Newsletter n. 30/2025 della Giustizia amministrativa
a cura dell'Ufficio del massimario

Indice

Corte di giustizia dell'Unione europea

1. **Corte giust. UE, sez. II, 1° agosto 2025, C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 e C-493/23 – T.B. /C.B., indipendenza dei giudici: la duplice designazione dei giudici presso la Corte suprema polacca è compatibile con il diritto dell'Unione.**

Corte costituzionale

2. **Corte cost., 22 luglio 2025, n. 119, infondata la q.l.c. sulla disciplina del patrocinio a spese dello Stato nella parte in cui richiede la certificazione consolare, per i redditi prodotti all'estero, al cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea anche se residente in Italia.**

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

3. **Cons. Stato, sez. IV, 6 agosto 2025, n. 6957, revocazione e travisamento del giudicato;**

4. **Cons. Stato, sez. IV, 4 agosto 2025, n. 6893, l'incompatibilità con il vincolo panoramico non può essere desunta solo dalla visibilità dell'opera dall'alto;**

5. **Cons. Stato, sez. III, 25 luglio 2025, n. 6620, sull'oscuramento integrale dell'offerta dell'aggiudicataria e sul rito super accelerato previsto dal codice dei contratti pubblici;**

6. **Cons. Stato, sez. IV, 24 luglio 2025, n. 6616, impianto fotovoltaico e obbligo di concludere il procedimento anche dopo il d.l. n. 153 del 2024;**

7. **Cons. Stato, sez. IV, 24 luglio 2025, n. 6615, diniego del permesso di costruire e restituzione del contributo di costruzione: rimedi a disposizione del privato;**

8. **Cons. Stato, sez. III, 17 luglio 2025, n. 6302, utilizzo nel processo amministrativo delle prove acquisite in un procedimento penale;**

9. **Cons, Stato, sez. VI, 10 luglio 2025, n. 6013, sull'applicabilità della direttiva servizi alle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica e sulla disapplicazione della normativa interna;**

10. **Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 2025, n. 5656, sulla mancata conferma dell'offerta da parte di un componente del RTI e sull'illegittimità dell'incameramento automatico della cauzione in ipotesi di esclusione;**

11. **Cons. Stato, sez. IV, 25 giugno 2025, n. 5508, sul carattere eccezionale della normativa sul c.d. "piano-casa" e sull'inapplicabilità del silenzio assenso;**

12. **C.g.a., sez. giur., 1 settembre 2025, n. 692, lottizzazione abusiva: è necessario assicurare la partecipazione degli interessati al procedimento;**

13. **C.g.a., sez. giur., 1 agosto 2025, n. 650, convenzionamento con il sistema sanitario pubblico: nullità delle clausole di salvaguardia e precisazioni sulla legittimazione al ricorso degli operatori convenzionati;**

14. **C.g.a., sez. giur., 30 luglio 2025, n. 620, elezioni degli organi degli enti di area vasta in Sicilia: al giudice ordinario le controversie sull'asserito *vulnus* al diritto di voto;**

15. **C.g.a., sez. giur., 28 luglio 2025, n. 611, regione siciliana: sui presupposti della formazione del silenzio-assenso ai sensi dell'art. 2, comma 5, l. reg. Sicilia 31 maggio 1994, n. 17;**

16. **T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, 2 agosto 2025, n. 731, profili operativi in tema di nuovo codice dei contratti pubblici;**

17. **T.a.r. per la Sicilia, Catania sez. I, 21 luglio 2025, n. 2364, appalto c.d. "a corpo", obbligo di indicazione dei prezzi unitari e clausole di esclusione nel nuovo codice dei contratti pubblici;**

18. **T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, 19 luglio 2025, n. 2240, sulla legittimità della ritenuta d'acconto, in sede di ottemperanza, su somme corrisposte per attività professionale;**

19. **T.a.r. per il Lazio, sez. I-*ter*, 7 luglio 2025, n. 13307, proroga dei contratti pubblici: giurisdizione e differenza tra proroga «contrattuale» e «tecnica»;**

Consiglio di Stato — Pareri

20. **Cons. Stato, sez. I, parere 2 settembre 2025, n. 992, sul servizio farmaceutico di *deblistering*;**

Corte di giustizia dell'Unione europea

(1)

Indipendenza dei giudici: la duplice designazione dei giudici presso la Corte suprema polacca è compatibile con il diritto dell'Unione.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione II, 1° agosto 2025, C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 e C-493/23 – T.B. e altri.

