



*Ufficio del massimario
della Giustizia amministrativa*



**RASSEGNA ANNUALE DELLA
GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA**

ANNO 2025

INDICE GENERALE

AFFISSIONE E MEZZI DI PUBBLICITÀ	1
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 29 AGOSTO 2025, N. 7132 – PRES. LOTTI, EST. ROVELLI	1
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 17 GENNAIO 2025, N. 362 – PRES. CARINGELLA, EST. BARRECA	1
AGENZIA (CONTRATTO DI) E AGENTE DI COMMERCIO	3
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 7 MARZO 2025, N. 1925 – PRES. MONTEDORO, EST. LAMBERTI	3
AGRICOLTURA	4
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE V, 10 NOVEMBRE 2025, N. 7291 – PRES. ABBRUZZESE, EST. SORICELLI	4
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, ORDINANZA 15 APRILE 2025, N. 3224 – PRES. MONTEDORO, EST. CORDÌ	5
ALBERGO, PENSIONE, LOCANDA	5
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 30 SETTEMBRE 2025, N. 7628 – PRES. SABATINO, EST. PEROTTI	5
AMBIENTE	6
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, ORDINANZA 9 DICEMBRE 2025, N. 9661 – PRES. MARTINO, EST. FRATAMICO	6
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZIONE I, ORDINANZA 9 OTTOBRE 2025, N. 887 – PRES. GABBRICCI, EST. SICCARDI	7
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE V, 7 OTTOBRE 2025, N. 6598 – PRES. ABBRUZZESE, EST. DI VITA	8
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 4 AGOSTO 2025, N. 6885 – PRES. NERI, EST. ARRIVI	9
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 22 LUGLIO 2025, N. 6503 – PRES. CARBONE, EST. ARRIVI	10
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 21 LUGLIO 2025, N. 6430 – PRES. CARBONE, EST. SPISANI	11
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 21 LUGLIO 2025, N. 6417 – PRES. CARBONE, EST. GAMBATO SPISANI	11
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 23 GIUGNO 2025, N. 5466 – PRES. LOPILATO, EST. LORIA	12
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE III, 23 GIUGNO 2025, N. 12331 – PRES. STANIZZÌ, EST. SAVI	14
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 4 GIUGNO 2025, N. 4859 – PRES. MARTINO, EST. SANTISE	15
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZIONE I, ORDINANZA 3 GIUGNO 2025, N. 506 – PRES. GABBRICCI, EST. FEDE	15
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 30 MAGGIO 2025, N. 4721 – PRES. NERI, EST. SANTISE	16
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE V, 7 APRILE 2025, N. 2861 – PRES. ABBRUZZESE, EST. DI VITA	17
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 21 MARZO 2025, N. 2358 – PRES. NERI, EST. CONFORTI	19
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 18 MARZO 2025, N. 2232 – PRES. LOPILATO, EST. TAGLIASACCHI	20
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE II, 6 MARZO 2025, N. 507 – PRES. CABRINI, EST. GIALLOMBARDO	21
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 5 MARZO 2025, N. 1882 – PRES. NERI, EST. FURNO	22
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 5 MARZO 2025, N. 1877 – PRES. NERI, EST. LORIA	25
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 10 FEBBRAIO 2025, N. 1071 – PRES. MASTRANDREA, EST. ROTONDO	26
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE V, 30 GENNAIO 2025, N. 812 – PRES. ABBRUZZESE, EST. SORICELLI	27
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE II, 29 GENNAIO 2025, N. 244 – PRES. CABRINI, EST. GIALLOMBARDO	28
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 7 GENNAIO 2025, N. 68 – PRES. LOPILATO, EST. GAMBATO SPISANI	30
ANAGRAFE	31
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 6 GIUGNO 2025, N. 4932 – PRES. DE NICTOLIS, EST. SERLENGA	31
ANIMALI	32
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, ORDINANZA 21 NOVEMBRE 2025, N. 4228 – PRES. DE NICTOLIS, EST. CERRONI	32
ARMI E MATERIE ESPLODENTI	32
T.A.R. PER LA CALABRIA, SEZIONE I, 4 LUGLIO 2025, N. 1176 – PRES. F.F. ED EST. LEVATO	32
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE I, 3 GIUGNO 2025, N. 1736 – PRES. SAVASTA, EST. COMMANDATORE	33
ATTO AMMINISTRATIVO	34
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE II, 27 NOVEMBRE 2025, N. 7698 – PRES. ED EST. PAPPALARDO	34
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE I, ORDINANZA 21 NOVEMBRE 2025, N. 2522 – PRES. VENEZIANO, EST. MULIERI	34
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE II, 17 NOVEMBRE 2025, N. 2498 – PRES. CABRINI, EST. SCIANNA	35
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE V, 11 NOVEMBRE 2025, N. 3221 – PRES. BARONE, EST. SIDOTI	35
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 23 OTTOBRE 2025, N. 8229 – PRES. SABATINO, EST. PALMIERI	36

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 10 OTTOBRE 2025, N. 7973 – PRES. DE NICTOLIS, EST. PESCATORE	38
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 7 OTTOBRE 2025, N. 7813 – PRES. ED EST. CARINGELLA	38
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II-TER, SENTENZA, 30 SETTEMBRE, N. 16832 – PRES. BIGNAMI, EST. MARIANI	38
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 1° SETTEMBRE 2025, N. 693 – PRES. GIOVAGNOLI, EST. FRANCOLA	39
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 12 AGOSTO 2025, N. 7027 – PRES. DE NICTOLIS, EST. SANTOLERI	40
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 4 AGOSTO 2025, N. 6894 – PRES. FF. GAMBATO SPISANI, EST. LORIA	41
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 1° AGOSTO 2025, N. 6829 – PRES. POLI, EST. GUARRACINO	43
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 24 LUGLIO 2025, N. 6603 – PRES. MONTEDORO, EST. GALLONE	44
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 23 LUGLIO 2025, N. 6538 – PRES. NERI, EST. FURNO	44
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-QUATER, 18 LUGLIO 2025, N. 14307 – PRES. CAMINITI, EST. MARTONE	45
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 25 GIUGNO 2025, N. 5535 – PRES. CARBONE, EST. CARRANO	46
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV QUATER, 24 GIUGNO 2025, N. 12527 – PRES. CAMINITI, EST. GATTO COSTANTINO	46
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 23 GIUGNO 2025, N. 5430 – PRES. CONTESSA, EST. FRANCONIERO	46
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 6 GIUGNO 2025, N. 4929 – PRES. DE FELICE, EST. PONTE	47
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 4 GIUGNO 2025, N. 4857 – PRES. NERI, EST. FURNO	47
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE III, 29 MAGGIO 2025, N. 1720 – PRES. LENTO, EST. PROFILI	49
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-BIS, 26 MAGGIO 2025, N. 10032 – PRES. BIANCOFIORE, EST. ARCURI	50
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, SEZIONE I, 22 MAGGIO 2025, N. 1791 – PRES. VINCIGUERRA, EST. RUSSO	51
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE I, ORDINANZA 19 MAGGIO 2025, N. 1084 – PRES. VENEZIANO, EST. CAPPELLANO	51
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 7 MAGGIO 2025, N. 3872 – PRES. GRECO, EST. SANTOLERI	52
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE I, 29 APRILE 2025, N. 1426 – PRES. SAVASTA, EST. COMMANDATORE	53
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, 23 APRILE 2025, N. 352 – PRES. DE FRANCISCO, EST. CALECA	54
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 9 APRILE 2025, N. 3051 – PRES. CHIEPPA, EST. NOCCELLI	56
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 7 APRILE 2025, N. 2974 – PRES. FORLENZA, EST. MANZIONE	56
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 4 APRILE 2025, N. 2922 – PRES. LOTTI, EST. PICARDI	59
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 3 APRILE 2025, N. 2869 – PRES. LOPILATO, EST. CARPINO	61
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, SEZIONE I, 26 MARZO 2025, N. 565 – PRES. MEZZACAPO, EST. SAPORITO	61
T.A.R. PER LA TOSCANA, SEZIONE IV, 24 FEBBRAIO 2025, N. 295 – PRES. GIANI, EST. RICCHIUTO	62
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 18 FEBBRAIO 2025, N. 1318 – PRES. SABATINO, EST. FASANO	63
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 14 FEBBRAIO 2025, N. 1236 – PRES. LOTTI, EST. MOLINARO	64
T.A.R. PER LA SARDEGNA, SEZIONE I, 12 FEBBRAIO 2025, N. 96 – PRES. BURICELLI, EST. SERRA	65
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 13 GENNAIO 2025, N. 171 – PRES. DE NICTOLIS, EST. DI RAIMONDO	66
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II-BIS, 2 GENNAIO 2025, N. 47 – PRES. MORABITO, ES. CORBI	67
AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI	68
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV, 7 NOVEMBRE 2025, N. 19797 – PRES. MELE, EST. LA MALFA	68
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV, 21 OTTOBRE 2025, N. 18167 – PRES. FF. PATELLI, EST. BIANCHI	69
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-QUATER, 14 OTTOBRE 2025, N. 17674 – PRES. CILIBERTI, EST. ARAGNO	69
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I, 30 SETTEMBRE 2025, N. 16914 – PRES. FF. PETRUCCIANI, EST. VIGGIANO	70
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I, 26 AGOSTO 2025, N. 15795 – PRES. PETRUCCIANI, EST. VIGGIANO	71
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 25 LUGLIO 2025, N. 6631 – PRES. VOLPE, EST. LAMBERTI	73
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-QUATER, 24 LUGLIO 2025, N. 14727 – PRES. CILIBERTI, EST. ARAGNO	73
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 22 LUGLIO 2025, N. 6466 – PRES. CARBONE, EST. GAMBATO SPISANI	75
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE III, 17 LUGLIO 2025, N. 14132, PRES. STANIZZÌ, EST. SAVI	77
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I, 3 GIUGNO 2025, N. 10706 – PRES. ED EST. PETRUCCIANI	78
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 29 MAGGIO 2025, N. 4708 – PRES. VOLPE, EST. LAMBERTI	79
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, ORDINANZA 14 MAGGIO 2025, N. 4151 – PRES. SIMONETTI, EST. SATULLO	80
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-TER, 9 MAGGIO 2025, N. 9006 – PRES. PETRUCCIANI ED EST. VIGGIANO	80
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I, 3 APRILE 2025, N. 6720 – PRES. PETRUCCIANI, EST. VIGGIANO	82
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 15 GENNAIO 2025, N. 326 – PRES. VOLPE, EST. CAPONIGRO	84
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 7 GENNAIO 2025, N. 80 – PRES. VOLPE, EST. CAPONIGRO	86
AUTORIZZAZIONE AMMINISTRATIVA	89
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, 23 APRILE 2025, N. 338 – PRES. DE FRANCISCO – EST. CALECA	90

AVVOCATO	91
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, ORDINANZA 1° DICEMBRE 2025, N. 381 – PRES. DE FRANCISCO, EST. ROCCHETTI	91
BANCA, CREDITO E RISPARMIO	91
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE III-TER, 23 GIUGNO 2025, N. 12220 – PRES. TUCCILLO, EST. GALLUCCI.	91
BENI CULTURALI, PAESAGGISTICI E AMBIENTALI	93
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 13 NOVEMBRE 2025, N. 8902 – PRES. CONTESSA, EST. TECCHIA	93
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 30 SETTEMBRE 2025, N. 7637 – PRES. SIMONETTI, EST. LAMBERTI	94
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II-QUATER, ORDINANZA 28 AGOSTO 2025, N. 15869 – PRES. FANIZZA, EST. CAPUTI	95
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 4 AGOSTO 2025, N. 6893 – PRES. LOPILATO, EST. ARRIVI	95
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 22 LUGLIO 2025, N. 6497 – PRES. CARBONE, EST. ARRIVI	96
CONSIGLIO DI STATO, ADUNANZA PLENARIA, 10 LUGLIO 2025, N. 8 – PRES. MARUOTTI, EST. TARANTINO	97
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, SENTENZA 9 LUGLIO 2025, N. 532 – PRES. DE FRANCISCO, EST. DI BETTA	98
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 27 MAGGIO 2025, N. 4628 – PRES. VOLPE, EST. CAPONIGRO	99
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 20 MAGGIO 2025, N. 4338 – PRES. VOLPE, EST. RAVASIO	101
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 19 MAGGIO 2025, N. 4259 – PRES. MARTINO, EST. TAGLIASACCHI	101
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE II, 29 APRILE 2025, N. 912 – PRES. CABRINI, EST. SCIANNA	102
T.A.R. PER L'EMILIA-ROMAGNA, SEZIONE I, 29 APRILE 2025, N. 446 – PRES. CARPENTIERI, EST. FALFERI	104
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 28 APRILE 2025, N. 3575 – PRES. VOLPE, EST. VITALE	104
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 15 APRILE 2025, N. 3258 – PRES. CARBONE, EST. ARRIVI	106
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONI RIUNITE, PARERE 8 APRILE 2025, N. 62 – PRES. DE FRANCISCO, EST. CALECA	107
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, ORDINANZA 1° APRILE 2025, N. 2766 – PRES. FORLENZA, EST. BOSCARINO	108
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 18 FEBBRAIO 2025, N. 1341 – PRES. LOPILATO, EST. TAGLIASACCHI	109
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 17 FEBBRAIO 2025, N. 1260 – PRES. POLI, EST. ADDESSO	109
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, ORDINANZA 17 GENNAIO 2025, N. 363 – PRES. SIMONETTI, EST. GALLONE	111
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 17 DICEMBRE 2024, N. 10140 – PRES. CAPUTO, EST. PALMIERI	111
BENI PUBBLICI	112
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 24 OTTOBRE 2025, N. 8266 – PRES. LIPARI, EST. DI CARLO	112
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 14 OTTOBRE 2025, N. 8024 – PRES. LIPARI, EST. ROTONDANO	112
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 11 LUGLIO 2025, N. 545 – PRES. DE FRANCISCO, EST. LA GANGA	113
T.A.R. PER LA PUGLIA, SEZIONE III, 1° LUGLIO 2025, N. 906 – PRES. BLANDA, EST. MENNOIA	113
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 13 GIUGNO 2025, N. 5183 – PRES. LIPARI, EST. CASTORINA	115
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, SEZIONE II, 15 MAGGIO 2025, N. 888 – PRES. DURANTE, EST. DI MARTINO	116
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 25 MARZO 2025, N. 2495 – PRES. CONTESSA, EST. FRANCONIERO	116
CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO AGRICOLTURA	117
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, ORDINANZA 20 MAGGIO 2025, N. 4323 – PRES. SIMONETTI, EST. CORDÌ	117
CIRCOLAZIONE STRADALE	118
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 11 SETTEMBRE 2025, N. 7286 – PRES. CARINGELLA, EST. ROVELLI	118
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 15 APRILE 2025, N. 3235 – PRES. SABATINO, EST. PEROTTI	119
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 10 MARZO 2025, N. 1957 – PRES. SABATINO, EST. PEROTTI	120
CITTADINANZA	121
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 30 OTTOBRE 2025, N. 8464 – PRES. GRECO, EST. FEDULLO	121
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 27 MAGGIO 2025, N. 4578 – PRES. DE NICTOLIS, EST. CERRONI	122
COMMERCIO	123
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 7 NOVEMBRE 2025, N. 8680 – PRES. LOTTI, EST. MANCA	123
COMUNE E PROVINCIA	125

T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE I, 21 NOVEMBRE 2025, N. 7570 – PRES. SALAMONE, EST. SORRENTINO	125
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 12 NOVEMBRE 2025, N. 8881 – PRES. CARINGELLA, EST. BARRECA	125
T.A.R. PER LA CALABRIA, SEZIONE I, 13 OTTOBRE 2025, N. 1621 – PRES. MASTANDREA, EST. CICONTE	127
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 17 SETTEMBRE 2025, N. 7353 – PRES. LOTTI, EST. PERRELLI	127
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE I, 11 SETTEMBRE 2025, N. 2027 – PRES. VENEZIANO, EST. MULIERI	128
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 8 LUGLIO 2025, N. 5909 – PRES. SABATINO, EST. PEROTTI	129
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE III, 18 GIUGNO 2025, N. 1925 – PRES. LENTO, EST. PROFILI	129
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 13 GIUGNO 2025, N. 5197 – PRES. CARINGELLA, EST. PICARDI	130
T.A.R. PER LA CALABRIA, SEZIONE I, 2 MAGGIO 2025, N. 787 – PRES. MASTRANDREA, EST. CICONTE	132
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE I, ORDINANZA, 10 APRILE 2025, N. 711 – PRES. SALAMONE, EST. SORRENTINO	133
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 10 MARZO 2025, N. 1957 – PRES. SABATINO, EST. PEROTTI	133
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE I, 7 MARZO 2025, N. 1867 – PRES. SALAMONE, EST. PALLIGGIANO	135
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE I, 10 FEBBRAIO 2025, N. 1087 – PRES. SALAMONE, EST. PALLIGGIANO	135
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 3 FEBBRAIO 2025, N. 802 – PRES. LOTTI, EST. BARRECA	136
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE I, PARERE 7 GENNAIO 2025, N. 4 – PRES. GAROFOLI, EST. DE MIRO	138
COMUNICAZIONI (ELETTRONICHE, RADIOFONICHE, TELEFONICHE, TELEVISIVE, ALTERNATIVI)	138
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-TER, 28 OTTOBRE 2025, N. 18741 – PRES. TRICARICO, EST. GALLO	138
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-TER, 9 OTTOBRE 2025, N.17370 – PRES. TRICARICO, EST. GALLO	139
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, ORDINANZA 16 GIUGNO 2025, N. 5263 – PRES. VOLPE, EST. LA GRECA	140
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I, 23 MAGGIO 2025, N. 9992 – PRES. PETRUCCIANI, EST. VIGGIANO	141
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE V, 13 MAGGIO 2025, N. 1041 – PRES. TENCA, EST. ILLUMINATI	142
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, SEZIONE I, 29 APRILE 2025, N. 799 – PRES. MEZZACAPO, EST. ESPOSITO	143
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-TER, 14 APRILE 2025, N. 7217 – PRES. TRICARICO, EST. BELLO	144
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZIONE II, ORDINANZA 25 MARZO 2025, N. 111 – PRES. PEDRON, EST. MARCHIÒ	145
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-TER, 21 MARZO 2025, N. 5851 – PRES. TRICARICO, EST. BELLO	145
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 11 MARZO 2025, N. 1988 – PRES. DE FELICE, EST. CAPONIGRO	146
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 5 FEBBRAIO 2025, N. 898 – PRES. VOLPE, EST. RAVASIO	147
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 3 FEBBRAIO 2025, N. 846 – PRES. FRANCONIERO, EST. SESTINI	148
CONCESSIONI AMMINISTRATIVE	149
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 31 OTTOBRE 2025, N. 8488 – PRES. LOTTI, EST. URSO	149
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 6 OTTOBRE 2025, N. 7807 – PRES. CHIEPPA, EST. DI CARLO	150
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 14 AGOSTO 2025, N. 7041 – PRES. MAGGIO, EST. ROVELLI	151
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 24 LUGLIO 2025, N. 6599 – PRES. LOTTI, EST. QUADRI	152
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE I, 13 GIUGNO 2025, N. 1299 – PRES. VENEZIANO, EST. MULIERI	154
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 4 APRILE 2025, N. 2907 – PRES. LIPARI, EST. ROTONDANO	155
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV, 31 MARZO 2025, N. 6464 – PRES. MELE, EST. LA MALFA	157
T.A.R. PER LA TOSCANA, SEZIONE II, 3 MARZO 2025, N. 335 – PRES. CACCIARI, EST. VITUCCI	158
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 31 GENNAIO 2025, N. 794 – PRES. TAORMINA, EST. DE BERARDINIS	158
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 15 GENNAIO 2025, N. 294 – PRES. CARINGELLA, EST. MOLINARO	160
CONCORRENZA	160
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 29 OTTOBRE 2025, N. 8398 – PRES. VOLPE, EST. LAMBERTI	160
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, SEZIONE I, ORDINANZA 18 LUGLIO 2025, N. 2732, PRES. VINCIGUERRA, EST. DI MARIO	162
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 8 LUGLIO 2025, N. 5901 – PRES. MONTEDORO, EST. LAMBERTI	162
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 30 APRILE 2025, N. 3681 – PRES. SIMONETTI, EST. SIMEOLI	163
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 24 APRILE 2025, N. 3530 – PRES. VOLPE, EST. VITALE	166
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, ORDINANZA 22 APRILE 2025, N. 3448 – PRES. SIMONETTI, EST. RAVASIO	167
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 11 APRILE 2025, N. 3118 – PRES. MONTEDORO, EST. PASCUZZI	168
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 9 APRILE 2025, N. 3058 – PRES. MONTEDORO, EST. CORDÌ	169
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I, 17 FEBBRAIO 2025, N. 3410 – PRES. ED EST. PETRUCCIANI	171
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I, 27 GENNAIO 2025, N. 1586 – PRES. PETRUCCIANI, EST. VIGGIANO	173
CONCORSO A PUBBLICO IMPIEGO	173
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-TER, 29 OTTOBRE 2025, N. 18841 – PRES. TRICARICO, EST. BATTILORO	174

T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-TER, 29 OTTOBRE 2025, N. 18088 – PRES. BIANCOFIORE. EST. ARCURI	174
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 28 OTTOBRE 2025, N. 8336 – PRES. CARINGELLA, EST. CAMINITI	175
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 22 LUGLIO 2025, N. 6485 – PRES. CARBONE, EST. CARPINO	176
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE III-BIS, 18 LUGLIO 2025, N. 14230 – PRES. TOMASSETTI, EST. CAPUTI	176
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-TER, 18 GIUGNO 2025, N. 12019 – PRES. TRICARICO, EST. GALLO	177
CONS. STATO, SEZIONE VII, 10 GIUGNO 2025, N. 5020 – PRES. NOCELLI. EST. DI CARLO	178
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-QUATER, ORDINANZA 30 APRILE 2025, N. 8482 – PRES. CILIBERTI, EST. ARAGNO	179
T.A.R. PER LE MARCHE, SEZIONE II, 14 FEBBRAIO 2025, N. 100 – PRES. IANIGRO, EST. DE MATTIA	180
CONFISCA E CUSTODIA GIUDIZIALE	181
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 20 MAGGIO 2025, N. 4306 – PRES. DE FELICE, EST. VITALE	182
CONFLITTO DI INTERESSI	182
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 7 MARZO 2025, N. 1925 – PRES. MONTEDORO, EST. LAMBERTI	182
CONTRATTI PUBBLICI E OBBLIGAZIONI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	182
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 5 DICEMBRE 2025, N. 9599 – PRES. CARINGELLA, EST. PICARDI	182
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, SEZIONE II, 27 NOVEMBRE 2025, N. 1952 – PRES. DURANTE, EST. MARENA	184
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 25 NOVEMBRE 2025, N. 9227 – PRES. FANTINI, EST. QUADRI	186
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZIONE I, 21 NOVEMBRE 2025, N. 1061 – PRES. GABBRICCI, EST. SICCARDI	187
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 14 NOVEMBRE 2025, N. 8928 – PRES. CARINGELLA, EST. BARRECA	188
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, SEZIONE I, 11 NOVEMBRE 2025, N. 3669 – PRES. VINCIGUERRA, EST. IERA	190
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE III, 10 NOVEMBRE 2025, N. 3193 – PRES. LENTO, EST. FICHERA	191
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONI RIUNITE, PARERE 3 NOVEMBRE 2025, N. 253 – PRES. CARLOTTI, EST. LA GRECA	193
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 30 OTTOBRE 2025, N. 8413 – PRES. CARINGELLA, EST. ROVELLI	194
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE IV, 30 OTTOBRE 2025, N. 7073 – PRES. SEVERINI, EST. FLAMMINI	195
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, 30 OTTOBRE 2025, N. 1762 – PRES. DURANTE, EST. MARENA	196
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 28 OTTOBRE 2025, N. 8353 – PRES. CARINGELLA, EST. FANTINI	197
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 27 OTTOBRE 2025, N. 8296 – PRES. CARINGELLA, EST. PICARDI	198
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE III, 24 OTTOBRE 2025, N. 2348 – PRES. VALENTI, RED. CELLINI	199
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE III, 24 OTTOBRE 2025, N. 2970 – PRES. LENTO, EST. FICHERA	199
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE III, ORDINANZA 24 OTTOBRE 2025, N. 347 – PRES. LENTO, EST. FICHERA	201
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, SEZIONE II, 24 OTTOBRE 2025, N. 1717 – PRES. DURANTE, EST. FERRARI	203
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 23 OTTOBRE 2025, N. 8225 – PRES. SABATINO, EST. MOLINARO	204
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, SEZIONE II, 17 OTTOBRE 2025, N. 1696 – PRES. DURANTE, EST. DI MARTINO	205
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, SEZIONE II, 15 OTTOBRE 2025, N. 3270 – PRES. RUSSO, EST. PATELLI	206
T.A.R. PER L'UMBRIA, SEZIONE I, 13 OTTOBRE 2025, N. 733 – PRES. UNGARI, EST. DANIELE	206
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 10 OTTOBRE 2025, N. 7945 – PRES. ED EST. CARINGELLA	207
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 10 OTTOBRE 2025, N. 7942 – PRES. NERI, EST. FRATAMICO	208
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 7 OTTOBRE 2025, N. 7819 – PRES. CARINGELLA, EST. PALMIERI	209
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 6 OTTOBRE 2025, N. 7779 – PRES. LOTTI, EST. ROVELLI	210
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE III, 6 OTTOBRE 2025, N. 2853 – PRES. LENTO, EST. FICHERA	211
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 30 SETTEMBRE 2025, N. 7613 – PRES. CARINGELLA, EST. ROVELLI	214
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 22 SETTEMBRE 2025, N. 7421 – PRES. PEROTTI, EST. MANCA	217
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 17 SETTEMBRE 2025, N. 7351 – PRES. LOTTI, EST. BARRECA	217
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 17 SETTEMBRE 2025, N. 7347 – PRES. LOTTI, EST. BARRECA	220
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE III, 12 SETTEMBRE 2025, N. 2645 – PRES. LENTO, EST. FICHERA	220
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 11 SETTEMBRE 2025, N. 7281 – PRES. CARINGELLA, EST. FASANO	223
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, ORDINANZA 8 SETTEMBRE 2025, N. 254 – PRES. DE FRANCISCO, EST. CHINÈ	223
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 4 SETTEMBRE 2025, N. 7201 – PRES. CARINGELLA, EST. PERRELLI	223
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 27 AGOSTO 2025, N. 7120 – PRES. CARINGELLA, EST. BARRECA	224
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 27 AGOSTO 2025, N. 7119 – PRES. CARINGELLA, EST. BARRECA	226
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 27 AGOSTO 2025, N. 7117 – PRES. CARINGELLA; EST. BARRECA	226
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE II, 7 AGOSTO 2025, N. 1924 – PRES. CABRINI, EST. SCIANNA	228
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 4 AGOSTO 2025, N. 6880 – PRES. MONTEDORO, EST. CAPONIGRO	229

T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZIONE I, 2 AGOSTO 2025, N. 731 – PRES. GABBRICCI, EST. FEDE	230
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 30 LUGLIO 2025, N. 6754 – PRES. SABATINO, EST. MANCA	231
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 28 LUGLIO 2025, N. 6667 – PRES. GRECO, EST. DI RAIMONDO	232
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II-BIS, 28 LUGLIO 2025, N. 14863 – PRES. FRANCAVILLA, EST. CORBI	234
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-BIS, 26 LUGLIO 2025, N. 14816 – PRES. IANNINI, EST. CAVALLARI	234
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE IV, ORDINANZA 23 LUGLIO 2025, N. 2386 – PRES. LEGGIO, EST. SPAMPINATO	235
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 22 LUGLIO 2025, N. 6495 – PRES. CARBONE, EST. CARRANO	235
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 21 LUGLIO 2025, N. 591 – PRES. DE FRANCISCO, EST. CALECA	236
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE I, 21 LUGLIO 2025, N. 2364 – PRES. COMMANDATORE, EST. CAUDULLO	237
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 18 LUGLIO 2025, N. 6337 – PRES. SIMONETTI, EST. VITALE	238
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, SEZIONE II, 17 LUGLIO 2025, N. 1298 – PRES. DURANTE, EST. FERRARI	239
CONSIGLIO DI STATO, ADUNANZA PLENARIA, 15 LUGLIO 2025, N. 9 – PRES. MARUOTTI, EST. MAGGIO	239
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 14 LUGLIO 2025, N. 552 – PRES. GIOVAGNOLI, EST. BOTTIGLIERI	240
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-TER, 10 LUGLIO 2025, N. 13620 – PRES. DONGIOVANNI, EST. MERCONE	241
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE III-TER, 10 LUGLIO 2025, N. 13575 – PRES. TUCILLO, EST. NAPPI	241
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE I, 10 LUGLIO 2025, N. 1598 – PRES. VENEZIANO, EST. MULIERI	243
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-TER, 7 LUGLIO 2025, N. 13307 – PRES. DONGIOVANNI, EST. SIMONE	243
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 3 LUGLIO 2025, N. 5747 – PRES. FF. MARTINO, EST. CARRANO	244
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 30 GIUGNO 2025, N. 5656 – PRES. SABATINO, EST. CAMINITI	245
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 27 GIUGNO 2025, N. 5602 – PRES. LOTTI, EST. URSO	250
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE I, 23 GIUGNO 2025, N. 4698 – PRES. SALAMONE, EST. SORRENTINO	251
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE I, 23 GIUGNO 2025, N. 4694 – PRES. SALAMONE, EST. DI LORENZO	251
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 20 GIUGNO 2025, N. 5407 – PRES. CARINGELLA, EST. PICARDI	252
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 18 GIUGNO 2025, N. 5345 – PRES. SIMONETTI, EST. GALLONE	253
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-QUATER, 10 GIUGNO 2025, N. 11370 – PRES. CILIBERTI, EST. LAURO	253
CONSIGLIO DI STATO, ADUNANZA PLENARIA, 9 GIUGNO 2025, N. 6 – PRES. MARUOTTI, EST. LOPILATO	254
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 9 GIUGNO 2025, N. 450 – PRES. DE FRANCISCO, EST. CALECA	254
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE II, 4 GIUGNO 2025, N. 1245 – PRES. CABRINI, EST. GIALLOMBARDO	255
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, SEZIONE II, 3 GIUGNO 2025, N. 1917 – PRES. RUSSO, EST. PATELLI	256
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, SEZIONE II, 29 MAGGIO 2025, N. 1011 – PRES. DURANTE, EST. ZOPPO	257
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, SEZIONE II, 29 MAGGIO 2025, N. 995 – PRES. DURANTE, EST. MARENA	258
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE III, 29 MAGGIO 2025, N. 1720 – PRES. LENTO, EST. PROFILI	259
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 22 MAGGIO 2025, N. 4424 – PRES. SABATINO, EST. SANTINI	260
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 22 MAGGIO 2025, N. 4385 – PRES. GRECO, EST. TULUMELLO	262
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 20 MAGGIO 2025, N. 4337 – PRES. GRECO, EST. SANTOLERI	263
T.A.R. PER IL VENETO, SEZIONE I, 20 MAGGIO 2025, N. 768 – PRES. PASANISI, EST. RAMON	263
T.A.R. SICILIA, SEZIONE I, 19 MAGGIO 2025, N. 1087 – PRES. VENEZIANO – EST. CAPELLANO	264
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE I, 15 MAGGIO 2025, N. 1068 – PRES. VENEZIANO, EST. CAPELLANO	264
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE V, 13 MAGGIO 2025, N. 1558 – PRES. BARONE, EST. SIDOTI	265
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZIONE II, 14 APRILE 2025, N. 324 – PRES. PEDRON, EST. CAPELLI	266
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-TER, 14 APRILE 2025, N. 7218 – PRES. TRICARICO, EST. BELLO	266
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 7 APRILE 2025, N. 2950 – PRES. LOPILATO, EST. LORIA	267
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-TER, ORDINANZA, 2 APRILE 2025, N. 6562 – PRES. TRICARICO RITA, EST. BELLO VALERIO	268
T.A.R. PER IL VENETO, SEZIONE I, 10 MARZO 2025, N. 327 – PRES. PASANISI, EST. RAMON	268
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II-BIS, 10 MARZO 2025, N. 4997 – PRES. MORABITO, EST. CORBI	269
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZIONE I, 3 MARZO 2025, N. 166 – PRES. GABBRICCI, EST. FEDE	270
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE V, 27 FEBBRAIO 2025, N. 737 – PRES. BARONE, EST. SIDOTI	270
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-TER, 14 FEBBRAIO 2025, N. 3300 – PRES. TRICARICO, EST. GALLO	273
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 4 FEBBRAIO 2025, N. 873 – PRES. SABATINO, EST. MASARACCHIA	274
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE V, 4 FEBBRAIO 2025, N. 478 – PRES. BARONE; EST. SIDOTI	275
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, SEZIONE II, 3 FEBBRAIO 2025, N. 227 – PRES. DURANTE, EST. FERRARI	277
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 31 GENNAIO 2025, N. 766 – PRES. CARINGELLA, EST. PEROTTI	278
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE III-TER, 30 GENNAIO 2025, N. 2051 – PRES. TUCCILLO, EST. ROSSI	279
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 27 GENNAIO 2025, N. 594 – PRES. DE NICTOLIS, EST. CERRONI	280
T.A.R. PER LA TOSCANA, SEZIONE II, 24 GENNAIO 2025, N. 106 – PRES. CACCIARI, EST. VITUCCI	281

