

Newsletter n. 37/2025 della Giustizia amministrativa
a cura dell'Ufficio del massimario

Indice

Corte di giustizia dell'Unione europea

1. **Corte giust. UE, sez. V, 2 ottobre 2025, C-535/24 – *«Svilosa» AD / Direktor na Direktsia «Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika» – Veliko Tarnovo,* sulle condizioni che devono sussistere affinché possa parlarsi di prestazione di servizi a titolo oneroso.**

Corte costituzionale

2. **Corte cost., 7 ottobre 2025, n. 144, determinazione dell'indennità risarcitoria: per il dipendente pubblico illegittimamente licenziato non è rilevante l'emolumento di fine rapporto in concreto spettante al lavoratore.**

Corte di cassazione

3. **Cass. civ., sez. un., 30 ottobre 2025, n. 28766, sulla giurisdizione in ordine all'occupazione del soprassuolo.**

4. **Cass. civ., sez. un., 1° settembre 2025, n. 24345, sulla giurisdizione in caso di contestazione del pagamento del canone di concessione sul presupposto dell'illegittimità del regolamento COSAP;**

5. **Cass. civ., sez. un., 31 agosto 2025, n. 24280, sullo sconfinamento del giudice nel campo riservato al legislatore.**

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

6. **Cons. Stato, sez. II, 10 ottobre 2025, n. 7960, sul limite biennale, nella vita lavorativa del militare, di fruizione del congedo per l'assistenza a persona invalida;**

7. **Cons. Stato, sez. III, 7 ottobre 2025, n. 7839, centri di permanenza per il rimpatrio;**

8. **Cons. Stato, sez. V, 7 ottobre 2025, n. 7813, sul diritto di accesso ad informazioni contenenti segreti tecnici o commerciali;**

9. **Cons. Stato, sez. V, 18 settembre 2025, n. 7381, sull'incandidabilità del sindaco condannato ad una pena superiore a sei mesi per il reato di falso ideologico;**

10. **Cons. Stato, sez. VII, 16 settembre 2025, n. 7341, è legittima l'esclusione dall'esame di Stato del candidato sorpreso ad utilizzare il telefono cellulare durante le prove;**

11. **Cons. Stato, sez. V, 11 settembre 2025, n. 7281, sulla dichiarazione di equivalenza del CCNL;**

12. **Cons. Stato, sez. VII, 1° settembre 2025, n. 7171, sulla decadenza dall'assegnazione di un lotto di un piano insediamento produttivo (PIP) in caso di mancato versamento del conguaglio;**

13. **Cons. Stato, sez. V, 29 agosto 2025, n. 7132, è legittimo il diniego, opposto dal comune di Roma all'Associazione Pro Vita e Famiglia Onlus, all'affissione di manifesti contro il cd. "*gender*" nelle scuole;**

14. **T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. II, 15 ottobre 2025, n. 1668, sulla deroga al PUC in tema di delocalizzazione di edifici residenziali ricadenti in aree a rischio;**

15. **T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. III, 12 settembre 2025, n. 2645, giudizio di verifica della congruità dell'offerta e vizio di elusione del giudicato.**

Normativa e altre attività di interesse

16. **Decreto-legge 31 ottobre 2025, n. 159 – Misure urgenti per la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro e in materia di protezione civile (in, G.U. serie generale n. 254 del 31 ottobre 2025);**

17. **Decreto del Presidente della Repubblica 3 settembre 2025, n. 160 – Regolamento concernente modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 2010, n. 95 (in G.U., serie generale, n. 254 del 31 ottobre 2025);**

18. **Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare» (in G.U., serie generale, n. 253 del 30 ottobre 2025).**

Corte di giustizia dell'Unione europea

(1)

Sulle condizioni che devono sussistere affinché possa parlarsi di prestazione di servizi a titolo oneroso.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione V, 2 ottobre 2025, C-535/24 – *«Svilosa» AD / Direktor na Direktsia «Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika» – Veliko Tarnovo*

L'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), e l'articolo 26, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, devono essere interpretati nel senso che non rientrano nella qualificazione di «prestazione di servizi a titolo oneroso» o non sono assimilabili a tale nozione, ai sensi di tali disposizioni, atti compiuti da un creditore ai fini del recupero del suo credito in una situazione in cui tali atti sono stati compiuti in assenza di un incarico o di un mandato da parte del debitore.