L'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a provvedimenti adottati dal presidente di un organo giurisdizionale nazionale, consistenti nel designare giudici assegnati a una sezione di tale organo giurisdizionale al fine di esercitare temporaneamente le funzioni giudicanti presso un'altra sezione di detto organo giurisdizionale, continuando nel contempo a far parte della loro sezione d'origine – sebbene tali giudici non abbiano dato il consenso a tale designazione, non dispongano di alcun mezzo di ricorso giurisdizionale per contestarla, detta designazione implichi un aumento del carico di lavoro dei giudici interessati e richieda il loro investimento in materie estranee al settore in cui sono specializzati e tale presidente sia stato nominato presso lo stesso organo giurisdizionale in condizioni incompatibili con i requisiti derivanti dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE – purché tali provvedimenti siano fondati su motivi legittimi attinenti, in particolare, a una buona amministrazione della giustizia, siano adottati sulla base delle norme nazionali che disciplinano l'organo giurisdizionale di cui trattasi, siano temporanei e strettamente delimitati nel tempo, non rimettano in discussione l'assegnazione dei giudici interessati alla loro sezione d'origine e non comportino alcuna retrocessione di grado né alcuna revoca nell'assegnazione a tali giudici delle cause di cui sono investiti.

Corte costituzionale

(2)

È infondata la q.l.c. sulla disciplina del patrocinio a spese dello Stato nella parte in cui richiede la certificazione consolare, per i redditi prodotti all'estero, al cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea anche se residente in Italia.

Corte costituzionale, sentenza 22 luglio 2025, n. 119 – Pres. Amoroso, Red. Cassinelli

È infondata la q.l.c. dell'art. 9, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», in riferimento agli artt. 3 e 24, commi 2 e 3, della Costituzione.
La Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Firenze, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, della disposizione che impone, ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, di corredare l'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato con la certificazione rilasciata dall'Ufficio consolare che attesti la veridicità di quanto dichiarato nell'istanza, avuto riguardo ai redditi prodotti all'estero.
La *ratio* dell'aggravio documentale è stata individuata, in precedenti pronunce della stessa Corte, nella necessità di conoscere in tempi brevi la consistenza economica complessiva dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea che chiedono di essere ammessi al beneficio. Al contempo, la previsione consente agli interessati di rivolgersi agli uffici consolari presenti nel territorio italiano, per ottenere un'unica certificazione, anziché alle amministrazioni dello Stato di competenza, per il rilascio di plurime certificazioni.
Tale *ratio* non viene meno se il cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea che richiede il beneficio sia residente in Italia, poiché la residenza, anche protratta, nel nostro Paese non fa venir meno l'interesse alla verifica dei redditi prodotti all'estero, e con essa la necessità della certificazione consolare.

L'ammissione al patrocinio a spese dello Stato è condizionata, infatti, alla "non abbienza" del richiedente, e tale nozione comprende qualsiasi risorsa economica, non soltanto i redditi da lavoro, che di regola sono prodotti nel luogo in cui si vive.

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

(3)

Revocazione e travisamento del giudicato.

Consiglio di Stato, sezione IV, 6 agosto 2025, n. 6957 - Pres. Martino, Est. Loria

L'errore per travisamento del giudicato, sia esso esterno o interno, equivale a un errore di diritto e non di fatto. Pertanto, l'erronea presupposizione dell'esistenza del giudicato rileva come errore di diritto, equiparabile al vizio del giudizio sussuntivo, e non integra gli estremi dell'errore revocatorio.

(4)

L'incompatibilità con il vincolo panoramico non può essere desunta solo dalla visibilità dell'opera dall'alto.

Consiglio di Stato, sezione IV, 4 agosto 2025, n. 6893 — Pres. Lopilato, Est. Arrivi

La mera visibilità dell'opera dall'alto, slegata dalla presenza *in loco* di particolari punti di osservazione sopraelevati, accessibili da un comune osservatore, non è sufficiente a ritenere l'intervento edilizio interferente con i valori paesaggistici protetti dal vincolo.
L'elemento della percezione del territorio costituisce un prerequisito di rilevanza paesaggistica che deve sussistere, ponendosi dal punto di vista del comune osservatore che guardi i luoghi protetti prestando un

normale e usuale grado di attenzione al paesaggio, inteso quale determinata parte del territorio, così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni.