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 20 GENNAIO 2025, N. 391 – PRES. LOPILATO, EST. LORIA	282
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE I, 20 GENNAIO 2025, N. 506 – PRES. SALAMONE, EST. SORRENTINO	283
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE I, 17 GENNAIO 2025, N. 111 – PRES. VENEZIANO, EST. CAPPELLANO	284
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE I, 15 GENNAIO 2025, N. 427 – PRES. FF. PALLIGGIANO, EST. ESPOSITO	285
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE I, 13 GENNAIO 2025, N. 279 – PRES. SALAMONE, EST. ESPOSITO	285
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, ORDINANZA 7 GENNAIO 2025, N. 48 – PRES. GRECO, EST. CERRONI	285
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, SEZIONE I, 7 GENNAIO 2025, N. 2 – PRES. MEZZACAPO, EST. ESPOSITO	286
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE I, 4 GENNAIO 2025, N. 61 – PRES. SALAMONE, EST. SORRENTINO	288
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 3 GENNAIO 2025, N. 25 – PRES. SABATINO, EST. PEROTTI	289
CONTRATTO IN GENERE, ATTO E NEGOZIO GIURIDICO	290
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV, 9 DICEMBRE 2024, N. 22203 – PRES. MELE, EST. SCALI	290
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 26 FEBBRAIO 2025, N. 1699 – PRES. MONTEDORO, EST. PONTE	291
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 11 FEBBRAIO 2025, N. 1125 – PRES. VOLPE, EST. GALLONE	292
CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	294
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 27 AGOSTO 2025, N. 7118 – PRES. CARINGELLA, EST. BARRECA	294
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, SEZIONE II, 16 GIUGNO 2025, N. 2301 – PRES. RUSSO, EST. ZUCCHINI	295
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE V, 8 APRILE 2025, N. 768 – PRES. TENCA, EST. SALONE	295
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, ORDINANZA 20 GENNAIO 2025, N. 377 – PRES. SIMONETTI, EST. PONTE	296
CORTE DEI CONTI	297
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE I, PARERE 10 APRILE 2025, N. 323 – PRES. ED EST. SALTELLI	297
DEMANIO E PATRIMONIO DELLO STATO	297
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 10 LUGLIO 2025, N. 6013 – PRES. VOLPE, EST. VITALE	297
T.A.R. PER LA LIGURIA, SEZIONE I, 19 FEBBRAIO 2025, N. 183 – PRES. CARUSO, EST. FELLETTI	298
DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE	300
T.A.R. PER LA LIGURIA, SEZIONE I, 19 NOVEMBRE 2025, N. 1293 – PRES. CARUSO, EST. FELLETTI	300
EDILIZIA E URBANISTICA	301
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 1° DICEMBRE 2025, N. 9436 – PRES. NERI, EST. TAGLIASACCHI	301
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 1° DICEMBRE 2025, N. 9409 – PRES. TAORMINA, EST. MANZIONE	302
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 1° DICEMBRE 2025, N. 9408 – PRES. TAORMINA, EST. MANZIONE	303
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 27 NOVEMBRE 2025, N. 9340 – PRES. CASTRIOTA SCANDERBEG, EST. MANZIONE	304
T.R.G.A. TRENTO, 27 NOVEMBRE 2025, N. 183 – PRES. FARINA, EST. M. CAPPELLANO	305
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONI RIUNITE, PARERE 26 NOVEMBRE 2025, N. 290 – PRES. CARLOTTI, EST. LA GRECA	306
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 17 NOVEMBRE 2025 N. 8959 – PRES. CHIEPPA, EST. BRUNO	307
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 13 NOVEMBRE 2025, N. 8904 – PRES. LIPARI, EST. FRANCONIERO	307
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 3 NOVEMBRE 2025, N. 853 – PRES. GIOVAGNOLI, EST. LO PRESTI	309
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 3 NOVEMBRE 2025, N. 846 – PRES. GIOVAGNOLI, EST. CHINÈ	310
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 30 OTTOBRE 2025, N. 8408 – PRES. FRANCONIERO, EST. PONTE	310
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, SEZIONE II, 15 OTTOBRE 2025, N. 1668 – PRES. EST. DURANTE	311
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 2 OTTOBRE 2025, N. 743 – PRES. GIOVAGNOLI, EST. DI BETTA	311
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 2 OTTOBRE 2025, N. 732 – PRES. GIOVAGNOLI, EST. COGLIANI	312
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 26 SETTEMBRE 2025, N. 7563 – PRES. TARANTINO, EST. FILIPPINI	313
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 22 SETTEMBRE 2025, N. 7428 – PRES. LAMBERTI, EST. ADDESSO	313
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 1° SETTEMBRE 2025, N. 7171 – PRES. DI CARLO, EST. FASANO	315
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 1° SETTEMBRE 2025, N. 692 – PRES. GIOVAGNOLI, EST. FRANCOLA	315
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II-QUATER, 26 AGOSTO 2025, N. 15779 – PRES. SAVOIA, EST. CORBI	316

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 25 AGOSTO 2025, N. 675 – PRES. DE FRANCISCO, EST. PIZZI	317
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE VIII, 31 LUGLIO 2025, N. 5774 – PRES. CORCIULO, EST. DE FALCO	318
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II-BIS, 28 LUGLIO 2025, N. 14854 – PRES. FRANCAVILLA, EST. CORBI	319
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 28 LUGLIO 2025, N. 611 – PRES. DE FRANCISCO, EST. LO PRESTI	320
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 24 LUGLIO 2025, N. 6595 – PRES. NERI, EST. CARRANO	321
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE II, 24 LUGLIO 2025, N. 1720 – PRES. CABRINI, EST. FARHAT	322
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, SENTENZA 21 LUGLIO 2025, N. 596 – PRES. DE FRANCISCO, EST. LA GANGA	323
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, SEZIONE II, 17 LUGLIO 2025, N. 1305 – PRES. DURANTE, EST. FERRARI	323
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 9 LUGLIO 2025, N. 530 – PRES. DE FRANCISCO, EST. LO PRESTI	324
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 7 LUGLIO 2025 N. 5828 – PRES. FRANCONIERO, EST. VIVARELLI	324
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 2 LUGLIO 2025, N. 5719 – PRES. LOPILATO, EST. FRATAMICO	326
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 30 GIUGNO 2025, N. 5671 – PRES. CONTESSA, EST. DE BERNADINIS	327
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 25 GIUGNO 2025, N. 5529 – PRES. CARBONE, EST. CONFORTI	327
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 25 GIUGNO 2025, N. 5508 – PRES. CARBONE, EST. MONTEFERRANTE	328
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, SEZIONE II, 16 GIUGNO 2025, N. 2300 – PRES. RUSSO, EST. ZUCCHINI	329
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 9 GIUGNO 2025, N. 447 – PRES. DE FRANCISCO, EST. PIZZI	330
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 6 GIUGNO 2025, N. 446 – PRES. DE FRANCISCO, EST. ARDIZZONE	331
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 3 GIUGNO 2025 N. 422 – PRES. GIOVAGNOLI, EST. FRANCOLA	332
T.A.R. PER LA CALABRIA, SEZIONE II, 29 MAGGIO 2025, N. 940 – PRES. CORREALE, EST. BAFFA	333
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 22 MAGGIO 2025, N. 4471 – PRES. FORLENZA, EST. MANZIONE	334
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE V, 22 APRILE 2025, N. 3329 – PRES. ABBRUZZESE, EST. DI VITA	335
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, SEZIONE II, 15 APRILE 2025, N. 1364 – PRES. RUSSO, EST. PATELLI	336
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II-BIS, 14 APRILE 2025, N. 7286 – PRES. MORABITO, EST. CORBI	337
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, SEZIONE IV, 1° APRILE 2025, N. 1133 – PRES. NUNZIATA, EST. CACCAMO	338
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 3 APRILE 2025, N. 2859 – PRES. LOPILATO, EST. LORIA	339
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 3 APRILE 2025, N. 2857 – PRES. MASTRANDREA, EST. SANTISE	339
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 2 APRILE 2025, N. 2814 – PRES. FORLENZA, EST. MANZIONE	341
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 2 APRILE 2025, N. 2771 – PRES. ED EST. SABBATO	343
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE I, 1° APRILE 2025, N. 1097 – PRES. SAVASTA, EST. COMMANDATORE	343
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE I, 31 MARZO 2025, N. 1061 – PRES. SAVASTA, COMMANDATORE	344
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 28 MARZO 2025, N. 2603 – PRES. DE FELICE, EST. GALLONE	345
T.A.R. PER LA LIGURIA, SEZIONE II, 25 MARZO 2025, N. 331 – PRES. MORBELLI, EST. VITALI	346
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 10 MARZO 2025, N. 1962 – PRES. NERI, EST. MONTEFERRANTE	346
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE V, 10 MARZO 2025, N. 536 – PRES. TENCA, EST. SALONE	348
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 7 MARZO 2025, N. 1924 – PRES. DE FELICE, EST. LA GRECA	349
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 27 FEBBRAIO 2025, N. 1710 – PRES. ED EST. NOCCELLI	350
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 26 FEBBRAIO 2025, N. 1702 – PRES. DE FELICE, EST. LA GRECA	351
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 25 FEBBRAIO 2025, N. 1651 – PRES. TAORMINA, EST. BOSCARINO	352
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 25 FEBBRAIO 2025, N. 1648 – PRES. FORLENZA, EST. MANZIONE	353
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 24 FEBBRAIO 2025, N. 1563 – PRES. LOPILATO, EST. LAMBERTI	354
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE V, 20 FEBBRAIO 2025, N. 671 – PRES. BARONE, EST. SIDOTI	355
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 19 FEBBRAIO 2025, N. 1394 – PRES. POLI, EST. ADDESSO	356
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 18 FEBBRAIO 2025, N. 1382 – PRES. LIPARI, EST. NOCCELLI	358
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 18 FEBBRAIO 2025, N. 1351 – PRES. LOPILATO, EST. MAROTTA	358
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 17 FEBBRAIO 2025, N. 1256 – PRES. POLI, EST. ADDESSO	359
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 12 FEBBRAIO 2025, N. 1158 – PRES. LOPILATO, EST. FRATAMICO	360
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE I, 10 FEBBRAIO 2025, N. 531 – PRES. SAVASTA, EST. COMMANDATORE	361
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 7 FEBBRAIO 2025, N. 970 – PRES. FORLENZA, EST. BOSCARINO	362
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 29 GENNAIO 2025, N. 714 – PRES. LIPARI, EST. TULUMELLO	363
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 29 GENNAIO 2025, N. 711 – PRES. LIPARI, EST. TULUMELLO	363
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, SEZIONE IV, 25 GENNAIO 2025, N. 227 – PRES. NUNZIATA, EST. DE VITA	365

T.A.R. PER LA LIGURIA, SEZIONE II, ORDINANZA 23 GENNAIO 2025, N. 78 – PRES. MORBELLI, EST. PISTILLI	366
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 22 GENNAIO 2025, N. 482 – PRES. CAPUTO, EST. RAVASIO	366
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE III, 21 GENNAIO 2025, N. 243 – PRES. ED EST. LENTO	367
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE II, 20 GENNAIO 2025, N. 497 – PRES. ED EST. PAPPALARDO	367
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE VII, 14 GENNAIO 2025, N. 365 – PRES. MADDALENA, EST. CAPRINI	368
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 13 GENNAIO 2025, N. 181 – PRES. NERI, EST. FURNO	370
T.A.R. PER PUGLIA, SEZIONE III, 7 GENNAIO 2025, N. 9 – PRES. BLANDA, EST. IEVA	371
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 30 DICEMBRE 2024, N. 10488 – PRES. CARBONE, EST. LAMBERTI	372
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 24 DICEMBRE 2024, N. 10380 – PRES. FRIGIDA, EST. BASILICO	373
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE I, 20 DICEMBRE 2024, N. 4183 – PRES. SAVASTA, EST. COMMANDATORE	374
EDILIZIA POPOLARE, ECONOMICA E SOVVENZIONATA	374
T.A.R. PER IL FRIULI VENEZIA-GIULIA, SEZIONE I, 26 GIUGNO 2025, N. 267 – PRES. MODICA DE MOHAC DI GRISI, EST. MICELLI	374
ELEZIONI	374
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 18 SETTEMBRE 2025, N. 7381 – PRES. SABATINO, EST. SANTINI	374
T.A.R. PER LA CALABRIA, REGGIO CALABRIA, 15 SETTEMBRE 2025, N. 607 – PRES. CRISCENTI, EST. MAZZULLA	375
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 30 LUGLIO 2025, N. 620 – PRES. DE FRANCISCO, EST. CHINÈ	375
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE I, PARERE 8 MAGGIO 2025, N. 456 – PRES. SALTELLI, EST. MINIUSI	377
EMIGRAZIONE E IMMIGRAZIONE	379
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 7 OTTOBRE 2025, N. 7839 – PRES. DE NICTOLIS, EST. PROSSOMARITI	379
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 25 FEBBRAIO 2025, N. 1615 – PRES. DE NICTOLIS, EST. SCARPATO	381
ENERGIA ELETTRICA ED ENERGIA IN GENERE	384
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 29 OTTOBRE 2025, N. 8387 – PRES. TAORMINA, EST. MANZIONE	384
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZIONE I, 27 OTTOBRE 2025, N. 950 – PRES. GABRICCI, EST. FEDE	386
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 20 OTTOBRE 2025, N. 8125 – PRES. TAORMINA, EST. COCOMILE	387
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 13 OTTOBRE 2025, N. 7996 – PRES. CASTRIOTA SCANDERBEG, EST. MANZIONE	388
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 13 OTTOBRE 2025, N. 758 – PRES. GIOVAGNOLI, EST. COGLIANI	390
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II-TER, 7 OTTOBRE 2025, N. 17188 – PRES. BIGNAMI, EST. CICHESI	390
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 22 SETTEMBRE 2025, N. 7447 – PRES. CARBONE, EST. MAROTTA	391
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 19 SETTEMBRE 2025, N. 7414 – PRES. FORLENZA, EST. FRIGIDA	392
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE III, 11 AGOSTO 2025, N. 15502 – PRES. STANIZZI, EST. BIFFARO	392
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 24 LUGLIO 2025, N. 6616 – PRES. NERI, EST. CARRANO	393
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 21 LUGLIO 2025, N. 6434 – PRES. CARBONE, EST. SANTISE	394
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 14 LUGLIO 2025, N. 6160 – PRES. CARBONE, EST. CONFORTI	394
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE III, 14 LUGLIO 2025, N. 13813 – PRES. STANIZZI, EST. SAVI	394
T.A.R. PER LA SARDEGNA, SEZIONE I, ORDINANZA 26 GIUGNO 2025, N. 600 – PRES. BURICELLI, EST. SERRA	395
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, ORDINANZA 11 GIUGNO 2025, N. 5046 – PRES. FORLENZA, EST. MANZIONE	396
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, ORDINANZA 26 MAGGIO 2025, N. 4547 – PRES. FORLENZA, EST. RICCI	397
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE III, ORDINANZA 13 MAGGIO 2025, N. 9164 – PRES. STANIZZI, EST. SAVI	397
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 23 APRILE 2025, N. 3497 – PRES. CASTRIOTA SCANDENBERG, EST. MANZIONE	398
T.A.R. PER LA CALABRIA, SEZIONE I, 18 APRILE 2025, N. 713 – PRES. MASTRANDREA, EST. CICONTE	399
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 16 APRILE 2025, N. 3264 – PRES. CASTRIOTA SCANDERBEG, EST. MANZIONE	400
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 4 APRILE 2025, N. 2917 – PRES. SABBATO, EST. BASILICO	403
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 2 APRILE 2025, N. 2808 – PRES. LOPILATO, EST. ROTONDO	405
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, SEZIONE IV, 31 GENNAIO 2025, N. 351 – PRES. NUNZIATA, EST. DE VITA	406
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICO INTERESSE	407
T.A.R. PER L'UMBRIA, SEZIONE I, 24 SETTEMBRE 2025, N. 693 – PRES. UNGARI, EST. DI MAURO	407
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 17 SETTEMBRE 2025, N. 7348 – PRES. LOTTI, EST. FANTINI	408
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, ORDINANZA 8 SETTEMBRE 2025, N. 253 – PRES. DE FRANCISCO, EST. PIZZI	408
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 2 LUGLIO 2025, N. 5723 – PRES. LOPILATO, EST. FURNO	409

T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, SEZIONE II, 16 MAGGIO 2025, N. 915 – PRES. DURANTE, EST. ZOPPO	410
T.A.R. PER LA PUGLIA, SEZIONE III, 14 MAGGIO 2025, N. 683 – PRES. BLANDA, EST. ZONNO	410
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE V, 30 APRILE 2025, N. 946 – PRES. TENCA, EST. ILLUMINATI	411
FARMACIA	412
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE I, 22 APRILE 2025, N. 881 – PRES. VENEZIANO, EST. MULIERI	412
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE V, 8 APRILE 2025, N. 759 – PRES. TENCA, EST. ILLUMINATI	414
FERROVIE, TRAMVIE E FILOVIE	415
T.A.R. PER IL PIEMONTE, SEZIONE III, 17 NOVEMBRE 2025, N. 1638 – PRES. PERNA, EST. LICO	415
GIOCHI, SCOMMESSE, CONCORSI, LOTTERIE	416
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 20 DICEMBRE 2024, N. 10252 – PRES. LOTTI, EST. MAGGIO	416
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, ORDINANZA 5 SETTEMBRE 2025, N. 695 – PRES. DE FRANCISCO, EST. CHINÉ	417
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV, ORDINANZA 29 LUGLIO 2025, N. 15037 – PRES. MELE, EST. LA MALFA	417
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 11 MARZO 2025, N. 1991 – PRES. CARINGELLA, EST. PEROTTI	418
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, ORDINANZA 7 MARZO 2025, N. 1919 – PRES. MONTEDORO, EST. CORDÌ	419
GIURISDIZIONE (IN GENERE, CIVILE, PENALE, AMMINISTRATIVA, CONTABILE, TRIBUTARIA, SPORTIVA, ALTERNATIVI)	420
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 28 OTTOBRE 2025, N. 8343 – PRES. CARINGELLA, EST. MOLINARO	420
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-TER, 16 LUGLIO 2025, N. 14014 – PRES. DONGIOVANNI, EST. SIMONE	422
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-QUATER, 24 GIUGNO 2025 N. 12528 – PRES. CAMINITI, EST. GATTO COSTANTINO	422
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE I, 12 MARZO 2025, N. 550 – PRES. ED EST. CAPELLANO	423
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 3 MARZO 2025, N. 1793 – PRES. CARBONE, EST. GAMBATO SPISANI	424
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZIONE II, 16 GENNAIO 2025, N. 20 – PRES. PEDRON, EST. CAPELLI	424
GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA	425
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 23 DICEMBRE 2025, N. 10239 – PRES. ED EST. VOLPE	425
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 12 DICEMBRE 2025, N. 9862 – PRES. POLI, EST. MANZIONE	425
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 18 NOVEMBRE 2025, N. 9012 – PRES. TAORMINA, EST. FILIPPINI	425
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE I, PARERE 9 DICEMBRE 2025, N. 1381 – PRES. GAROFOLI, EST. MINIUSSI	427
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, ORDINANZA 28 NOVEMBRE 2025, N. 378 – PRES. DE FRANCISCO, EST. CHINÉ	427
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 25 NOVEMBRE 2025, N. 9242 – PRES. CARINGELLA, EST. PICARDI	428
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 10 NOVEMBRE 2025, N. 8774 – PRES. POLI, EST. MANZIONE	430
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 5 NOVEMBRE 2025, N. 8609 – PRES. MONTEDORO, EST. PONTE	430
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-QUATER, 25 OTTOBRE 2025, N. 18623 – PRES. CILIBERTI, EST. ARAGNO	431
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 23 OTTOBRE 2025, N. 8231 – PRES. LOTTI, EST. FASANO	432
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 23 OTTOBRE 2025, N. 8220 – PRES. MARTINO, EST. FRATAMICO	434
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 23 OTTOBRE 2025, N. 801 – PRES. DE FRANCISCO, EST. FRANCOLA	434
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 22 OTTOBRE 2025, N. 8190 – PRES. SABATINO, EST. URSO	435
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II-BIS, 20 OTTOBRE 2025, N. 18033 – PRES. FRANCAVILLA, EST. CORBI	435
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II-BIS, ORDINANZA, 10 OTTOBRE 2025, N. 17409 – PRES. FRANCAVILLA, EST. CORBI	436
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 8 OTTOBRE 2025, N. 7898 – PRES. DE NICTOLIS, EST. TULUMELLO	436
CONSIGLIO DI STATO, ADUNANZA PLENARIA, 2 OTTOBRE 2025, N. 11 – PRES. MARUOTTI, EST. LAMBERTI	437
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONI RIUNITE, PARERE 30 SETTEMBRE 2025, N. 205 – PRES. CARLOTTI, EST. FRANCOLA	438
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 23 SETTEMBRE 2025, N. 7480 – PRES. SIMONETTI, EST. CORDÌ	439
T.A.R. PER LA CALABRIA, SEZIONE I, 22 SETTEMBRE 2025, N. 1487 – PRES. MASTRANDREA, EST. CICONTE	441
T.A.R. PER IL VENETO, SEZIONE III, ORDINANZA 18 SETTEMBRE 2025, N. 1574 – PRES. POLIDORI, EST. DE COL	441
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 1° SETTEMBRE 2025, N. 7169 – PRES. DE NICTOLIS, EST. SCARPATO	442
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, SENTENZA NON DEFINITIVA 18 AGOSTO 2025, N. 7058 – PRES. PESCATORE, EST. TULUMELLO	442
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 6 AGOSTO 2025, N. 6957 – PRES. MARTINO, EST. LORIA	443
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 1° AGOSTO 2025, N. 6828 – PRES. POLI, EST. GUARRACINO	443

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 25 LUGLIO 2025, N. 6653 – PRES. TAORMINA, EST. BASILICO	444
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 25 LUGLIO 2025, N. 6651 – PRES. CARINGELLA, EST. PERRELLI	445
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 25 LUGLIO 2025, N. 6620 – PRES. GRECO, EST. CERRONI	447
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 24 LUGLIO 2025, N. 6615 – PRES. NERI, EST. CARRANO	449
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 24 LUGLIO 2025, N. 6584 – PRES. SABATINO, EST. URSO	450
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 23 LUGLIO 2025, N. 6558 – PRES. NERI, EST. ARRIVI	450
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 22 LUGLIO 2025, N. 6487 – PRES. CARBONE, EST. CARPINO	451
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 22 LUGLIO 2025, N. 6484 – PRES. CARBONE, EST. ARRIVI	452
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 22 LUGLIO 2025, N. 6483 – PRES. CARBONE, EST. ARRIVI	453
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 22 LUGLIO 2025, N. 6481 – PRES. CARBONE, EST. ARRIVI	453
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 21 LUGLIO 2025, N. 6431 – PRES. CARBONE, EST. SANTISE	454
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 17 LUGLIO 2025, N. 6325 – PRESIDENTE FRANCONIERO, EST. SABBATO	455
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 17 LUGLIO 2025, N. 6302 – PRES. CORRADINO, EST. PESCATORE	456
CONSIGLIO DI STATO, ADUNANZA PLENARIA, 15 LUGLIO 2025, N. 10 – PRES. MARUOTTI, EST. TARANTINO	457
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE I, ORDINANZA 10 LUGLIO 2025, N. 2240, PRES. ED EST. SAVASTA	458
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE III, 4 LUGLIO 2025, N. 2136 – PRES. LENTO; EST. PROFILI	458
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE IX, 1° LUGLIO 2025, N. 4901 – PRES. ED EST. PASSARELLI DI NAPOLI	460
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 25 GIUGNO 2025, N. 5541 – PRES. CARBONE, EST. ARRIVI	460
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE III, ORDINANZA 24 GIUGNO 2025, N. 2008 – PRES. LENTO, EST. VENTURA	461
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 23 GIUGNO 2025, N. 5462 – PRES. TAORMINA, EST. MANZIONE	462
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 23 GIUGNO 2025, N. 5423 – PRES. FORLENZA, EST. MANZIONE	463
T.A.R. PER LA CALABRIA, SEZIONE II, 23 GIUGNO 2025, N. 1089 – PRES. CORREALE, EST. BAFFA	465
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, DECRETO 19 GIUGNO 2025, N. 2194 – PRES. ED EST. DE NICTOLIS	465
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-QUATER, 19 GIUGNO 2025 N. 12056 – PRES. CAMINITI, EST. MARTONE	466
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 13 GIUGNO 2025, N. 5182 – PRES. GRECO, EST. SANTOLERI	466
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 10 GIUGNO 2025, N. 477 – PRES. DE FRANCISCO, EST. FRANCOLA	468
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, DECRETO 6 GIUGNO 2025, N. 365 – PRES. ED EST. CORRADINO	469
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 5 GIUGNO 2025, N. 4902 – PRES. GRECO, EST. PESCATORE	470
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, ORDINANZA 4 GIUGNO 2025, N. 4837 – PRES. DE NICTOLIS, EST. PESCATORE	471
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 26 MAGGIO 2025, N. 4574 – PRES. POLI, EST. BASILICO	471
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 21 MAGGIO 2025, N. 4339 – PRES. GRECO, EST. PESCATORE	472
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE III, 16 MAGGIO 2025, N. 1603 – PRES. LENTO, EST. FICHERA	474
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 8 MAGGIO 2025, N. 3914 – PRES. GRECO, EST. SANTOLERI	475
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-TER, 7 MAGGIO 2025 N. 8785 – PRES. TRICARICO, EST. BATILORO	476
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 30 APRILE 2025, N. 3652 – PRES. DE FELICE, EST. RAVASIO	477
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, DECRETO 28 APRILE 2025, N. 3565 – PRES. DE NICTOLIS, EST. CERRONI	478
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE III-TER, 24 APRILE 2025, N. 8051 – PRES. FF. TUCCILLO, EST. ROSSI	479
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 18 APRILE 2025, N. 3405 – PRES. SABATINO, EST. FANTINI	480
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 14 APRILE 2025, N. 3208 – PRES. DE NICTOLIS, EST. DI RAIMONDO	482
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, ORDINANZA 9 APRILE 2025, N. 3017 – PRES. GRECO, EST. TULUMELLO	483
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 9 APRILE 2025, N. 3009 – PRES. LOPILATO, EST. LORIA	484
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE V, 7 APRILE 2025, N. 2898 – PRES. ABBRUZZESE, EST. DI VITA	484
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 3 APRILE 2025, N. 2846 – PRES. FRANCONIERO, EST. SABBATO	485
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 28 MARZO 2025, N. 2586 – PRES. POLI, EST. FRIGIDA	485
CONSIGLIO DI STATO, ADUNANZA PLENARIA, 27 MARZO 2025, N. 5 – PRES. MARUOTTI, EST. CARINGELLA	487
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, ORDINANZA 21 MARZO 2025, N. 2369 – PRES. ED EST. GRECO	488
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 21 MARZO 2025, N. 2364 – PRES. DE FELICE, EST. GALLONE	490
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 21 MARZO 2025, N. 2340 – PRES. FRANCONIERO, EST. TULUMELLO	490
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 17 MARZO 2025, N. 2159 – PRES. POLI, EST. BASILICO	491
CONSIGLIO DI STATO, ADUNANZA PLENARIA, 13 MARZO 2025, N. 3 – PRES. MARUOTTI, EST. MAGGIO	494
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 12 MARZO 2025, N. 2038 – PRES. LOTTI, EST. URSO	494
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE I, DECRETO 11 MARZO 2025, N. 90 – PRES. EST. VENEZIANO	495
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 10 MARZO 2025, N. 1946 – PRES. LOPILATO, EST. MAROTTA	495
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II-BIS, 10 MARZO 2025, N. 5000 – PRES. MORABITO, EST. CORBI	497
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II-BIS, 10 MARZO 2025, N. 4990 – PRES. MORABITO, EST. CORBI	497
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE III, 5 MARZO 2025, N. 818 – PRES. LENTO, EST. PROFILI	498
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II-BIS, 3 MARZO 2025, N. 4522 – PRES. MORABITO, EST. CORBI	499

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, 3 MARZO 2025, N. 154 – PRES. DE FRANCISCO, EST. BOTTIGLIERI	500
T.A.R. PER LA LIGURIA, ORDINANZA 28 FEBBRAIO 2025, N. 230 – PRES. ED EST. MORBELLI	500
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, 27 FEBBRAIO 2025, N. 137 – PRES. DE FRANCISCO, EST. CHINÈ	502
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 24 FEBBRAIO 2025, N. 1596 – PRES. DE NICTOLIS, EST. TULUMELLO	503
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, SENTENZA NON DEFINITIVA, 21 FEBBRAIO 2025, N. 1483 – PRES. CAPONIGRO, EST. GALLONE	505
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 21 FEBBRAIO 2025, N. 1474 – PRES. FORLENZA, EST. MANZIONE	505
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 20 FEBBRAIO 2025, N. 1440 – PRES. TAORMINA, EST. DE CARLO	507
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 20 FEBBRAIO 2025, N. 1419 – PRES. FRANCONIERO, EST. PALMIERI	507
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-TER, 20 FEBBRAIO 2025, N. 3873 – PRES. FRANCAVILLA, EST. SIMONE	508
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, ORDINANZA 17 FEBBRAIO 2025, N. 1264 – PRES. DE NICTOLIS, EST. PESCATORE	508
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZIONE II, 17 FEBBRAIO 2025, N. 131 – PRES. PEDRON, EST. CAPPELLI	509
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE III, 13 FEBBRAIO 2025, N. 574 – PRES. LENTO, EST. FICHERA	510
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 12 FEBBRAIO 2025, N. 1165 – PRES. LOPILATO, EST. FURNO	510
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 10 FEBBRAIO 2025, N. 1093 – PRES. LIPARI, EST. BASILICO	512
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 7 FEBBRAIO 2025, N. 953 – PRES. VOLPE, EST. CAPONIGRO	513
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE I, 4 FEBBRAIO 2025, N. 470 – PRES. SAVASTA, EST. COMMANDATORE	514
T.A.R. PER LA LIGURIA, SEZIONE I, 20 GENNAIO 2025, N. 53 – PRES. CARUSO, EST. BOLOGNESI	515
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, ORDINANZA 17 GENNAIO 2025, N. 352 – PRES. GRECO, EST. PESCATORE	515
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, SEZIONE II, 16 GENNAIO 2025, N. 81 – PRES. DURANTE, EST. MARENA	516
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, DECRETO 15 GENNAIO 2025, N. 36 – PRES. EST. DE NICTOLIS	516
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, 15 GENNAIO 2025, N. 25 – PRES. GIOVAGNOLI, EST. CHINÈ	517
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 8 GENNAIO 2025, N. 104 – PRES. GRECO, EST. PESCATORE	518
GOVERNO	519
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I, 9 GIUGNO 2025, N. 11160 – PRES. ED EST. POLITI	519
GUARDIA DI FINANZA	520
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 7 LUGLIO 2025, N. 5854 – PRES. TAORMINA, EST. FRIGIDA	520
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 31 GENNAIO 2025, N. 761 – PRES. TAORMINA, EST. RICCI	521
IMPIEGATO DELLO STATO E PUBBLICO IN GENERE	523
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 21 OTTOBRE 2025, N. 8141 – PRES. LOTTI, EST. QUADRI	523
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, ORDINANZA 13 OTTOBRE 2025, N. 8018 – PRES. TARANTINO, EST. ADDESSO	524
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 8 OTTOBRE 2025, N. 7864 – PRES. SIMONETTI, EST. SIMEOLI	525
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 23 SETTEMBRE 2025, N. 7472 – PRES. VOLPE, EST. LA GRECA	526
T.A.R. PER IL FRIULI-VENEZIA GIULIA, ORDINANZA 7 AGOSTO 2025, N. 350 – PRES. MODICA DE MOHAC DI GRISI, EST. SINIGOI	527
T.A.R. PER LA PUGLIA, LECCE, SEZIONE II, 30 APRILE 2025, N. 765 – PRES. MANCA, EST. SBOLGI	528
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE V, ORDINANZA 25 FEBBRAIO 2025, N. 4169 – PRES. SPAGNOLETTI, EST. TASCONE	530
T.A.R. PER LE MARCHE, SEZIONE I, ORDINANZA 15 FEBBRAIO 2025, N. 105 – PRES. ANASTASI, EST. CAPITANIO	530
IMPIEGATO ENTI LOCALI, ALTERNATIVI	531
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 5 GIUGNO 2025, N. 4878 – PRES. CARINGELLA, EST. MOLINARO	531
IMPRESA E IMPRENDITORE	532
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV, 7 OTTOBRE 2025, N. 17181 – PRES. MELE, EST. BIANCHI	532
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, SEZIONE I, ORDINANZA 18 LUGLIO 2025, N. 2732 – PRES. VINCIGUERRA, EST. DI MARIO	533
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 10 GIUGNO 2025, N. 478, PRE. DE FRANCISCO, EST. CALECA	533
INTERESSI COLLETTIVI	535
T.R.G.A. TRENTO, 23 APRILE 2025, N. 78 – PRES. FARINA, EST. MIELLI	535
ISTRUZIONE PUBBLICA	536

