblico, destinate a cessare ai sensi dell'art. 172, comma 2, del t.u. ambiente;**

14. **T.a.r. per il Lazio, sez. II-*bis*, 6 novembre 2025, n. 19534, sulla giurisdizione e sugli obblighi motivazionali e partecipativi del comune nella determinazione del piano TARI.**

Consiglio di Stato e Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana – Pareri

15. **C.g.a., sez. riun., 26 novembre 2025, n. 290, la difformità urbanistica non osta alla formazione del silenzio assenso.**

Normativa e altre attività di interesse

16. **Decreto legislativo 27 novembre 2025, n. 184 - Codice degli incentivi, in attuazione dell'articolo 3, commi 1 e 2, lettera b), della legge 27 ottobre 2023, n. 160 (in G.U., serie generale, n. 286 del 10 dicembre 2025).**

Corte di giustizia dell'Unione europea

(1)

Pacchetti turistici: in caso di scorretta esecuzione del contratto, il viaggiatore può essere integralmente rimborsato, anche se alcuni servizi gli sono stati forniti.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione X, 23 ottobre 2025, C-469/24 – *B.F. (1), B.F. (2) / Z. sp. z o.o.*

L'articolo 14, paragrafo 3, lettera b), della direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio, in combinato disposto con l'articolo 4 di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione del diritto nazionale che prevede che, qualora il difetto di conformità dei servizi di un pacchetto turistico sia imputabile a un terzo estraneo alla fornitura di tali servizi e sia imprevedibile o inevitabile, l'organizzatore di viaggi deve dimostrare che tale difetto di conformità è dovuto a colpa del terzo al fine di potersi esimere dalla sua responsabilità nei confronti del viaggiatore.
L'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2015/2302 deve essere interpretato nel senso che anche se un viaggiatore ha usufruito di una parte dei servizi forniti da un organizzatore di viaggi, l'adeguata riduzione di prezzo alla quale tale viaggiatore ha diritto in caso di difetto di conformità di tali servizi può corrispondere a un rimborso integrale del prezzo del pacchetto turistico di cui trattasi qualora tale difetto di conformità sia di gravità tale, tenuto conto del suo oggetto, da rendere il pacchetto turistico oggettivamente privo di interesse per detto viaggiatore.

L'articolo 14, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2015/2302 deve essere interpretato nel senso che il diritto a un'adeguata riduzione di prezzo per il periodo durante il quale vi sia stato difetto di conformità e il diritto al risarcimento per qualunque danno subito in conseguenza di un difetto di conformità, previsti da tale disposizione, hanno lo scopo di ristabilire l'equilibrio contrattuale tra gli organizzatori di viaggi e i viaggiatori e non di sanzionare tali organizzatori.
L'articolo 3, punto 12, della direttiva 2015/2302 deve essere interpretato nel senso che le situazioni risultanti dall'adozione di atti di esercizio del potere pubblico, quali la demolizione di un'infrastruttura turistica in esecuzione di una decisione di un'autorità pubblica, non rientrano nella nozione di «circostanze inevitabili e straordinarie», ai sensi di tale disposizione, qualora tali atti siano stati adottati a seguito di un procedimento che ha consentito agli interessati, quali l'organizzatore di viaggi di cui trattasi o i suoi eventuali fornitori di servizi turistici, di averne conoscenza in tempo utile prima della loro esecuzione.

Corte costituzionale

(2)

Le RSA possono essere costituite anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Corte costituzionale, 30 ottobre 2025, n. 156 – Pres. Amoroso, Red. Petitti

È incostituzionale l'art. 19, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nella parte in cui non prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità

produttiva anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.
La Corte ha riscontrato un *vulnus* dei principi di ragionevolezza e pluralismo, sanciti dagli articoli 3 e 39 della Costituzione, in rapporto all'eventualità che tale criterio sia distorto in concreto per escludere dalle trattative contrattuali, e quindi dalle prerogative di agibilità sindacale, un'associazione dei lavoratori pur dotata di effettiva rappresentatività.
Nell'individuazione del parametro normativo di riconduzione a legittimità, la Corte ha ritenuto di dover ricorrere alla nozione delle "associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale", punto di riferimento della legislazione degli ultimi anni in materia di relazioni sindacali.
Evidenziato che trattasi di una soluzione interinale, la Corte ha espresso l'auspicio che il legislatore intervenga con un'organica revisione normativa, «capace di valorizzare l'effettiva rappresentatività in azienda quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori».