(5)

Sull'oscuramento integrale dell'offerta dell'aggiudicataria e sul rito superaccelerato previsto dal codice dei contratti pubblici.

Consiglio di Stato, sezione III, 25 luglio 2025, n. 6620 - Pres. Greco, Est. Cerroni

Il termine di dieci giorni previsto dall'art. 36, comma 4, decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, per la proposizione del ricorso avverso la decisione della stazione appaltante di oscurare l'offerta tecnica dell'aggiudicataria - a fronte del segreto tecnico e/o commerciale opposto da quest'ultima non decorre dalla mera comunicazione dell'aggiudicazione, a meno che non sia ravvisabile in termini inequivoci un provvedimento amministrativo implicito sull'ostensione in forma parzialmente o totalmente oscurata, non ravvisabile nella mera omessa comunicazione dell'offerta tecnica.
Le fattispecie di omessa pubblicazione in piattaforma (art. 36, commi 1 e 2, decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36) e omessa decisione *tout court* sulle istanze di oscuramento (art. 36, comma 3), dando luogo alle istanze ostensive degli operatori economici, comportano la riespansione della disciplina generale del rito ordinario in materia di accesso ex art. 116 c.p.a., stante la natura eccezionale e derogatoria del rito super-accelerato previsto dal codice dei contratti pubblici.
In ipotesi di oscuramento integrale dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria e di scarsa differenza di punteggio con le offerte degli istanti, il nesso di strumentalità della documentazione richiesta rispetto alle esigenze difensive dei ricorrenti è da ritenere *in re ipsa*. Secondo il nuovo codice dei contratti pubblici gli operatori economici collocatisi nei primi cinque posti in graduatoria godono di un regime ostensivo privilegiato, senza bisogno di dover comprovare il proprio interesse differenziato e qualificato, presunto *iuris et de iure* dal legislatore; solo a fronte della richiesta di oscuramento motivata e comprovata dell'offerente sussiste l'onere di allegazione del requisito di indispensabilità della documentazione richiesta

ai fini della difesa in giudizio, che deve formare oggetto di ponderata motivazione da parte della stazione appaltante in sede di decisione ex art. 36, comma 3, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

(6)

Impianto fotovoltaico e obbligo di concludere il procedimento anche dopo il d.l. n. 153 del 2024.

Consiglio di Stato, sezione IV, 24 luglio 2025, n. 6616 - Pres. Neri, Est. Carrano

Anche in seguito alla modifica dell'articolo 8, comma 1-*ter*, del codice dell'ambiente (di cui al d.lgs. n. 152 del 2016(, inserito dal decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 dicembre 2024, n. 191, va ribadito che il termine di conclusione del procedimento di valutazione di impatto ambientale (nella specie, per la realizzazione di impianti agrivoltaici) ha natura perentoria, anche per i progetti di minore potenza attuativi del piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), trovando applicazione la regola generale fissata dall'articolo 25, comma 7, del medesimo codice.

(7)

Diniego del permesso di costruire e restituzione del contributo di costruzione: rimedi a disposizione del privato.

Consiglio di Stato, sezione IV, 24 luglio 2025, n. 6615 - Pres. Neri, Est. Carrano

È inammissibile l'azione avverso il silenzio serbato dall'amministrazione sulla richiesta di restituzione della somma versata quale contributo di costruzione pagata in epoca antecedente al diniego del permesso di costruire, venendo in rilievo una posizione giuridica soggettiva di diritto soggettivo per la cui tutela non è esperibile il rimedio del silenzio. È ammissibile l'azione di accertamento del diritto alla restituzione della somma versata quale contributo di costruzione in epoca antecedente al

diniego del permesso di costruire, venendo in rilievo una ipotesi di giurisdizione esclusiva ai sensi dell'articolo 133, comma 1, lettera f) c.p.a.

(8)

Utilizzo nel processo amministrativo delle prove acquisite in un procedimento penale.

Consiglio di Stato, sezione III, 17 luglio 2025, n. 6302 - Pres. Corradino, Est. Pescatore

La documentazione inerente ad un procedimento penale (ivi incluse eventuali risultanze di intercettazioni telefoniche) può essere utilizzata nel processo amministrativo, con i soli limiti della pertinenza e della credibilità, stante l'assenza di alcuna preclusione in ordine al suo utilizzo ai fini istruttori.