T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE II, 3 NOVEMBRE 2025, N. 7102 – PRES. PAPPALARDO, EST. CAVALLO	536
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE II, 14 OTTOBRE 2025, N. 2235 – PRES. CABRINI, EST. SCIANNA	538
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE III-TER, 18 SETTEMBRE 2025, N. 16340 – PRES. TUCCILLO, EST. NAPPI	539
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 16 SETTEMBRE 2025, N. 7341 – PRES. CONTESSA, EST. TECCHIA	540
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 17 MARZO 2025, N. 2202 – PRES. CHIEPPA, EST. BRUNO	540
T.A.R. PER IL VENETO, SEZIONE IV, 13 FEBBRAIO 2025, N. 219 – PRES. RAIOLA, EST. AVINO	541
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 2 DICEMBRE 2024, N. 9647 – PRES. LIPARI, EST. SESTINI	542
MAFIA E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA	542
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-TER, SENTENZA 9 MAGGIO 2025, N. 8972 – PRES. FRANCAVILLA ED EST. VERGINE	542
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-TER, 29 GENNAIO 2025, N. 1937 – PRES. FRANCAVILLA, EST. SIMONE	543
MAGISTRATI (TRATTAMENTO ECONOMICO E PREVIDENZIALE)	544
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 9 LUGLIO 2025, N. 6004 – PRES. LIPARI, EST. FRANCONIERO	544
MILITARE	545
CONSIGLIO STATO, SEZIONE II, 27 NOVEMBRE 2025, N. 9341 – PRES. TAORMINA, EST. FRIGIDA	545
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 14 NOVEMBRE 2025, N. 8949 – PRES. POLI, EST. ADDESSO	546
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 27 OTTOBRE 2025, N. 8290 – PRES. TAORMINA, EST. FILIPPINI	548
T.A.R. PER IL PIEMONTE, SEZIONE III, 24 OTTOBRE 2025, N. 1499 – PRES. PERNA, EST. LICO	549
T.A.R. PER IL PIEMONTE, SEZIONE III, 17 OTTOBRE 2025, N. 1444 – PRES. PERNA, EST. LICO	551
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 10 OTTOBRE 2025, N. 7960 – PRES. FORLENZA, EST. BOSCARINO	551
CONSIGLIO DI STATO, ADUNANZA PLENARIA, 7 OTTOBRE 2025, N. 15 – PRES. MARUOTTI, EST. FRANCONIERO	552
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-BIS, 3 SETTEMBRE 2025, N. 16016 – PRES. IANNINI, EST. VALLORANI	552
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 9 LUGLIO 2025, N. 5976 – PRES. POLI, EST. MANZIONE	553
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 27 GIUGNO 2025, N. 5605 – PRES. POLI, EST. ADDESSO	554
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 23 GIUGNO 2025, N. 5455 – PRES. TAORMINA, EST. BOSCARINO	555
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 23 GIUGNO 2025, N. 5452 – PRES. TAORMINA, EST. COCOMILE	556
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 23 GIUGNO 2025, N. 5449 – PRES. TAORMINA, EST. DE CARLO	557
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 18 GIUGNO 2025, N. 5346 – PRES. DE FELICE, EST. CORDÌ	558
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE I, PARERE 12 GIUGNO 2025, N. 563 – PRES. SALTELLI, EST. RIZZO	559
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 20 MAGGIO 2025, N. 4293 – PRES. FORLENZA, EST. SABBATO	561
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, ORDINANZA 5 MAGGIO 2025, N. 3749 – PRES. TAORMINA, EST. RICCI	562
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 18 APRILE 2025, N. 3419 – PRES. TAORMINA, EST. COCOMILE	562
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SALERNO, SEZIONE I, 21 MARZO 2025, N. 546 – PRES. MEZZACAPO, EST. ESPOSITO	563
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 14 FEBBRAIO 2025, N. 1243 – PRES. POLI, EST. ADDESSO	563
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-BIS, 16 GENNAIO 2025, N. 738 – PRES. IANNINI, EST. AMENTA	565
MISURE DI PREVENZIONE	565
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE I, 28 OTTOBRE 2025, N. 2373 – PRES. VENEZIANO, EST. MULIERI	565
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 7 LUGLIO 2025, N. 5836 – PRES. DE NICTOLIS, EST. DI RAIMONDO	568
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, ORDINANZA 30 GIUGNO 2025, N. 195 – PRES. DE FRANCISCO, EST. LO PRESTI	571
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 9 GIUGNO 2025, N. 448 – PRES. DE FRANCISCO, EST. CALECA	572
TAR PER IL LAZIO, SEZIONE III-TER, 28 MARZO 2025, N. 6301 – PRES. TUCCILLO, EST. GALLUCCI	573
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE I, 28 MARZO 2025, N. 703 – PRES. CAPPELLANO, EST. MULIERI	574
T.A.R. PER LA LIGURIA, SEZIONE I, ORDINANZA 10 MARZO 2025, N. 271 – PRES. CARUSO, EST. FELLETTI	575
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 25 FEBBRAIO 2025, N. 1610 – PRES. DE NICTOLIS, EST. FEDULLO	575
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 18 FEBBRAIO 2025, N. 1295 – PRES. DE NICTOLIS, EST. PESCATORE	576
ORDINAMENTO GIUDIZIARIO	578
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 18 DICEMBRE 2024, N. 9318 – PRES. LIPARI, EST. FRANCONIERO	578
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, ORDINANZA 24 SETTEMBRE 2025, N. 7511 – PRES. CHIEPPA, EST. DI CARLO	580
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I, 28 APRILE 2025, N. 8124 – PRES. POLITI, EST. UGO	580
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 18 FEBBRAIO 2025, N. 1360 – PRES. LIPARI, EST. NOCCELLI	581
PARCHI NAZIONALI E AREE PROTETTE	583

T.A.R. PER IL PIEMONTE, SEZIONE III, 11 FEBBRAIO 2025, N. 335 – PRES. PERNA, EST. LICO	583
PASSAPORTO	583
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZIONE I, 2 AGOSTO 2025, N. 735 – PRES. GABBRICCI, EST. FEDE	583
PATROCINIO A SPESE DELLO STATO	584
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II-BIS, ORDINANZA, 30 OTTOBRE 2025, N. 19056 – PRES. FRANCAVILLA, EST. CORBI	584
PERSONA FISICA E DIRITTI DELLA PERSONALITÀ	584
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I, 17 ARILE 2025, N. 7625 – PRES. PETRUCCIANI, EST. VIGGIANO	584
POLIZIA MORTUARIA E CIMITERO	585
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE I, PARERE 5 AGOSTO 2025, N. 855 – PRES. GAROFOLI, EST. MINIUSSI, VACCARO	585
POLIZIA DI STATO	586
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 25 NOVEMBRE 2025, N. 9269 – PRES. VOLPE, EST. RAVASIO	586
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 9 LUGLIO 2025, N. 6002 – PRES. POLI, EST. MANZIONE	587
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 9 LUGLIO 2025, N. 531 – PRES. DE FRANCISCO, EST. LO PRESTI	588
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 22 APRILE 2025, N. 3466 – PRES. DE FELICE, EST. SATULLO	589
T.A.R. PER LA SICILIA, SEZIONE V, 10 MARZO 2025, N. 535 – PRES. TENCA, EST. SALONE	589
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-QUATER, ORDINANZA 22 GENNAIO 2025, N. 1310 – PRES. ANASTASI, EST. ARAGNO	590
PROFESSIONI INTELLETTUALI	590
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE V-BIS, 11 MARZO 2025, N. 5089 – PRES. RIZZETTO, EST. VERRICO	590
PRESCRIZIONE E DECADENZA	591
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 2 LUGLIO 2025, N. 5727 – PRES. LOPILATO, EST. FRATAMICO	591
PUBBLICA SICUREZZA	591
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 21 NOVEMBRE 2025, N. 9101 – PRES. DE NICTOLIS, EST. CERRONI	591
T.R.G.A. BOLZANO, 30 SETTEMBRE 2025, N. 250 – PRES. BEIKIRCHER, EST. SACCHETTI	592
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I, 7 FEBBRAIO 2025, N. 2849 – PRES. POLITI, EST. UGO	593
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE V, 6 FEBBRAIO 2025, N. 959 – PRES. ABBRUZZESE, EST. SORICELLI	593
REGIONE SARDEGNA	594
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 24 GENNAIO 2025, N. 553 – PRES. FORLENZA, EST. PEZZUTO	594
RELIGIONE (LIBERTÀ DI) E CULTI AMMESSI	596
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 2 APRILE 2025, N. 2823 – PRES. POLI, EST. BASILICO	596
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 2 APRILE 2025, N. 2822 – PRES. POLI, EST. BASILICO	598
RESPONSABILITÀ CIVILE	599
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 15 SETTEMBRE 2025, N. 7315 – PRES. GRECO, EST. CERRONI	599
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 5 AGOSTO 2025, N. 6930 – PRES. NERI, EST. ARRIVI	601
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 23 APRILE 2025, N. 3500 – PRES. POLI, EST. ADDESSO	601
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 27 MARZO 2025, N. 2564 – PRES. DE NICTOLIS, EST. SCARPATO	603
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE V, 24 MARZO 2025, N. 2502 – PRES. ABBRUZZESE, EST. DI VITA	605
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, 24 FEBBRAIO 2025, N. 1526 – PRES. POLI, EST. FILIPPINI	606
RIFIUTI	607
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 29 SETTEMBRE 2025, N. 7532 – PRES. LOPILATO, EST. MAROTTA	607
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE III, 30 GIUGNO 2025, N. 2056 – PRES. LENTO, EST. PROFILI	608
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZIONE I, 18 FEBBRAIO 2025, N. 140 – PRES. GABBRICCI, EST. FEDE	609
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 10 FEBBRAIO 2025, N. 1064 – PRES. LOPILATO, EST. SANTISE	609
T.A.R. PER LA CALABRIA, SEZIONE I, 10 FEBBRAIO 2025, N. 293 – PRES. PENNETTI, EST. DE GIOVANNI	610

T.A.R. PER L'UMBRIA, SEZIONE I, 23 GENNAIO 2025, N. 61 – PRES. UNGARI, EST. DANIELE	611
SANITÀ PUBBLICA E SANITARI	611
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 30 OTTOBRE 2025, N. 8461 – PRES. GRECO, EST. FEDULLO	611
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 8 OTTOBRE 2025, N. 7915 – PRES. GRECO, EST. CERRONI	612
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 25 SETTEMBRE 2025, N. 7521 – PRES. FRANCONIERO, EST. VIVARELLI	613
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE III-QUATER, ORDINANZA 11 SETTEMBRE 2025, N. 16182 – PRES. QUILIGOTTI, EST. PIEMONTE	613
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE I, PARERE 2 SETTEMBRE 2025, N. 992 – PRES. GAROFOLI, EST. LEGA	614
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, SEZIONE GIURISDIZIONALE, 1° AGOSTO 2025, N. 650 – PRES. DE FRANCISCO, EST. FRANCOLA	614
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZIONE I, 17 APRILE 2025, N. 337 – PRES. GABBRICCI, EST. FEDE	620
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 9 APRILE 2025, N. 3038 – PRES. CORRADINO, EST. TULUMELLO	621
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, ORDINANZA 27 FEBBRAIO 2025, N. 130 – PRES. DE FRANCISCO, EST. CHINÈ	623
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZIONE I, 10 FEBBRAIO 2025, N. 99 – PRES. GABBRICCI, EST. RIZZO	624
SERVIZI PUBBLICI	624
CONSIGLIO DI STATO, ADUNANZA PLENARIA, 7 NOVEMBRE 2025, N. 16 – PRES. MARUOTTI, EST. SIMEOLI	625
T.A.R. PER LA SICILIA, CATANIA, SEZIONE III, 6 NOVEMBRE 2025, N. 3133 – PRES. LENTO, EST. PROFILI	625
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, ORDINANZA 5 AGOSTO 2025, N. 6910 – PRES. MONTEDORO, EST. VITALE	628
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 7 GENNAIO 2025, N. 81 – PRES. CARINGELLA, EST. SANTINI	628
SOCIETÀ, INTERMEDIAZIONE FINANZIARIA	629
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 30 OTTOBRE 2025 N. 8415 – PRES. ED EST. CARINGELLA	629
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE I, PARERE 24 LUGLIO 2025, N. 751 – PRES. SALTIELLI, EST. MINIUSSI	631
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 17 APRILE 2025, N. 3358 - PRES. VOLPE, EST. GALLONE	632
SPORT	632
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-TER, ORDINANZA 10 LUGLIO 2025, N. 13555 – PRES. DONGIOVANNI, EST. SIMONE	632
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I, 17 FEBBRAIO 2025, N. 3409 – PRES. PETRUCCIANI, EST. FANIZZA	633
STRADE E AUTOSTRADE	635
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 7 GENNAIO 2025, N. 86 – PRES. CARINGELLA, EST. QUADRI	635
STRANIERO	635
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I, 11 DICEMBRE 2025, N. 22416 – PRES. POLITI, EST. VIGGIANO	635
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 7 NOVEMBRE 2025, N. 8670 – PRES. GRECO, EST. PROSSOMARITI	636
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, BRESCIA, SEZIONE I, 29 OTTOBRE 2025, N. 968 – PRES. GABBRICCI, EST. FEDE	637
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 3 SETTEMBRE 2025, N. 7198 – PRES. GRECO, EST. SERLENGA	637
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I-TER, 26 FEBBRAIO 2025, N. 4253 – PRES. FRANCAVILLA, EST. SIMONE	637
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I TER, 11 FEBBRAIO 2025, N. 3009 – PRES. FRANCAVILLA, EST. SIMONE	638
TRASPORTI E AUTOSERVIZI	639
T.A.R. PER LA LOMBARDIA, SEZIONE I, 4 SETTEMBRE 2025, N. 796 – PRES. GABBRICCI, EST. FEDE	639
TRIBUTI LOCALI	639
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II-BIS, 5 NOVEMBRE 2025, N. 19534 – FRANCAVILLA, EST. CORBI	639
TURISMO	640
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE I TER, 27 MAGGIO 2025, N. 10210 – PRES. FRANCAVILLA, EST. MERCONE	640
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 7 APRILE 2025, N. 2928 – PRES. FANTINI, EST. PICARDI	640
UNIONE EUROPEA	642
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VII, 6 OTTOBRE 2025, N. 7784 – PRES. CHIEPPA, EST. DI CARLO	642
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II, ORDINANZA 30 SETTEMBRE 2025, N. 7629 – PRES. FORLENZA, EST. BASILICO	644
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE II, ORDINANZA 18 LUGLIO 2025, N. 14257 – PRES. ED EST. MORABITO	645
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 19 GIUGNO 2025, N. 5357 – PRES. VOLPE, EST. CORDÌ	645

CONSIGLIO DI STATO, ADUNANZA PLENARIA, ORDINANZA 18 GIUGNO 2025, N. 7 – PRES. MARUOTTI, EST. SANTOLERI	649
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI, 1° APRILE 2025, N. 2738 – PRES. VOLPE, EST. VITALE	650
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V, 19 MARZO 2025, N. 2260 – PRES. SABATINO, EST. PICARDI	651
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-TER, ORDINANZA, 11 FEBBRAIO 2025, N. 2996 – PRES. ED EST. RITA TRICARICO	653
CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, 8 GENNAIO 2025, N. 100 – PRES. GRECO, EST. SCARPATO	653
UNIVERSITÀ	654
T.A.R. PER LA CALABRIA, REGGIO CALABRIA, 10 OTTOBRE 2025, N. 652 – PRES. CRISCENTI, EST. GAGLIOTI	654
T.A.R. PER LA CAMPANIA, SEZIONE II, SENTENZA NON DEFINITIVA 27 GIUGNO 2025, N. 4787 – PRES. PAPPALARDO, EST. AMORIZZO	655
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV QUATER, 16 GIUGNO 2025, N. 11799 – PRES. CAMINITI, EST. MARTONE	656
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-QUATER, 6 GIUGNO 2025 N. 11111 - PRES. CAMINITI, EST. GATTO COSTANTINO	656
T.A.R. PER LA TOSCANA, SEZIONE IV, 3 MARZO 2025, N. 326 – PRES. GIANI, EST. VIOLA	657
T.A.R. PER IL LAZIO, SEZIONE IV-QUATER, 31 GENNAIO 2025, N.2254 – PRES. CAMINITI, EST. GATTO COSTANTINO	657
CONSIGLIO DI STATO, ADUNANZA PLENARIA, 23 GENNAIO 2025, N. 1 – PRES. MARUOTTI, EST. SANTOLERI	658

AFFISSIONE E MEZZI DI PUBBLICITÀ

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

Affissione e mezzi di pubblicità – Atto amministrativo – Diniego – Stereotipi di genere – Discriminazione

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. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, n. 362 del 2025.

LEGITTIMO LO STOP DEL COMUNE AI MANIFESTI CONTRARI ALLA PILLOLA ANTIABORTIVA
Consiglio di Stato, sezione V, 17 gennaio 2025, n. 362 – Pres. Caringella, Est. Barreca

Affissione e mezzi di pubblicità – Libertà manifestazione del pensiero – Limiti – Interesse pubblico – Tutela diritti altrui

La libertà di espressione del pensiero non è illimitata e assolutamente non controllata, ma, anche in applicazione dell'art. 10 comma 2 della Carta europea dei diritti dell'uomo, comportando doveri e responsabilità, può essere sottoposta dall'autorità pubblica anche a formalità, condizioni ovvero restrizioni, le quali, in una società democratica, appaiono misure necessarie a proteggere l'interesse pubblico superiore e la reputazione ovvero i diritti altrui. L'esplicazione di detta libertà – in specie quella che si avvale del mezzo pubblicitario, idoneo a raggiungere numerosi ed indifferenziati destinatari di una determinata comunità territoriale – non incontra solo i limiti della violenza e dell'aggressività verbale, dovendosi attribuire pari rilevanza alla "continenza espressiva" dei contenuti, nel rispetto della normativa, nonché dei principi di prudenza e precauzione, volti ad evitare impatti sulla sensibilità dei fruitori del messaggio e a garantirne la chiara corrispondenza al vero. (1)

Affissione e mezzi di pubblicità – Delibera giunta comunale – Manifesti pubblicitari – Ingiustificato allarme – Divieto di affissione

È legittima la delibera di giunta comunale avente ad oggetto il diniego di affissione di manifesti nel

territorio comunale, nell'ambito della campagna promossa da un'associazione anti-abortiva, per sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema della pillola abortiva RU486, laddove siano adeguatamente motivate le ragioni del diniego, senza l'espressione di alcun giudizio di valore in merito alla questione del diritto all'aborto, ma sul rilievo che i manifesti siano idonei a ingenerare in maniera ingiustificata allarme per la salute e la vita delle donne che ne fanno uso, trattandosi di farmaco approvato dalle autorità competenti. La libertà di manifestazione del pensiero non consente infatti di sovrapporre ingannevolmente la contestata finalità del farmaco alla sua distribuzione e utilizzazione debitamente autorizzate. Non è peraltro ravvisabile l'incompetenza della giunta, vertendosi su materia rientrante nella competenza residuale di detto organo, ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267. (2)

Nella fattispecie il Consiglio di Stato, confermando la sentenza del T.a.r. per l'Emilia Romagna, sez. II, 26 ottobre 2022, n. 845, ha ritenuto legittima la delibera di giunta del comune di Rimini che aveva vietato l'affissione nel territorio comunale di manifesti anti-aborto da parte dell'associazione "Pro Vita & Famiglia. Adozione". I manifesti in oggetto ritraevano l'immagine di una donna stesa per terra, apparentemente priva di coscienza o addormentata con una mela rossa accanto (rievocando la nota favola di Biancaneve), accompagnata dalle scritte: "Prenderesti mai del veleno? Stop alla pillola abortiva RU486. Mette a rischio la salute e la vita della donna e uccide il figlio nel grembo"; in caratteri più piccoli, nell'angolo inferiore destro, i manifesti recavano inoltre il testo: "Campagna di sensibilizzazione promossa da Pro Vita & Famiglia Onlus per la tutela del diritto fondamentale alla vita (art. 2 Cost.) e del diritto alla salute (art. 32 Cost.) sui rischi della somministrazione della pillola RU486. Questa affissione costituisce espressione del diritto alla manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) finalizzata a suscitare un dibattito plurale e la riflessione critica. Non è idonea a ledere diritti e libertà positivamente previsti dalla legge".

Affissione e mezzi di pubblicità – Regolamento comunale – Manifesti pubblicitari – Limitazioni e divieti – Pubblicità ingannevole – Legittimità

Il comune è competente ad adottare regolamenti e atti di indirizzo volti a limitare la pubblicazione di manifesti pubblicitari ingannevoli, non essendo ravvisabile un contrasto con la riserva di legge di cui all'art. 21 Cost. Infatti l'art. 3 del d.lgs. 15 novembre 1993 n. 507 consente all'amministrazione comunale di disciplinare con regolamento le modalità di effettuazione della pubblicità e di stabilire limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie, in relazione ad esigenze di pubblico interesse. Detto potere, anche ai sensi del richiamo al "codice di autodisciplina della comunicazione commerciale" contenuto nel regolamento comunale per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni - che non esaurisce per intero il potere regolamentare e di indirizzo del comune - non può intendersi limitato alla sola comunicazione commerciale, ma investe ogni tipo di comunicazione pubblicitaria, destinata a veicolare messaggi, di contenuto vario, compresi quelli volti a "sensibilizzare il pubblico su temi di interesse sociale, anche specifici", ai sensi dell'art. 46 del Codice di autodisciplina, per il tramite degli impianti pubblicitari comunali. (3)

Il Consiglio di Stato ha fatto applicazione dell'art. 3 del d.lgs. 15 novembre 1993 n. 507 vigente *ratione temporis* rispetto alla fattispecie al suo esame, abrogato dall'art. 1, comma 847, della legge 29 dicembre 2019 n. 160, ma applicabile fino a tutto l'anno 2020, secondo quanto disposto dal d.l. 30 dicembre 2019 n. 162, convertito dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8.

Pubblicità – Criteri – Divieto di pubblicità ingannevole – Ambito di applicazione

I decreti legislativi 2 agosto 2007, nn. 145 e 146, pur riferiti ad attività commerciali, dettano principi generali applicabili alla pubblicità, stabilendo che debba rispondere a canoni di trasparenza, verità e correttezza, e vietano qualsiasi forma di pubblicità ingannevole, intesa come quella idonea ad indurre in errore le persone cui è rivolta o che raggiunge e che, a causa del suo carattere ingannevole, ne possa pregiudicare il comportamento. (4)

(1) Conformi: Cons. di Stato, sez. VII, 4 luglio 2024, n. 5930; T.a.r. per il Lazio, sez. II, 5 novembre 2019, n. 12662.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 4 luglio 2024, n. 5930; quanto all'approvazione del farmaco da parte delle autorità competenti, Cons. Stato, sez. III, 19 aprile 2022, n. 2928; in generale, quanto alla competenza residuale della giunta e alla possibilità per la stessa di adottare atti di indirizzo per tutto quanto non dettagliatamente previsto nei regolamenti comunali, Cons. Stato, sez. II, 19 settembre 2024, n. 7687.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

Quanto al potere in generale del comune di stabilire limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie in relazione ad esigenze di pubblico interesse Cons. Stato, sez. VII, 19 febbraio 2024, n. 1596; sez. VI, 9 febbraio 2011, n. 894.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

AGENZIA (CONTRATTO DI) E AGENTE DI COMMERCIO

SULLA COMPATIBILITÀ TRA LE ATTIVITÀ DI AGENTE IMMOBILIARE E DI AMMINISTRATORE DI CONDOMINI

Consiglio di Stato, sezione VI, 7 marzo 2025, n. 1925 – Pres. Montedoro, Est. Lamberti

Agenzia (contratto di) e agente di commercio – Agente immobiliare – Amministratore di condominio – Dubbi di compatibilità – Principi dell'Unione europea

Un'incompatibilità stabilita a priori dell'esercizio congiunto delle attività di amministratore di condomini ed agente immobiliare è contraria ai principi e al diritto dell'Unione europea. (Nella fattispecie in esame la sezione ha ritenuto che l'appellante non intermediava gli immobili che,

contemporaneamente, lo stesso gestiva, sicché non sussisteva alcuna ragione per vietare a priori l'esercizio contestuale delle due attività). (1)

Si segnala quale antecedente logico-giuridico della decisione, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. I, 4 ottobre 2024, C-242/23, Tecno*37 (oggetto della News UM n. 102 del 5 novembre 2024) ha statuito che: i) L'articolo 258 TFUE deve essere interpretato nel senso che: l'archiviazione, da parte della Commissione europea, di una procedura d'infrazione contro uno Stato membro non comporta la conformità al diritto dell'Unione della normativa nazionale che era stata oggetto di tale procedura. ii) l'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che: esso osta a una normativa nazionale che prevede, in via generale, un'incompatibilità tra l'attività di mediazione immobiliare e quella di amministratore di condomini, esercitate congiuntamente.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

AGRICOLTURA

DIVIETO DI UTILIZZO DI LATTE CONGELATO, CONCENTRATO O IN POLVERE PER LA PRODUZIONE DI LATTICINI E AMBITO DI APPLICAZIONE

T.a.r. per la Campania, sezione V, 10 novembre 2025, n. 7291 – Pres. Abbruzzese, Est. Soricelli

Agricoltura – Commercio – Divieto di utilizzo di latte congelato concentrato in polvere – Latte di bufala non DOP – Esclusione

Il divieto di utilizzo di latte concentrato o in polvere per la preparazione di prodotti caseari e l'obbligo di apertura del registro dematerializzato di carico e scarico di latte in polvere e latte concentrato, previsti dalla legge 11 aprile 1974, n. 138, non si applicano al latte bufalino. (1)

Giurisdizione amministrativa – Agricoltura – Potere regolatorio – Interessi legittimi

È devoluta al giudice amministrativo la cognizione sulla domanda impugnatoria, qualora la pretesa del ricorrente non si esaurisca nella contestazione di una sanzione, ma investa la legittimità di un'azione amministrativa complessivamente considerata con cui l'amministrazione ha dettato regole per il futuro esercizio dell'attività d'impresa. In tale ipotesi, le eventuali sanzioni pecuniarie costituiscono elementi di una fattispecie unitaria, la cui cognizione non può che essere attratta, per il principio di concentrazione della tutela, dinanzi al giudice munito di giurisdizione sulla pretesa principale. (2)

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. V, 10 novembre 2025, n. 7290 e n. 7288 in cui è precisato che il disciplinare del prodotto «Mozzarella di Bufala Campana DOP», allegato al

decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 18 settembre 2003 dispone che esso è prodotto esclusivamente con latte di bufala intero fresco, aggiungendo che la lavorazione prevede l'utilizzo di latte crudo, eventualmente termizzato o pastorizzato, proveniente da bufale allevate nelle zone specificamente previste dalla normativa di settore ed ottenuta nel rispetto di apposite prescrizioni relative all'allevamento e al processo tecnologico, in quanto rispondenti allo standard produttivo.

(2) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. V, 10 novembre 2025, n. 7290 e n. 7288; Cass. civ., sez. un., ordinanza 21 settembre 2021, n. 25479.

ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE LA QUESTIONE SULLA NATURA DEL PRELIEVO SUPPLEMENTARE A CARICO DEL PRODUTTORE PER IL LATTE FORNITO AD ACQUIRENTE NON RICONOSCIUTO
Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 15 aprile 2025, n. 3224 – Pres. Montedoro, Est. Cordì

Agricoltura – Quote latte – Conferimento ad acquirente non riconosciuto – Prelievo supplementare a carico del produttore – Natura giuridica – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Va rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea il seguente quesito: «se il diritto comunitario, e, in particolare, gli articoli 23 e 24, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 595/2004 della Commissione del 30 marzo 2004 - e, prima ancora, gli articoli 13 e 14, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1392/2001 della Commissione del 9 luglio 2001 – alla luce dei principi di certezza del diritto, legittimo affidamento, proporzionalità, uguaglianza e non discriminazione, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una norma come quella prevista dall'ordinamento nazionale che, in caso di consegna ad un acquirente non riconosciuto, dispone che il latte o equivalente latte conferito siano assoggettati a prelievo supplementare a carico del produttore». (1)

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 47 del 4 giugno 2025.

ALBERGO, PENSIONE, LOCANDA

LO STUDENTATO NON HA DESTINAZIONE D'USO TURISTICO RICETTIVA NEMMENO SE LA P.A. NE CONSENTE IL TEMPORANEO UTILIZZO COME OSTELLO
Consiglio di Stato, sezione V, 30 settembre 2025, n. 7628 – Pres. Sabatino, Est. Perotti

Albergo, pensione, locanda – Edilizia e urbanistica – Studentato – Destinazione d'uso direzionale – SCIA – Efficacia temporanea

La struttura adibita specificamente a residenze per studenti, cioè uno studentato, non ha una destinazione d'uso turistico ricettivo, bensì direzionale; né tale destinazione muta sol per il fatto che l'amministrazione abbia ritenuto – nell'esercizio della propria discrezionalità in materia – di consentire, sia pure per un limitato periodo di tempo ed all'interno di uno spatium

temporis predefinito (coincidente con quello di minor afflusso degli studenti), un temporaneo utilizzo delle stesse anche quali ostelli. Pertanto, allo studentato non è applicabile – neppure nei limitati periodi nei quali sia eventualmente anche adibito ad ostello – la disciplina dell’art. 49 della l.reg. Toscana n. 61 del 2024 (già art. 44 comma 2 della abrogata l.reg. Toscana n. 86 del 2016,), avente ad oggetto i periodi di apertura delle “strutture ricettive” in senso proprio (ossia aventi destinazione d’uso turistico-ricettivo), distinguendole tra annuali e stagionali; di conseguenza, la SCIA presentata per l’esercizio di attività di ostello ha natura temporanea e non stagionale, sicché va rinnovata anno per anno. (1)

In motivazione, sottolinea la sezione che allo studentato non è applicabile – neppure nei limitati periodi nei quali sia eventualmente anche adibito ad ostello – la disciplina dell’art. 49 della l.reg. Toscana n. 61 del 2024 (già art. 44 comma 2 della abrogata l.reg. Toscana n. 86 del 2016), avente ad oggetto i periodi di apertura delle “strutture ricettive” in senso proprio (ossia aventi destinazione d’uso turistico-ricettivo), distinguendole tra annuali e stagionali; di conseguenza, la SCIA presentata per l’esercizio di attività di ostello ha natura temporanea e non stagionale, sicché va rinnovata anno per anno.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

AMBIENTE

ALLA ADUNANZA PLENARIA UNA POSSIBILE INTERPRETAZIONE EVOLUTIVA DI UN PROPRIO PRINCIPIO DI DIRITTO IN MATERIA DI ORDINE DI RIMOZIONE DI RIFIUTI

Consiglio di Stato, sezione IV, ordinanza 9 dicembre 2025, n. 9661 – Pres. Martino, Est. Fratamico

Ambiente – Inquinamento – Rifiuti – Recupero e smaltimento – Soggetti obbligati – Curatore fallimentare – Rifiuti posti su area di proprietà di terzi – Rifiuti posti su area non acquisita all’inventario del fallimento

Va rimessa alla Adunanza plenaria la questione se, in materia di rifiuti, gli obblighi di rimozione, smaltimento e ripristino di cui all’art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 debbano gravare sulla curatela fallimentare anche quando i rifiuti, prodotti dall’attività dell’impresa poi fallita, siano stati depositati su un’area di proprietà di terzi e non acquisita all’inventario fallimentare, qualora permanga un collegamento funzionale tra i rifiuti stessi e l’attività imprenditoriale cessata, tale da poter ravvisare una sorta di successione sui generis del fallimento alla società fallita, per cui il curatore che subentra nella gestione degli asset sarebbe tenuto, coerentemente alla regola cuius commoda, eius et incommoda, a farsi carico anche delle esternalità negative generate dalla gestione imprenditoriale poi fallita e ciò non in ragione della detenzione di beni immobili o dei rifiuti, ma quale soggetto subentrante nella responsabilità primaria dell’inquinamento del dante causa. (1)

Oggetto del contendere è l’interpretazione della decisione dell’Adunanza plenaria n. 3/2021,

secondo cui ricade sulla curatela fallimentare l'onere di ripristino e di smaltimento dei rifiuti di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 e i relativi costi gravano sulla massa fallimentare, sul presupposto che la presenza dei rifiuti in un sito industriale e la posizione di detentore degli stessi acquisita dalla curatela dal momento della dichiarazione del fallimento dell'impresa, tramite l'inventario dei beni dell'impresa medesima, comportano la sua legittimazione passiva all'ordine di rimozione. In particolare, la sezione ha precisato che: i) una prima soluzione interpretativa consiste nell'ampliare i confini della nozione rilevante di "detenzione" dei beni immobili fino a ricomprendervi il caso in cui la curatela non ha mai acquisito la detenzione dell'area su cui sono situati i rifiuti e che non è inserita nell'inventario dei beni dell'impresa fallita; ii) secondo la diversa soluzione, in assenza dell'individuazione del responsabile dell'inquinamento (o anche quando l'incontestabile responsabile sia poi fallito), dovrebbe essere comunque il Comune a sopportare gli oneri della rimozione, con conseguente addebito dei relativi costi all'intera comunità, ciò che costituisce una soluzione contrastante con le regole europee.

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

(1) Conformi: in parte: Cons. Stato, Ad. plen., 26 gennaio 2021, n. 3 (in Foro it., 2021, III, 294 nonché oggetto della News US n. 14 del 5 febbraio 2021).

In parte: Cons. Stato, Ad. plen., 22 ottobre 2019, n. 10 (in Foro it., 2019, III, 637, nonché oggetto della News US n. 117 del 2019) secondo cui la bonifica del sito inquinato può essere posta anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangano al momento dell'adozione del provvedimento.