(3)

Non è incostituzionale la perdurante rilevanza penale, come ipotesi di reato, della condotta di guida senza patente in caso di recidiva infrabiennale.

Corte costituzionale, 21 ottobre 2025, n. 154 – Pres. Amoroso, Red. San Giorgio

Non è incostituzionale l'art. 1, comma 2, e, in via consequenziale, dell'art. 5 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), in riferimento all'art. 76 della Costituzione «limitatamente alle parole "In tal caso, le ipotesi aggravate sono da ritenersi fattispecie autonome

di reato" (in via generale o, in subordine, con riguardo al solo reato ex art. 116 co. 15 d.lgs. 285/1992)»,
Non è incostituzionale l'art. 116, comma 15, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, comma 3, Cost. nella parte in cui prevede la rilevanza penale della guida senza patente nel caso di recidiva nel biennio,

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

(4)

Sull'accertamento dei presupposti per la concessione dei benefici per le vittime del dovere, in attuazione delle decisioni dell'Adunanza plenaria nn. 12-15 del 2025.

Consiglio di Stato, sezione II, 27 novembre 2025, n. 9341 - Pres. Taormina, Est. Frigida

In attuazione dei principi elaborati dalle decisioni dell'Adunanza plenaria nn. 12-15 del 2025, l'azione degli organi preposti (sia a livello medico che amministrativo) agli accertamenti richiesti, si calibra nel modo che segue:
a) in ordine logico, spetta al militare, dimostrare in sede procedimentale ed eventualmente processuale: a1) le attività lavorative in concreto espletate; a2) di avere svolto il proprio servizio tra quelli tipizzati dalla disposizione di legge (missioni nazionali o internazionali, impiego nei poligoni di tiro o nei siti di stoccaggio del munizionamento); a3) le particolari condizioni ambientali od operative che ne abbiano aumentato il rischio di malattia; a4) che la patologia manifestatasi in seguito abbia carattere tumorale e sia espressiva di quel rischio;

b) soddisfatto tale onere, dall'art. 603 c.m. si evince che il legislatore ha riconosciuto, in favore dei soggetti indicati nella norma stessa, l'esistenza di un rischio professionale specifico con riferimento a "infermità o patologie tumorali" contratte "per le particolari condizioni ambientali od operative" basato sopra una valutazione astratta sulla pericolosità delle operazioni svolte dal personale predetto in determinati contesti lavorativi, al fine di superare le difficoltà probatorie legate al caso concreto e sulla base delle acquisizioni della scienza medica e delle indagini svolte in sede amministrativa, anche internazionale;

c) detta norma ha tenuto conto non soltanto del dato medico-scientifico, ma anche di un criterio empirico, per cui la patologia tumorale è in astratto correlabile causalmente al servizio nei descritti contesti operativi quando essa si manifesti a livello diagnostico in seguito all'impiego in essi del militare ("*post hoc ergo propter hoc*"), tanto allo scopo di evitare che il "fatto ignoto" ridondi contro il soggetto colpito dalle tassative patologie tumorali su indicate;

d) al tempo stesso rimane fermo che se la eziopatogenesi è nota e porta ad escludere nel caso concreto – secondo il criterio del "più probabile che non" – la derivazione della patologia dal contesto normativamente positivizzato, il beneficio economico non potrà essere riconosciuto;

e) tale meccanismo opera, quindi, esclusivamente per determinate patologie e con la rimodulazione degli oneri probatori per l'accertamento della causa di servizio, secondo i criteri dati; assodati tali elementi, l'amministrazione è invece onerata della prova contraria che si sostanzia in una specifica genesi extra-lavorativa della patologia;

f) pertanto i giudizi medico-legali del Comitato di verifica per le cause di servizio, qualora si basino esclusivamente sull'assenza di studi scientifici che dimostrino – sulla base del criterio del "più probabile che non" – la correlazione causale della neoplasia con l'esposizione a fattori di rischio potenziale, risultano viziati per eccesso di potere; tali giudizi, onde negare il beneficio economico, dovranno viceversa dare atto che: f1) il richiedente non ha assolto al proprio onere probatorio (il cui contenuto è stato dianzi

precisato); f2) in base alle acquisizioni della letteratura medico scientifica, in una con tutte le peculiari circostanze del caso concreto, la patologia tumorale deve ritenersi avere una genesi extra-lavorativa.