(9)

Sull'applicabilità della direttiva servizi alle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica e sulla disapplicazione della normativa interna.

Consiglio di Stato, sezione VI, 10 luglio 2025, n. 6013 - Pres. Volpe, Est. Vitale

A tutela della concorrenza e della libertà di stabilimento, anche ai fini della concessione di aree pubbliche per il commercio ambulante, deve farsi applicazione del diritto dell'Unione europea secondo cui per le attività economiche che utilizzano la disponibilità esclusiva di un bene pubblico caratterizzato dalla "scarsità" della relativa risorsa, il rilascio del titolo autorizzativo deve avvenire nel rispetto di rigose condizioni, ovvero previo espletamento di una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza (art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006), "per una durata limitata adeguata", e senza previsione di procedure di rinnovo automatico, né di altri vantaggi per il prestatore uscente.

L'art. 181, comma 4-*bis*, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77, deve essere disapplicato poiché, nel prevedere un rinnovo automatico di dodici anni delle concessioni in essere, si pone in contrasto con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 (c.d. "direttiva servizi"), in quanto, in violazione del principio della concorrenza, preclude l'accesso al mercato, tramite procedure imparziali di selezione, a nuovi potenziali operatori, garantendo invece una posizione di "privilegio" agli operatori già beneficiari di un rapporto concessorio.

(10)

Sulla mancata conferma dell'offerta da parte di un componente del RTI e sull'illegittimità dell'incameramento automatico della cauzione in ipotesi di esclusione.

Consiglio di Stato, sezione V, 30 giugno 2025, n. 5656 - Pres. Sabatino, Est. Caminiti

L'articolo 47, paragrafo 3, e l'articolo 48, paragrafo 4, della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, in combinato disposto con il principio generale di proporzionalità, devono essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che esclude la possibilità, per i componenti originari di un raggruppamento temporaneo di imprese offerente, di recedere da tale raggruppamento, qualora il termine di validità dell'offerta presentata da detto raggruppamento giunga a scadenza e l'amministrazione aggiudicatrice chieda l'estensione della validità delle offerte che le sono state presentate, purché sia dimostrato, da un lato, che i restanti componenti dello stesso raggruppamento soddisfano i requisiti definiti dall'amministrazione aggiudicatrice e, dall'altro, che la continuazione della loro partecipazione alla procedura di aggiudicazione di cui trattasi non comporta un deterioramento della situazione degli altri offerenti sotto il profilo della concorrenza.

La stazione appaltante non può ritenere quale recesso elusivo la mancata conferma dell'offerta, operata a distanza di un notevole lasso di tempo dall'indizione della gara e dalla presentazione dell'offerta, operata dalla mandante di un RTI e disporre l'esclusione facoltativa per condotte alla stessa addebitabili, ma deve verificare che, nella composizione residua, il RTI possieda i requisiti speciali di partecipazione.
Una volta affermata in via giurisdizionale la possibilità per la mandante di un RTI di non confermare l'offerta giunta a scadenza e pertanto considerata illegittima l'esclusione disposta dalla stazione appaltante, va considerata improcedibile l'impugnativa proposta dall'operatore economico che non ha confermato l'offerta avverso il provvedimento di aggiudicazione, essendo le risultanze della gara, in quanto "*res inter alia*", del tutto estranee rispetto alla sua posizione (*neque nocet neque prodest*) per effetto della libera scelta dallo stesso effettuata.
I principi di proporzionalità e di parità di trattamento, nonché l'obbligo di trasparenza, quali enunciati all'art. 2 e al considerando 2 della direttiva 2004/18, devono essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che prevede l'incameramento automatico della cauzione provvisoria costituita da un offerente a seguito dell'esclusione di quest'ultimo da una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi, anche qualora il servizio di cui trattasi non gli sia stato aggiudicato.
L'art. 48 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, etero-integrato dal principio di proporzionalità, nella portata chiarita dalla Corte di giustizia, non legittima l'escussione automatica della garanzia nei confronti del concorrente escluso che non risulti aggiudicatario, essendo, a tal fine, necessaria l'instaurazione di un procedimento nell'ambito del quale l'amministrazione, nell'esercizio della propria discrezionalità, proceda alla valutazione del caso concreto, con specifico riguardo all'incameramento della cauzione, in relazione alla posizione individuale, all'elemento soggettivo e alle regolarizzazioni eventualmente operate dall'offerente.
L'eventuale contrasto tra le norme statali e quelle unionali di diretta applicazione nell'ordinamento interno non dà luogo a invalidità o illegittimità delle prime, ma comporta la loro disapplicazione, dovendo nelle materie riservate all'Unione europea il giudice applicare direttamente la norma eurounitaria.
Spetta al giudice nazionale valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna, utilizzando, se del caso, il rinvio pregiudiziale alla Corte