Corte costituzionale

(2)

Determinazione dell'indennità risarcitoria: per il dipendente pubblico illegittimamente licenziato non è rilevante l'emolumento di fine rapporto in concreto spettante al lavoratore.

Corte costituzionale, 7 ottobre 2025, n. 144 – Pres. Amoroso, Red. Sciarrone Alibrandi

Non è incostituzionale l'art. 63, comma 2, terzo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) – come modificato dall'art. 21, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» – in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui dispone, «alla luce di un'interpretazione necessariamente sistematica», che l'indennità risarcitoria per licenziamento illegittimo, spettante al lavoratore alle dipendenze di una pubblica amministrazione, assoggettato al regime dell'indennità premio di servizio di cui alla legge n. 152 del 1968, sia commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo della predetta indennità, "anziché all'ultima retribuzione comprendente tutti i compensi aventi carattere continuativo che si ricolleghino alle particolari modalità della prestazione in atto al momento del licenziamento, ad esclusione di quelli eventuali e di cui non sia certa la percezione, nonché di quelli aventi normalmente carattere occasionale o eccezionale".

Corte di cassazione

(3)

Sulla giurisdizione in ordine all'occupazione del soprassuolo.

Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza, 30 ottobre 2025, n. 28766 – Pres. D'Ascola, Rel. Fuochi Tinarelli

Va devoluta al giudice amministrativo la controversia relativa all'irrogazione di una sanzione amministrativa per l'occupazione del soprassuolo nell'ipotesi in cui venga in contestazione il potere autoritativo

dell'ente provinciale di imporre la richiesta ed il rilascio di un titolo concessorio, da cui scaturisca la qualificazione dell'abusività dell'occupazione stessa.
Le sezioni sono state adite in sede di regolamento preventivo di giurisdizione nell'ambito di un giudizio promosso dinnanzi al T.a.r. per l'Abruzzo.

(4)

Sulla giurisdizione in caso di contestazione del pagamento del canone di concessione sul presupposto dell'illegittimità del regolamento COSAP.

Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 1° settembre 2025, n. 24345 – Pres. D'Ascola, Est. Porreca

Sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo sulla controversia con cui si contesti, oltre l'avviso di accertamento per presunta occupazione abusiva di suolo e contestuale irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria, anche il regolamento per l'occupazione di suolo pubblico e per l'applicazione del relativo canone, nella parte in cui il comune, autoritativamente e discrezionalmente, prescrive il rilascio di specifica concessione anche nelle ipotesi di esonero o esclusione del canone di occupazione di suolo pubblico per carenza dei presupposti.
Le Sezioni unite, con la presente ordinanza, hanno confermato la sentenza Cons. Stato, sez. V, 30 gennaio 2024, n. 928 del 2024.

(5)

Sullo sconfinamento del giudice nel campo riservato al legislatore.

Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 31 agosto 2025, n. 24280 - Pres. D'Ascola, Est. Rossetti

È inammissibile il ricorso *ex* art. 111 Cost. proposto avverso la sentenza con cui il giudice amministrativo respinga il ricorso avverso gli atti con cui il comune dichiara la proprietà pubblica di un immobile e ne disponga lo sgombero; infatti, la sentenza del giudice amministrativo si basa sul presupposto che l'immobile da liberare fosse funzionale ad interessi pubblici, cioè su una statuizione sul merito e non sulla giurisdizione. Né si può ipotizzare lo "sconfinamento" del giudice amministrativo nella sfera di attribuzioni del legislatore: tale sconfinamento sussiste soltanto se il giudice applica una norma inesistente così, di fatto, creandola (Nel caso di specie, invece, il giudice amministrativo si era limitato a stabilire quale fosse l'esatta interpretazione ed applicazione della legge reg. Calabria n. 2 del 2018).
Le sezioni unite ha respinto il ricorso confermando la sentenza Cons. Stato, sez. VII, 30 marzo 2024, n. 2980.

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

(6)

Sul limite biennale, nella vita lavorativa del militare, di fruizione del congedo per l'assistenza a persona invalida.