ALLA CORTE COSTITUZIONALE LA LEGGE REGIONALE DELLA LOMBARDIA IN TEMA DI AUTORIZZAZIONE DI NUOVI IMPIANTI DI SMALTIMENTO E DI RECUPERO DEI RIFIUTI

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

Ambiente – Rifiuti – Legge della Regione Lombardia – Deroga all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale – Questioni rilevanti e non manifestamente infondate di costituzionalità

Sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti:

a) il contrasto dell'art. 16, comma 1, lettera b) della l.r. 26/2003, ratione temporis vigente, con l'art. 117, comma 2, lettera "s" Cost., atteso il mancato rispetto dei parametri indicati nell'art. 22 d.l. 104/2023, nella parte in cui attribuisce alle Province le funzioni amministrative, in materia di Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, senza disciplinare "i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo sulle funzioni da parte della Regione il supporto

tecnico-amministrativo agli enti cui sono trasferite le funzioni e l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione, in caso di verificata inerzia nell'esercizio delle medesime";

b) il contrasto dell'art. 2, comma 7-quinquies, della l.r. 5/2010 con l'art. 117, comma 2, lettera "s", della Costituzione, nella parte in cui attribuisce alle Province le funzioni amministrative, in materia di rilascio del PAUR, che il legislatore statale ha, con l'articolo 27 bis D.lgs. 152/2006, attribuito esclusivamente alle Regioni. (1)

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

CONSORZIO ASI E NULLA OSTA ALL'INSEDIAMENTO DI IMPIANTI DI RECUPERO DI RIFIUTI SU AREA CONSORTILE

T.a.r. per la Campania, sezione V, 7 ottobre 2025, n. 6598 – Pres. Abbruzzese, Est. Di Vita

Ambiente – Autorizzazione unica, integrata ambientale, alternativi – Provvedimento autorizzatorio unico regionale – Consorzio per l'area di sviluppo industriale – Regione – Potere espropriativo – Ambito di applicazione

La mera proprietà di un terreno ricompreso nel consorzio ASI non è sufficiente ad attribuirne al proprietario la disponibilità al fine di realizzarvi un insediamento produttivo, ma occorre un atto di assegnazione da parte dell'ente consortile che vale a costituire il concessionario/proprietario come titolare delle prerogative che, uti domino, potrebbe esercitare sul bene la pubblica amministrazione per le finalità di pubblico interesse da essa perseguite e alle quali il bene stesso viene asservito. (1)

Espropriazione per pubblico interesse – Dichiarazione di pubblica utilità – Rifiuti – Impianti di recupero – Presupposti

L'art. 208, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 attribuisce all'autorizzazione a realizzare un impianto di recupero rifiuti il valore di dichiarazione di pubblica utilità «ove occorra», e cioè se e in quanto per realizzarlo siano stati debitamente previsti espropri. La norma non intende invece attribuire alla regione il potere di procedere a espropri indiscriminati. (2)

Ambiente – Autorizzazione unica, integrata ambientale, alternativi – Provvedimento autorizzatorio unico regionale – Consorzio per l'area di sviluppo industriale – Atto di assegnazione – Compatibilità con atto di pianificazione – Coerenza con finalità di sviluppo economico dei territori interessati

A fronte della richiesta di assegnazione dell'area consortile, la valutazione che compete al consorzio ASI attiene non solo alla compatibilità dei nuovi investimenti produttivi con l'atto di pianificazione, ma ricomprende anche l'idoneità dei medesimi a perseguire le finalità di sviluppo economico produttivo dei territori interessati, secondo una logica che mira ad assegnare una risorsa scarsa quale è il suolo, ai fini della sua utilizzazione conforme agli indirizzi prefissati, ad un determinato numero di progetti imprenditoriali previamente valutati e graduati. (3)

Atto amministrativo – Procedimento in genere – Riedizione del potere – Motivi ostativi già risultanti dalla istruttoria – Significato

La disposizione contenuta nell'art. 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 (secondo cui «In caso di annullamento in giudizio del provvedimento così adottato, nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato») va interpretata, in quanto recante norma di natura sostanziale, come limite ai poteri conformativi della pubblica amministrazione. In particolare, per «motivi già risultanti dall'istruttoria» devono intendersi non quelli astrattamente desumibili dalla situazione di fatto e di diritto desumibile dalla pratica, ma quelli che l'amministrazione ha in qualche modo già rappresentato nell'istruttoria concretamente compiuta, pur non ritenendo di valorizzarli nel diniego. (4)

Giudicato civile, penale, amministrativo, contabile, tributario, alternativi – Giudicato amministrativo – Efficacia oggettiva – One shot temperato – Conseguenze

In virtù del principio del c.d. «one shot temperato» l'amministrazione, dopo un giudicato di annullamento da cui derivi il dovere o la facoltà di provvedere di nuovo, ha il potere di esaminare l'affare nella sua interezza, sollevando, una volta per sempre, tutte le questioni che ritenga rilevanti, non potendo successivamente tornare a decidere sfavorevolmente neppure in relazione a profili prima non esaminati. Tuttavia, tale principio non si estende ai tratti liberi dell'azione amministrativa lasciati impregiudicati dal giudicato. (5)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 15 settembre 2023, n. 8357; 28 dicembre 2022, n. 11453; 24 gennaio 2022, n. 449; 6 dicembre 2018, n. 6916; T.a.r. per la Campania, sez. V, 26 giugno 2023, n. 3844.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 15 settembre 2023, n. 8357.

(3) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. V, 26 giugno 2023, n. 3844.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 3 gennaio 2025, n. 36.

(5) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. II, 4 luglio 2024, n. 4109.

PROPRIETARIO INCOLPEVOLE E RESPONSABILITÀ DA INQUINAMENTO

Consiglio di Stato, sezione IV, 4 agosto 2025, n. 6885 – Pres. Neri, Est. Arrivi

Ambiente – Danno ambientale – Inquinamento – Proprietario – Responsabilità – Obbligo di bonifica – Esclusione

Il proprietario incolpevole, che non ha contribuito all'inquinamento del sito, è tenuto esclusivamente a segnalare alle autorità il superamento o il pericolo di superamento delle concentrazioni delle soglie di contaminazione e ad adottare le misure di prevenzione del danno ambientale, mentre ha la mera

facoltà di assumere in proprio le restanti iniziative di contrasto e riparazione del danno, onde mantenere il fondo libero dai pesi derivanti dall'eventuale attivazione d'ufficio delle autorità. Infatti, il proprietario rimane esposto al privilegio speciale e agli oneri reali sul fondo per il caso in cui, non essendo stato individuato il responsabile dell'inquinamento, le amministrazioni competenti realizzino d'ufficio le misure di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, rivalendosi poi delle spese sul proprietario, nei limiti del valore del fondo. Pertanto, non è configurabile alcuna responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata né, quindi, l'obbligo di bonificare il sito o di adottare le misure di messa in sicurezza di emergenza per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale all'inquinamento riscontrato. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 30 agosto 2024, n. 7313; 26 gennaio 2021, n. 780; sez. V, 9 luglio 2015, n. 3449; 19 marzo 2009, n. 161; Ad. plen., 25 settembre 2013, n. 21, ord.

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE: SILENZIO INADEMPIMENTO E PRIORITÀ DI TRATTAZIONE

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

Ambiente – V.i.a. – Obbligo di provvedere – Progetti PNIEC – PNNR – Energia elettrica ed energia in genere – Impianti eolici

Sussiste l'obbligo giuridico di provvedere sulle istanze di VIA dei progetti PNIEC, ancorché non prioritari e non sovvenzionati con il PNRR o con il fondo complementare. Diversamente opinando, si violerebbe la ratio di rafforzamento della transizione energetica, legalmente perseguita dal decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 13 dicembre 2024, n. 191, relegando i progetti PNIEC strategici, all'interno di un regime in cui l'inerzia dell'amministrazione è priva di conseguenze giuridiche. (1)

Ambiente – V.i.a. – Ordine di priorità – Concetto di maggiore valore di potenza – Superamento – Progetti non prioritari – Istruttoria – Energia elettrica ed energia in genere – Impianti eolici

Il decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 13 dicembre 2024, n. 191 ha delineato in maniera precisa l'ordine di priorità tra i progetti PNIEC, superando la genericità del precedente criterio di precedenza, basato sul concetto di «maggiore valore di potenza» installata o trasportata di un determinato impianto. I progetti non prioritari devono comunque essere posti in istruttoria, nei limiti della quota di loro pertinenza, ma non possono assumere precedenza sui prioritari solo perché presentati per primi. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 24 luglio 2025, n. 6616.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 6 dicembre 2024, n. 9791 e n. 9777; 4 dicembre 2024, n. 9737.

GIUDIZIO DISCREZIONALE IN TEMA DI INDIVIDUAZIONE DEL SITO DI INTERESSE NAZIONALE
Consiglio di Stato, sezione IV, 21 luglio 2025, n. 6430 – Pres. Carbone, Est. Spisani

Ambiente – Inquinamento – Sito di interesse nazionale – Individuazione – Presupposti – Giudizio discrezionale – Motivazione

L'individuazione di un'area nel sito di interesse nazionale (SIN) avviene sulla base di presupposti inerenti la pericolosità degli inquinanti presenti nonché sulla base dell'impatto ambientale in termini di rischio sanitario ed ecologico e richiede adeguata motivazione, trattandosi di apprezzamento discrezionale che non è sindacabile dal giudice amministrativo se non nei soli casi di esiti manifestamente illogici o contrari ai fatti accertati. (1)

In motivazione la sezione ha ricostruito la disciplina generale in materia di SIN precisando, tra l'altro, che l'inclusione di una data area all'interno di un SIN viene a costituire un vero e proprio vincolo ambientale del quale si deve tener conto, ad esempio, nel momento in cui si rilascia un permesso di costruire e ha, come conseguenza, l'accentramento in capo al Ministero dell'ambiente delle competenze per la bonifica stessa.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 2023 n. 1547; Cass. pen., sez. III, 2 febbraio 2018, n. 5075.

IN MATERIA DI INCLUSIONE DI UN TERRENO IN UN SIN E SULLA CORRELATIVA NECESSITÀ DI MOTIVAZIONE

Consiglio di Stato, sezione IV, 21 luglio 2025, n. 6417 – Pres. Carbone, Est. Gambato Spisani

Ambiente – Inquinamento – Sito d'interesse nazionale – Individuazione – Presupposti – Effetti

L'inclusione di un terreno nel sito di interesse nazionale (SIN) assorbe, costituendone un equivalente normativo, il presupposto indicato dall'art. 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, del "verificarsi di un evento potenzialmente in grado di contaminare il sito", che obbliga ad attivare le relative procedure di bonifica, avvenendo la sua individuazione, ai sensi del successivo art. 252, comma 1, sulla base di presupposti inerenti la pericolosità degli inquinanti presenti, nonché sulla base dell'impatto ambientale, in termini di rischio sanitario ed ecologico. Detta inclusione costituisce dunque un vero e proprio vincolo ambientale, del quale si deve tenere conto in sede di rilascio del permesso di costruire. (1)

Ambiente – Inquinamento – Sito d'interesse nazionale – Presupposti – Motivazione – Necessità

L'inclusione di un terreno in un sito d'interesse nazionale (SIN) non può essere arbitraria, essendo necessario individuare indizi di sufficiente gravità tali da far ritenere, secondo logica, che il terreno

stesso sia stato apprezzabilmente interessato dall'evento contaminante che ha giustificato l'istituzione del sito, e dar conto in motivazione del percorso logico seguito per arrivare a questo risultato. (2)

Il Consiglio di Stato, riformando sul punto la sentenza del T.a.r., ha ritenuto che nella fattispecie il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, oggetto di impugnativa, non fosse adeguatamente motivato, in quanto l'amministrazione si era basata sulle "analisi dirette di dettaglio ai fini della caratterizzazione del sito" successive all'inclusione, rappresentando le stesse una fase ulteriore della bonifica, da espletarsi quando si è già accertato che una data area sia stata interessata da un evento potenzialmente contaminante.

(1) Conformi: Cass. pen., sez. III 2 febbraio 2018 n.5075; T.r.g.a. Trento, sez. I, 20 novembre 2013 n. 382; T.a.r. per il Lazio, sez. I, 15 ottobre 2008 n.8920.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA FINALITÀ E SUL TERMINE DI EFFICACIA DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO AMBIENTALE
Consiglio di Stato, sezione IV, 23 giugno 2025, n. 5466 – Pres. Lopilato, Est. Loria

Ambiente – V.i.a. – Finalità – Salvaguardia ambiente – Progettualità – Effetti

Come evincibile dall'art. 5, comma 1, lett. b) e c), decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cd. codice dell'ambiente), la valutazione di impatto ambientale mira a stabilire, e conseguentemente a governare, in termini di soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di salvaguardia, gli effetti sull'ambiente di determinate progettualità, suscumbibili nel concetto di "impatto ambientale", che si identificano nella alterazione "qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa" che viene a prodursi sull'ambiente, laddove quest'ultimo a sua volta è identificato in un ampio contenitore, costituito dal "sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti". (1)

Ambiente – V.i.a. – Progettualità – Valutazione preventiva – Finalità – Tutela salute – Riproduzione ecosistema – Sviluppo economico – Sostenibilità

Anche in considerazione della sua matrice europea (cfr. art. 3, direttiva n. 85/337/CEE e successive modifiche apportate dalla direttiva n. 97/11/CE), il procedimento di valutazione di impatto ambientale mira ex ante a valutare gli effetti prodotti sull'ambiente da determinati interventi progettuali, al fine di proteggere la salute, migliorare la qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie, conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema, promuovere uno sviluppo economico sostenibile. (2)

Ambiente – V.i.a. – Giudizio sintetico – Comparazione interessi – Opzione zero – Funzione indirizzo politico amministrativo

La v.i.a. costituisce un giudizio sintetico globale di comparazione tra il sacrificio ambientale imposto e l'utilità socio economica procurata dall'opera medesima, tenendo conto anche delle alternative possibili e dei riflessi della c.d. opzione zero. La stessa non si sostanzia in un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, venendo con essa esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo, con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati. (3)

Ambiente – V.i.a. – Termine efficacia – Quinquennio – Termine minimo – Disciplina eurounitaria – Compatibilità

La previsione della durata di efficacia della v.i.a. di cui all'art. 25, comma 5, d.lgs. n. 152 del 2006 - riferita al termine minimo quinquennale che può essere graduato nel provvedimento in relazione alla tipologia di opere da realizzare e con la possibilità del soggetto interessato di presentare un'istanza documentata di proroga - non contrasta con alcuna disposizione eurounitaria, ma, è coerente con le previsioni della direttiva 2010/75/CE (applicabile alle discariche) e delle successive, da cui si evince l'attenzione riservata dal legislatore eurounitario sia all'adeguamento dei progetti e delle autorizzazioni alle "migliori tecniche disponibili" – necessariamente mutevoli nel tempo – sia in relazione all'evoluzione dei progetti. (4)

In motivazione la sentenza ha precisato che la Commissione europea si è espressa con la Comunicazione C 486/1 in GUE 3, 12, 2021 ad oggetto "Comunicazione della Commissione sull'applicazione della direttiva concernente la valutazione dell'impatto ambientale (direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE) alle modifiche e all'estensione dei progetti di cui all'allegato 1, punto 24 e all'allegato II, punto 13, lettera a), inclusi i principali concetti e principi a essi correlati". In tale documento di orientamento, la Commissione, alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha fornito chiarimenti alle autorità competenti e ai portatori di interessi sull'applicazione della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 con particolare riguardo al punto 24 dell'allegato I e il punto 13, lettera a), dell'allegato II, in materia di estensione di modifiche e di estensione di progetti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva VIA. In particolare, la Comunicazione, sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia (causa C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* e altri, C-121/11, *Pro-Braine* e altri), fissa i seguenti punti: a) la direttiva v.i.a. stabilisce obblighi procedurali relativi ai progetti pubblici e privati che rientrano nel suo ambito di applicazione e che possono avere un impatto ambientale significativo. Per tali progetti deve essere prevista un'autorizzazione, il cui rilascio è preceduto da una valutazione dell'impatto ambientale; b) l'esistenza di lavori o interventi fisici costituisce un prerequisito affinché un'attività si qualifichi come «progetto» ai sensi della direttiva v.i.a.; c) ai fini dell'applicazione della

direttiva v.i.a., le modifiche o le estensioni dei progetti esistenti presuppongono lavori o interventi di modifica della realtà fisica dei progetti originari; d) la direttiva v.i.a. non prevede una procedura unica di autorizzazione in tutti gli Stati membri e, in conformità del suo articolo 2, paragrafo 2, la v.i.a. «può essere integrata nelle procedure esistenti di autorizzazione dei progetti negli Stati membri ovvero, in mancanza di queste, in altre procedure o nelle procedure da stabilire per rispettare gli obiettivi della presente direttiva». Ciò posto la sentenza ha evidenziato che il progetto sottoposto a v.i.a. non era stato compiutamente realizzato nel termine di efficacia e pertanto, proprio secondo le indicazioni eurounitarie richiamate, alla luce degli importanti lavori da eseguirsi, di modifica del contesto dell'ambiente della discarica, la valutazione di impatto ambientale doveva essere rinnovata, non potendo ritenersi il conferimento dei rifiuti coincidente con la realizzazione del progetto di discarica, sicché, essendo la v.i.a. scaduta (e non essendo stata prorogata), i lotti successivi dovevano essere nuovamente autorizzati, previa valutazione di impatto ambientale, da svolgersi secondo le migliori tecnologia disponibili, richiamate dalle direttive susseguite nel tempo.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 7 settembre 2020, n. 5379; sez. IV, 17 settembre 2013, n. 4611; 24 gennaio 2013, n. 468.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 7 settembre 2020, n. 5379.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 23 luglio 2018, n. 4484; sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 1240; sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

V.I.A. ED ESCLUSIONE DEL SILENZIO-ASSENSO ORIZZONTALE SU ATTO DI CONCERTO DEL MINISTERO DELLA CULTURA

T.a.r. per il Lazio, sezione III, 23 giugno 2025, n. 12331 – Pres. Stanizzi, Est. Savi

Ambiente – V.I.A. – Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Soprintendenza – Ministero della cultura – Silenzio assenso orizzontale – Esclusione

Al concerto del Ministero della cultura previsto dalla disciplina in materia di V.I.A. di cui all'articolo 25 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente) non è applicabile il silenzio-assenso orizzontale di cui all'art. 17-bis della legge 8 agosto 1990, n. 241, trattandosi di procedimento in cui le disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi.
(1)

In motivazione, la sezione ha precisato che dal tenore della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, si ricava che il procedimento di V.I.A. postula l'esigenza di una valutazione appropriata da trasfondere in

una decisione motivata - che espressamente contempra gli effetti del progetto sul patrimonio culturale e sul paesaggio – di cui devono essere prontamente informati il pubblico e le autorità interessate dal progetto. Tale circostanza osta, ai sensi dell'art. 17-bis, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, a che sugli atti che intervengono nella fase decisoria del procedimento, quale il concerto del Ministero della cultura, possa applicarsi il silenzio-assenso orizzontale.

(1) Conformi: T.a.r. per il Lazio, Roma, sez. II-ter, 7 novembre 2024, n. 19686; T.a.r. per la Sardegna, sez. I, 1° ottobre 2024, n. 671.

Difformi: T.a.r. per la Puglia, sez. II, 22 aprile 2024, n. 500; 11 dicembre 2023, n. 1429.

AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE: ANNULLAMENTO D'UFFICIO A CAUSA DELLA FALSA RAPPRESENTAZIONE DELLO STATO DEI LUOGHI

Consiglio di Stato, sezione IV, 4 giugno 2025, n. 4859 – Pres. Martino, Est. Santise

Ambiente – Autorizzazione integrata ambientale – Valutazione impatto ambientale – Atto amministrativo – Autotutela – Falsa rappresentazione dello stato dei luoghi

E' legittimo il provvedimento di annullamento d'ufficio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e della valutazione di impatto ambientale (VIA) per un impianto di trattamento di rifiuti sanitari, qualora il privato abbia rappresentato uno stato dei luoghi diverso da quello reale (nella specie, per la presenza, nelle vicinanze dell'impianto, di insediamenti abitativi e di siti sensibili), dovendo peraltro accordarsi prevalenza alla tutela del diritto alla salute e dell'ambiente rispetto alle esigenze della produzione e dello smaltimento dei rifiuti. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

LE MODIFICHE PER SILENTIUM AGLI IMPIANTI MUNITI DI AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE: LA PAROLA ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE

T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione I, ordinanza 3 giugno 2025, n. 506 – Pres. Gabbricci, Est. Fede

Ambiente – Autorizzazione integrata ambientale – Modifiche sostanziali – Silenzio assenso – Contrasto con la disciplina europea – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Va rimessa alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale: «Se l'art. 20, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE deve essere interpretato nel senso che esso osti a una disciplina interna (come quella vigente in Italia ai sensi dell'art. 29 nonies, comma 1, d.lgs. 152/2006) la quale preveda che, a seguito della comunicazione con cui il gestore informa l'autorità competente che intende apportare una modifica alla propria installazione, da lui qualificata non sostanziale, decorso un termine di sessanta giorni, nel silenzio dell'autorità competente, la modifica

sia comunque tacitamente autorizzata, anche qualora risultasse in seguito trattarsi di una modifica sostanziale». (1)

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 58 del 26 giugno 2025.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA REVOCA DELL'AUTORIZZAZIONE UNICA AMBIENTALE IN APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE

Consiglio di Stato, sezione IV, 30 maggio 2025, n. 4721 – Pres. Neri, Est. Santise

Ambiente – Autorizzazione unica ambientale – Inosservanza prescrizioni – Revoca – Principio precauzione

È legittima la revoca dell'autorizzazione unica ambientale per l'esercizio di un impianto di rifiuti adottata a fronte dell'incontestata sussistenza delle violazioni delle prescrizioni, unitamente al disagio manifestato dalla popolazione e riscontrato dall'amministrazione nell'eccesso di emissioni, laddove detti inadempimenti abbiano determinato un pericolo alla salute e all'ambiente che può essere anche solo potenziale, in considerazione del valore degli interessi e dei beni tutelati che, anche alla luce del principio di precauzione, legittimano un'anticipazione delle soglie di tutela. (1)

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che nella fattispecie de qua la pacifica violazione delle prescrizioni, unitamente al disagio manifestato dalla popolazione e riscontrato dall'amministrazione nell'eccesso di emissioni, giustificasse ampiamente il provvedimento di revoca dell'A.U.A. impugnato. Quanto al principio di precauzione ex multis: Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2024, n. 1568, con richiamo a C.G.A., sez. giur., 3 settembre 2015, n. 581 e a Cons. Stato, sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6250, secondo cui il principio di precauzione consente di adottare, sulla base di conoscenze scientifiche ancora lacunose, misure di protezione che possono andare a ledere posizioni giuridiche soggettive, sia pure nel rispetto del principio di proporzionalità inteso nella sua triplice dimensione di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto; detto principio non può legittimare un'interpretazione delle disposizioni normative, tecniche ed amministrative vigenti in un dato settore che ne dilati il senso fino a ricomprensivi vicende non significativamente pregiudizievoli; Cons. Stato, sez. IV, 16 novembre 2023, n. 9852, secondo cui mentre la prevenzione può entrare in gioco solo a fronte di "rischi certi", ossia in presenza "di rischi scientificamente accertati e dimostrabili, ovverosia in presenza di rischi noti, misurabili e controllabili", la precauzione, al contrario, trova il proprio campo di applicazione allorché un determinato rischio risulti ancora caratterizzato da margini più o meno ampi di incertezza scientifica circa le sue cause o i suoi effetti. Ne deriva che al concetto di precauzione è connaturata una intrinseca funzione di anticipazione della soglia di intervento dell'azione preventiva; Cons. Stato, sez. VI, 09 maggio 2023, n. 4647, secondo cui Il principio di precauzione costituisce uno dei capisaldi della politica ambientale dell'Unione Europea ed è attualmente menzionato, ma non definito, nell'art. 191, par. 2, TFUE. Tale principio non conduce automaticamente a

vietare ogni attività che, in via di mera ipotesi soggettiva e non suffragata da alcuna evidenza scientifica, si assuma foriera di eventuali rischi per la salute, privi di ogni riscontro oggettivo e verificabile. Il principio di precauzione richiede, piuttosto e in primo luogo, una seria e prudentiale valutazione, alla stregua dell'attuale stato delle conoscenze scientifiche disponibili, dell'attività che potrebbe ipoteticamente presentare dei rischi.

Ambiente – Autorizzazione unica ambientale – Revoca – Tutela ambientale – Violazioni prescrizioni edilizie e paesaggistiche

Sebbene l'art. 208 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, consenta l'adozione di provvedimenti sanzionatori in presenza di violazioni di prescrizioni di carattere ambientale dell'autorizzazione unica ambientale, rilevano comunque le eventuali problematiche di carattere edilizio o paesaggistico che siano idonee ad incidere su profili relativi alla tutela dell'ambiente. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 18 febbraio 2025, n. 1338, secondo cui il principio di precauzione, codificato all'art. 301 del d.lgs. n. 152 del 2006, legittima l'autorità competente a revocare un'autorizzazione allo scarico dei reflui domestici qualora vi siano rischi potenziali per la salute e l'ambiente, anche se tali rischi non siano certi o definiti.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE, FEDELE RAPPRESENTAZIONE DELLO STATO DEI LUOGHI E V.I.A. "POSTUMA"

T.a.r. per la Campania, sezione V, 7 aprile 2025, n. 2861 – Pres. Abbruzzese, Est. Di Vita

Ambiente – Valutazione di impatto ambientale – V.i.a. – Fedele rappresentazione dello stato dei luoghi – Effetti derivanti dalla realizzazione del progetto sui fattori ambientali

La valutazione di impatto ambientale presuppone la fedele rappresentazione da parte del richiedente che fotografi lo stato dei luoghi prima della progettata trasformazione, al fine di consentire all'amministrazione di valutare adeguatamente gli effetti significativi derivanti dalla realizzazione e dall'esercizio del progetto sui fattori ambientali. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che l'avvenuta realizzazione del progetto prima della definizione del procedimento di v.i.a., unitamente alla infedele rappresentazione dello stato di fatto e di progetto, preclude una genuina indagine in ordine agli effetti significativi sull'ambiente e non consente lo svolgimento della v.i.a..

Ambiente – Valutazione di impatto ambientale – V.i.a. postuma patologica – V.i.a. postuma fisiologica – Differenza

In materia di valutazione di impatto ambientale "postuma" di cui all'articolo 29, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, può distinguersi tra v.i.a. postuma "patologica" e v.i.a. postuma "fisiologica":

la prima riguarda i casi di realizzazione di un progetto senza la previa valutazione ambientale, pur essendo questa prescritta dalla legge applicabile ratione temporis, la seconda attiene, viceversa, ai casi in cui il progetto è stato realizzato nella vigenza di un contesto normativo che non imponeva lo svolgimento della v.i.a. che, tuttavia, è poi richiesta in caso di modifica dell'opera o di rinnovo del relativo titolo autorizzativo. (2)

Sulla differenza tra v.i.a. "postuma" patologica e fisiologica la sezione ha richiamato la nota del Ministero della transizione ecologica – direzione generale valutazioni ambientali prot. n. 43387 del 4 aprile 2022. Sulle preesistenze si veda Cons. Stato, sez. IV, 21 marzo 2025, n. 2358.

Ambiente – Valutazione di impatto ambientale – V.i.a. postuma – Presupposto – Lavori e attività già in essere – Inizio di nuove attività – Esclusione

La valutazione di impatto ambientale "postuma" di cui all'articolo 29, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 consente di portare a conclusione una fase già avviata, realizzando il bilanciamento di interessi rispetto a quella parte dell'intervento che ha già determinato una modifica sull'ambiente: esso non può trovare applicazione in caso di inizio di nuove attività. (3)

In motivazione la sezione ha evidenziato che l'istituto della prosecuzione dei lavori o dell'attività in corso del procedimento di v.i.a. "postuma" assume natura doppiamente eccezionale: in primo luogo, è già eccezionale la possibilità di ottenere la valutazione di impatto ambientale di un progetto successivamente all'avvio della realizzazione del progetto stesso, poiché tale valutazione è, invece, fisiologicamente propedeutica a tale avvio, configurandosi come una ulteriore ipotesi di eccezione al sistema quella per cui, in corso di ottenimento della v.i.a. "postuma", sia consentito al richiedente di proseguire nello svolgimento dei lavori o delle attività già intraprese.

Ambiente – Valutazione di impatto ambientale – V.i.a. postuma – Esclusione – Carenza di titoli abilitativi per la realizzazione del progetto

L'istituto della valutazione di impatto ambientale "postuma" di cui all'articolo 29, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 non può sanare la carenza dei titoli abilitativi eventualmente necessari per la realizzazione di un progetto, in quanto non assegna all'amministrazione preposta alla tutela dell'ambiente alcun potere di sostituzione delle autorizzazioni che siano di competenza di altre amministrazioni. (4)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 21 marzo 2025, n. 2358; T.a.r. per la Sardegna, sez. I, 28 marzo 2024, n. 239.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

VALUTAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE: ACCERTAMENTO POSTUMO E IMPIANTI INDUSTRIALI PREESISTENTI

Consiglio di Stato, sezione IV, 21 marzo 2025, n. 2358 – Pres. Neri, Est. Conforti

Ambiente – v.i.a. – Natura – Finalità – Funzione

La v.i.a. costituisce un procedimento finalizzato a valutare la compatibilità ambientale naturalmente preventivo e avente ad oggetto il progetto di un'opera ancora da realizzare e, pertanto, pienamente modificabile in vista del conseguimento dei risultati prefissi dalla disciplina ambientale. (1)

Ambiente – v.i.a. – Giudizio di compatibilità ambientale postumo – Impianto preesistente – Ammissibilità – Condizioni

Nel caso di valutazione di compatibilità ambientale postuma, ossia a progetto già compiutamente realizzato, e ad opera dunque esistente, deve necessariamente raggiungersi l'effetto utile della direttiva n. 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, ossia, la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati sia comunque raggiunto, senza tuttavia rimettere in discussione, nella loro interezza, le localizzazioni di tutte le opere e le attività ab antiquo esistenti. (2)

Sul punto evidenzia la sezione come non tenere conto delle opere già esistenti sarebbe contrario al ragionevole bilanciamento che deve esistere tra l'interesse alla tutela ambientale ed il mantenimento della localizzazione storica di impianti e attività, il cui azzeramento sarebbe l'effetto possibile di un'applicazione retroattiva degli standards di valutazione divenuti obbligatori per tutti i progetti successivi al 3 luglio 1988. Con riferimento ad un impianto preesistente all'introduzione della direttiva, la v.i.a. si impone allorché si debba procedere al rinnovo dell'autorizzazione o al suo ripristino a seguito dell'avvenuta revoca a causa di irregolarità dell'impianto e ciò anche in assenza del compimento di opere o lavori di sorta e dunque con riferimento agli impianti esistenti. Nel caso in cui un impianto preesistente divenga oggetto di ulteriori lavori o attività, la v.i.a. dovrà essere nondimeno recuperata rispetto a tali lavori nella fase del rilascio dell'autorizzazione o anche in sede di rinnovo della stessa.

(1) Non si rivengono precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Corte cost., 26 marzo 2010 n. 120; n. 209 del 2011; Corte giust. UE, sez. I, 17 marzo 2011, in causa C-275/09.

INCOMPETENZA DEL COMUNE A PROIBIRE L'ACCENSIONE DI FUOCHI D'ARTIFICIO CON PREVISIONE REGOLAMENTARE

Ambiente – Inquinamento – Armi e materie esplodenti – Divieto di accensione di fuochi d'artificio – Competenza esclusiva dello Stato – Parallelismo tra competenza legislativa e regolamentare – Potestà regolamentare del comune – Esclusione

È illegittima la previsione regolamentare adottata dal comune recante divieto di accendere fuochi d'artificio di ogni tipologia nel periodo compreso tra il 1° ottobre e il 31 marzo, trattandosi di disposizione riconducibile alle materie della disciplina degli esplosivi e dell'ambiente di cui all'articolo 117, lettere d) ed s) della Costituzione, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, con la conseguenza che, in base al principio del parallelismo tra competenza legislativa e regolamentare di cui all'articolo 117, comma 6, della Costituzione, la potestà regolamentare in tali materie spetta allo Stato, salva la facoltà di delega alle regioni, ma non ai comuni. (1)

In motivazione la sezione ha rilevato che il potere regolamentare del Comune in subjecta materia non può desumersi: i) dall'articolo 3-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che si limita a stabilire che la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private; ii) dall'articolo 7 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 che limita il potere regolamentare del comune ad alcune materie (organizzazione e funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni) escludendo, quindi, una potestà regolamentare generale; iii) dall'articolo 50, commi 5 e 7-ter del decreto legislativo n. 267 del 2000 che prevede un potere extra ordinem del sindaco, quale rappresentante della comunità locale in relazione a situazioni con rilevanza esclusivamente locale e non estese in un'area più vasta (nella specie, per la situazione di inquinamento della pianura padana).