di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto non ricomponibile in via interpretativa, applicare egli stesso la disposizione dell'UE in luogo della norma nazionale, così da soddisfare, ad un tempo, il primato del diritto dell'Unione e lo stesso principio di soggezione del giudice soltanto alla legge, dovendosi per tale intendere la disciplina del diritto che lo stesso sistema costituzionale gli impone di osservare e applicare.
L'art. 48 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 va disapplicato nella parte in cui consente l'escussione automatica della garanzia nei confronti del concorrente non aggiudicatario, mentre può continuare ad essere applicato laddove l'escussione della garanzia sia stata o sia subordinata alla valutazione del caso concreto, alla luce dei principi unionali di diretta applicazione nel nostro ordinamento, così come chiariti dalla Corte di giustizia, che è vincolante per tutti i giudici nazionali e non solo per quello che ha disposto il rinvio pregiudiziale. La posizione del concorrente che si sia collocato primo in graduatoria (anche se destinatario della proposta di aggiudicazione) non equivale a quella dell'aggiudicatario, ai fini dell'escussione della garanzia.

(11)

Sul carattere eccezionale della normativa sul c.d. "piano-casa" e sull'inapplicabilità del silenzio assenso.

Consiglio di Stato, sezione IV, 25 giugno 2025, n. 5508 - Pres. Carbone, Est. Monteferrante

L'istanza presentata ai sensi del c.d. "piano casa" non risulta riconducibile al paradigma declinato dalla normativa in materia di silenzio-assenso, ma ad una fattispecie di silenzio-inadempimento, in quanto la normativa di cui all'articolo 20 comma 8 del testo unico edilizia è applicabile unicamente al rilascio dei titoli edilizi ordinari.
Le norme sul "piano casa", attributive di benefici volumetrici, sono disposizioni eccezionali, come tali insuscettibili di interpretazione estensiva o analogica, per cui non scontano i medesimi presupposti richiesti dalla legislazione nazionale e segnatamente dall'art. 20, legge 7 agosto 1990, n. 241; pertanto si deve escludere che, attraverso le agevolazioni della normativa in esame, si possano legittimare, mediante istituti di semplificazione (*id est, per*

silentium), incrementi volumetrici al di fuori degli stretti limiti consentiti i quali, proprio per il carattere eccezionale e temporaneo della disciplina, nonché per la forte incidenza sull'assetto urbanistico del territorio, necessitano del previo vaglio da parte dell'autorità amministrativa.

(12)

Lottizzazione abusiva: è necessario assicurare la partecipazione degli interessati al procedimento.

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 1 settembre 2025, n. 692 - Pres. Giovagnoli, Est. Francola

È illegittima l'ordinanza comunale diretta a contestare la sussistenza di un'ipotesi di lottizzazione abusiva, laddove non preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento. Invero, il potere esercitato nell'occasione dall'amministrazione implica la valutazione di una fattispecie complessa, contraddistinta da molteplici accertamenti di fatto ed articolate valutazioni di diritto, che impongono il contraddittorio endoprocedimentale con l'interessato, anche al fine di escludere la derubricazione della fattispecie.
Nella regione siciliana, la contestazione della sussistenza di un'ipotesi di lottizzazione abusiva presuppone il contraddittorio con i soggetti interessati nel rispetto delle particolari garanzie di cui all'art. 12, l.reg. 21 maggio 2019 n. 7. Tale disposizione annovera, tra i diritti dei partecipanti al procedimento, oltre alla visione degli atti ed alla presentazione di memorie e documenti, anche l'audizione personale, della quale viene redatto verbale scritto allegato al fascicolo istruttorio e i cui risultati devono essere valutati dall'amministrazione in sede di decisione.

(13)

Convenzionamento con il sistema sanitario pubblico: nullità delle clausole di salvaguardia e precisazioni sulla legittimazione al ricorso degli operatori convenzionati.