Consiglio di Stato, sezione II, 10 ottobre 2025, n. 7960 – Pres. Forlenza, Est. Boscarino

È legittimo il diniego, nei confronti di un militare, del congedo per l'assistenza a persona invalida, per averne già fruito in precedenza per due anni nell'arco della propria vita lavorativa per l'assistenza ad altra persona.

(7)

Centri di permanenza per il rimpatrio.

Consiglio di Stato, sezione III, 7 ottobre 2025, n. 7839 – Pres. De Nictolis, Est. Prossomariti

Va riconosciuta la legittimazione ad impugnare lo schema di capitolato per la gestione ed il funzionamento dei centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) alle associazioni che siano in possesso dei requisiti tradizionalmente riconosciuti dalla giurisprudenza per la tutela degli interessi collettivi (effettiva rappresentatività, finalità statutaria, stabilità e, almeno in taluni casi, collegamento con il territorio) che abbiano in particolare, tra gli scopi statutari, la tutela della salute nell'ambito dei luoghi di permanenza anche di lungo periodo.

In mancanza di una scelta legislativa in tal senso, non è possibile estendere la disciplina carceraria ai centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), neppure in via interpretativa. Pertanto, negli spazi non coperti dalla legge, permane una sfera di discrezionalità amministrativa che non consente, al giudice, di indicare soluzioni alternative univoche.

In un contesto delicato come quello della gestione dei centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), è essenziale non solo che l'amministrazione procedente abbia una conoscenza profonda della realtà nella quale va ad incidere l'azione amministrativa, ma anche che la stessa si avvalga del supporto di tutte le amministrazioni che dispongono di competenze relative alla materia affrontata (nella specie, del Ministero della salute e del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale).

(8)

Sul diritto di accesso ad informazioni contenenti segreti tecnici o commerciali.

Consiglio di Stato, sezione V, 7 ottobre 2025, n. 7813 – Pres. ed Est. Caringella

Deve essere dichiarata inammissibile l'istanza di accesso agli atti di gara, *ex* art. 116, comma 2 c.p.a., riguardante informazioni contenenti segreti tecnici o commerciali, laddove la parte non abbia fornito la prova della stretta indispensabilità della documentazione per le proprie difese in uno specifico giudizio, risultando perciò un tentativo meramente esplorativo di conoscere tutta la documentazione versata agli atti di gara.

(9)

Sull'incandidabilità del sindaco condannato ad una pena superiore a sei mesi per il reato di falso ideologico.

Consiglio di Stato, sezione V, 18 settembre 2025, n. 7381 – Pres. Sabatino, Est. Santini

È legittima l'esclusione dalla competizione elettorale del candidato che sia stato condannato ad una pena superiore a sei mesi per falso ideologico, nella qualità di sindaco, in occasione della attestazione dei controlli di spesa concernente i rimborsi da liquidare per la gestione di diversi progetti di accoglienza migranti; ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. d), del decreto legislativo n. 235 del 2012, costituisce condizione ostativa alla candidatura l'aver subito una condanna definitiva per qualsivoglia ulteriore delitto, diverso da quelli indicati nella precedente lettera c), purché commesso "con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio" e a condizione che la pena inflitta sia complessivamente superiore a sei mesi. La natura del reato in questione, se non comporta l'automatica incandidabilità dell'interessato, determina un onere motivazionale attenuato a carico dell'organo deputato al vaglio di certe posizioni; quest'ultimo, in presenza di certi reati, ai fini della

partecipazione elettorale non dovrà dunque necessariamente svolgere una particolare indagine ricostruttiva dei profili connessi all'abuso di ufficio o alla violazione di pubblici doveri.

(10)

È legittima l'esclusione dall'esame di Stato del candidato sorpreso ad utilizzare il telefono cellulare durante le prove.

Consiglio di Stato, sezione VII, 16 settembre 2025, n. 7341 – Pres. Contessa, Est. Tecchia

Ai sensi degli artt. 12, comma 4, del d.lgs. 13 aprile 2017, n. 62 e 13 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, applicabile anche agli esami di Stato oltre che ai pubblici concorsi, è legittima l'esclusione dall'esame di Stato del candidato sorpreso ad utilizzare il telefono cellulare durante le prove; né sussiste alcuna violazione del principio di proporzionalità, atteso che l'esclusione dall'esame risulta essere l'unica possibile conseguenza sanzionatoria, realmente dissuasiva e rieducativa, adottabile a fronte di un illecito di tal fatta realizzato il giorno stesso dell'esame.