Ambiente – Inquinamento – Armi e materie esplodenti – Divieto di accensione di fuochi d'artificio – Potestà regolamentare del comune – Esclusione – Unione europea – Libertà di stabilimento, di prestazione, di servizi – Iniziativa economica privata

È illegittima la previsione regolamentare adottata dal comune recante divieto di accendere fuochi d'artificio di ogni tipologia nel periodo compreso tra il 1° ottobre e il 31 marzo per contrasto con il decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 123 recante attuazione della direttiva 2013/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013 (concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di articoli pirotecnici) in quanto volta a limitare l'utilizzo degli articoli pirotecnici mediante una disciplina più restrittiva rispetto a quella prevista dallo Stato, ad incidere in misura rilevante sulla libera circolazione degli articoli pirotecnici e a limitare l'esercizio dell'iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione. (2)

L'art. 4 della direttiva 2013/29/UE prevede, al paragrafo 1, che «Gli Stati membri non vietano, limitano od ostacolano la messa a disposizione sul mercato di articoli pirotecnici

che soddisfano i requisiti della presente direttiva» e, al paragrafo 4, che «Gli Stati membri non ostacolano la libera circolazione e l'uso di articoli pirotecnici fabbricati a fini di ricerca, sviluppo e prova e che non siano conformi alla presente direttiva, a patto che un'evidente indicazione grafica indichi chiaramente la loro non conformità e non disponibilità a fini diversi da ricerca, sviluppo e prova».

Ambiente – Inquinamento – Divieto di accensione di fuochi d'artificio – Competenza esclusiva dello Stato – Parallelismo tra competenza legislativa e regolamentare – Potestà regolamentare del comune – Esclusione – Misure per intervenire sulle sorgenti di emissione con impatto negativo sulla qualità dell'aria

Il comune non può intervenire con proprio regolamento a disciplinare le sorgenti di emissione aventi un impatto negativo sulla qualità dell'aria (nella specie, mediante divieto assoluto di accensione di fuochi di artificio nel periodo compreso tra il 1° ottobre e il 31 marzo), in quanto la tutela della qualità dell'aria afferisce alla materia dell'ambiente che, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera s) e del comma 6, Cost. rientra nella competenza esclusiva dello Stato sia legislativa sia regolamentare e, inoltre, in base al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, spetta alle regioni adottare un piano recante le misure necessarie per intervenire sulle sorgenti di emissione aventi un impatto negativo sulla qualità dell'aria; la necessità di raggiungere gli obiettivi di riduzione dell'inquinamento non consente di sovvertire il quadro delle fonti. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 18 marzo 2025, n. 2231; T.a.r. per la Lombardia, sez. IV, 21 settembre 2022, n. 2034.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 18 marzo 2025, n. 2231; T.a.r. per la Lombardia, sez. IV, 21 settembre 2022, n. 2034.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 18 marzo 2025, n. 2231; T.a.r. per la Lombardia, sez. IV, 21 settembre 2022, n. 2034.

Difformi: T.a.r. per la Lombardia, sez. III, 21 dicembre 2021, n. 2857, secondo cui è legittimo il regolamento per la qualità dell'aria adottato dal comune di Milano che prevede la realizzazione di infrastrutture di ricarica elettrica presso impianti di distribuzione di carburante, trattandosi di attività riconducibile al potere previsto dall'art. 50 del decreto legislativo n. 267 del 2000 al fine di ovviare al costante, fisiologico e strutturale superamento dei limiti normativi di particelle inquinanti nell'ambito del territorio del comune di Milano.

SUL SILENZIO IN MATERIA DI AUTORIZZAZIONE UNICA AMBIENTALE

T.a.r. per la Sicilia, sezione II, 6 marzo 2025, n. 507 – Pres. Cabrini, Est. Giallombardo

Ambiente – Autorizzazione unica – Ricorso avverso il silenzio – Inammissibilità – Potere sostitutivo statale

È inammissibile il ricorso avverso il silenzio serbato dall'amministrazione su un'istanza di autorizzazione unica ex art. 208, d.lgs. n. 152/2006, laddove l'azione giurisdizionale non sia stata preceduta dall'attivazione dello speciale potere sostitutivo statale di cui all'art. 5, d.lgs. n. 112/1998. Tale potere non può essere surrogato dall'esercizio del potere sostitutivo previsto in generale dalla legge regionale sul procedimento amministrativo, tenuto conto: del tenore letterale dell'art. 208, comma 10, d.lgs. n. 152/2006, che rinvia al potere sostitutivo statale; delle caratteristiche strutturali dei rimedi in questione, posta la diversa natura dei soggetti chiamati a esercitare il potere sostitutivo de quo (il Presidente del Consiglio dei ministri e il Consiglio dei ministri) e quello previsto in generale dalla legge sul procedimento amministrativo (il dirigente della struttura o, in mancanza, il funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione); dell'assenza di una specifica norma regionale in materia. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, sez. II, 21 gennaio 2025, n. 143; 20 maggio 2022, n. 1651; T.a.r. per il Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 11 marzo 2010, n. 170.

SULLA RESPONSABILITÀ IN MATERIA AMBIENTALE NELLE SOCIETÀ DI CAPITALI E SUI PRESUPPOSTI PER LA CONFIGURABILITÀ DELLA RESPONSABILITÀ IN CAPO AGLI AMMINISTRATORI

Consiglio di Stato, sezione IV, 5 marzo 2025, n 1882 – Pres. Neri, Est. Furno

Ambiente – Danno ambientale – Misure di ripristino – Società di capitali – Legittimazione passiva

In linea di principio, non può ammettersi un'estensione automatica dei doveri in materia ambientale gravanti sulla persona giuridica anche alle persone fisiche che in essa hanno rivestito e svolto funzioni decisorie di amministrazione. In virtù del rapporto di immedesimazione organica, che lega l'amministratore di una società di capitali, avente autonoma personalità giuridica, alla medesima società, il destinatario dell'obbligo di messa in sicurezza va individuato nell'ente medesimo, salvo che l'amministratore abbia agito di propria ed esclusiva iniziativa ed in contrasto con gli interessi della società, ovvero abbia contribuito con il proprio anomalo comportamento ad aggravare (o male prevenire) il rischio di inquinamento, agendo quale inquinatore diretto. (1)

Quanto al rapporto di immedesimazione organica cfr. Cass. civ., sez. un., 20 gennaio 2017, n. 1545.

Ambiente – Danno ambientale – Misure di ripristino – Società a responsabilità limitata – Legittimazione passiva

Nelle società a responsabilità limitata per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio ai sensi dell'art. 2462 c.c.. Pertanto l'esistenza di un mero rapporto di immedesimazione organica, che lega gli amministratori alla società, e che consente alla seconda di operare nel mondo giuridico attraverso i primi, non può implicare, in via automatica, una concorrente responsabilità degli amministratori per tutti gli illeciti posti in essere dalla società, pena il dissolvimento stesso del

particolare regime di separazione patrimoniale in cui il concetto stesso di persona giuridica si risolve. Pertanto in linea generale la legittimazione passiva relativamente alle misure di ripristino in materia ambientale, salva la ricorrenza di ipotesi eccezionali, grava sulla società e non sugli amministratori. (2)

Ambiente – Danno ambientale – Misure di ripristino – Società di capitali – Concorrente responsabilità amministratori – Presupposti – Onere probatorio

Anche con riferimento ai doveri ambientali, affinché si possa ipotizzare una concorrente responsabilità degli amministratori della società proprietaria del sito, l'amministrazione pubblica deve compiere uno sforzo probatorio aggiuntivo e ulteriore, diretto a dimostrare che la condotta delle persone fisiche amministratrici abbia aggiunto un sovrappiù di efficienza causale, tale da aggravare (o male prevenire) il rischio di inquinamento, oltre che l'imputabilità di tale anomalo contegno quanto meno alla colpa del singolo amministratore. (3)

In generale, quanto alla ricorrenza dei presupposti per l'affermazione della responsabilità degli amministratori: Cass. civ., sez. I, 3 aprile 2007, n. 8359, 3 dicembre 2002, n. 17110, 27 giugno 1998, n. 6364.

Ambiente – Abbandono rifiuti – Responsabilità solidale amministratori – Presupposti

La circostanza che in materia ambientale la responsabilità gravi sulla società di capitali e non sugli amministratori si evince anche dall'art. 192, comma 4, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, (c.d. t.u. ambiente) che, pur nel quadro della diversa fattispecie relativa al divieto di abbandono di rifiuti, dopo aver disciplinato al comma 3 gli obblighi di rimozione e di ripristino a carico del soggetto responsabile, prende espressamente in considerazione la posizione degli amministratori di persone giuridiche, responsabili dell'abbandono, e della società, prevedendo la correlativa responsabilità solidale, rinviando alle previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni. Detto disposto si riferisce infatti a comportamenti, per così dire, ultra vires degli amministratori, rispetto ai quali non opera il normale regime dell'immedesimazione organica, come evincibile dal fatto che il legislatore è dovuto intervenire con una disposizione espressa al fine di estendere, in via solidale, anche alla persona giuridica le conseguenze patrimoniali delle condotte degli amministratori. (4)

Ambiente – Abbandono rifiuti – Responsabilità patrimoniale – Legittimazione passiva – Responsabilità penale – Persone fisiche

In caso di inosservanza dell'obblighi relativi alla gestione dei rifiuti, la società risponde sotto il profilo patrimoniale, mentre, solo con riferimento alla responsabilità penale (rispetto al quale ovviamente viene in rilievo il principio della personalità della responsabilità penale di cui all'art. 27 Cost.) essa grava su colui che ha poteri di gestione dell'ente al momento consumativo del reato. A ciò fa eccezione il caso di macroscopico uso distorto dello schema societario che, con riferimento ai soci, prende, come è noto, il nome di "abuso dello schermo della personalità giuridica". (5)

Ambiente – Danno ambientale – Società di capitali – Responsabilità – Abuso personalità giuridica – Rimedi

Anche in materia ambientale è configurabile la responsabilità degli amministratori laddove si sia in presenza di un “abuso della personalità giuridica” (c.d. “piercing the corporate veil” ossia “perforamento del velo societario”), che implica l’abuso dei diritti nascenti dalle norme (rectius del regime normativo) che la legge riassume nel concetto di persona giuridica. Infatti il rimedio contro gli abusi della personalità giuridica va identificato nel superamento da parte del giudice dello schermo della personalità giuridica, con l’imputazione degli atti o delle condotte illecite direttamente a coloro che si sono avvalsi strumentalmente di tale istituto. (6)

Ambiente – Danno ambientale – Responsabilità – Efficienza causale – Posizione di garanzia – Illecito permanente – Interruzione nesso causale

Ai sensi degli artt. 40 e 41 c.p., applicabili sia pure con alcuni adattamenti relativi allo standard probatorio, all’accertamento del rapporto di causalità relativo all’illecito civile e all’illecito ambientale, il subentrare di una successiva posizione di garanzia elide la rilevanza causale del precedente contributo solo quando integra una condotta di per sé idonea a provocare l’evento, mentre nei casi di illecito permanente in materia ambientale ricorre un unico evento di danno che ciascun soggetto garante, con la propria condotta inerte, concorre ad aggravare e per il quale, dunque, in base all’art. 2055, c.c. dovrà essere chiamato a risponderne. Una interruzione del nesso causale è, di contro, configurabile solo quando la condotta successiva crea un rischio nuovo e molto diverso rispetto a quello originario attivato dalla condotta iniziale del primo garante. (7)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(6) Conformi: Sulla seconda parte della massima: Cass. civ., 3 novembre 2021, n. 31319.

(7) Conformi: quanto alla prima parte della massima: Cass. civ., sez. III, 16 ottobre 2007, n. 21619.

AUTORIZZAZIONE UNICA PER IMPIANTI EOLICI: PARERI DISCORDANTI NELLA CONFERENZA DI SERVIZI

Ambiente – Autorizzazione unica – Impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili – Atto amministrativo – Conferenza di servizi – Pareri favorevoli – Pareri sfavorevoli – Motivazione

È illegittimo il provvedimento di autorizzazione unica alla realizzazione ed esercizio di un impianto eolico ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 qualora non siano state esplicitate le ragioni per le quali i pareri contrari della Soprintendenza e dell'unione dei comuni in ordine alla tutela del paesaggio e alla conformità agli strumenti di pianificazione siano stati ritenuti recessivi rispetto ai pareri di altre amministrazioni preposte alla tutela di interessi più settoriali che esprimono le proprie determinazioni da un angolo prospettico meno ampio rispetto alla tipologia di opera. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che: I) il mero richiamo alla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 4 del 3 dicembre 2018 in materia di attuazione della conferenza di servizi non vale a rendere manifesto il motivo per cui le plurime argomentazioni contenute nel parere della soprintendenza e in quello dell'unione dei comuni siano state ritenute recessive in relazione al caso concreto, poiché non sono state esaminate le circostanze che hanno fatto propendere per il superamento delle criticità rilevate delle amministrazioni competenti; II) non è sufficiente il mero riferimento ad un precedente procedimento di installazione di impianto energetico da fonti rinnovabili ricadente nel medesimo territorio regionale, qualora non siano chiariti i profili di somiglianza con la fattispecie esaminata.

Ambiente – Autorizzazione unica – Impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili – Atto amministrativo – Conferenza di servizi – Pareri favorevoli – Pareri sfavorevoli – Motivazione

La previsione contenuta nell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 secondo cui l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico, non toglie rilevanza agli oneri di fornire una motivazione adeguata e di effettuare una istruttoria completa nel caso in cui siano state formalizzate, in conferenza di servizi e/o con appositi atti, argomentate obiezioni da parte delle amministrazioni locali, nel senso della non conformità del progetto da autorizzare agli strumenti urbanistici di pianificazione. (2)

(1) Conformi: in parte: T.a.r. per la Campania, sez. V, 30 gennaio 2025, n. 812 (secondo cui è illegittimo il provvedimento di autorizzazione unica di cui all'art. 208 del codice dell'ambiente per nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti qualora difetti ogni riferimento ai contenuti dei pareri negativi resi dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi di cui al comma 3 e non siano spiegate le ragioni della prevalenza riconosciuta ai pareri favorevoli).

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUL PERFEZIONAMENTO DEL P.A.U.R. E SULLA PROPOSTA DI VINCOLO PAESAGGISTICO INTERVENUTO NELLE MORE

Consiglio di Stato, sezione IV, 10 febbraio 2025, n. 1071 – Pres. Mastrandrea, Est. Rotondo

Ambiente – P.A.U.R. – Procedimento unitario – Autonomia titoli autorizzatori

Il procedimento scandito dall'art. 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente), ha ad oggetto il rilascio di tutte le autorizzazioni necessarie non solo alla realizzazione, bensì anche all'esercizio del progetto stesso, configurando pertanto un procedimento "unico" che permette al proponente di ottenere il provvedimento finale che gli consenta, a seguito della sua adozione, di realizzare il progetto e porre in esercizio l'opera senza dover acquisire più alcun ulteriore titolo. Il P.A.U.R. peraltro non comporta un assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera e non sostituisce i diversi provvedimenti, emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che mantengono la loro autonomia formale, bensì li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi.

(1)

Ambiente – P.A.U.R. – Presupposti – Proposta vincolo paesaggistico – Misure salvaguardia – Applicabilità

La circostanza che sia conclusa la conferenza di servizi ex art. 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente), con il rilascio della V.I.A., non comporta il rilascio del P.A.U.R. Infatti affinché la conferenza di servizi possa valere come provvedimento autorizzatorio unico regionale, deve concludersi con una determinazione motivata che deve recare in allegato non solo la relazione finale della conferenza di servizi e il provvedimento di V.I.A. ma anche le autorizzazioni e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Pertanto, ove nelle more del rilascio del P.A.U.R., comprensivo dell'A.I.A., sia intervenuta una proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area interessata dall'intervento, devono applicarsi le misure di salvaguardia di cui all'art. 139, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio), con conseguente immodificabilità dell'area oggetto di protezione, ai sensi dell'art. 146, comma 1 del citato decreto legislativo. Pertanto, a decorrere dalla data di adozione della proposta, e fino all'emanazione dell'eventuale decreto, l'amministrazione è obbligata a sospendere ogni determinazione in ordine ai progetti che risultino in contrasto con le relative previsioni, operando immediatamente il principio di "doppia conformità" strumentale, dovendo ogni intervento risultare conforme agli strumenti vigenti e alle previsioni medio tempore adottate.

(2)

Il Consiglio di Stato, con la sentenza in esame, nel confermare la sentenza del T.a.r. per il Lazio, sez. V, 22 maggio 2024, n. 10356, ha pertanto acclarato la illegittimità dell'A.I.A. e del P.A.U.R. per avere omesso di considerare gli effetti della proposta di vincolo ambientale

intervenuta nelle more sul progetto oggetto di approvazione.

Ambiente – Atti autorizzatori – Impianti rifiuti – Legittimazione e interesse ad agire – Comune viciniore – Presupposti

Deve essere riconosciuta la legittimazione e l'interesse ad agire avverso gli atti autorizzatori di un impianto di trattamento di rifiuti anche al comune limitrofo, quale ente esponenziale della collettività stanziata sul proprio territorio e portatore in via continuativa degli interessi diffusi radicati sul proprio territorio, non essendo al riguardo necessaria la prova di una concreta pericolosità dell'impianto, stante la sufficienza della prospettazione delle temute ripercussioni su un territorio comunale collocato nelle vicinanze, e comunque non a distanza, dell'opera da realizzare. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 11 giugno 2024, n. 5241; 10 settembre 2021, n. 6245; 2 settembre 2021, n. 6195, Corte cost., 14 novembre 2018, n. 198.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254; 16 settembre 2011, n. 5193.

AUTORIZZAZIONE UNICA PER NUOVI IMPIANTI DI SMALTIMENTO E DI RECUPERO DEI RIFIUTI: BILANCIAMENTO TRA PARERI DISCORDANTI NELLA CONFERENZA DI SERVIZI

T.a.r. per la Campania, sezione V, 30 gennaio 2025, n. 812 – Pres. Abbruzzese, Est. Soricelli

Ambiente – Autorizzazione unica – Rifiuti – Impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti – Atto amministrativo – Conferenza di servizi – Pareri favorevoli – Pareri sfavorevoli – Bilanciamento – Motivazione

È illegittimo il provvedimento di autorizzazione unica di cui all'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente) per nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti qualora difetti ogni riferimento ai contenuti dei pareri negativi resi dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi di cui al comma 3 e non siano spiegate le ragioni della prevalenza riconosciuta ai pareri favorevoli. Difatti, in presenza di pareri discordanti resi nella conferenza di servizi, l'amministrazione procedente è tenuta ad operare il bilanciamento tra quelli negativi e quelli positivi, stabilendo a quali dare la prevalenza, fermo restando che, in caso di rilascio dell'autorizzazione, la prevalenza dei pareri favorevoli può considerarsi in re ipsa solo se, in sede di valutazione dei pareri negativi, le ragioni poste a fondamento di tali pareri risultino non fondate. (1)

Ambiente – Autorizzazione unica – Rifiuti – Impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti – Atto amministrativo – Conferenza di servizi – Dissenso delle amministrazioni partecipanti – Giustizia amministrativa – Legittimazione al ricorso

In caso di impugnazione dell'autorizzazione unica per nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti ai sensi dell'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente),

sussiste la legittimazione al ricorso degli enti partecipanti alla conferenza di servizi titolari di interessi sensibili, tra cui rientrano quelli in materia urbanistico – paesaggistica, che abbiano espresso formale e motivato dissenso rispetto alla determinazione finale. (2)

Ambiente – Autorizzazione unica – Rifiuti – Impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti – Atto amministrativo – Conferenza di servizi – Dissenso delle amministrazioni partecipanti – Giustizia amministrativa – Legittimazione al ricorso

La legittimazione ad agire degli enti partecipanti alla conferenza di servizi nel procedimento di autorizzazione unica di cui all'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente) per nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti non è esclusa dalla mancata opposizione espressa nella conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 14 quinquies, della legge 7 agosto 1990, n. 241, in quanto il mancato esercizio di questa facoltà non preclude la tutela giurisdizionale. (3)

Ambiente – Autorizzazione unica – Rifiuti – Impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti – Giustizia amministrativa – Legittimazione al ricorso – Vicinitas – Interesse a ricorrere – Immagine – Reputazione

La realizzazione di un impianto di smaltimento di rifiuti speciali in posizione prossima a una concessione di acque minerali può determinare una lesione degli interessi del titolare di essa, quantomeno sotto il profilo dell'immagine e della reputazione dell'operatore economico, ravvisandosi in tale ipotesi sia la legittimazione al ricorso in ragione della vicinitas, sia l'interesse a ricorrere correlato ad uno specifico pregiudizio che può essere desunto dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso. (4)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. V, 15 settembre 2023, n. 5117; T.a.r. per la Puglia, sez. III, 15 ottobre 2021, n. 1511; T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, 7 dicembre 2021, n. 3692; T.a.r. per la Toscana, sez. II, 6 marzo 2020, n. 286.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 21 maggio 2024, n. 4527; sez. IV, 10 dicembre 2020, n. 7884; T.a.r. per il Lazio, sez. III, 9 dicembre 2022, n. 16488.

(4) Conformi: in parte: Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22 su legittimazione e interesse a ricorrere come condizioni dell'azione distinte e autonome.

SULLA LEGITTIMAZIONE ATTIVA DI UNA PRO LOCO E SULLA TEMPESTIVITÀ DELL'IMPUGNAZIONE DEL PAUR IN ASSENZA DELLA PREVIA IMPUGNAZIONE DELLA VIA
T.a.r. per la Sicilia, sezione II, 29 gennaio 2025, n. 244 – Pres. Cabrini, Est. Giallombardo

Ambiente – Atti autorizzativi – Impugnativa – Legittimazione ad agire – Associazione – Esclusione

È priva di legittimazione ad agire in riferimento all'impugnativa di atti autorizzativi in materia ambientale, per la mancanza dell'elemento della "stabilità temporale" un'associazione (pro loco) che abbia svolto, nel periodo intercorrente tra la sua costituzione e il rilascio dell'impugnato provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR), attività quasi esclusivamente volte a contestare il relativo procedimento autorizzatorio, in quanto da ciò si desume che essa è stata costituita in funzione dell'impugnazione di singoli atti e provvedimenti. (1)

Il T.a.r. in riferimento all'impugnativa delle autorizzazioni rilasciate alla società controinteressata per la realizzazione di un impianto integrato per il trattamento e il recupero della frazione organica dalla raccolta differenziata nel comune di Montallegro, dopo aver riunito due distinti ricorsi, proposto uno dal comune e l'altro dalla pro-loco, ha dunque riconosciuto la legittimazione ad agire del solo comune.

Ambiente – Atti autorizzativi – Impugnazione P.A.U.R. – Previa impugnazione V.I.A. – Necessità – Esclusione

L'impugnazione del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) non presuppone la previa e tempestiva impugnazione della VIA nello stesso incorporata, tenuto conto dell'inefficacia della seconda sino all'emanazione del primo; il che rende priva di attualità la lesione derivante dall'emanazione di una VIA nell'ambito del procedimento sfociante nel PAUR, avuto altresì presente che quest'ultimo provvedimento potrebbe non essere infine emanato per ragioni del tutto indipendenti dalla pretesa illegittimità della VIA, con il correlato spreco della limitata risorsa "giustizia". L'autonoma impugnazione del PAUR è comunque possibile laddove, in tale sede, sia stata svolta un'autonoma attività istruttoria, confermativa delle conclusioni a cui era giunta la VIA. (2)

Nel caso di specie era stato svolto un approfondimento istruttorio che aveva confermato le conclusioni della VIA in ordine alla distanza tra un impianto di trattamento dei rifiuti e il centro abitato di un comune. Peraltro il T.a.r. ha sottolineato che nel precedente difforme del Consiglio di Stato, a differenza della fattispecie al suo esame, il ricorrente non aveva tempestivamente impugnato (nemmeno) il provvedimento di autorizzazione integrata ambientale (AIA), né si era posta la questione del disposto dell'art. 208, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

(1) Conformi: C.g.a., 15 settembre 2023, n. 576; Cons. Stato, sez. IV, 13 gennaio 2023 n. 445; 18 maggio 2022 n. 3921; 22 marzo 2018, n. 1838.

(2) Difformi: In senso contrario Cons. Stato, sez. IV, 11 giugno 2024, n. 5241 (cfr. Newsletter n. 38 del 21 ottobre 2024).

SUL DIVIETO DI REALIZZAZIONE DI IMPIANTI EOLICI NELLA FASCIA DI RISPETTO DI UN SITO SIC, ZPS, ZSC

Consiglio di Stato, sezione IV, 7 gennaio 2025, n. 68 – Pres. Lopilato, Est. Gambato Spisani

Ambiente – ZSC e ZPS – Individuazione – Norma regolamentare statale – Partecipazione procedimentale – Natura – Non applicabilità – Legge regionale

L'art. 2 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007, nella parte in cui per introdurre le misure di conservazione richiede di assicurare la concertazione degli attori economici e sociali del territorio coinvolto, in quanto norma di rango regolamentare e quindi sublegislativo, costituisce una norma eccezionale, introdotta per rimediare all'inerzia manifestata dalle regioni nell'adottare le misure di conservazione necessarie per designare la zona speciale di conservazione (ZSC) e la zona di protezione speciale (ZPS). Detto disposto normativo non si applica pertanto nella regione Piemonte che ha superato detta inerzia con la previsione degli artt. 39 e 40 della legge regionale 29 giugno 2009, n. 19, che prevedono che i SIC si individuino su parere degli enti locali interessati e che si tenga conto delle segnalazioni delle amministrazioni dello Stato, degli enti locali, degli enti di gestione, senza richiedere un coinvolgimento degli operatori economici comunque considerati. (1)

Ambiente – Autorizzazione unica – Impianti eolici – Divieto – Sito di importanza comunitaria – Zona speciale di conservazione – Fascia di rispetto

È legittimo il divieto imposto dalla giunta regionale alla realizzazione in prossimità di un sito Natura 2000 di importanza comunitaria (SIC), designato anche quale zona speciale di conservazione (ZSC), di impianti eolici di qualsiasi tipologia, inclusi singoli aereogeneratori, fatti salvi gli impianti di autoproduzione con potenza non superiore a 20 kilowatt, avendo l'amministrazione considerato la stessa fascia di rispetto prevista dal precedente atto di indirizzo al piano energetico regionale e per questa fascia costruito una carta del rischio per gli uccelli in transito con criteri non illogici. Né in senso contrario rileva la circostanza che detto atto di indirizzo non vieti in assoluto di installare impianti eolici nella fascia di rispetto considerata, non potendosi considerare illegittimo l'operato della regione stessa nel momento in cui essa, sulla base di una motivazione congrua, abbia reso questa norma più severa per un sito ben individuato. (2)

Il Consiglio di Stato ha considerato legittimo l'operato dell'amministrazione regionale che era risultato preclusivo alla realizzazione, da parte della società appellante, che aveva presentato istanza di autorizzazione unica, di un parco eolico da situare in Comune di Fraconalto, sulla dorsale Monte Poggio- Monte Calvo, ad una quota di 800 metri, composto da sette aerogeneratori, della potenza complessiva di 14 MW, situati a distanze variabili fra i 100 e i 500 metri dal confine del sito Natura 2000 IT1180026, denominato "Capanne di Marcarolo" inserito, con decisione della Commissione europea C(2006)3261/2006, nell'elenco dei SIC-siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica mediterranea e, con del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 19 giugno 2009, nell'elenco nazionale delle ZPS-zone di protezione speciale e successivamente, con del

decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 21 novembre 2017 designato quale zona speciale di conservazione (ZSC).

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ANAGRAFE

SUL CAMBIAMENTO DEL COGNOME DEL MINORE IN IPOTESI DI DISSENSO DEI GENITORI

Consiglio di Stato, sezione III, 6 giugno 2025, n. 4932 – Pres. De Nictolis. Est. Serlenga

Anagrafe – Nome cognome pseudonimo – Minore – Cambiamento cognome – Consenso genitori – Necessità – Dissenso – Procedimento volontaria giurisdizione

Per chiedere la modifica del cognome di un soggetto minore è necessario che ad attivare il procedimento amministrativo siano entrambi i genitori, o uno solo con il consenso espresso dell'altro. In caso di disaccordo tra i genitori, venendo in rilievo una questione di particolare importanza, è necessario il ricorso al procedimento civilistico di volontaria giurisdizione, secondo il combinato disposto degli artt. 320, comma 2 e 316, comma 2 c.c.. (1)

Anagrafe – Nome cognome pseudonimo – Minore – Attribuzione cognome – Declaratoria incostituzionalità – Estensione – Inconfigurabilità

La sentenza della Corte costituzionale 31 maggio 2022, n. 131, recante dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 262, comma 1, c.c. deve intendersi limitata all'ipotesi in cui, a decorrere da giorno successivo alla sua pubblicazione nella gazzetta ufficiale, non sia ancora intervenuta l'attribuzione originaria del cognome al minore, ovvero sia pendente un procedimento giurisdizionale finalizzato a tale scopo e non può pertanto estendersi alle ipotesi di richiesta di successiva modifica del cognome. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 8 luglio 2024, n. 6000 che ha precisato che le ipotesi previste rispettivamente dall'articolo 262 c.c. e dall'articolo 89 d.P.R. 396/2000 coesistono nel nostro ordinamento, richiedendo la sussistenza di presupposti differenti e rispondendo ad esigenze diverse" e che "...l'istanza di cambiamento del cognome presentata in suo nome dalla madre deve essere presentata dinanzi al Tribunale per i minorenni competente".

(2) Conformi: Corte cost. 31 maggio 2022, n. 131 - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 262 c.c. laddove prevede che il figlio assume il cognome del padre anziché prevedere che lo stesso assuma i cognomi dei genitori (naturali, legittimi, adottivi) nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, raggiunto al momento del riconoscimento, della nascita, nel procedimento di adozione, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto - laddove precisa al par. 16 "Infine, è doveroso precisare che tutte le

norme dichiarate costituzionalmente illegittime riguardano il momento attributivo del cognome al figlio, sicché la presente sentenza, dal giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, troverà applicazione alle ipotesi in cui l'attribuzione del cognome non sia ancora avvenuta, comprese quelle in cui sia pendente un procedimento giurisdizionale finalizzato a tale scopo”.

ANIMALI

FOCOLAIO DI LSD E ABBATTIMENTO DI CAPI INFETTI: L'INTERESSE PUBBLICO ALLA SICUREZZA SANITARIA PREVALE SUL DANNO ECONOMICO DELL'ALLEVATORE

Consiglio di Stato, sezione III, ordinanza 21 novembre 2025, n. 4228 – Pres. De Nictolis, Est. Cerroni

Animali – Dermatite nodulare contagiosa – Abbattimento – Vaccinazione soppressiva d'urgenza – Bilanciamento dei contrapposti interessi – Interesse economico dell'allevatore – Rischio epidemiologico – Prevalenza dell'interesse pubblico

In caso di infezione da dermatite nodulare contagiosa (LSD), malattia classificata dall'ordinamento unionale come patologia di categoria A ai sensi del regolamento di esecuzione (UE) 2018/1882 della Commissione, del 3 dicembre 2018, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, quello pubblico alla prevenzione del rischio epidemiologico tramite l'abbattimento dei capi bovini infetti prevale su quello economico dell'allevatore (nella specie eliso da misure di ristoro regionale), anche quando gli animali siano stati sottoposti a vaccinazione soppressiva d'urgenza, atteso che il rischio epidemiologico non può ritenersi cessato per la possibile presenza di casi subclinici o a bassa viremia. (1)

In motivazione, la sezione ha chiarito che la classificazione della LSD nelle malattie di categoria A, cui sono applicate le misure zooprofilattiche di maggior rigore, rinviene il suo razionale scientifico nel periodo di incubazione particolarmente lungo (28 giorni), nella trasmissione vettoriale per via aerea a mezzo di insetti ematofagi suscettibili di essere trasportati dal vento a lunghe distanze e nella presenza di casi subclinici o a bassa viremia che potrebbero sfuggire alle metodiche diagnostiche molecolari. Inoltre, ha indicato le misure zooprofilassi ai sensi dei regolamenti delegati (UE) 2020/687 della Commissione, del 17 dicembre 2019 e 2023/361 della Commissione, del 28 novembre 2022 (abbattimento dei capi, vaccinazione soppressiva d'urgenza).

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ARMIE E MATERIE ESPLODENTI

SULLA SOSPENSIONE DELLA LICENZA DI PORTO DI FUCILE PER USO CACCIA

T.a.r. per la Calabria, sezione I, 4 luglio 2025, n. 1176 – Pres. f.f. ed Est. Levato

Armi e materie esplosive – Porto d'armi – Sospensione – Termine

Sebbene l'articolo 10 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 non preveda alcun termine di durata per la sospensione, statuendo soltanto che le autorizzazioni di polizia possano essere revocate o sospese in qualsiasi momento in caso di abuso della persona autorizzata, il precetto deve tuttavia essere interpretato in aderenza ai principi desumibili dall'art. 21-quater, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che circoscrive la sospensione degli effetti dei provvedimenti amministrativi ad una durata predeterminata, commisurata al tempo strettamente necessario a soddisfare gli interessi pubblici perseguiti e, comunque, non superiore ai termini previsti per l'esercizio del potere di annullamento disciplinato dall'art. 21-nonies, di cui il potere sospensivo costituisce proiezione cautelare. (1)

Armi e materie esplodenti – Porto d'armi – Sospensione – Fissazione termine di durata – Revoca – Presupposti

Qualora la sospensione del titolo abilitativo sia disposta per una durata pari all'efficacia quinquennale della licenza di caccia, il provvedimento assume la connotazione giuridica di una revoca dell'autorizzazione, la quale esige la sussistenza di specifici presupposti fattuali e giuridici, rispetto ai quali si impone una distinta valutazione dell'amministrazione procedente. (2)

(1) Conformi: T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, 19 dicembre 2022, n. 1346; T.a.r. per la Valle d'Aosta, sez. I, 18 maggio 2020, n. 10; T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. IV, 18 giugno 2018, n. 1266.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PORTO D'ARMI E REATI OSTATIVI: GLI EFFETTI DELLA RIFORMA "CARTABIA" SULLA SENTENZA DI PATTEGGIAMENTO

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione I, 3 giugno 2025, n. 1736 – Pres. Savasta, Est. Commandatore

Armi e materie esplodenti – Porto d'armi – Reati ostativi – Sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti – Condanna – Equiparabilità – Riforma Cartabia – Esclusione

La nozione di condanna automaticamente ostativa al rilascio del porto d'armi ai sensi dell'art. 43, comma 1, t.u.l.p.s. non può estendersi alla sentenza di patteggiamento alla luce del novellato (ad opera dell'art. 25, comma 1, lett. b) del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, c.d. "riforma Cartabia") art. 445, comma 1-bis c.p.p.. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Toscana, sez. IV, 24 febbraio 2025, n. 295.; sull'applicabilità della novella anche alle sentenze di patteggiamento emesse prima della sua entrata in vigore, v. Cons. Stato, sez. I, parere 29 aprile 2024, n. 524.