Le sentenze dell'Adunanza plenaria 7 ottobre 2025, nn. 12-15 sono state oggetto della News UM n. 93 del 20 ottobre 2025. Negli esatti termini, le sentenze della medesima sezione seconda, nn. 9341, 9342, 9343 del 27 novembre 2025 hanno riconosciuto, nel caso concreto, i presupposti per l'attribuzione del beneficio economico per le vittime del dovere; sempre con l'affermazione dei medesimi principi, le sentenze nn. 9344, 9345, 9347, 9349 hanno invece escluso, tenuto conto delle caratteristiche del caso concreto, i presupposti per l'attribuzione del beneficio.

(5)

Concessione della cittadinanza italiana e obbligo di valutazione complessiva della condotta del richiedente.

Consiglio di Stato, sezione III, 30 ottobre 2025, n. 8464 - Pres. Greco, Est. Fedullo

Nell'ambito della complessiva valutazione spettante all'amministrazione in ordine alla meritevolezza dell'istanza di concessione della cittadinanza italiana, non è possibile operare una netta distinzione e contrapposizione tra gli indici sintomatici del grado di integrazione socio - economica del richiedente nella comunità ospitante (durata della sua permanenza sul territorio, attività lavorativa svolta, stabilità dei rapporti familiari e sociali) e quelli espressivi, per contro, della sua non integrale accettazione dei valori e delle regole sulle quali si fonda la comunità nazionale. Difatti, anche un fatto astrattamente indicativo della mancata accettazione di quei valori e di quelle regole, se analizzato nel contesto di una più ampia disamina della personalità e della condotta di vita dello straniero, è suscettibile di perdere o comunque

vedere attenuata la sua potenziale rilevanza ostativa alla concessione del beneficio.
Una mera notizia di reato non debitamente accertata né approfondita nella sua sede naturale non può costituire un fattore automaticamente ostativo all'accoglimento dell'istanza di concessione della cittadinanza italiana, qualora l'amministrazione non ne abbia prima verificato gli sviluppi sul piano processuale ovvero non la abbia autonomamente analizzata sia dal punto di vista delle sue effettive modalità di realizzazione che del disvalore ad essa associato, tanto più quando dalla data di ipotetica commissione del fatto sia trascorso un periodo di tempo sufficiente alla maturazione del termine prescrizionale cui è sottoposta la fattispecie criminosa.
L'amministrazione deputata ad esaminare una domanda di concessione della cittadinanza italiana ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lett. f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 è titolare dell'ampio potere discrezionale di valutare che l'interesse del richiedente ad entrare a far parte stabilmente ed a pieno titolo della comunità nazionale non sia confliggente, ma anzi si compenetri ed immedesimi, con quello dello Stato a non avere quale suo componente elettivo un soggetto che non condivida i valori che costituiscono il tessuto ideale dell'aggregato consociativo che forma uno degli elementi costitutivi dell'entità statuale, ovvero il popolo dei cittadini.

(6)

Sulla revoca della dichiarazione di pubblica utilità di un *project financing* e sulla spettanza dell'indennizzo.