(11)

Sulla dichiarazione di equivalenza del CCNL.

Consiglio di Stato, sezione V, 11 settembre 2025, n. 7281 – Pres. Caringella, Est. Fasano

Ai sensi dell'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 36 del 2023, come riformulato dall'art. 2, comma 1, lett. d), del d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, la determinazione di affidamento/aggiudicazione deve necessariamente essere preceduta dalla verifica della dichiarazione di equivalenza tra il CCNL

previsto dal bando e il CCNL eventualmente diverso applicato dal concorrente; tale verifica assume, pertanto, carattere obbligatorio.

(12)

Sulla decadenza dall'assegnazione di un lotto di un piano insediamento produttivo (PIP) in caso di mancato versamento del conguaglio.

Consiglio di Stato, sezione VII, 1° settembre 2025, n. 7171 – Pres. Di Carlo, Est. Fasano

Qualora ciò sia previsto dal bando, l'omesso pagamento del conguaglio dovuto per l'adeguamento del prezzo di cessione al quadro economico generale (QEG) costituisce legittima causa di decadenza dall'assegnazione di un lotto del piano degli insediamenti produttivi (PIP); fermo restando che tale decadenza comporta l'obbligo di restituire il corrispettivo già percepito.

(13)

È legittimo il diniego, opposto dal comune di Roma all'Associazione Pro Vita e Famiglia Onlus, all'affissione di manifesti contro il cd. "*gender*" nelle scuole.

Consiglio di Stato, sezione V, 29 agosto 2025, n. 7132 – Pres. Lotti, Est. Rovelli

È legittimo il diniego opposto dall'amministrazione comunale all'affissione di manifesti contro l'insegnamento della cd. "teoria del *gender*" nelle scuole; ai sensi dell'art. 23, comma 4-*bis*, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 "È vietata sulle strade e sui veicoli qualsiasi forma di pubblicità il cui contenuto proponga messaggi sessisti o violenti o stereotipi di genere offensivi o messaggi lesivi del rispetto delle libertà individuali, dei diritti civili e politici, del credo religioso o dell'appartenenza etnica oppure discriminatori con

riferimento all'orientamento sessuale, all'identità di genere o alle abilità fisiche e psichiche"; e tale disposizione va intesa nel senso che i messaggi volti a sensibilizzare il pubblico su temi di interesse sociale non possono ricorrere a richiami tali da ingenerare allarmismi, sentimenti di paura o di grave turbamento o colpevolizzare o addossare responsabilità a coloro che non intendono aderire all'appello.

(14)

Sulla deroga al PUC in tema di delocalizzazione di edifici residenziali ricadenti in aree a rischio.

T.a.r. per la Campania, Salerno, sezione II, 15 ottobre 2025, n. 1668 – Pres. Est. Durante

In tema di delocalizzazione di edifici residenziali ricadenti in aree a rischio, la deroga al piano urbanistico comunale (PUC) non è assoluta, trovando limite nelle zone residenziali sature e non potendo estendersi alle aree aventi destinazione omogenea di tipo A, per le quali valgono le prescrizioni inderogabili del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.

(15)

Giudizio di verifica della congruità dell'offerta e vizio di elusione del giudicato.

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, 12 settembre 2025, n. 2645 – Pres. Lento, Est. Fichera

La nullità del provvedimento amministrativo per violazione e/o elusione del giudicato *ex* art. 21-*septies* della l. n. 241/1990 viene in rilievo ogni qualvolta l'amministrazione, nella riedizione di un potere già oggetto di una sentenza

di annullamento del giudice amministrativo, si ridetermini in contrasto o, comunque, aggirando l'effetto conformativo promanante dalla motivazione contenuta nella precedente pronuncia giurisdizionale.