Difformi: Sulla riconducibilità della sentenza di applicazione della pena su richiesta ex art. 444 c.p.p., anche ove condizionalmente sospesa, alla nozione condanna rilevante ai sensi dell'art. 43, comma 1, t.u.l.p.s., ante riforma "Cartabia": v. Cons. Stato, sez. I, 11 luglio 2016,

n. 1620.

ATTO AMMINISTRATIVO

SULLA RICONOSCIBILITÀ DELLA FALSA RAPPRESENTAZIONE DA PARTE DELL'APPARATO NELL'OTTICA DELL'ANNULLAMENTO D'UFFICIO

T.a.r. per la Campania, sezione II, 27 novembre 2025, n. 7698 – Pres. ed Est. Pappalardo

Atto amministrativo – Annullabilità – Falsa rappresentazione – Apparato – Buona amministrazione – Rapporto di immedesimazione organica

Nell'ottica dell'annullamento d'ufficio, la riconoscibilità della falsa rappresentazione, intesa come riferita all'apparato, non può essere ricostruita in termini psicologici, ma consiste nella violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ovvero in negligenze, omissioni o anche errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili. Questa ipotesi si esclude laddove si spezzi il rapporto di immedesimazione organica tra funzionario e pubblica amministrazione, nel caso in cui il primo persegua il fine egoistico consistente nella rapida assunzione di un incarico privato nell'interesse dello stesso richiedente il titolo, dopo pochissimi mesi dal rilascio di quest'ultimo. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. II, 16 gennaio 2024 n. 433; T.a.r. per le Marche, sez. I, 22 aprile 2023, n.265; Cons. Stato, sez. VI, n. 2207 del 2021.

SULL'ACCESSO DOCUMENTALE IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI

T.a.r. per la Sicilia, sezione I, ordinanza 21 novembre 2025, n. 2522 – Pres. Veneziano, Est. Mulieri

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Rito

In tema di accesso agli atti di una procedura di gara, i casi di omessa o parziale ostensione dei documenti dopo l'aggiudicazione, in riscontro a istanza di accesso del concorrente e a opposizioni dei controinteressati del pari espresse dopo l'aggiudicazione, si collocano fuori dal perimetro dell'art. 36, comma, 4 del d.lgs. n. 36 del 2023, rientrando piuttosto nel campo di applicazione dell'art. 116 c.p.a.. (1)

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Differimento all'esito della valutazione della stazione appaltante

In linea con quanto previsto dall'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 36 del 2023, il diritto di accesso alla documentazione amministrativa, che non sia stata ancora esaminata dalla stazione appaltante e rispetto alla quale non abbia avuto luogo la "fase procedimentale" di valutazione necessaria per la piena definizione della posizione dei concorrenti, deve intendersi differito all'esito di tale valutazione.

Posticipare l'accessibilità a detti documenti risulta coerente non solo con la dimensione attuale e concreta dell'interesse conoscitivo dell'istante, ma anche con la struttura a formazione progressiva della procedura di gara e con la previsione di separate fasi valutative, accentuata ancor di più dal meccanismo c.d. "dell'inversione procedimentale" dell'esame della documentazione amministrativa dei partecipanti. (2)

(1) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, sez. I, 6 novembre 2025, n. 2426, T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. IV, 12 settembre 2025, n. 2625.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULL'OPERATIVITÀ DEL TERMINE DI ANNULLAMENTO D'UFFICIO IN MATERIA AMBIENTALE
T.a.r. per la Sicilia, sezione II, 17 novembre 2025, n. 2498 – Pres. Cabrini, Est. Scianna

Atto amministrativo – Autotutela – Annullamento d'ufficio – Termine – Portata generale

L'art. 29 del d.lgs. n. 152/2006 non rappresenta una disposizione di natura speciale rispetto all'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990, limitandosi a richiamare il generale istituto dell'annullamento d'ufficio così come configurato dall'art. 21-nonies l. 241 del 1990, il quale detta un paradigma generale del potere di autotutela che può essere derogato solo in presenza di una espressa disposizione di legge che ne regoli in modo diverso l'esercizio. Del resto, la disciplina dettata dall'art. 21-nonies è elastica e capace di adattarsi ai settori connotati dalla presenza di interessi pubblici sensibili, come quelli ambientali, con la conseguenza che il decorso del termine di 12 mesi, previsto dalla citata disposizione, preclude l'esercizio della potestà amministrativa di annullamento prevista dall'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Toscana, sez. III, 30 gennaio 2018, 156.

PROPOSTA DI ACCORDO URBANISTICO IN SICILIA E CONFERENZA DI SERVIZI ISTRUTTORIA:
PROFILI PROCEDIMENTALI E ASPETTI SOSTANZIALI

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione V, 11 novembre 2025, n. 3221 – Pres. Barone, Est. Sidoti

Atto amministrativo – Conferenza di servizi – Parere endoprocedimentale – Determinazione conclusiva – Inosservanza dei termini – Conseguenze

Nell'ambito della conferenza di servizi istruttoria, le conseguenze di legge circa il mancato rispetto dei termini (ossia la formazione del silenzio assenso e l'inefficacia degli atti adottati dopo la scadenza dei termini di cui all'art. 14-bis, comma 2, lettera c), legge 7 agosto 1990, n. 241) pertengono ai pareri endoprocedimentali. Diversamente, la determinazione finale è adottabile anche dopo il decorso del termine di conclusione del procedimento, in quanto l'amministrazione procedente non perde, alla scadenza, il potere di provvedere, specie ove oggetto della conferenza sia la proposta di un accordo urbanistico, per definizione non coercibile né perfezionabile tramite silenzio-assenso. Pertanto, l'atto

finale di esito negativo intervenuto dopo la scadenza dei termini non è per ciò solo illegittimo o inefficace, non dovendosi confondere la decisione finale con i pareri endoprocedimentali. (1)

In motivazione, la sezione ha precisato che, il decorso del termine per l'adozione della determinazione conclusiva non è, tuttavia, privo di effetti, abilitando la parte interessata ad attivare i rimedi avverso il silenzio, eventualmente dimostrando l'insorgenza di un danno da ritardo, e impedendo all'amministrazione procedente, per converso, di tenere conto degli apporti endoprocedimentali tardivi, in quanto "inefficaci".

Edilizia e urbanistica – Accordo urbanistico – Presupposti – Valore urbanistico aggiunto

L'accordo urbanistico di cui all'art. 32, l.reg. Sicilia 13 agosto 2020, n. 19, finalizzato a "facilitare" l'attuazione di interventi già previsti nel piano comunale o in un piano attuativo oppure da prevedere in sede di approvazione dell'accordo, rappresenta una modalità alternativa di esercizio delle competenze amministrative che, pur tenendo conto dell'interesse del "contraente" privato e degli altri interessi coinvolti, deve essere giustificato dal perseguimento dell'interesse pubblico, il quale non solo permea la disciplina, ma costituisce la stessa causa dell'accordo. Quest'ultimo, pertanto, deve recare un "valore urbanistico aggiunto", che deve essere chiaro ed esplicitato nella motivazione, e non può essere compulsato laddove l'amministrazione ritenga che l'interesse pubblico ad essa demandato sia meglio perseguibile mediante strumenti ordinari. (2)

Il collegio ha pertanto ritenuto legittimo l'atto finale, emesso dall'amministrazione procedente all'esito di una conferenza di servizi attivata su proposta progettuale del privato di accordo urbanistico, motivato con il mancato riconoscimento di un valore urbanistico aggiunto nell'attuale "definizione del progetto, articolato in due tronconi, uno di pronta realizzazione ed uno soggetto a condizioni sottoposte ad alea, [che] permette di realizzare l'interesse pubblico in misura soltanto parziale, non avendosi certezza sull'intera opera"; realizzabilità nemmeno provata in giudizio dal ricorrente.

Sulla incoercibilità dell'accordo urbanistico, T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. V, 30 aprile 2025, n. 1435.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2025, n. 6502; sez. II, 16 dicembre 2021, n. 8383.

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

Atto amministrativo – Revoca – Presupposti

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. (1)

Atto amministrativo – Motivazione – Legittimità

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. (2)

Atto amministrativo – Motivazione – Revoca – Finanza di progetto

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. (3)

Atto amministrativo – Revoca – Indennizzo – Presupposti

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. (4)

Nella fattispecie all'esame il Consiglio di Stato ha ritenuto che non sussistessero i presupposti per l'indennizzo relativamente alla revoca della dichiarazione di pubblico interesse di una proposta di finanza di progetto perché la successiva procedura di gara non aveva avuto buon esito, essendo risultato che le offerte dei due soli partecipanti erano anomale; inoltre il Consiglio di Stato ha ritenuto che non sussistessero i presupposti per il rimborso previsto dall'art. 182, commi 12 e 15, d. lgs. n. 50 del 2016 (applicabile *ratione temporis*), che attribuiscono al promotore il riconoscimento dell'interesse contrattuale negativo, qualora egli non risulti aggiudicatario della gara, atteso che il promotore era divenuto soggetto aggiudicatario della gara, poi annullata dall'Amministrazione essendo risultate entrambe le offerte anomale.

(1) Conformi: Ex multis Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 2021, n. 2945.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 3 maggio 2023, n. 4517; 28 ottobre 2022, n. 9341; 12 settembre 2022, n. 7927; 17 agosto 2022, n. 7165; sez. IV, 3 gennaio 2023, n. 104; 27 ottobre 2022, n. 9161; 11 ottobre 2019, n. 6928; sez. VI, 3 gennaio 2023, n. 63; 26 ottobre 2022, n. 9128; sez. V, 13 giugno 2022, n. 4791; 3 marzo 2022, n. 1529; sez. II, 17 agosto 2022, n. 7157; 18 febbraio 2020, n. 1240.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

Si tratta dell'applicazione del principio affermato dalla giurisprudenza amministrativa relativamente agli atti plurimotivati.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUI LIMITI ALL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

Consiglio di Stato, sezione III, 10 ottobre 2025, n. 7973 – Pres. De Nictolis, Est. Pescatore

Atto amministrativo – Accesso civico – Limiti

È legittimo il diniego di accesso civico generalizzato che risulti manifestamente oneroso o sproporzionato e cioè tale da comportare un carico irragionevole di lavoro, idoneo a interferire con il buon andamento della pubblica amministrazione, come nel caso di richiesta massiva contenente un numero rilevante di dati o documenti, ovvero di richieste massive plurime, pervenute in un arco temporale limitato da parte dello stesso soggetto o da soggetti comunque riconducibili a un unico centro di interesse. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 14 marzo 2023, n. 2686; 16 febbraio 2021, n. 1426; Ad. plen. 2 aprile 2020, n. 10 (oggetto della News UM n. 45 del 14 aprile 2020, nonché in Foro it., 2020, III, 379).

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

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Segreti tecnici o commerciali – Stretta indispensabilità – Difesa in giudizio – Prova – Necessità

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. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 20 gennaio 2022, n. 369; 1° luglio 2020, n. 4220.

OCCUPAZIONE SUOLO PUBBLICO: ILLEGITTIMA LA REVOCA DEL TITOLO IN AUTOTUTELA SE DISPOSTA IN ASSENZA DI CONTRADDITTORIO E FONDATA UNICAMENTE SUL SEQUESTRO PENALE T.a.r. per il Lazio, sezione II-ter, sentenza, 30 settembre, n. 16832 – Pres. Bignami, Est. Mariani

Atto amministrativo – Revoca – Concessioni amministrative – Occupazione di suolo

pubblico – Revoca della concessione – Sequestro penale – Obbligo di partecipazione procedimentale – Obbligo di motivazione – Illegittimità

È illegittima la revoca in autotutela di una concessione per occupazione di suolo pubblico fondata unicamente su un sequestro penale intervenuto prima del rilascio del titolo, quando l'Amministrazione ometta di avviare un contraddittorio e non consideri che il sequestro deriva proprio dalla mancata tempestiva adozione della concessione poi rilasciata.

In assenza di comunicazione di avvio del procedimento e di un'adeguata motivazione sulla specifica fattispecie, risulta violata la disciplina dell'attività provvedimentale di secondo grado. (1)

Nel caso in esame, il Comune ha revocato una concessione per dehors rilasciata a un esercizio di somministrazione pochi giorni prima, motivando esclusivamente con l'intervenuto sequestro dell'area da parte dell'autorità giudiziaria per precedente occupazione senza titolo. Il TAR ha ritenuto la revoca illegittima sotto due profili: procedimentale, per l'omessa comunicazione di avvio del procedimento, che ha impedito alla società di rappresentare le peculiarità del caso; motivazionale, per l'assoluta mancanza di valutazione circa l'effetto sanante del titolo nel frattempo rilasciato e la reale causa del sequestro, determinata dal ritardo amministrativo. Il provvedimento viola i presupposti dell'autotutela e i principi di proporzionalità, partecipazione e ragionevolezza propri dell'azione amministrativa.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PRECISAZIONI SUL DIVIETO DI INTEGRAZIONE POSTUMA DELLA MOTIVAZIONE IN CASO DI PROVVEDIMENTI DISCREZIONALI

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 1° settembre 2025, n. 693 – Pres. Giovagnoli, Est. Francola

Atto amministrativo – Motivazione – Valutazioni tecnico discrezionali – Insufficienza – Divieto di integrazione in sede giudiziale mediante scritti difensivi

Nell'esaminare un'istanza di sanatoria ai sensi della l. n. 724/1994 e della l.reg. Sicilia n. 37/1985, la Soprintendenza conduce un sindacato di compatibilità delle opere edilizie rispetto al vincolo esistente sul territorio che, richiedendo valutazioni tecnico-discrezionali, deve estrinsecarsi in una motivazione completa ed esplicativa delle ragioni della decisione. Ne consegue che il difetto di motivazione integra un vizio sostanziale della funzione e non una mera insufficienza giustificativo-formale della decisione, insuscettibile di integrazione postuma in sede giudiziale, mediante scritti difensivi. (1)

Nel caso di specie, il C.g.a. ha ritenuto insufficiente la motivazione, riportata nel provvedimento di diniego impugnato, secondo cui le opere oggetto dell'istanza di sanatoria "non sono compatibili con la tipologia costruttiva dell'isola [...] in quanto vanno ad appesantire l'aspetto architettonico dell'immobile in oggetto", nulla precisandosi in ordine

alle ragioni della rilevata incompatibilità con la struttura architettonica locale. Nei propri scritti difensivi, la Soprintendenza aveva chiarito che l'incompatibilità del quarto piano con il rispetto del vincolo discende dal divieto, per i fabbricati realizzati nella zona, di superare i tre piani. Al riguardo, il C.g.a. ha tuttavia precisato che, nel processo amministrativo, l'integrazione in sede giudiziale della motivazione dell'atto amministrativo discrezionale è ammissibile soltanto se effettuata mediante gli atti del procedimento (nella misura in cui i documenti dell'istruttoria offrano elementi sufficienti ed univoci dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni della determinazione assunta) oppure attraverso l'emanazione di un autonomo provvedimento di convalida (art. 21-*nonies*, comma 2, l. n. 241/1990), dovendosi invece considerare inammissibile un'integrazione mediante atti processuali o comunque scritti difensivi. Invero, il giudice che escluda l'illegittimità del provvedimento impugnato sulla base di *rationes decidendi* che non trovano fondamento nella relativa motivazione incorre nel vizio di ultrapetizione oltre che nella violazione del principio di separazione dei poteri di cui all'art. 34, comma 2, c.p.a.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 16 agosto 2022, n. 7121.

REGOLAMENTO, ATTO APPLICATIVO ED INVALIDITÀ CADUCANTE

Consiglio di Stato, sezione III, 12 agosto 2025, n. 7027 – Pres. De Nictolis, Est. Santoleri

Atto amministrativo – Impugnazione – Regolamento – Annullamento – Effetti erga omnes – Efficacia retroattiva

L'annullamento di un atto normativo (nella specie, un regolamento comunale in materia di prestazioni economiche integrative di rette per i servizi residenziali a ciclo continuativo per persone anziane non autosufficienti), fonte del diritto suscettibile di uso reiterato nel tempo per i caratteri che sono propri della generalità, astrattezza ed innovatività, è efficace erga omnes, nel senso che ne comporta la rimozione dall'ordinamento in modo assoluto e con efficacia ex tunc, cioè per chiunque possa, anche successivamente, esserne destinatario, ancorché non parte del giudizio in senso formale e comporta dunque la preclusione, per l'amministrazione, di continuare ad applicare la norma. (1)

Nella fattispecie posta al vaglio della sezione era stata impugnata la nota con cui l'amministrazione comunale, facendo applicazione dei criteri contenuti nel regolamento per l'erogazione delle prestazioni economiche per servizi residenziali in favore di persone anziane non autosufficienti, già annullato con sentenza passata in giudicato, aveva chiesto il rimborso al privato beneficiario dopo aver ricalcolato la propria quota di compartecipazione.

Atto amministrativo – Impugnazione – Regolamento – Rapporto di presupposizione – Invalidità caducante – Invalidità viziante

L'annullamento del regolamento comporta, in via automatica, la caducazione degli atti applicativi, ravvisandosi una ipotesi di invalidità caducante che presuppone l'appartenenza dei due

provvedimenti alla medesima sequenza procedimentale e l'esistenza tra essi di un nesso di presupposizione-consequenzialità, da intendersi come derivazione necessaria, nel senso che il primo provvedimento costituisce il presupposto unico e imprescindibile del secondo, senza che quest'ultimo sia soggetto ad alcuna altra valutazione da parte dell'amministrazione competente. (2)

In motivazione la sezione ha precisato che il primo dei requisiti indicati, costituito dalla appartenenza dei due provvedimenti alla medesima sequenza procedimentale, non vuol dire necessariamente appartenenza allo stesso procedimento, ma anche a due procedimenti distinti ma collegati dall'evidenziato nesso di derivazione necessaria (Cons. Stato, sez. III, 10 luglio 2024, n. 6192).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 24 luglio 2024, n. 6678; 20 marzo 2024, n. 2730; 4 gennaio 2021, n. 46.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 7 maggio 2025, n. 3872.

SULLA NULLITÀ DI UNA CONVENZIONE CHE ASSEGNA AD UN COMUNE UN CANONE PER LA CONCESSIONE A EDIFICARE UNA CENTRALINA IDROELETTRICA

Consiglio di Stato, sezione IV, 4 agosto 2025, n. 6894 – Pres. ff. Gambato Spisani, Est. Loria

Atto amministrativo – Accordi sostitutivi – Enti locali – Corresponsione canone – Impianto idroelettrico – Nullità – Sanatoria – Inapplicabilità

È nullo un accordo procedimentale, stipulato ai sensi dell'art. 11, legge 7 agosto 1990, n. 241, tra un comune e una società operante nel settore della produzione elettrica, che contempla la corresponsione di un canone annuo in favore del comune per la realizzazione di un impianto idroelettrico, non potendosi applicare a detto accordo, ratione temporis, la norma di cui all'art. 1, comma 953, della l. 145 del 2018, che ha introdotto una sanatoria generalizzata per le pattuizioni di carattere patrimoniale intervenute tra gli operatori del settore dell'energia elettrica e gli enti locali "sulla base di accordi bilaterali sottoscritti prima del 3 ottobre 2010". (1)

Nella fattispecie il Comune di Ton e Rotalenergia avevano stipulato un accordo procedimentale ai sensi dell'art. 11 l. 241 del 1990, in data 11 maggio 2011 prot. n. 2151, il quale prevedeva a seguito del rilascio del permesso edilizio in deroga da parte del consiglio comunale, l'impegno della società "a contribuire alla soddisfazione del fabbisogno energetico del comune" non mediante "il trasferimento diretto di energia prodotta dalla centralina", bensì "in via indiretta", mediante una dazione di denaro per tutto il periodo di durata della concessione (dunque almeno fino al 2038).

Energia elettrica ed energia in genere – Impianti idroelettrici – Enti locali – Convenzioni – Compensazioni – Carattere puramente economico – Nullità

Le compensazioni richieste dagli enti locali per il rilascio dell'autorizzazione unica per l'installazione

di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili non possano avere carattere meramente patrimoniale o di corrispettivo monetario, potendo essere richieste soltanto misure di carattere ambientale e territoriale, ossia volte al recupero dei valori ambientali eventualmente compromessi per via della realizzazione degli impianti per la produzione di energie rinnovabili; donde la nullità delle convenzioni che prevedono corrispettivi economici. (2)

Corte cost., 23 marzo 2021, n. 46 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 953, della legge n. 145 del 2018 - sollevate dal Consiglio di Stato in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 97, 101, 102, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione ai principi generali della materia della produzione energetica da fonti rinnovabili sanciti dagli artt. 6 della direttiva 2001/77/CE e 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, e agli obblighi internazionali sanciti dagli artt. 6 CEDU, 1 Prot. addiz. CEDU, e 2 del Protocollo di Kyoto - il quale, al fine di adeguare per il futuro gli accordi contenenti misure compensative di carattere meramente patrimoniale alle Linee guida approvate con d.m. del 10 settembre 2010 ed entrate in vigore il successivo 3 ottobre, dispone per il passato la sanatoria generalizzata di accordi contrari alle stesse. Secondo la Corte il fulcro della norma censurata - costituito dall'obbligo a contrattare per la revisione degli accordi stipulati prima del 3 ottobre 2010, per renderli conformi alle indicate Linee guida, sentita la conferenza dei servizi - è inserito in una regolamentazione più ampia, secondo un bilanciamento ponderato e ragionevole, al fine di garantire la concorrenza e promuovere la tutela dell'ambiente e del paesaggio. Peraltro, secondo la Corte, la conferma di quanto previsto dalla fonte regolamentare non frustra il diritto di azione dell'operatore per promuovere l'azione di nullità delle clausole di "vecchi" accordi, né sono violati i principi della separazione dei poteri e del giusto processo, perché il mantenimento dell'efficacia dei "vecchi accordi" non ha alcuna portata sanante di una asserita invalidità sopravvenuta.

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Giurisdizione esclusiva – Accordi procedurali – Diritti soggettivi – Azione di nullità – Termine decadenza – Inapplicabilità – Imprescrittibilità

L'azione di nullità proposta relativamente alle clausole di un accordo ex art. 11, l. 7 agosto 1990 n. 241, rientrante nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ex art. 133 comma 1, lett. a), n. 2, c.p.a. ed avente una valenza puramente ed esclusivamente economica, non è soggetta al termine di decadenza di cui all'art. 31 comma 4 c.p.a., bensì all'art. 1422 c.c., secondo il quale l'azione di nullità non è soggetta a prescrizione. (3)

In motivazione la sentenza ha precisato che la giurisprudenza citata dal comune appellante – in particolare Cons. Stato, sez. VI, 5 luglio 2022 n. 5593, C.g.a., 26 ottobre 2020 n. 991; Cons. Stato, sez. III 3 luglio 2019 n. 4566, sez. III 3 gennaio 2018 n. 28, - si riferiva a fattispecie relativi alla impugnativa di provvedimenti amministrativi in sede di domande impugnative e quindi rientranti nell'ambito della giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 7 febbraio 2022, n. 837, secondo cui in tema di energie rinnovabili, con la previsione dell'art. 1, comma 953, della L. 30 dicembre 2018, n. 145, le misure previste dal legislatore hanno l'obiettivo, ad un tempo, di garantire la concorrenza, riallineando le condizioni degli operatori del settore, quanto all'onere delle misure compensative e di riequilibrio ambientale, e, altresì, di promuovere la tutela dell'ambiente e del paesaggio, con misure compensative specifiche e non già (solo) per equivalente; Cons. Stato, sez. III, 18 gennaio 2021, n. 558 secondo cui “in ordine alla norma di sanatoria di cui all’art. 1, comma 953, del 30 dicembre 2018, n. 145, il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte costituzionale, con plurime ordinanze (sez. V., ordd. nn. 677, 678, 679 del 2020, n. 8822 del 2019) la questione relativa alla sua conformità a molteplici articoli della Costituzione (artt. 3, 24, 11, 117, 3 e 41) nella parte in cui – in materia di autorizzazione degli impianti di energia rinnovabile – prevede che eventuali accordi recanti compensazioni di natura meramente patrimoniale, e non soltanto di carattere strettamente ambientale, siano comunque fatti salvi ove stipulati prima della entrata in vigore della Linee Guida di cui al decreto del Ministero 10 settembre 2010, in quanto una simile previsione introduce una sanatoria generalizzata ed indiscriminata che appare porsi in contrasto sia con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, vanificando di fatto diverse pronunzie giurisdizionali che avevano già dichiarato la nullità di simili accordi, sia con gli obblighi di matrice internazionale e comunitaria che intendono favorire il massimo sviluppo di tali forme di “energia pulita”; q.l.c. dichiarate inammissibili e infondate dalla sentenza Corte cost., 23 marzo 2021, n. 46 (oggetto della News US n. 39 del 21 aprile 2021). Corte costituzionale 1 aprile 2010, n. 124 - concernente una questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla legge della Regione Calabria n. 42 del 2008, nella parte in cui stabiliva una serie di condizioni e di oneri economici per il rilascio dell’autorizzazione unica per l’installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - che ha dichiarato l’incostituzionalità *in parte qua* della legge regionale poiché erano ivi previsti oneri e condizioni a carico del richiedente l’autorizzazione che si concretizzavano in vantaggi economici per la regione e per gli altri enti locali e, quindi, si configuravano quali compensazioni di carattere economico espressamente vietate dal legislatore statale.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

RIESERCIZIO DEL POTERE A SEGUITO DI ANNULLAMENTO E COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO

Consiglio di Stato, sezione II, 1° agosto 2025, n. 6829 – Pres. Poli, Est. Guarracino

Atto amministrativo – Comunicazione di avvio del procedimento – Prosecuzione del procedimento dopo giudicato cassatorio – Necessità – Esclusione

È legittimo il provvedimento adottato a seguito di un giudicato di annullamento che, in sede di

riesercizio del potere, non sia stato preceduto da apposita comunicazione di avvio del procedimento, laddove i fatti da porre a fondamento del nuovo provvedimento non siano diversi da quelli riferibili al provvedimento annullato. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

Sulla funzione della comunicazione di avvio del procedimento Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 2023, n. 2757.

**Sugli effetti della declaratoria di incostituzionalità della norma attributiva del potere
Consiglio di Stato, sezione VI, 24 luglio 2025, n. 6603 – Pres. Montedoro, Est. Gallone**

Atto amministrativo – Nullità – Legge, decreto e regolamento – Legge regionale – Declaratoria di incostituzionalità – Fondamento del potere – Mancata attribuzione del potere

La declaratoria di incostituzionalità della norma attributiva del potere, con la sua portata naturalmente retroattiva, fa venire meno ex tunc il fondamento del potere esercitato dando vita ad una fattispecie in tutto analoga a quella della mancata originale attribuzione della potestà autoritativa all'amministrazione, con conseguente vizio di nullità del provvedimento. (1)

Nella specie veniva in rilievo la sentenza della Corte costituzionale n. 152 del 26 luglio 2024 (oggetto della News UM n. 82 del 6 settembre 2024) recante parziale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, lettera b), della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6. In motivazione, la sezione ha rilevato che la previsione di legge regionale dichiarata incostituzionale costituiva la norma attributiva dei poteri esercitati a mezzo dell'adozione degli atti gravati in prime cure (scioglimento degli organi statutari della partecipazione agraria e conseguente nomina di un commissario).

(1) Conformi: in parte: sulla nullità del provvedimento amministrativo per difetto di attribuzione: Cons. Stato, Ad. plen., 7 maggio 2024, n. 11 (oggetto di News UM n. 56 del 30 maggio 2024); Cons. Stato, sez. IV, 17 novembre 2015, n. 5228; 18 novembre 2014, n. 5671. Difformi: Cons. Stato, sez. V, 4 giugno 2024, n. 4998; sez. VI, 11 settembre 2014, n. 4624 secondo cui l'atto amministrativo adottato sulla base di una legge dichiarata incostituzionale è annullabile, anche nel caso in cui la norma dichiarata costituzionalmente illegittima sia l'unica attributiva del potere.

**SULLA QUALIFICAZIONE COME DECADENZA DI UN PROVVEDIMENTO DI SOSPENSIONE
ADOTTATO AI SENSI DELL'ART. 21-QUATER DELLA L. N. 241 DEL 1990**

Consiglio di Stato, sezione IV, 23 luglio 2025, n. 6538 – Pres. Neri, Est. Furno

Atto amministrativo – Interpretazione – Sospensione – Decadenza – Qualificazione dell'atto – Iura novit curia

In forza del principio iura novit curia, il giudice ha il potere di qualificare il provvedimento impugnato indipendentemente dal nomen iuris che vi abbia imposto la p.a.; pertanto, un atto che l'amministrazione ha qualificato come sospensione ai sensi dell'art. 21-quater della l. n. 241 del 1990 ben può essere riqualificato come atto di decadenza, qualora ne sussistano i requisiti, e cioè la falsità o non veridicità degli stati e delle condizioni dichiarate dall'istante, o nella violazione di prescrizioni amministrative ritenute essenziali per il perdurante godimento dei benefici, ovvero, ancora, nel venir meno dei requisiti di idoneità per la costituzione e la continuazione del rapporto. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, n. 4987 del 2023

Difformi: Non risultano precedenti difformi.

SULL'INTERESSE DELL'OPERATORE NON UTILMENTE GRADUATO AD ACCEDERE AI VERBALI DI REVISIONE DEI PUNTEGGI DEI CONCORRENTI

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-quater, 18 luglio 2025, n. 14307 – Pres. Caminiti, Est. Martone

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Procedura selettiva – Accesso ai verbali di revisione dei punteggi dei concorrenti – Interesse del concorrente non utilmente graduato – Sussiste

Il candidato, pur non collocato utilmente nella graduatoria conclusiva di una procedura (nella specie, indetta dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste per l'accesso ai contratti di filiera ed alle relative agevolazioni), ha un interesse diretto, concreto ed attuale all'ostensione delle istanze di riesame formulate dai soggetti proponenti e della documentazione inerente all'istruttoria eseguita e relativa alla revisione e alla nuova valutazione operata dalla commissione, al fine di verificare eventuali lesioni della propria posizione, senza che ciò debba necessariamente integrare i presupposti per la proposizione di una impugnazione in sede giurisdizionale. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che, alla stregua dell'insegnamento dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 2 aprile 2020, n. 10, la pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai profili della l. n. 241 del 1990.

(1) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. IV-bis, 26 settembre 2022, n. 12156; Cons. Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10 (in Foro it., 2020, III, 379, nonchè oggetto della News UM n. 45 del 14 aprile 2020).