Consiglio di Stato, sezione V, 23 ottobre 2025, n. 8229 - Pres. Sabatino, Est. Palmieri

I presupposti del valido esercizio dello *ius poenitendi* – definiti dall'art. 21-*quinquies* della l. n. 241 del 1990 con formule lessicali (volutamente) generiche – consistono nella sopravvenienza di motivi di interesse pubblico, nel

mutamento della situazione di fatto (imprevedibile al momento dell'adozione del provvedimento) e in una rinnovata (e diversa) valutazione dell'interesse pubblico originario.
Quando il provvedimento amministrativo è fondato su più motivazioni, distinte e autonome, ciascuna delle quali idonea a sorreggerlo, la legittimità anche di una sola di esse è sufficiente di per sé a supportare l'intero provvedimento, per cui non assumono alcun rilievo le ulteriori censure volte a contestare gli ulteriori profili motivazionali, poiché l'eventuale illegittimità di tali altre motivazioni non può comunque portare al suo annullamento.
Il provvedimento di revoca della dichiarazione di pubblico interesse di una proposta di finanza di progetto è legittimo laddove fondato sull'autonomo profilo motivazionale dell'assenza di esito positivo della successiva procedura di gara.
L'indennizzo conseguente a revoca di un atto amministrativo legittimo, ma non più rispondente all'interesse pubblico demandato alla cura dell'amministrazione, non consegue in via diretta e automatica all'atto di revoca, occorrendo altresì che abbia inciso su un affidamento incolpevole del privato, tale non potendosi intendere quello di chi abbia volontariamente dato causa all'atto oggetto di successiva revoca, ovvero abbia tenuto una condotta complessiva non improntata ai canoni della normale diligenza, ovvero al generale dovere di buona fede.

(7)

Sulla ripetizione del rimborso delle spese legali.

Consiglio di Stato, sezione VI, 8 ottobre 2025, n. 7864 – Pres. Simonetti, Est. Simeoli

È legittima la ripetizione del rimborso delle spese legali qualora il proscioglimento sia dipeso da una ragione diversa dalla assenza della

responsabilità, cioè quando sia stato disposto a seguito dell'estinzione del reato, ad esempio per prescrizione, o quando vi sia stato un proscioglimento per ragioni processuali, quali la mancanza delle condizioni di promozione o di procedibilità dell'azione; infatti, il rimborso delle spese legali sostenute dal pubblico dipendente presuppone che sia stata accertata l'assenza della sua responsabilità.
L'articolo 22 del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80, in materia di tutela legale per il personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, non può applicarsi al caso di specie in forza del principio *tempus regit actum*; né tale scelta risulta in contrasto col principio di eguaglianza, atteso che, come ritenuto dalla Corte costituzionale, non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche e che spetta alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme.

(8)

Condono edilizio e accertamento di conformità devono essere preceduti dal preavviso di rigetto.

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 3 novembre 2025, n. 846 – Pres. Giovagnoli, Est. Chinè

L'istituto del preavviso di rigetto, di cui all'art. 10-*bis*, legge 7 agosto 1990, n. 241, possiede una portata generale e si applica anche alle istanze di regolarizzazione edilizia (*id est*, accertamento di conformità e condono). La sua omissione costituisce, pertanto, un vizio di procedura del provvedimento di diniego, che può essere annullato laddove il privato, oltre a denunciare la lesione delle sue garanzie partecipative, indichi in giudizio

gli elementi fattuali o valutativi che, introdotti nel procedimento, avrebbero potuto influire sul contenuto del provvedimento finale.

(9)

Sull'esclusione dai porti europei delle imbarcazioni che detengono certificati russi, di classe e statutari.

T.a.r. per la Liguria, sezione I, 19 novembre 2025, n. 1293 – Pres. Caruso, Est. Felleti

Secondo il diritto marittimo, le navi devono possedere e conservare a bordo una serie di certificazioni, suddivisibili in due categorie: nella prima rientrano i *class certificates* che contengono il giudizio di una c.d. società di classificazione sulle qualità nautiche e commerciali del mezzo navale, formulato nell'ambito di un'attività di natura privatistica; nella seconda sono ascrivibili gli *statutory certificates*, con cui gli Stati certificano che il naviglio di bandiera rispetta le regole e gli *standard* sulla sicurezza marittima vigenti nel diritto internazionale. Le Amministrazioni statali possono delegare l'attività di ispezione e certificazione delle navi alle società di classificazione, le quali, in relazione a tali compiti, esercitano vere e proprie pubbliche funzioni.
L'esclusione dai porti europei delle imbarcazioni che detengono certificati russi, sia di classe che statutari, si appalesa coerente con la decisione PESC del Consiglio UE n. 1909 del 6 ottobre 2022, la quale ha inasprito le restrizioni adottate nei confronti della Russia ed ha revocato il riconoscimento del Registro marittimo russo da parte dell'Unione, in quanto organismo interamente statale che svolge attività connesse alla classificazione e all'ispezione di unità navali russe e non russe.