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 1 agosto 2025, n. 650 — Pres. de Francisco, Est. Francola

Nel settore sanitario, la legittimazione a ricorrere degli operatori in regime di convenzionamento con il servizio sanitario dipende dal contemperamento dei tre beni costituzionali coinvolti da siffatta tipologia di contenzioso: la salute, l'equilibrio di bilancio unitamente al buon andamento dell'amministrazione e l'attività d'impresa. In tale ottica, l'interesse economico vantato dall'operatore convenzionato può ritenersi meritevole di tutela e, quindi, legittimante l'azione, in quanto non comprometta la futura capacità dell'amministrazione di assicurare l'erogazione del servizio in conformità ai migliori standard qualitativi e quantitativi possibili.
Secondo una concezione costituzionalmente orientata della legittimazione a ricorrere, coerente con l'esigenza di assicurare negli anni la capacità di sostenere la spesa sanitaria, l'interesse degli operatori convenzionati deve ritenersi meritevole di tutela, ai fini della ammissibilità dell'azione di annullamento: a) sempre, ogniqualvolta l'operatore dimostri l'insufficienza delle risorse economiche stanziate a garantire un qualsivoglia margine di utile (*an debeatur*) per l'erogazione delle prestazioni sanitarie convenzionate; b) qualora l'aspirazione tenda al conseguimento di un guadagno maggiore rispetto a quello già ritraibile in base al provvedimento impugnato (*quantum debeatur*), soltanto laddove si operi nel rispetto del tetto complessivo di spesa, eventualmente individuando i settori del servizio sanitario, anche diversi da quello considerato, in relazione ai quali gli investimenti previsti appaiono manifestamente sproporzionati e dai quali poter, dunque, attingere le somme necessarie per soddisfare le pretese economiche avanzate dal ricorrente. Non sono, di contro, ammissibili le rivendicazioni economiche degli operatori in regime di convenzionamento qualora siano propedeutiche ad aumentare i margini di utili, ritraibili già in virtù degli atti impugnati, provocando un aumento della spesa sanitaria implicante lo sforamento del limite complessivo previsto. Sussiste la legittimazione e l'interesse a ricorrere avverso la c.d. clausola di salvaguardia, con cui si impone la rinuncia alle azioni intraprese e a quelle ancora esperibili, contenuta nello schema di contratto proposto dall'amministrazione regionale e la cui sottoscrizione rappresenta una condizione essenziale per l'accesso dell'operatore al convenzionamento con il sistema sanitario. In tali casi, infatti, il *thema decidendum* ha per oggetto la limitazione di un valore fondamentale

dell'ordinamento costituzionale, ossia il diritto di difesa, del tutto compromesso.
È nulla, per contrasto con l'art. 1462 c.c., la clausola, contenuta nello schema di contratto proposto dall'amministrazione regionale e la cui sottoscrizione rappresenta una condizione essenziale per l'accesso dell'operatore al convenzionamento al sistema sanitario, con cui si impone la rinuncia al contenzioso, anche futuro, sugli atti determinanti il prezzo della prestazione sanitaria in convenzione (c.d. clausola di salvaguardia), non potendo trovare applicazione la disciplina sulla sottoscrizione delle clausole vessatorie di cui all'art. 1341, comma 2, c.c.
È nulla, per indeterminatezza dell'oggetto e contrarietà alle norme imperative di cui agli artt. 24 e 113 Cost., la clausola di salvaguardia, contenuta nello schema di contratto proposto dall'amministrazione regionale e la cui sottoscrizione rappresenta una condizione essenziale per l'accesso dell'operatore al convenzionamento al sistema sanitario: da una parte, essa implica la rinuncia a un diritto futuro ed eventuale, il cui oggetto non risulta determinato o determinabile nel suo contenuto e nella sua estensione; dall'altra, secondo il disposto costituzionale, non è possibile limitare o escludere la tutela giurisdizionale avverso determinate categorie di provvedimenti adottati dall'amministrazione.
È illegittima, per eccesso di potere, la clausola di salvaguardia, contenuta nello schema di contratto proposto dall'amministrazione regionale e la cui sottoscrizione rappresenta una condizione essenziale per l'accesso dell'operatore al convenzionamento al sistema sanitario: siffatto *modus operandi* è potenzialmente idoneo a pregiudicare la collaborazione con il servizio sanitario pubblico di strutture valide e, di conseguenza, la possibilità per i cittadini di avvalersene a condizioni economiche più basse per il contributo dell'amministrazione pubblica.