SULL'ANNULLAMENTO IN AUTOTUTELA DELLA DETERMINAZIONE CONCLUSIVA DELLA CONFERENZA DI SERVIZI

Consiglio di Stato, sezione IV, 25 giugno 2025, n. 5535 – Pres. Carbone, Est. Carrano

Atto amministrativo – Procedimento in genere – Conferenza di servizi – Determinazione conclusiva – Annullamento in autotutela

Ai fini dell'annullamento in autotutela della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi non è richiesto dalla legge il previo annullamento di tutti gli atti che vengono sostituiti da tale determinazione finale. (1)

Atto amministrativo – Procedimento in genere – Conferenza di servizi – Assenza – Assenso

Ai sensi dell'art. 14-ter, comma 7, l. n. 241 del 1990, l'assenso delle amministrazioni assenti può ritenersi acquisito solo con riferimento alle questioni che costituiscono oggetto della conferenza. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

OMESSA PUBBLICAZIONE DELL'ATTO AMMINISTRATIVO REGOLAMENTARE

T.a.r. per il Lazio, sezione IV quater, 24 giugno 2025, n. 12527 – Pres. Caminiti, Est. Gatto Costantino

Atto amministrativo – Regolamento – Pubblicazione – Omissione – Efficacia – Annullabilità

La pubblicazione di un atto amministrativo regolamentare (nella specie, di un decreto ministeriale recante misure promozionali a sostegno del settore vitivinicolo), ove prevista, attiene alla fase integrativa dell'efficacia e non costituisce un requisito di legittimità. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PROVVEDIMENTO DICHIARATIVO DELLA NULLITÀ DEL DIPLOMA DI LAUREA ADOTTATO DOPO OLTRE DIECI ANNI

Consiglio di Stato, sezione VII, 23 giugno 2025, n. 5430 – Pres. Contessa, Est. Franconiero

Atto amministrativo – Autotutela – Provvedimento dichiarativo della nullità del diploma di laurea – Termine – Valore certificativo del titolo di studi universitario

È legittimo il provvedimento dichiarativo della nullità del diploma di laurea (nella specie, per mancanza di documentazione comprovante il superamento di alcuni esami nell'ambito del

programma «Erasmus»»), anche se adottato dopo un rilevante arco temporale (nella fattispecie, dopo oltre dieci anni) dal conseguimento del titolo, risultando inapplicabile il termine dell'autotutela amministrativa previsto dall'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, in quanto si verte in caso di immanente potere di verifica dell'amministrazione in ordine al valore legale dei fatti da essa certificati. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

IL DIRITTO DI ACCESSO NON PUÒ ESSERE NEGATO A CAUSA DI DIFFICOLTÀ CONOSCITIVE DERIVANTI DALL'UTILIZZO DI ALGORITMI

Consiglio di Stato, sezione VI, 6 giugno 2025, n. 4929 – Pres. De Felice, Est. Ponte

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Procedimento automatizzato – Utilizzo dell'algoritmo – Difficoltà conoscitive – Diniego – Illegittimità

L'accesso documentale non può essere negato per le difficoltà conoscitive derivanti dall'utilizzo, nell'esercizio dell'attività amministrativa, di algoritmi interamente gestiti in forma automatizzata. (1)

In motivazione, la sezione evidenzia che l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale, dagli algoritmi al c.d. machine learning, va inteso quale modulo procedimentale per lo svolgimento dell'attività autoritativa in modalità più efficienti ed è regolato dai principi di conoscibilità e comprensibilità, non esclusività della decisione algoritmica, non discriminazione algoritmica; pertanto, l'amministrazione dotata di competenza primaria nella materia della gestione e del pagamento dei contributi oggetto di un'istanza di accesso non può trincerarsi dietro la non conoscibilità dei meccanismi informatici di gestione: alla luce dei suddetti principi, a chi chiede l'accesso non sono opponibili le difficoltà conoscitive derivanti dall'utilizzo, nell'esercizio dell'attività amministrativa, di algoritmi interamente gestiti in forma automatizzata.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA DISTINZIONE TRA DECISIONE AMMINISTRATIVA ALGORITMICA E ALGORITMO DI MERO SUPPORTO E SULL'ACCESSO AL "CODICE SORGENTE"

Consiglio di Stato, sezione IV, 4 giugno 2025, n. 4857 – Pres. Neri, Est. Furno

Atto amministrativo – Utilizzo dell'algoritmo – Decisione amministrativa algoritmica – Algoritmo di mero supporto – Distinzione

Occorre distinguere tra decisione amministrativa algoritmica e algoritmo di mero supporto alle decisioni che restano rigorosamente affidate al fattore umano e che, dunque, si inscrivono nella più tradizionale impostazione, che vede nell'informatica un mero ausilio rispetto allo svolgimento

dell'attività amministrativa nelle sue classiche modalità operative. (1)

Atto amministrativo – Utilizzo dell'algoritmo – Decisione amministrativa algoritmica – Algoritmo di mero supporto – Disciplina

Le decisioni che si avvalgono di un algoritmo di mero supporto – che restano rigorosamente ancorate al fattore umano – non sono disciplinate dall'art. 30, comma 2, lett. a), del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 il quale, di contro regola solamente i principi che devono governare l'adozione dei "provvedimenti per algoritmi" (principio di trasparenza, principio di non esclusività della decisione algoritmica, principio di non discriminazione). (2)

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Codice dei contratti pubblici – Novella – Accesso difensivo – Strumentalità – Rafforzamento

L'art. 35, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 ha ulteriormente circoscritto l'oggetto della situazione legittimante l'accesso difensivo rispetto all'accesso "ordinario", esigendo che la stessa, oltre a corrispondere al contenuto dell'astratto paradigma legale, sia anche collegata al documento al quale è chiesto l'accesso (art. 24, comma 7, della l. n. 241 del 1990), in modo tale da evidenziare in maniera diretta ed inequivoca il nesso di strumentalità che avvince la situazione soggettiva finale al documento di cui viene richiesta l'ostensione, e per l'ottenimento del quale l'accesso difensivo, in quanto situazione strumentale, fa da tramite. (3)

In motivazione, la sezione ha evidenziato come dal tenore letterale dell'art. 35, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, emerga che il diritto di accesso al codice sorgente di una piattaforma di *e-procurement* adoperata per la conduzione delle operazioni di gara debba prevalere sul diritto alla riservatezza aziendale solo quando sia indispensabile e strettamente strumentale alla difesa in giudizio del richiedente, nell'ambito della procedura di affidamento del contratto. La nozione di "indispensabilità" deve essere declinata nel senso di insussistenza di altri mezzi di prova idonei a dimostrare i fatti oggetto di contesa tra le parti. Ciò anche alla luce del principio, di valenza anche eurounitaria, di proporzionalità, che impone di adottare la soluzione che comporta il sacrificio minore per il diritto fondamentale che si intende comprimere, senza che quest'ultimo risulti vanificato del tutto.

Atto amministrativo – Utilizzo dell'algoritmo – Decisione amministrativa algoritmica – Algoritmo di mero supporto – Motivazione – Codice sorgente – Indicazione – Necessità

L'art. 30 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 esprime una chiara preferenza per gli algoritmi open source rispetto a quelli proprietari e, in ogni caso, assicura la disponibilità del codice sorgente, prevedendo inoltre che, nei casi di decisione algoritmica, la motivazione del provvedimento finale deve richiamare il codice sorgente e il modello matematico impiegati. (4)

Atto amministrativo – Utilizzo dell'algoritmo – Decisione amministrativa algoritmica – Codice Sorgente – Accesso – Ammissibilità.

L'art. 30 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 mostra un evidente favor per l'esercizio dell'accesso difensivo rispetto alla tutela della proprietà intellettuale, ancorché coperta da brevetto, e, di conseguenza, consente, per la decisione algoritmica, di accedere al data set, ritenendo che la mancata conoscenza del codice sorgente impedisce la tracciabilità dell'algoritmo, violando il dovere esplicativo minimo previsto dalle raccomandazioni europee. (5)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

RETTIFICA DELL'AGGIUDICAZIONE ED EQUIVALENZA DEI DISPOSITIVI MEDICI

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, 29 maggio 2025, n. 1720 – Pres. Lento, Est. Profili

Atto amministrativo – Autotutela – Rettifica – Annullamento – Revoca – Differenze – Natura discrezionale – Natura vincolata

La rettifica (nella specie, dell'aggiudicazione erroneamente disposta in favore della seconda classificata) si distingue dall'annullamento d'ufficio e dalla revoca, di cui agli articoli 21-nonies e 21-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, poiché riveste natura doverosa, in luogo di quella discrezionale insita nel potere di annullamento d'ufficio o di revoca, non comportando nessuna rivalutazione tra l'interesse pubblico e quello privato sacrificato. (1)

Atto amministrativo – Autotutela – Rettifica – Comunicazione di avvio del procedimento – Esclusione – Natura vincolata

La rettifica di un errore materiale da parte dell'amministrazione non richiede la comunicazione di avvio del procedimento, atteso il suo carattere vincolato e doveroso, rispetto al quale l'apporto dei privati non potrebbe determinare un esito diverso. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Offerta tecnica – Offerta economica – Rinuncia – Accettazione del destinatario – Esclusione

La rinuncia all'offerta si perfeziona senza necessità dell'accettazione del destinatario, producendo sin

da subito un effetto abdicativo non sanabile da un successivo ripensamento. (3)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Dispositivi medici – Codice nazionale di dispositivi medici – Classificazione – Equivalenza tecnica – Caratteristiche prestazionali e funzionali

La differente classificazione secondo il codice nazionale dei dispositivi medici (CND) non è di per sé ostativa al riconoscimento dell'equivalenza tecnica dei prodotti offerti, quando questa sia stata positivamente verificata attraverso la documentazione tecnica che ne attesti la sostanziale fungibilità in termini di caratteristiche prestazionali e funzionali. (4)

In motivazione la sezione ha precisato che la mera classificazione dei dispositivi medici, da parte del produttore, all'interno di un CND diverso da quello indicato dalla stazione appaltante, in sede di ottenimento della certificazione CE, non preclude all'amministrazione di valutare la piena conformità dei beni offerti da un operatore economico, laddove questi soddisfino comunque, al di là del mero dato formale del codice di classificazione, i bisogni prospettati col bando di gara e resi conoscibili ai concorrenti.

(1) Conformi: T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, 4 marzo 2021, n. 213; T.a.r. per il Lazio, sez. II-quater, 3 febbraio 2020, n. 1362; T.a.r. per la Campania, sez. II, 19 dicembre 2019, n. 6029.

(2) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. III-quater, 18 aprile 2024, n. 7672; 17 maggio 2023, n. 8426; Cons. Stato, sez. II, 4 giugno 2020, n. 3537.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

IL RIFIUTO PRELIMINARE ALL'ESERCIZIO DEL RIESAME NON È IMPUGNABILE EX SE

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-bis, 26 maggio 2025, n. 10032 – Pres. Biancofiore, Est. Arcuri

Atto amministrativo – Autotutela – Rifiuto preliminare – Lesività – Insussistenza

Il diniego dell'amministrazione all'esercizio della funzione di riesame, a seguito di una valutazione negativa in ordine all'esistenza dei presupposti per l'esercizio del relativo potere, pur sollecitato dal privato con istanza di autotutela, va qualificato come «rifiuto preliminare», accostabile all'atto meramente confermativo che, costituendo un mero diniego di autotutela, non è impugnabile. (1)

Con la decisione in rassegna il T.a.r. per il Lazio ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto avverso il presunto diniego dell'amministrazione di esercitare il potere di autotutela, evidenziando che l'atto impugnato non integra un provvedimento amministrativo con efficacia lesiva autonoma, essendo sostanzialmente un rifiuto

preliminare di riesame, senza apertura di un nuovo procedimento né compiuta istruttoria o ponderazione di interessi.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 29 novembre 2022, n. 10485.

ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO E OPERATIVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

T.a.r. per la Lombardia, sezione I, 22 maggio 2025, n. 1791 – Pres. Vinciguerra, Est. Russo

Atto amministrativo – Accesso civico generalizzato – Procedura ad evidenza pubblica – Operatività – Limiti

L'accesso civico generalizzato in materia di appalti pubblici risulta attualmente disciplinato dall'art. 35 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e va riconosciuto indipendentemente dalla partecipazione dell'istante alla procedura di gara, ferma restando la verifica della compatibilità con le eccezioni di cui all'articolo 5-bis, commi 1 e 2, del decreto legislativo 14 marzo 2023, n. 33, poste a tutela degli interessi-limite, pubblici e privati. (1)

Atto amministrativo – Accesso civico generalizzato – Procedura ad evidenza pubblica – Operatività – Segreto tecnico – Segreto commerciale – Opposizione del controinteressato – Atto amministrativo – Discrezionalità – Bilanciamento

In presenza di istanze di accesso civico generalizzato, qualora vengano in rilievo ipotesi intersecate, tanto di violazione di un segreto tecnico o commerciale di cui all'art. 35, comma 4, lett. a), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, quanto di pregiudizi agli interessi economici e commerciali dell'offerente di cui all'art. 5 bis, comma 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, l'amministrazione è tenuta ad esercitare un potere discrezionale di ponderazione mediante la tecnica del bilanciamento, al fine di accertare la sussistenza o meno di un pericolo di concreto pregiudizio per gli interessi tutelati dal legislatore. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 13 gennaio 2025, n. 179; sez. III, 24 maggio 2023, n. 5120; sez. V, 4 gennaio 2021, n. 60; sez. VI, 5 ottobre 2020, n. 5861; Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10 (in Foro it., 2020, III, 379); T.a.r. per il Veneto, sez. I, 27 novembre 2024, n. 2827.

(2) Conformi: sul bilanciamento dei contrapposti interessi: T.a.r. per la Sicilia, sez. IV, 11 marzo 2025, n. 539.

SILENZIO SU DOMANDA DI ACCESSO CIVICO E DI ACCESSO DOCUMENTALE

T.a.r. per la Sicilia, sezione I, ordinanza 19 maggio 2025, n. 1084 – Pres. Veneziano, Est. Cappellano

Atto amministrativo – Accesso ai documenti amministrativi – Accesso civico generalizzato – Istanza del privato – Obbligo a carico dell'amministrazione

In presenza di una istanza di accesso agli atti con contenuto ancipite, cioè sia come accesso documentale ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, sia come accesso civico ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, l'amministrazione è tenuta a pronunciarsi espressamente su entrambe le componenti. (1)

Atto amministrativo – Accesso ai documenti amministrativi – Accesso civico generalizzato – Azione avverso il silenzio inadempienza – Conversione del rito

A fronte del silenzio sull'istanza di accesso civico generalizzato, l'interessato non può esperire l'azione di cui all'art. 116 del codice del processo amministrativo, prevista per contestare il diniego (anche tacito) di accesso, ma deve agire ai sensi degli articoli 31 e 117 del codice del processo amministrativo al fine di fare accertare l'illegittimità del silenzio ed ottenere la condanna dell'amministrazione all'adozione di un provvedimento espresso. (2)

Il Collegio ha aggiunto che, a differenza del rito ex art. 116 cod. proc. amm. nel quale il giudice si pronuncia con un giudizio esteso anche al rapporto sull'eventuale fondatezza della pretesa ostensiva, in caso di ricorso avverso il silenzio-diniego il giudice non può pronunciarsi sulla fondatezza dell'istanza se non in caso di attività vincolata o quando non siano necessari adempimenti istruttori; tali condizioni non sussistono nel caso di accesso civico generalizzato in quanto l'ostensione passa attraverso l'esercizio di un potere discrezionale in ordine alla sussistenza di eventuali limiti, ai sensi dell'art. 5 bis del d.lgs. n. 33 del 2013.

In motivazione la sezione ha rammentato che l'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 33 del 2013 prevede il ricorso ai sensi dell'art. 116 cod. proc. amm. solo a fronte di una decisione espressa della competente amministrazione.

Il Tribunale ha specificato che, sussistendone i presupposti formali e sostanziali, occorre procedere alla conversione del rito ai sensi dell'art. 32, comma 2, del codice del processo amministrativo, riqualificando la domanda spiegata ai sensi dell'art. 116 c.p.a. come azione avverso il silenzio-inadempienza su un'istanza di accesso civico (Cons. Stato, sez. VI, 5 luglio 2024, n. 5995; sez. III, 2 marzo 2022, n. 1482).

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

INVALIDITÀ DERIVATA ED EFFETTO CADUCANTE

Consiglio di Stato, sezione III, 7 maggio 2025, n. 3872 – Pres. Greco, Est. Santoleri

Atto amministrativo – Annullabilità – Effetto caducante – Collegamento procedimentale – Nesso di presupposizione

Ricorre l'invalidità caducante allorché due provvedimenti appartengano alla medesima sequenza

procedimentale (intesa anche come collegamento procedimentale) e siano avvinati da un nesso di presupposizione-conseguenzialità, in virtù del quale il primo provvedimento costituisce il presupposto unico e imprescindibile del secondo, senza che quest'ultimo sia soggetto ad alcuna altra valutazione da parte dell'amministrazione competente. È irrilevante che i due atti siano stati adottati da autorità diverse; ne costituisce elemento impeditivo l'anomala inversione cronologica tra atto presupposto e atto consequenziale. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 3 aprile 2025, n. 2869; sez. III, 10 luglio 2024, n. 6192.

SCIOGLIMENTO O MANTENIMENTO DEL VINCOLO CONTRATTUALE: POLIMORFIA DELLE SITUAZIONI GIURIDICHE COINVOLTE E DELL'OBLIGO DI MOTIVAZIONE

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione I, 29 aprile 2025, n. 1426 – Pres. Savasta, Est. Commandatore

Atto amministrativo – Motivazione – Natura – Intensità – Variabili – Natura autoritativa dell'atto – Rapporto – Soggetti destinatari

L'obbligo generale di motivazione dell'atto amministrativo ex articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 non assume caratteri assoluti e indistinti, ma relativi, declinandosi diversamente alla luce della sua natura autoritativa o non autoritativa (art. 1, comma 1-bis della l. n. 241 del 1990), del rapporto in cui si innesta e in ragione del destinatario cui è diretto. (1)

Atto amministrativo – Contratto in genere, atto e negozio giuridico – Risoluzione – Controparte contrattuale – Terzo – Motivazione – Differenze

L'intensità della motivazione della p.a. in tema di mantenimento o risoluzione del contratto di appalto, in caso di inadempimento della controparte contrattuale, assume una differente valenza nel caso in cui un terzo, con un'autonoma istanza, faccia valere l'autonomo e separato interesse alla risoluzione del contratto, ove funzionale alla riedizione della gara o allo scorrimento della graduatoria, poiché, in tale ipotesi, la p.a. è chiamata ad esercitare la propria discrezionalità amministrativa comparando plurimi e confliggenti interessi pubblici e privati. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Domanda del terzo – Risoluzione – Interesse legittimo – Giurisdizione amministrativa

La situazione giuridica soggettiva del terzo, estraneo al rapporto contrattuale tra stazione appaltante e aggiudicatario, il quale proponga una domanda alla p.a. volta ad ottenerne la risoluzione per inadempimento al fine della riedizione della gara, assume la natura giuridica di interesse legittimo, pertanto la controversia va devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo. (3)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: Cass. civ., sez. un., 31 ottobre 2019, n. 28211 secondo cui la contestazione da parte di terzi circa la sussistenza dei presupposti per la modifica del contratto rientra nel contenzioso sulle procedure di affidamento, di spettanza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ex art. 133, comma 1, lett. e) c.p.a..

SULL'INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA DELL'EQUIPARABILITÀ DELL'INTERDITTIVA ANTIMAFIA ALLA COMUNICAZIONE ANTIMAFIA

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, 23 aprile 2025, n. 352 – Pres. De Francisco, Est. Caleca

Atto amministrativo – Informazione antimafia – Comunicazione antimafia – Equiparazione

L'art. 89-bis del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 1591 s'interpreta nel senso che l'informazione antimafia produce i medesimi effetti della comunicazione antimafia anche nelle ipotesi in cui manchi un rapporto contrattuale con la pubblica amministrazione. (1)

Atto amministrativo – Autorizzazioni – Informazione antimafia – Comunicazione antimafia – Presupposti – Soglie

Alla luce dell'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 89-bis, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, si deve ritenere che le soglie al di sotto delle quali ai sensi del successivo art. 91 non è prevista l'adozione dell'informazione antimafia (equiparata alla comunicazione) debbano rilevare anche nell'adozione dei provvedimenti in senso lato autorizzatori e cioè anche per i provvedimenti e gli atti che non siano direttamente finalizzati a esborsi economici a carico della finanza pubblica. (2)

Secondo il C.g.a. tale interpretazione, oltre ad essere costituzionalmente orientata, è conforme alla complessiva finalità delle norme previste per sconfiggere la criminalità mafiosa, avendo riguardo alle seguenti valutazioni. Sarebbe comprensibile la ratio della scelta del legislatore di indicare dei limiti “quantitativi” minimi all'informazione antimafia (e non alla comunicazione). Le ridotte dimensioni delle attività imprenditoriali che non necessitano della preventiva informazione antimafia non sarebbero infatti ritenute per legge, se non in casi eccezionali, veicoli di riciclaggio o iniziative idonee a sovvertire (non, almeno, in misura intollerabile) le regole del libero mercato. È stato ritenuto opportuno, così, dare ai soggetti latamente “sospetti” (che rientrino nei settori meno protetti della società, dove è più incisiva la letale suggestione della illegalità criminale) la possibilità di intraprendere piccole (autonome) attività imprenditoriali che consentano loro di non essere obbligatoriamente costretti a soggiacere alle lusinghe della criminalità per potere sopravvivere. Il loro accesso all'impiego presso pubbliche amministrazioni, del resto, sarebbe in via generale proibito dalle normative sulla costituzione del rapporto di lavoro pubblico e altresì l'assunzione di “sconsigliati” presso aziende private risulterebbe fattualmente preclusa perché essa finirebbe assai spesso con l'espore queste ultime al

rischio di essere, proprio per tale motivo, destinatarie a loro volta di informazioni interdittive antimafia (c.d. “a cascata”). Il Collegio ha pertanto ritenuto da un lato, che non sarebbe conforme a Costituzione un’esegesi del sistema che si risolvesse, complessivamente, nell’assoluta e integrale negazione – non solo a chi sia connivente con l’organizzazione criminale, ma perfino agli extranei unicamente destinatari di un “tentativo di infiltrazione” (che neppure occorre che abbia avuto successo) da parte della criminalità organizzata – di ogni possibilità di accesso a un’attività lavorativa lecita: ponendo dunque costoro di fronte a un unico dilemma, tra l’inedia e la delinquenza (in tal caso, sostanzialmente necessaria). Dall’altro lato, che solo consentendo di sopravvivere – con attività normativamente minimali – a soggetti che non avrebbero alcun’altra possibilità di accedere a stabile occupazione si contrasta efficacemente la mafia, anche nella sua distorta immagine di dispensatrice di lavoro e benessere e se ne indebolisce, pertanto, il potere nel campo sociale e la rinveniente vis attrattiva rispetto ai soggetti moralmente o economicamente più deboli. Pertanto ad avviso del collegio questa sarebbe l’unica esegesi del sistema atta a incanalarlo sui binari di un’effettiva e sostanziale coincidenza con i valori costituzionali: dunque l’unica esegesi corretta e, perciò, vincolante per l’interprete. Sarà poi compito delle prefetture valutare, in concreto, se le dimensioni economico-imprenditoriali delle attività che richiedono, per legge, provvedimenti meramente autorizzatori (ma, ovviamente, giammai concessori) rientrino, nella sostanza, nei limiti (quantitativi) normativamente previsti per l’adozione delle informazioni interdittive, utilizzando criteri che tengano conto sia della dimensione dell’investimento iniziale e sia dei livelli di reddito dalle stesse prodotti o producibili.

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Autorizzazione amministrativa – Soglie – Applicabilità

I provvedimenti meramente autorizzatori relativi a iniziative commerciali o imprenditoriali che abbiano un valore economico che le collochi al di sotto delle soglie previste per l’adozione dell’informazione non devono (poter) subire la preclusione di un’informazione antimafia interdittiva che pur produca gli effetti della comunicazione antimafia: in tali ambiti, economicamente minori, se non v’è luogo a comunicazione interdittiva, neppure può farsi adito a un’informazione interdittiva.
(3)

(1) Conformi: Corte cost. 18 gennaio 2018, n. 4 che ha giudicato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 89 bis citato con riguardo sia al presunto eccesso di delega ai sensi degli artt. 76 e 77, primo comma, sia all’art. 3 della Costituzione, validando l’orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa che aveva superato la rigida bipartizione tra comunicazioni antimafia, applicabili alle autorizzazioni, e informazioni antimafia, applicabili ad appalti, concessioni, contributi ed elargizioni; Consiglio di Stato, sez. III, 9 febbraio 2017, n. 565; Consiglio di Stato, sez. I, parere 17 novembre 2015, n. 3088.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

LA FORMAZIONE DEL SILENZIO-ASSENSO NON POSTULA LA PIENA CONFORMITÀ DELL'ISTANZA ALLA NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Consiglio di Stato, sezione VII, 9 aprile 2025, n. 3051 – Pres. Chieppa, Est. Noccelli

Atto amministrativo – Silenzio assenso – Presupposti – Conformità normativa – Necessità – Esclusione

Il silenzio assenso si forma e produce effetti anche in caso di istanza non conforme alla disciplina sostanziale e l'impostazione di "convertire" i requisiti di validità della fattispecie silenziosa in altrettanti elementi costitutivi necessari al suo perfezionamento vanificherebbe in radice le finalità di semplificazione dell'istituto, in quanto nessun vantaggio, infatti, avrebbe l'operatore se l'amministrazione potesse, senza oneri e vincoli procedurali, in qualunque tempo disconoscere gli effetti della domanda. (1)

Atto amministrativo – Silenzio assenso – Semplificazione – Finalità – Perdita del potere della P.A. – Sussistenza

L'obiettivo di semplificazione perseguito dal legislatore con l'istituto del silenzio assenso - rendere più spediti i rapporti tra amministrazione e cittadini, senza sottrarre l'attività al controllo dell'amministrazione - viene realizzato stabilendo che il potere (primario) di provvedere viene meno con il decorso del termine procedimentale, residuando successivamente la sola possibilità di intervenire in autotutela sull'assetto di interessi formatosi 'silenziosamente'. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2024, n. 3813; sez. VI, 7 dicembre 2023, n. 10606; 8 luglio 2022, n. 5746 (in Foro it., 2022, III, 425, con nota di A. Travi).

Difformi: Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2022, n. 616; 25 febbraio 2021, n. 1629; 23 dicembre 2021, n. 5361, sez. VI, 8 settembre 2021, sez. IV, 7 gennaio 2019, n. 113.

(2) Conformi: sulla perdita del potere in caso di silenzio assenso v. Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2023, n. 8610.

SULLA COMPETENZA TRASVERSALE DEL SUAP E SULL'INIDONEITÀ DI UN'ISTANZA NON CONFORME AL MODELLO LEGALE AD ATTIVARE UN PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Consiglio di Stato, sezione II, 7 aprile 2025, n. 2974 – Pres. Forlenza, Est. Manzione

Atto amministrativo – Semplificazione amministrativa – SUAP – Competenza

Lo sportello unico per le attività produttive (s.u.a.p.) costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva ed è chiamato a fornire, altresì, una risposta in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque

coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle di cui all'art.14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241. (1)

Atto amministrativo – Semplificazione amministrativa – SUAP – Funzione – Coordinamento

Le strutture denominate “sportelli unici per le attività produttive” hanno una sorta di competenza trasversale che, pur non sostituendosi a quelle delle varie amministrazioni coinvolte nel procedimento, ha un rilievo autonomo, fungendo da unico canale informativo sia verso le amministrazioni che verso i soggetti istanti ed emette il provvedimento finale sulla base dei pareri delle amministrazioni competenti sui vari aspetti, senza che ciò alteri il sistema delle competenze. (2)

Atto amministrativo – Semplificazione amministrativa – SUAP – Istanza – Inconfigurabilità

È inconfigurabile un'istanza rivolta allo sportello unico per le attività produttive al di fuori del perimetro procedimentale di sua competenza, e, pertanto, è inidonea a far sorgere, a carico dell'amministrazione, l'obbligo di conclusione mediante provvedimento espresso. (3)

La sentenza richiama in merito alla “configurabilità” che costituisce una pre-condizione della domanda, in quanto la colloca in un preciso paradigma normativo, al di fuori del quale si ritiene che neppure sorga l'obbligo di valutazione da parte dell'amministrazione, eccezion fatta per le c.d. risposte di cortesia, Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746, ove il termine “inconfigurabilità” della domanda viene utilizzato quale sinonimo della inidoneità della stessa ad innescare il meccanismo di formazione silenziosa dell'atto. Cfr quanto all'inconfigurabilità dell'istanza anche Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 2024, n. 7768; 27 dicembre 2023, n. 11217; sez. VI, 27 dicembre 2023, n. 11203; 16 dicembre 2022, n. 11034. La sentenza chiarisce che il procedimento attivato dalla richiedente aveva quale unico destinatario l'ufficio edilizia del Comune di Quartu Sant'Elena, cui l'interessata si era rivolta, come per legge, per il tramite del suo SUAPE mediante inserimento nel sistema di una mera CILA, mentre nulla aveva inteso richiedere per la parte paesaggistica, sicché in alcun modo lo Sportello unico avrebbe potuto essere chiamato a rispondere della mancata attivazione di un endoprocedimento mai avviato perché ritenuto non necessario dal richiedente con le dichiarazioni contenute nella pratica. Pertanto, secondo il Consiglio di Stato non essendo stato avviato alcun procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica non vi era ragione di comunicarne il rigetto, salvo nella già ricordata ottica della risposta di cortesia.

Atto amministrativo – Semplificazione amministrativa – SUAP – Istanza – Inconfigurabilità – Comunicazione di avvio del procedimento, dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza – Insussistenza

A fronte di un'istanza rivolta allo sportello unico al di fuori dai casi di sua “competenza” non sussiste

alcun obbligo di concludere il procedimento e di rispettare le regole di partecipazione di cui agli artt. 7 e 10-bis della legge 8 agosto 1990, n. 241, essendo irrilevante che l'amministrazione cui è riferibile l'istanza si raccordi direttamente con l'interessato. (4)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Corte costituzionale, 21 gennaio 2010, n. 15, che ha ricordato come la previsione dell'art. 38 del decreto legge n. 112 del 2008, trovi fondamento nell'art. 117, secondo comma, lett. r) della Costituzione, afferente al "coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale" e nell'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione e che anche il considerando 48 della direttiva 2006/123/CE, c.d. "Bolkenstein" richiama l'importanza dell'attività di coordinamento, che la Costituzione qualifica come competenza legislativa esclusiva statale. Con l'art. 38 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, modificato dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 e dal decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, significativamente rubricato «Impresa in un giorno», al fine di imprimere un'accelerazione all'avvio di nuove attività produttive si prevedeva la semplificazione e il riordino del SUAP, da realizzarsi attraverso un regolamento emanato ex art. 17, comma 2, delle legge n. 400 del 1988. Il comma 2 di tale norma, peraltro, si autoqualifica come attinente «ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire uniformemente i diritti civili e sociali e omogenee condizioni per l'efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione». La Corte costituzionale, con la sentenza n. 15 del 2010, ha fatto piuttosto leva sulla competenza, pure statale, al coordinamento informatico (lettera r) dell'art. 117), comunque negando la delega abbia violato i principi di leale collaborazione con le Regioni. Dopo tale pronuncia, può dunque ancora affermarsi che le disposizioni, nazionali e regionali, in materia di SUAP, non hanno modificato l'attribuzione delle competenze in capo alle diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento, ma hanno reso lo Sportello l'organo (comunale) che emette il provvedimento finale dopo aver raccolto gli atti di tutte le amministrazioni e gli enti coinvolti. Invero, il comma 3 dell'art. 4 del d.P.R. n. 160 del 2010, dispone che: «Le comunicazioni al richiedente sono trasmesse esclusivamente dal SUAP; gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche diverse dal comune, che sono interessati al procedimento, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati e sono tenute a trasmettere immediatamente al SUAP tutte le denunce, le domande, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente». Ciò significa che esso funge da unico canale informativo sia verso le Amministrazioni che verso i soggetti istanti ed emette il provvedimento finale sulla base dei pareri delle Amministrazioni competenti sui vari aspetti, senza che ciò alteri il sistema delle competenze. Significa tuttavia anche che laddove ridette Amministrazioni non rispettino tale doveroso incanalamento centralizzato delle proprie determinazioni, può effettivamente ravvisarsi una incompetenza, ovvero più propriamente una violazione delle indicazioni

procedurali, uniche a livello nazionale per le finalità di garanzia di omogeneità delle regole di semplificazione e conservazione dei dati messe in luce dalla Corte costituzionale. Di fatto, cioè, emerge un'accezione nuova di competenza, per così dire trasversale rispetto alle altre specifiche di settore, teleologicamente orientata a garantire quei principi di trasparenza e leale collaborazione da ultimo trasfusi anche nella legge fondamentale sul procedimento amministrativo (v. art.1, comma 2-bis della l. n. 241 del 1990).

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SOTTOSCRIZIONE DI PUBBLICA PETIZIONE E ACCESSO AI DATI PERSONALI

Consiglio di Stato, sezione V, 4 aprile 2025, n. 2922 – Pres. Lotti, Est. Picardi

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Protezione dei dati personali – Sottoscrizione pubblica petizione – Consenso – Trasmissione dati – Diversa finalità – Esclusione

La sottoscrizione di una pubblica petizione implica il consenso al trattamento dei propri dati personali solo per la specifica finalità connessa alla stessa e, quindi alla trasmissione degli stessi all'autorità pubblica che ne è destinataria e non già per altre finalità, diverse ed ulteriori. (1)

In motivazione, la sezione ha rilevato che la differenza tra la mera adesione ad una petizione pubblica e l'esternazione pubblica di tale adesione, con la conseguente applicabilità dell'art. 9, comma 2 regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (GDPR) e la relativa facoltà di colui che sottoscrive una petizione pubblica, di chiedere ed ottenere che il suo nome sia nascosto al fine di proteggere il suo diritto alla privacy.

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Protezione dei dati personali – Sottoscrizione pubblica petizione – Consenso – Diffusione dati – Diversa finalità – Dati particolari – Esclusione

La sottoscrizione di una petizione pubblica non comporta la rinuncia alla protezione e riservatezza dei propri dati personali che si connotano, come "sensibili"(c.d. dati particolari) poiché idonei a rivelare un'opinione o, comunque, una posizione politica. (2)

Atto amministrativo – Accesso civico – Protezione dei dati personali – Bilanciamento – Sussistenza

Il diritto all'accesso dei dati personali (anche tramite accesso civico) può essere riconosciuto esclusivamente all'esito di un bilanciamento valoriale, atteso che l'accesso è possibile solo se il diritto o l'interesse del richiedente l'accesso è di rango almeno pari o superiore a quello della persona a cui si riferiscono i dati in esame. (3)

Sulla finalità e limiti dell'accesso civico: ex multis Cons. Stato, sez. V, 6 dicembre 2022, n. 1062; 4 gennaio 2021, n. 60; sez. VI, 5 ottobre 2020, n. 5861; sez. IV, 20 aprile 2020, n. 2496; Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10. Il necessario bilanciamento, sottolinea la sezione, si desume dall'art. 5-bis, comma 2, decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e dagli artt. 22, comma 1, lett. c), e 24, ultimo comma, della legge 8 agosto 1990, n. 241. Più precisamente l'art. 5-bis, comma 2, lett. a, del d.lgs. n. 33 del 2013 stabilisce che l'accesso civico è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; l'art. 22, comma 1, lett. c), della l. n. 241 del 1990, individua i controinteressati all'accesso documentale in tutti i soggetti la cui riservatezza può essere pregiudicata dall'ostensione ed il successivo art. 24, ultimo comma, della l. n. 241 del 1990, pur prevedendo che l'accesso deve essere consentito nei limiti in cui sia necessario per curare o difendere i propri interessi giuridici, precisa che, nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito solo nei limiti in cui sia strettamente indispensabile.