(10)

Sulla rinegoziazione di un rapporto concessorio scaduto in regime di prosecuzione *ex lege*.

T.a.r. per la Lombardia, sezione I, 11 novembre 2025, n. 3669 – Pres. Vinciguerra, Est. Iera

In ipotesi di indeterminata prosecuzione coattiva della gestione oltre la vigenza temporale dell'originario affidamento (preso in considerazione dell'offerta economica o dal PEF se previsto), al fine di ricondurre il rapporto all'originario equilibrio, occorre fare riferimento sia ai rimedi previsti per i rapporti negoziali sia a quelli contemplati nello specifico ambito dei contratti pubblici distinguendo, in questo settore, tra rimedi, *ratione temporis* vigenti, applicabili in via diretta (art. 9 del d.lgs. n. 36/2023) e in via analogica (art. 165 del d.lgs. n. 50/2016).

La rinegoziazione, quale rimedio che si affianca a quelli tipici della risoluzione e revisione, costituisce attuazione del più generale principio *rebus sic stantibus* che caratterizza i rapporti di durata, nonché del principio di equità sostanziale che trova il proprio ancoraggio nel principio di solidarietà sociale costituzionalmente tutelato. L'istituto *de quo* mira a riportare il contenuto del rapporto al suo originario equilibrio, allorché, nel corso dell'esecuzione, si verifichino sopravvenienze non imputabili alla parte che producono conseguenze pregiudizievoli, non accettate e non rientranti nell'alea giuridica. Realizza, pertanto, sia l'interesse concreto della parte che, altrimenti, rimarrebbe frustrato dal regolamento originario medio tempore squilibratosi, sia l'utilità della complessiva operazione economica predisposta dalle parti.

Il rimedio manutentivo, contemplato nell'art. 9 del d.lgs. n. 32 del 2023, consente alla parte svantaggiata, colpita dalla sopravvenienza, di avvalersi del diritto alla rinegoziazione delle condizioni contrattuali, cui corrisponde l'obbligo della controparte di rinegoziarle secondo buona fede. Consiste non solo nell'obbligo di svolgere trattative (*pactum de tractando*, che incide sull'*an*), ma anche nell'obbligo di modificare il rapporto per riportarlo in

equilibrio (*pactum de contrahendo*, che incide sul *quid*). L'esito della rinegoziazione non può alterare la sostanza economica dello specifico rapporto in essere e, nell'ambito del rapporto concessorio, non può modificare il regime sul rischio operativo assunto dal concessionario.

(11)

Aspetti di concreta operatività in tema di *project financing*.

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, 10 novembre 2025, n. 3193 - Pres. Lento, Est. Fichera

La selezione del promotore crea, per il soggetto prescelto, una posizione di vantaggio certa e non meramente eventuale, atteso che il suo progetto è posto a base della successiva gara e che, ove anche nella gara vengano selezionati progetti migliori di quello del promotore, quest'ultimo ha un diritto potestativo di rendersi aggiudicatario, adeguando la propria proposta a quella migliore, o in caso contrario di ricevere il rimborso forfetario delle spese sostenute per la presentazione della proposta.
Il potere di ritiro di atti non definitivi deve essere ricondotto nella fisiologia dialettica procedimentale, oltre che nel potere di direzione del procedimento riconosciuto, in via generale, dall'art. 6 della L. n. 241/1990 alla pubblica amministrazione; in particolare, la peculiare natura giuridica del bando di gara e degli atti endoprocedimentali della procedura ad evidenza pubblica non consentono di applicare la disciplina dettata dagli artt. 21-*quinquies* e 21-*novies* della L. n. 241 del 1990 in tema di revoca e annullamento d'ufficio, così da non richiedersi un raffronto tra l'interesse pubblico e quello privato sacrificato, non essendo prospettabile alcun affidamento del destinatario.
Il promotore non può vantare un affidamento qualificato alla prosecuzione della procedura, attesa la discrezionalità di cui dispone l'amministrazione in merito alla decisione di avviare o meno la seconda fase; allo stesso modo, l'aspettativa ad ottenere l'anelato bene della vita risulta soccombente

allorquando l'ente procedente decida di "ritirare" gli atti endoprocedimentali facenti parte della seconda fase che sia stata avviata ma che non sia ancora giunta al momento dell'aggiudicazione, la cui adozione funge da *discrimen* temporale affinché il potere di ritiro debba trasformarsi in potere di autotutela decisoria, da sottoporre alla cornice normativa degli artt. 21-*quinques* e 21-*novies* della l. n. 241/1990.