(14)

Elezioni degli organi degli enti di area vasta in Sicilia: al giudice ordinario le controversie sull'asserito *vulnus* al diritto di voto.

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 30 luglio 2025, n. 620 - Pres. de Francisco, Est. Chinè

Non rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la controversia promossa da un cittadino elettore (nella veste di consigliere comunale) al fine di far valere l'illegittimità del sistema elettorale degli organi degli enti di area vasta in Sicilia, sostenendo che la formazione dei consigli dei liberi consorzi e dei consigli metropolitani secondo il criterio del voto ponderato violerebbe il principio di uguaglianza e determinerebbe una compressione dei suoi diritti fondamentali quale consigliere comunale. La posizione azionata in giudizio, malgrado la formale impugnazione del provvedimento di avvio del procedimento elettorale, presenta, infatti, natura di diritto soggettivo, su cui può pronunciarsi solo il giudice ordinario.

(15)

Regione siciliana: sui presupposti della formazione del silenzio-assenso ai sensi dell'art. 2, comma 5, 1. reg. Sicilia 31 maggio 1994, n. 17.

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 28 luglio 2025, n. 611 — Pres. de Francisco, Est. Lo Presti

Nell'ordinamento siciliano, l'omesso rilascio della certificazione di ricevimento da parte del Comune, con l'indicazione del nome del responsabile del procedimento, non osta alla formazione del silenzio assenso sull'istanza di concessione edilizia presentata dall'interessato ai sensi dell'art. 2, comma 5, 1. reg. Sicilia 31 maggio 1994, n. 17. Diversamente opinando, si rimetterebbe all'*arbitrium merum* dell'amministrazione (mercé l'omissione del rilascio di una certificazione obbligatoria per legge) la produzione, o meno, degli effetti legalmente previsti dalla legislazione regionale.

(16)

Profili operativi in tema di nuovo codice dei contratti pubblici.

T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione I, 2 agosto 2025, n. 731 - Gabbricci, Est. Fede

Nel vigore del nuovo codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 continua ad applicarsi il principio secondo il quale l'operatore economico, al quale venga comunicato l'esito della gara cui ha partecipato, ma che non abbia ricevuto la trasmissione di tutta la documentazione rilevante per impugnare l'aggiudicazione, può beneficiare di una dilazione fino a un massimo di quindici giorni del termine per impugnare, purché presenti un'istanza di accesso agli atti entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione. In un appalto avente ad oggetto il servizio di notifica di verbali e di recupero crediti relativi alle sanzioni amministrative, per soddisfare il requisito di capacità tecnica e professionale previsto dal disciplinare di gara, ai sensi dell'art. 100, comma 11, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, consistente nell'avere realizzato negli ultimi tre esercizi finanziari servizi analoghi per un determinato importo, occorre avere svolto proprio servizi di riscossione, cioè di incasso delle somme di cui alle sanzioni amministrative, che richiede la iscrizione in apposito albo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze. La sostituzione dell'impresa ausiliaria può essere disposta solo se non c'è colpa da parte dell'ausiliata sull'assenza di un requisito di ordine speciale o di una causa di esclusione in capo all'ausiliaria.

(17)

Appalto c.d. "a corpo", obbligo di indicazione dei prezzi unitari e clausole di esclusione nel nuovo codice dei contratti pubblici.

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione I, 21 luglio 2025, n. 2364 - Pres. f.f. Commandatore, Est. Caudullo

Nell'appalto c.d. a corpo, il prezzo è determinato in una somma fissa ed invariabile, che risulta dal ribasso offerto dall'operatore sull'importo a base d'asta e che non può subire modifiche in relazione alla quantità o alla qualità delle prestazioni effettivamente eseguite. Diversamente, per l'appalto c.d. a misura, il corrispettivo è stabilito fissando il prezzo per ogni unità dell'opera finita e per ogni tipologia di prestazione occorrente per la

sua realizzazione, con la conseguenza che il prezzo convenuto può variare secondo la quantità effettiva dei lavori o servizi eseguiti.