Un nuovo provvedimento adottato dall'amministrazione, a seguito di un precedente giudicato di annullamento, può essere considerato violativo e/o elusivo del giudicato soltanto nei casi in cui dal precedente *dictum* giurisdizionale derivi un obbligo assolutamente puntuale e vincolato, cosicché il suo contenuto sia integralmente desumibile, nei suoi tratti essenziali, dalla sentenza, con la conseguenza che la verifica della sussistenza del vizio comportante la nullità della nuova determinazione amministrativa implichi lo stretto riscontro sulla presenza, o meno, di difformità specifiche dell'atto contestato rispetto all'obbligo processuale di attenersi esattamente al contenuto della pronuncia giudiziale da eseguire.

Affinché possa ravvisarsi il vizio di violazione o di elusione del giudicato, non è sufficiente che la nuova azione amministrativa posta in essere alteri l'assetto degli interessi definito in precedenza in sede giurisdizionale, essendo piuttosto necessario che l'amministrazione eserciti la medesima potestà pubblicistica, già in precedenza illegittimamente esercitata, in contrasto con il contenuto precettivo del giudicato amministrativo o, comunque, mediante il tentativo di conseguire il medesimo risultato con un'azione connotata dallo sviamento del *dictum* giudiziale.

È facoltà della parte quella di incardinare, in alternativa, un unico ricorso in sede di ottemperanza, proponendo cumulativamente la domanda di nullità e quella di annullamento, quest'ultima per vizi di legittimità nuovi e autonomi degli atti gravati, ovvero due distinti giudizi, uno di ottemperanza e uno di legittimità.

Il fatto che la delibazione della nullità degli atti amministrativi per violazione e/o elusione del giudicato sia stata riservata al giudice dell'ottemperanza si sposa con la peculiare natura di tale tipologia di giudizio rispetto a quello di legittimità, in quanto il primo è diretto alla verifica, in concreto, del rispetto da parte dell'amministrazione soccombente dell'obbligazione nascente dal

precedente giudicato, assicurando al privato l'ottenimento effettivo dell'utilità riconosciutagli dal giudice della cognizione.

Il perimetro del giudicato e i relativi effetti, anche conformativi in capo all'amministrazione, sono individuati sulla base del *petitum* oggetto della controversia di cognizione e, dunque, del provvedimento ivi impugnato, e degli stessi vizi in quella sede fatti valere.

Nelle gare pubbliche la verifica dell'anomalia dell'offerta è finalizzata alla verifica dell'attendibilità e della serietà della stessa ed all'accertamento dell'effettiva possibilità dell'impresa di eseguire correttamente l'appalto alle condizioni proposte; la relativa valutazione della stazione appaltante ha natura globale e sintetica e costituisce espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale riservato alla pubblica amministrazione che, come tale, è insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato, renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta.

Sussiste il vizio di elusione del giudicato allorquando, rinnovando il giudizio di verifica della congruità dell'offerta a seguito della pronuncia di annullamento, l'amministrazione non abbia tenuto conto di talune voci di costo che, in quanto indicate in sede di offerta e riportate anche nella precedente pronuncia, avrebbero dovuto essere oggetto di valutazione (e di specifico computo) ai fini dell'esito di tale giudizio. Trattasi, invero, di un'omessa considerazione di talune voci di costo la quale, pur afferendo ad un procedimento – quale è quello di verifica della congruità dell'offerta – contrassegnato da profili di discrezionalità tecnica, non si colloca al di fuori dello spazio coperto dalla sentenza da ottemperare ma ne elude precise statuizioni, non venendo in rilievo nuovi vizi che, in quanto espressione di un margine discrezionale residuante in capo alla p.a. procedente a seguito della prima pronuncia di annullamento, sarebbero stati censurabili, se del caso, in via cognitoria-impugnatoria.

Normativa e altre novità di interesse

(16)

Decreto-legge 31 ottobre 2025, n. 159 – Misure urgenti per la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro e in materia di protezione civile (in G.U., serie generale, n. 254 del 31 ottobre 2025);

(17)

Decreto del Presidente della Repubblica 3 settembre 2025, n. 160 – regolamento concernente modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 2010, n. 95 (in G.U., serie generale, n. 254 del 31 ottobre 2025);

(18)

Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare» (in G.U., serie generale, n. 253 del 30 ottobre 2025).