In materia di procedure ad evidenza pubblica le clausole poste dal bando di gara sono da considerarsi di stretta interpretazione, dovendosi dare esclusiva prevalenza alle espressioni letterali in esse contenute e restando preclusa ogni forma di estensione analogica diretta ad evidenziare significati impliciti, che rischierebbe di vulnerare l'affidamento dei partecipanti, la *par condicio* dei concorrenti e l'esigenza della più ampia partecipazione.

Nel caso di mancata conclusione del procedimento di *project financing* sussiste la responsabilità precontrattuale dell'amministrazione che, pur non adottando provvedimenti illegittimi, tenga un comportamento non ispirato al canone di correttezza e buona fede e, perciò, lesivo delle legittime aspettative ingenerate nel contraente privato ovvero della ragionevole convinzione circa il buon esito delle trattative. Per l'utile attivazione del rimedio risarcitorio occorre che il privato danneggiato dimostri che l'oggettiva violazione dei doveri di correttezza sia soggettivamente imputabile all'Amministrazione, in termini di colpa o dolo.

Nel procedimento di *project financing* l'indizione della gara e l'aggiudicazione della stessa costituiscono condizioni cumulative indefettibili ai fini del riconoscimento del diritto al ristoro delle spese sostenute dal soggetto prescelto nella fase iniziale di scelta del promotore, nella forma di indennizzo *ex* art. 21-*quinques* della l. n. 241/1990.

(12)

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: contributo non dovuto dal fornitore di piattaforme per la condivisione di video non stabilito in Italia.

T.a.r. per il Lazio, sezione IV, 7 novembre 2025, n. 19797 - Pres. Mele. Est. La Malfa

Va disapplicato l'articolo 72, comma 3, del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208 (testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato), nella parte in cui include nel novero dei soggetti obbligati al pagamento del contributo da versare all'AGCOM finalizzato a coprire i costi di funzionamento, regolazione e vigilanza sostenuti dall'Autorità, anche le "piattaforme di condivisione di video operanti sul territorio nazionale" non stabilite in Italia poiché l'articolo 3 della direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, laddove sancisce il principio del paese d'origine trova, infatti, piena applicazione anche nei confronti dei fornitori di piattaforme per la condivisione di video, trattandosi di un'attività pienamente riconducibile all'ambito di applicazione.

(13)

Sulla individuazione delle gestioni non conformi del servizio idrico pubblico, destinate a cessare ai sensi dell'art. 172, comma 2, del t.u. ambiente.

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, 6 novembre 2025, n. 3133 – Pres. Lento, Est. Profili

L'individuazione delle gestioni non conformi del servizio idrico pubblico, destinate a cessare ai sensi dell'art. 172, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, con subentro del gestore unico, deve essere effettuata non già sulla base della delibera ARERA 580/2019/R/IDR, la quale ha ad oggetto, in via esclusiva, la determinazione dei corrispettivi per lo svolgimento di servizi di pubblica utilità (tra cui quello di acquedotto), bensì sulla base del d.lgs. n. 152/2006, venendo in rilievo una fonte normativa di rango primario che regola in via