In caso di omessa indicazione, nella *lex specialis*, del sistema di determinazione del prezzo dell'appalto (a corpo, ovvero a misura), questo deve essere desunto dalla concreta disamina delle disposizioni contenute nel disciplinare di gara e nel capitolato speciale d'appalto, non potendosi a priori escludere che l'appalto sia a corpo in ragione del carattere residuale attribuito dal legislatore a tale sistema.

Le disposizioni della *lex specialis* che consentono al committente, in presenza di particolari circostanze, di richiedere servizi aggiuntivi o straordinari, non incidono sulla qualificazione di un appalto a corpo, laddove si tratti di previsioni volte a fronteggiare eventuali situazioni impreviste, imprevedibili o d'emergenza, ricadenti al di fuori dell'alea normale. In tali casi, solo le eccedenze devono essere remunerate "a misura".

Nell'appalto "a corpo", in cui la somma complessiva offerta copre l'esecuzione di tutte le prestazioni contrattuali, il computo metrico estimativo ha un valore meramente indicativo delle voci di costo che hanno concorso a formare il detto importo finale e risulta irrilevante al fine di determinare il contenuto dell'offerta economica. Pertanto, deve considerarsi nulla la previsione del disciplinare di gara secondo cui l'offerta economica deve contenere, a pena di esclusione, la stima dei costi delle migliorie proposte con valorizzazione dei prezzi unitari, in quanto introduce un'ipotesi di esclusione diversa da quelle tassativamente previste dalla legge.

(18)

Sulla legittimità della ritenuta d'acconto, in sede di ottemperanza, su somme corrisposte per attività professionale.

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, ordinanza 10 luglio 2025, n. 2240, Pres. ed Est. Savasta

Nel giudizio di ottemperanza, la domanda del ricorrente volta ad ottenere l'integrazione delle somme già liquidate in proprio favore per l'attività professionale svolta nel rapporto originario, lamentando la trattenuta di

una somma a titolo di ritenuta d'acconto da parte del commissario *ad acta*, è inammissibile e, comunque, infondata. Invero, l'indicazione di una partita a titolo di ritenuta d'acconto costituisce una anticipazione che la parte deve comunque al fisco per l'attività professionale svolta, compensabile e/o rimborsabile in sede di dichiarazione.

(19)

Proroga dei contratti pubblici: giurisdizione e differenza tra proroga «contrattuale» e «tecnica».

T.a.r. per il Lazio, sezione I-*ter*, 7 luglio 2025, n. 13307 - Pres. Dongiovanni, Est. Simone

La proroga prevista dall'articolo 106, comma 11, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (attualmente dall'articolo 120, comma 11, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36) pertiene all'esercizio del potere autoritativo, risolvendosi in un affidamento diretto che deve essere motivato e che può avvenire a determinate condizioni, tale che ogni contestazione sulla sua legittimità appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c), del codice del processo amministrativo. Va distinta la proroga «contrattuale» che trova la sua fonte nella *lex specialis* di gara o nel contratto e consiste in una circostanza negoziale già preventivata a monte dall'amministrazione, dalla proroga «tecnica» che, viceversa, ricorre nel caso in cui, in assenza di specifica previsione nei documenti di gara, la durata del contratto venga modificata successivamente dall'amministrazione per cause ad essa non imputabili, allo scopo di garantire la continuità di un servizio essenziale, nelle more della conclusione della procedura di gara per scegliere il nuovo contraente, da bandire prima della originaria scadenza contrattuale.

Consiglio di stato - Pareri

(20)

Sul servizio farmaceutico di *deblistering*.

Consiglio di Stato, sezione I, parere 2 settembre 2025, n. 992 - Pres. Garofoli - Est. Lega

In mancanza di specifico divieto e della previsione di atti autorizzativi, deve ritenersi consentita, nel rispetto delle norme di buona fabbricazione e delle cautele prescritte negli atti di regolamentazione eventualmente adottati dalle regioni, l'attività di *deblistering*, consistente nello spacchettamento dei farmaci dalle confezioni originali, senza alcun frazionamento del principio attivo, e nel successivo riconfezionamento in blister personalizzati per ciascun paziente e nella quantità prevista dalla prescrizione del medico curante (con la conseguenza che il paziente non riceve più plurime scatole, ma più appropriatamente il blister assemblato, con un confezionamento *ad personam*), trattandosi di attività coerente con i principi dell'aderenza terapeutica e della personalizzazione del servizio di distribuzione dei farmaci.