esclusiva la materia e che non può essere modificata da una deliberazione approvata da ARERA.
La sussistenza di un interesse pubblico di natura idrica non può implicare l'automatica cessazione delle prerogative vantate dai privati sulle acque pubbliche sulla scorta di titoli giuridici ancora validi ed efficaci, non potendo la disciplina di cui all'art. 172, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 trovare applicazione al caso di un esercente un'attività imprenditoriale legittimata da titoli ministeriali e regionali e svolta in favore di alcuni Comuni sulla scorta di contratti di natura commerciale.
Sussiste una differenza sostanziale tra la figura del "gestore grossista", contemplata da ARERA ai fini tariffari, e quella di fornitore esterno (grossista mero): mentre il "gestore grossista" è il soggetto-gestore che fornisce acqua all'ingrosso (previo affidamento di una porzione del pubblico servizio inerente al servizio Idrico Integrato) ad altri operatori ricompresi nel medesimo servizio (erogatori/gestori locali) e non direttamente all'utenza domestica (utenti finali), il fornitore di acqua esterno, invece, è quel soggetto che sfrutta acque pubbliche sulla scorta di un titolo diverso dall'affidamento di pubblico servizio (concessione di grande derivazione), che ben può vendere acqua anche a soggetti diversi, restando fuori dal perimetro della regolazione del servizio integrato.
La circostanza che un imprenditore, titolare del diritto allo sfruttamento di una sorgente pubblica sulla base di una autorizzazione o concessione, ne tragga un vantaggio economico in maniera continuativa per tutto il periodo di validità del titolo, non rappresenta un elemento sintomatico di una "gestione difforme" di un pubblico servizio, dovendosi piuttosto ritenere che esso sia un elemento fisiologico dell'attività di impresa svolta dal privato, la quale non integra una gestione, in affidamento, di un pubblico servizio, né sul piano del titolo legittimante (concessioni/autorizzazioni di enti pubblici ministeriali/regionali), né su quello della finalità perseguita (adempimento a contratti di fornitura di diritto privato).

L'attività di *common carriage* si risolve nell'uso condiviso di reti idriche (condotte, adduttrici, impianti) tra il proprietario delle medesime e un soggetto terzo, dietro pagamento di un corrispettivo per il loro utilizzo.

(14)

Sulla giurisdizione e sugli obblighi motivazionali e partecipativi del comune nella determinazione del piano TARI.

T.a.r. per il Lazio, sezione II-*bis*, 5 novembre 2025, n. 19534 – Francavilla, Est. Corbi

Spetta al giudice amministrativo la controversia promossa dal gestore in *house* del servizio di raccolta rifiuti avverso la delibera comunale di approvazione del piano TARI, atteso che il Comune può discostarsi dai costi trasmessi dal gestore sulla base di valutazioni discrezionali, esercitando un potere autoritativo di regolazione incidente su posizioni di interesse legittimo.
Qualora il comune intenda discostarsi, in sede di approvazione del piano TARI, dai costi indicati dal gestore del servizio, è tenuto a darne preventiva comunicazione al gestore stesso e a motivare puntualmente in ordine al rispetto del principio del *full cost recovery*. La comunicazione costituisce adempimento essenziale ai fini del controllo pubblico sulla gestione del servizio, sicché la sua omissione vizia il provvedimento finale. L'onere di attestare l'equilibrio economico-finanziario della gestione grava sull'amministrazione e non sul gestore.

Consiglio di Stato e Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana – Pareri

(15)

La difformità urbanistica non osta alla formazione del silenzio assenso.

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezioni riunite, parere 26 novembre 2025, n. 290 – Pres. Carlotti, Est. La Greca

In base all'art. 20 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, applicabile in Sicilia ai sensi dell'art. 1, comma 1, della l.reg Sicilia 10 agosto 2016, n. 16, le uniche cause ostative alla formazione del silenzio assenso sull'istanza di rilascio del titolo edilizio nelle fattispecie ordinarie sono rappresentate dalla presenza di vincoli, a partire da quelli in materia ambientale, in relazione ai quali la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto l'operatività del principio di necessità di pronuncia esplicita. Pertanto, l'eventuale mancata conformità urbanistica dell'intervento oggetto dell'istanza non impedisce la formazione del silenzio assenso che, in assenza di vincoli, è subordinata al solo requisito temporale.

Normativa e altre novità di interesse

(16)

Decreto legislativo 27 novembre 2025, n. 184 - Codice degli incentivi, in attuazione dell'articolo 3, commi 1 e 2, lettera b), della legge 27 ottobre 2023, n. 160 (in G.U. serie generale n. 286 del 10 dicembre 2025).