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Protezione dati personali – Accesso difensivo – Tipologia dati – Differenza

In riferimento al rapporto tra “accesso difensivo” e tutela della “riservatezza”, occorre distinguere tra dati e informazioni caratterizzati da una cd. riservatezza “semplice” (ad es. dati finanziari ed economici), in ordine ai quale l'interesse difensivo è ritenuto tendenzialmente prevalente, e dati e informazioni caratterizzati da una riservatezza “rafforzata” (dati “sensibili” e “supersensibili”), rispetto ai quali l'interesse difensivo deve di volta in volta essere bilanciato secondo criteri di necessità, indispensabilità e parità di rango ed in base ai principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza. (4)

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Petizione pubblica – Sottoscrittore – Controinteressato – Comunicazioni – Sussistenza

Il sottoscrittore della petizione pubblica, non avendo rinunciato alla tutela della sua riservatezza, assume, rispetto all'istanza di accesso agli atti della medesima petizione, la posizione di controinteressato, a cui sono, pertanto, dovute le comunicazioni previste, con riferimento all'accesso civico, dall'art. 5, comma 5, d.lgs. n. 33 del 2013, e, con riferimento all'accesso documentale, dall'art. 3, comma 1, d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184. (5)

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 21 marzo 2024, n. 2773; Ad. plen., 18 marzo 2021, n. 4 (oggetto della News UM n. 33 del 2 aprile 2021); sez. III, 21 dicembre 2017, n. 6011.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ANNULLAMENTO GIUDIZIALE ED EFFETTO CADUCANTE SUGLI ATTI DIVERSI DA QUELLI IMPUGNATI

Consiglio di Stato, sezione IV, 3 aprile 2025, n. 2869 – Pres. Lopilato, Est. Carpino

Atto amministrativo – Annullabilità – Nesso di presupposizione – Collegamento genetico – Atto presupposto ed atto consequenziale – Effetto caducante

Nel caso di collegamento tra due o più provvedimenti avvinti da un nesso di presupposizione necessaria, opera un'invalidità ad effetto caducante, in cui l'annullamento dell'atto presupposto si estende automaticamente all'atto consequenziale anche quando quest'ultimo non sia stato impugnato; in questo caso l'atto successivo deve porsi nell'ambito della medesima sequenza procedimentale, quale inevitabile conseguenza dell'atto anteriore, senza necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi. (1)

Nella fattispecie in esame, la sezione statuisce che gli atti originariamente annullati in via giurisdizionale si pongano in una sorta di collegamento genetico rispetto a quelli che con l'atto impugnato il comune ha annullato; essi riguardano la licenza per intrattenimento e discoteca e l'autorizzazione all'agibilità della struttura per lo svolgimento di attività di intrattenimento per un affollamento massimo di 600 persone.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 13 novembre 2015, n. 5188; sez. V, 7 febbraio 2000, n. 672.

SUL DIRITTO DI ACCESSO DEI CONSIGLIERI COMUNALI

T.a.r. per la Campania, Salerno, sezione I, 26 marzo 2025, n. 565 – Pres. Mezzacapo, Est. Saporito

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Consiglieri comunali – Accesso informatico – Registro di protocollo

La mancata previsione di modalità di accesso digitale al registro di protocollo informatico dell'ente locale, tramite il rilascio di apposite credenziali, non inficia la qualità del diritto dei consiglieri comunali, né rappresenta un reale impedimento per l'espletamento del munus pubblico; l'esercizio del diritto di accesso al registro di protocollo è assoggettato alla generale disciplina dettata per le altre tipologie di atti amministrativi. (1)

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Consiglieri comunali – Ratio – Limiti

I consiglieri comunali vantano un incondizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possono essere utili all'espletamento delle loro funzioni, con il duplice limite che esso deve comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e non deve sostanzarsi in richieste assolutamente generiche.

(2)

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Consiglieri comunali – Istanza – Onere motivazionale – Insussistenza

Sul consigliere comunale non può gravare alcun particolare onere di motivare le proprie richieste di accesso atteso che, diversamente opinando, sarebbe introdotta una sorta di controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio del mandato del consigliere comunale. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2022, n. 769; T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, 4 maggio 2020, n. 926, T.a.r. per il Friuli Venezia Giulia, sez. I, 9 luglio 2020, n. 253, secondo i quali il rilascio delle credenziali per l'accesso al protocollo informatico si tradurrebbe in un accesso generalizzato e indiscriminato a tutti i dati della corrispondenza in entrata e uscita, sproporzionato rispetto alle esigenze conoscitive.

Difformi: T.a.r. per la Basilicata, sez. I, 10 luglio 2019, n. 599; T.a.r. Campania, Salerno, sez. II, 4 aprile 2019, n. 545; T.a.r. per la Sardegna, sez. I, 4 aprile 2019, n. 317, secondo i quali va riconosciuto il diritto del consigliere comunale di soddisfare le esigenze conoscitive connesse all'espletamento del suo mandato anche attraverso la modalità informatica, con accesso da remoto al protocollo informatico, con corrispondente obbligo per il comune di approntare le necessarie modalità organizzative.

(2) Conformi: T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. I, 2 febbraio 2024, n. 346; Cons. Stato sez. V, 3 febbraio 2022, n. 769; T.a.r. per il Lazio, sez. II quater, 21 giugno 2021, n. 7338; T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, 4 maggio 2020, n. 926.

(3) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. VIII, 28 maggio 2025, n. 4100; Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2024, n. 5750; T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, 19 settembre 2024, n. 748; T.a.r. per il Veneto, sez. I, 20 ottobre 2010, n. 5526.

PORTO D'ARMI E RILEVANZA DELLA SENTENZA DI PATTEGGIAMENTO

T.a.r. per la Toscana, sezione IV, 24 febbraio 2025, n. 295 – Pres. Giani, Est. Ricchiuto

Atto amministrativo – Discrezionalità – Sentenza di patteggiamento – Incidenza – Valutazione in concreto – Affidabilità

L'Amministrazione non può fondare provvedimento di diniego dell'istanza di rinnovo del porto di fucile, richiamando l'esistenza di una precedente sentenza di condanna, scaturita a seguito del patteggiamento di cui all'art. 445 c.p.p., senza effettuare alcuna valutazione sulla presunta inaffidabilità del ricorrente. Il diniego del rinnovo o la revoca del porto d'armi, ancorché atti di elevato contenuto discrezionale, debbono contenere una valutazione sulla personalità dell'interessato idonea a giustificare l'esigenza cautelare, di prevenire abusi nell'uso delle armi a tutela della privata e pubblica incolumità. Lo stesso legislatore prevede espressamente che la statuizione giurisdizionale de qua non possa avere efficacia e non possa essere utilizzata ai fini di prova nei giudizi civili,

disciplinari, tributari o amministrativi. Si esclude pertanto ogni possibilità di equiparare la sentenza di patteggiamento a quelle di condanna che determinano gli effetti interdittivi di cui all'art. 67 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Toscana, sez. IV, 23 dicembre 2024, n. 1538; T.a.r. per la Puglia, sez. II, 13 gennaio 2021, n. 51.

CONSIGLIERE DI PARITÀ: PROCEDIMENTO DI NOMINA E MOTIVAZIONE

Consiglio di Stato, sezione V, 18 febbraio 2025, n. 1318 – Pres. Sabatino, Est. Fasano

Atto amministrativo – Motivazione – Consigliere di parità – Obbligo – Sussistenza – Valutazione comparativa

La designazione del consigliere di parità di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 è subordinata alla verifica di adeguati requisiti di competenza ed esperienza, presuppone un giudizio di coerenza dei curricula vitae e impone una valutazione comparativa degli aspiranti che consente all'amministrazione di pervenire a un giudizio motivato di prevalenza/preferenza a favore di un candidato. La motivazione della scelta non può esaurirsi nel mero riscontro del possesso dei requisiti prescritti dalla legge. (1)

Atto amministrativo – Motivazione – Consigliere di parità – Obbligo – Sussistenza – Natura fiduciaria – Esclusione

Non ha fondamento normativo la tesi della natura fiduciaria del provvedimento di nomina del consigliere di parità di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, trattandosi di una figura di garanzia per l'intera collettività posta in posizione di indipendenza. Pertanto, la designazione deve dare conto, oltre che del possesso dei requisiti di capacità ed esperienze professionali, anche delle ragioni della scelta. (2)

In motivazione, la sezione ha precisato che, anche a voler accreditare la tesi della natura fiduciaria, in ogni caso l'amministrazione deve esporre le ragioni che hanno condotto alla nomina, comportando una scelta nell'ambito di una categoria di determinati soggetti in possesso di titoli specifici; la motivazione della designazione, sia pure effettuata latamente intuitu personae, deve comunque ancorarsi all'esito di un apprezzamento complessivo del candidato, in modo che possa dimostrarsene la ragionevolezza e non può esaurirsi nel mero riscontro del possesso dei requisiti prescritti dalla legge (Cons. Stato, sez. V, 15 aprile 2021, n. 3119 in riferimento alla nomina di componente esperto per il paesaggio; sez. V, 18 febbraio 2019, n. 1132 in relazione alla nomina del garante regionale dei diritti delle persone con disabilità).

Atto amministrativo – Consigliere di parità – Procedimento a formazione progressiva – Procedimento plurisoggettivo – Regione – Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Lesività – Nomina

Il procedimento di nomina del consigliere di parità di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 si configura come procedimento amministrativo plurisoggettivo e a formazione progressiva, dove la designazione amministrativa da parte del consiglio regionale ha natura di atto di carattere strumentale, privo di autonomia funzionale, quindi endoprocedimentale, poiché destinato ad essere seguito dall'atto di nomina riservato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali al quale spetta il controllo sulla legittimità della scelta. Pertanto, l'unico atto idoneo ad attualizzare l'interesse al ricorso è il decreto di nomina ministeriale. (3)

(1) Conformi: T.a.r. per l'Emilia Romagna, sez. I, 15 aprile 2024, n. 259; T.a.r. per il Molise, sez. I, 9 maggio 2023, n. 149; T.a.r. per la Toscana, sez. I, 28 marzo 2023, n. 316; Cons. Stato, sez. V, 17 gennaio 2023, n. 583 (in tema di nomina del difensore civico).

(2) Conformi: T.a.r. per l'Emilia Romagna, sez. I, 15 aprile 2024, n. 259.

(3) Conformi: in parte: Cons. Stato, sez. V, 30 ottobre 2017 n. 4966 (in materia di nomina di un componente del collegio dei revisori dei conti).

Difformi: T.a.r. per l'Emilia Romagna, sez. I, 15 aprile 2024, n. 259 secondo cui la designazione regionale è autonomamente impugnabile in quanto idonea ad imprimere un indirizzo ineluttabile alla determinazione ministeriale conclusiva.

SUL SILENZIO-ASSENSO DELLA SOPRINTENDENZA NEL CASO DI MODIFICA DELLA COMPETENZA TERRITORIALE E SUL DISSENSO COSTRUTTIVO NEL RILASCIO DEL PARERE

Consiglio di Stato, sezione V, 14 febbraio 2025, n. 1236 – Pres. Lotti, Est. Molinaro

Atto amministrativo – Conferenza di servizi – Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Soprintendenza – Parere – Silenzio-assenso – Competenza per territorio – Spostamento – Conseguenze

Non opera il silenzio-assenso, ai sensi degli artt. 14-bis e 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, sull'iniziale istanza di parere alla soprintendenza, ove la conferenza di servizi, iniziata presso una determinata provincia, inizialmente competente, si sia conclusa con la richiesta di rendere plurimi chiarimenti e di ripresentare il progetto, laddove nelle more, dopo detta comunicazione (e prima del riscontro da parte del privato-istante), sia intervenuta la modifica ordinamentale di cui alla legge 28 maggio 2021, n. 84, con cui sono stati modificati i confini della provincia, accorpando il comune in cui ricade l'intervento progettato, al territorio di una diversa regione ed attribuendo conseguentemente alla soprintendenza di una diversa provincia la competenza al rilascio del parere. In forza della normativa transitoria di cui all'art. 2 comma 6 della citata legge n. 84 del 2021, non può infatti ritenersi che il decorso del termine sia avvenuto senza soluzione di continuità rispetto all'istanza inizialmente presentata, avendo per contro il riscontro della società alla richiesta di chiarimenti e di rappresentazione del progetto svolto la funzione non solo di (ri)attivare il procedimento, ma anche di incardinarlo presso la Soprintendenza competente, per cui deve aversi riguardo, ai fini del computo del termine per la formazione del silenzio-assenso, alla nuova

convocazione della conferenza di servizi decisoria presso il nuovo comune in cui risulta incardinata la competenza a seguito della predetta modifica ordinamentale. (1)

Fattispecie riferita a un progetto di coltivazione decennale e recupero ambientale della cava. A seguito dell'indicato modifica ordinamentale, come precisato in sentenza, la Regione Emilia Romagna, con nota 25 marzo 2022 n. 1609, aveva chiarito le modalità per il prosieguo dei procedimenti amministrativi pendenti al momento della modifica dei confini: ai sensi dell'art. 8 comma 3 del protocollo di intesa sottoscritto tra le regioni interessate al distacco del comune di Sassofeltrio, la competenza per la conclusione del procedimento amministrativo in questione doveva ritenersi mantenuta in capo allo stesso comune e la stessa avrebbe dovuto essere esercitata seguendo le normative vigenti nella regione Marche, previa acquisizione degli eventuali pareri o assensi delle amministrazioni competenti ad esprimersi in base alle stesse norme, da individuarsi, con riferimento a quelle statali, in quelle aventi sede nella regione Emilia-Romagna e/o nella provincia di Rimini.

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Soprintendenza – Parere – Dissenso costruttivo – Operatività

Il parere paesaggistico negativo della soprintendenza, che abbia ritenuto non possibile un miglioramento del progetto inizialmente proposto, non risulta violativo, nella determinazione di dissenso, del profilo costruttivo, teso a evidenziare le modifiche che renderebbero assentibile il progetto, ai sensi 14-bis, comma 3 della legge 8 agosto 1990, n. 241, il quale stabilisce espressamente che, in caso di dissenso, sono indicate, "ove possibile", le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. (2)

A contrario, sulla necessità di indicazione delle modifiche necessarie per rendere assentibile il progetto, T.a.r per la Lombardia, Brescia, sez. II, 02 dicembre 2024, n. 955; Cons. Stato, sez. IV, 19 giugno 2020, n. 3931, secondo cui è significativo che anche il dissenso dell'amministrazione preposta alla tutela dell'interesse sensibile deve essere "motivato" (art. 14-quinquies, comma 1, l. n. 241 del 1990); come pure devono essere "congruamente motivate" le determinazioni delle amministrazioni partecipanti alle conferenze le quali sono tenute altresì ad indicare "ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso [...]" (art. 14-bis, comma 3, l. n. 241 del 1990).

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULL'EQUIPARAZIONE DELLA SENTENZA DI PATTEGGIAMENTO ALLA CONDANNA A SEGUITO DELLA C.D. RIFORMA CARTABIA

T.a.r. per la Sardegna, sezione I, 12 febbraio 2025, n. 96 – Pres. Buricelli, Est. Serra

Atto amministrativo – Procedimento in genere – Riforma Cartabia – Patteggiamento – Condanna – Equiparazione – Norme extrapenali – Esclusione – Disciplina intertemporale

L'art. 445, comma 1 bis, c.p.p., come modificato dal d.lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022 (c.d. riforma Cartabia), nella parte in cui esclude l'inefficacia delle norme extrapenali di equiparazione della sentenza di c.d. patteggiamento alla condanna, trova applicazione a tutte le fattispecie che si verificano successivamente all'entrata in vigore della ridetta novella (30 dicembre 2022), a prescindere dalla data di conclusione del patteggiamento, dovendosi invece avere riguardo al momento in cui la norma extrapenale di equiparazione del patteggiamento alla condanna trovi concretizzazione e applicazione da parte della pubblica amministrazione. (1)

Atto amministrativo – Procedimento in genere – Riforma Cartabia – Patteggiamento – Condanna – Equiparazione – Norme extrapenali – Esclusione – Norme penali – Ammissibilità – Potere generale amministrazione – Insussistenza

L'art. 445, comma 1 bis, c.p.p., come modificato dal d.lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022 (c.d. riforma Cartabia), nella parte in cui dispone che «se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, alla sentenza di condanna» (secondo periodo) e che «salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna» (terzo periodo), deve essere interpretato nel senso che tale terzo periodo della norma si applica alle ipotesi in cui l'equiparazione sia prevista da norme penali, che restano efficaci, e non extrapenali; non può invece ritenersi che tale terzo periodo si applichi a supposti casi di equiparazione "innominata" ed immanenti nell'ordinamento che sarebbero nella disponibilità dell'amministrazione, che sarebbe così inammissibilmente titolare di un potere generale di equiparazione della sentenza di patteggiamento alla condanna, in deroga e oltre alle ipotesi espressamente previste dalla legge, a ciò ostando anche la nuova formulazione dell'art. 445, comma 1 bis c.p.p. e in assenza di una valida ragione di natura costituzionale. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

Cfr. in tema Consiglio nazionale forense, 26 febbraio 2024, n. 40.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUL DIRITTO DI ACCESSO DEL CONSIGLIERE REGIONALE RELATIVAMENTE AGLI ATTI STATALI SOTTRATTI ALL'ACCESSO

Consiglio di Stato, sezione III, 13 gennaio 2025, n. 171 – Pres. De Nictolis, Est. Di Raimondo

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Riservatezza – Prerogative consigliere regionale

La dialettica tra il diritto/dovere del consigliere regionale di conoscere atti in possesso

dell'amministrazione, nell'ambito dell'esercizio del suo fondamentale ruolo di controllo politico dell'attività della pubblica amministrazione, in un contesto di democrazia partecipata e partecipativa, e la riservatezza che la legge impone di osservare rispetto a documentazione in relazione alla quale entrano in gioco interessi contrapposti, si risolve in favore della seconda nelle ipotesi in cui il sindacato (cui rimanda la richiesta di accesso) non sia relativo ad atti dell'ente di appartenenza dell'istante e laddove, in ogni caso, le disposizioni primarie e secondarie consentono di negare l'accesso per la tutela di contrapposti (e superiori) interessi dell'amministrazione e di soggetti terzi. Deve infatti assicurarsi una ragionevole proporzione e un equilibrio tra gli opposti e meritevoli interessi, coinvolti dall'accesso a documenti amministrativi, nelle ipotesi in cui non ricorrano esigenze di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241. (1)

Il Consiglio di Stato, nel confermare la sentenza del Tar per il Lazio, sez. I, 12 luglio 2024, n. 14158, ha ritenuto legittima la nota della PCM che aveva negato l'ostensione con riferimento alla decisione del Consiglio dei ministri di non esercitare la golden power nella cessione delle quote di Gemelli Molise s.p.a. (poi acquisite da Responsible s.p.a.), trattandosi di documentazione sottratta al diritto di accesso, ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dell'art. 13 del d.P.C.M. 1° agosto 2022, n. 133, fermo restando il diritto di accesso difensivo, ex articolo 24, comma 7, della l. n. 241/1990, non ricorrente nella fattispecie di cui è causa.

(1) Conformi: quanto al secondo principio, Cons. Stato, sez. V, 26 maggio 2020, n. 3345; cfr. a contrario, quanto al diritto di accesso del consigliere comunale, riferibile a documentazione dell'ente di appartenenza: Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2024, n. 5750.

SUL PARERE RESO DALLA SOPRINTENDENZA IN RELAZIONE AGLI IMMOBILI VINCOLATI AI SENSI DELLA CARTA DELLA QUALITÀ DI ROMA CAPITALE

T.a.r. per il Lazio, sezione II-bis, 2 gennaio 2025, n. 47 – Pres. Morabito, Es. Corbi

Atto amministrativo – Atti endoprocedimentali – Impugnabilità – Parere vincolante soprintendenza – Carta della qualità – Vincoli

La regola secondo cui l'atto endoprocedimentale non è autonomamente impugnabile trova una eccezione nel caso di pareri vincolanti idonei come tali ad esprimere un indirizzo ineluttabile alla determinazione conclusiva. Ricorre l'ipotesi di specie in relazione al parere vincolante reso dalla soprintendenza, ai sensi dell'art. 16, comma 10, della carta della qualità di Roma Capitale, che deve essere reso per ogni intervento che interessi l'immobile attinto dal vincolo in esame, anche se riconducibile all'ambito dell'edilizia libera. (1)

Edilizia e urbanistica – Comune – Competenze in materia urbanistica – Carta della qualità – Vincoli – Sussistenza

In materia urbanistica, al di là della sottoposizione a vincolo ex lege degli immobili, sussiste una generale competenza del comune di individuazione di ambiti di tutela in relazione ad esigenze

particolari e locali, così da imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali, tutelando così il tessuto urbanistico al rispetto dei valori culturali-storico e architettonici, che assumono rilievo come "qualità" dei tessuti ed edifici oggetto di tutela specifica. A tale ambito sono riconducibili i vincoli introdotti dalla carta della qualità di Roma Capitale la quale, nell'incidere sullo strumento urbanistico, costituisce un elemento non prescrittivo del P.R.G., di cui forma parte integrante, introducendo di fatto un vincolo urbanistico. (2)

Nella fattispecie il T.a.r. ha ritenuto legittimo il provvedimento comunale di contrasto alla s.c.i.a. per la sostituzione di un pergolato, motivato per relationem con riferimento al parere della soprintendenza, ritenendo peraltro che l'intervento de quo non potesse essere realizzato tramite s.c.i.a., in applicazione dell'art. 19, comma 1, l. n. 241/1990.

(1) Conformi: Quanto alla prima parte della massima, ex multis Consiglio di Stato, sez. VI, 28 dicembre 2015, n. 5844; T.a.r. per la Campania, sez. VII, 13 luglio 2015, n. 3678; T.a.r. per la Campania, sez. VII, 26 febbraio 2013, n. 1131; T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, 10 aprile 2012, n. 598; T.a.r. per la Puglia, Lecce, sez. I, 3 dicembre 2010, n. 2784; Cons. Stato, sez. VI, 12 giugno 2008 n. 2903.

(2) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. II bis, 10 marzo 2014, n. 2744.

AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

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

Autorità amministrative indipendenti – Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – Contributo – Fornitore non stabilito in Italia – Normativa interna – Disapplicazione

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. (1)

(1) Conformi: sull'afferenza del servizio reso dai fornitori di piattaforme per la condivisione di video ad un settore sottratto dall'ambito di applicazione della Direttiva e-commerce Cons. Stato, sez. VI, 5 agosto 2025, n. 6911; 25 luglio 2025, n. 6660; 15 aprile 2025, nn. 3469,

3470 e 3471; 9 maggio 2025, n. 3992; 14 maggio 2025, nn. 4152 e 4153.

Difformi: non si rinvenivano specifici precedenti difformi.

NATURA GIURIDICA DEL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA CONSILIARE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

T.a.r. per il Lazio, sezione IV, 21 ottobre 2025, n. 18167 – Pres. FF. Patelli, Est. Bianchi

Autorità amministrative indipendenti – Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – Accesso ai documenti amministrativi – Verbale della seduta consiliare – Atto non provvedimentale – Impugnazione – Inammissibilità

È inammissibile l'impugnazione del processo verbale di una seduta del consiglio dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), in quanto atto di natura non provvedimentale, dal contenuto meramente certificativo. (1)

La fattispecie è relativa ad una domanda di annullamento di un verbale AGCOM, per illegittimità nella misura in cui riporterebbero solo parzialmente le dichiarazioni rese dai membri del consiglio.

SUI CONCORSI PER I DIRIGENTI DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

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

Autorità amministrative indipendenti – Autorità nazionale anticorruzione – Concorso a pubblico impiego – Dirigenti – Titolo di studio

È legittima la scelta dell'ANAC di indire un concorso per dirigenti con profilo giuridico-amministrativo in possesso della sola laurea specialistica (o equiparata) in giurisprudenza o scienze politiche adottata sul presupposto che il reclutamento di dirigenti che hanno maggiore familiarità con l'applicazione e l'interpretazione dei testi normativi ovvero con l'analisi delle interazioni tra fenomeni politici, sociali e giuridici (nel caso dei laureati in scienze politiche) possa ridurre «il rischio di contenziosi», soprattutto a seguito del radicale mutamento del quadro normativo in materia di contratti pubblici operato dal d.lgs. 36/2023. (1)

Autorità amministrative indipendenti – Autorità nazionale anticorruzione – Concorso a pubblico impiego – Scelta profili – Potere di macro-organizzazione – Attenuazione obbligo di motivazione

La scelta a monte dei profili professionali, anche dirigenziali, occorrenti all'amministrazione per ottimizzare l'efficienza degli apparati burocratici chiamati a svolgere le attività gestionali funzionali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali ricade nell'area della macro-organizzazione, cioè nel potere di stabilire «le linee fondamentali di organizzazione degli uffici» ai sensi dell'art. 2, c. 1, d.lgs. 165/2001, perché diretta a definire la fisionomia delle strutture organizzative e, quindi, a ben vedere, il modo di essere dell'organizzazione. In relazione a tali principi va commisurato il quantum

di motivazione esigibile, che deve ritenersi imposto all'amministrazione in funzione dell'esigenza di esplicitare congruità e non irragionevolezza delle scelte operate e dei modelli organizzatori adottati. (2)

Con la sentenza in rassegna, il T.a.r. per il Lazio ha respinto il ricorso proposto da alcuni funzionari dell'ANAC, interessati a partecipare ad un concorso pubblico per dirigenti nella medesima Autorità, riservato, però, ai soli laureati in giurisprudenza o scienze politiche, con conseguente esclusione di candidati in possesso di lauree tecniche o in economia e commercio. Il T.a.r. - disattendendo la tesi secondo cui la scelta dell'Autorità si porrebbe in contrasto con alcune delibere precedentemente assunte dall'organo di indirizzo politico-amministrativo (inizialmente propenso a reclutare dirigenti in possesso di qualsiasi laurea specialistica) e con la vocazione "tecnica" di diversi uffici dirigenziali (destinati ad essere coperti dai dirigenti reclutati con il concorso) - ha affermato che l'evoluzione normativa intervenuta negli ultimi anni nelle materie di competenza dell'Autorità – contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) e whistleblowing (d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24) – giustifichi la variazione del profilo richiesto e che nessun legittimo affidamento possa derivare dalla circolazione della "bozza" di bando allegata agli appunti interni, in quanto solo con la pubblicazione dell'atto l'amministrazione manifesta all'esterno la propria volontà.

(1) Conformi: Cons. Stato, V, 18 ottobre 2012, n. 5351; T.a.r. Venezia, IV, 10 settembre 2024, n. 2134.

REPRESSIONE DEGLI ILLECITI ANTICONCORRENZIALI: LEGGE DI DEPENALIZZAZIONE, REGOLE PROCEDIMENTALI ANTITRUST E POTERI DI ACCERTAMENTO DELL'AUTORITÀ

T.a.r. per il Lazio, sezione I, 30 settembre 2025, n. 16914 – Pres. FF Petrucciani, Est. Viggiano

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Procedimento sanzionatorio – Accertamenti preliminari – Termini

L'articolo 14 legge 24 novembre 1981, n. 689 non si applica al procedimento amministrativo condotto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'accertamento e la repressione di un illecito anticoncorrenziale in quanto derogato dall'articolo 10, comma 5 legge 10 ottobre 1990, n. 287. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato può accertare e sanzionare un illecito anticoncorrenziale entro il termine quinquennale di prescrizione posto dall'articolo 28 legge 24 novembre 1981, n. 689. (1)

Concorrenza – Abuso di posizione dominante – Natura

L'abuso di posizione dominante è un illecito di pericolo. (2)

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Abuso di posizione dominante – Competenza

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è competente ad accertare e sanzionare un illecito anticoncorrenziale anche se parte della condotta si sia svolta al di fuori del territorio dell'Unione europea allorquando ivi si produca un effetto immediato e sostanziale della violazione. (3)

Concorrenza – Abuso di posizione dominante – Abuso del processo – Differenze

L'avvio di svariate azioni giurisdizionali in differenti ordinamenti giuridici, può assurgere ad elemento costitutivo di un abuso di posizione dominante anche se non integri gli estremi dell'abuso del processo, inteso come sham litigation. (4)

(1) Conformi: Sul termine di avvio del procedimento: Corte giust. UE, sez. II, 30 gennaio 2025, C-511/23 (oggetto della News UM n. 45 del 30 maggio 2025); Cons. Stato, sez. VI, 12 febbraio 2020, n. 1046.

Difformi: Cons. Stato, sez. VI, 4 ottobre 2022, n. 8503; sez. VI, 8 febbraio 2022, n. 878.

(2) Conformi: Corte giust. UE, sez. V, 12 maggio 2022, C-377/20 (oggetto della News US n. 51 del 2022); T.a.r. per il Lazio, sez. I, 15 maggio 2023, n. 8259.

(3) Conformi: Corte giust. UE, grande sezione, 6 settembre 2017, causa C-413/14 P.

(4) Conformi: Corte giust. UE, sez. II, 30 gennaio 2025, causa C-511/23; Cons. Stato, sez. VI, 12 febbraio 2020, n. 1046.

Difformi: Cons. Stato, sez. VI, 4 ottobre 2022, n. 8503; sez. VI, 8 febbraio 2022, n. 878.

IN MATERIA DI PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE PER LA STIPULA DI CONTRATTI DI FORNITURA ENERGETICA TRAMITE CALL CENTER

T.a.r. per il Lazio, sezione I, 26 agosto 2025, n. 15795 – Pres. Petrucciani, Est. Viggiano

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Provvedimento sanzionatorio – Pratiche commerciali scorrette – Natura del potere esercitato

L'intervento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in tema di pratiche commerciali scorrette non ha carattere unicamente di tipo repressivo ma rientra nella categoria dei procedimenti «sanzionatori esecutivi», difatti, i provvedimenti dell'Autorità non hanno solo finalità lato sensu retributive (o afflittive), bensì anche di conformazione della condotta commerciale del professionista, risultando anzi quest'ultimo scopo addirittura prioritario. (1)

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Provvedimento sanzionatorio – Pratiche commerciali scorrette – Termine di decadenza

Il termine di 90 giorni previsto dall'articolo 14 legge 24 novembre 1981, n. 689 per la contestazione

della violazione non si applica al procedimento amministrativo condotto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini dell'accertamento e la repressione di una pratica commerciale scorretta, in quanto tale disposizione non è richiamata dall'art. 27 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. (2)

Con la sentenza in rassegna il T.a.r. del Lazio ha svolto un'ampia e articolata analisi delle caratteristiche del procedimento istruttorio dell'AGCM in materia di pratiche commerciali scorrette e dei punti di contatto e di differenziazione rispetto al procedimento generale di cui alla l. n. 689 del 1981.

Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Atto amministrativo – Procedimento in genere – Prescrizione e decadenza

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato può accertare e sanzionare una pratica commerciale scorretta entro il termine quinquennale di prescrizione posto dall'articolo 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689. (3)

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Pratiche commerciali scorrette – Termine

Il termine di 180 giorni di cui all'art. 6 della delibera del 1° aprile 2015, n. 25411 (regolamento sulle procedure istruttorie in tema di pratiche commerciali scorrette) dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato non incide sul potere di avviare l'istruttoria ma è posto unicamente in favore del privato segnalante, legittimandolo, una volta spirato, ad avviare un'azione giurisdizionale avverso la decisione (esplicita o implicita) di non avviare l'istruttoria. (4)

In motivazione la sezione ha aggiunto che l'articolo 7 della delibera indica le ragioni per le quali il termine di conclusione del procedimento istruttorio può essere prorogato, ma non fissa termini massimi perentori, atteso che la ragionevolezza del tempo necessario per l'istruttoria condotta dall'AGCM per la repressione di una pratica commerciale scorretta deve valutarsi in concreto, non essendo predeterminata in via generale e astratta nel regolamento di procedura.

(1) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. I, 18 luglio 2022, n. 10148.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 2 dicembre 2024, n. 9614.

Difformi: Cons. Stato, sez. VI, 16 dicembre 2022, n. 10043; 9 giugno 2022, n. 4694.

(3) Conformi: Corte cost., 12 luglio 2021, n. 151, in Foro it., 2021, I, 3782.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA DISCREZIONALITÀ DELL'AGCM A VALUTARE L'IDONEITÀ DEGLI IMPEGNI ASSUNTI DA UN'IMPRESA A FAR CESSARE UN COMPORTAMENTO SCORRETTO

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

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Pratiche commerciali scorrette – Impegni assunti dall'impresa – Valutazione idoneità – Discrezionalità

Ai sensi dell'art. 27, comma 7, del d.lgs. n. 206 del 2005, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'accogliere o nel respingere le offerte di impegno a cessare il comportamento scorretto da parte dei soggetti che risultano destinatari dell'apertura di una procedura di infrazione gode di ampia discrezionalità che si estrinseca in una duplice direzione: i) sia nell'accertare se il caso, per la sua gravità intrinseca e per la natura manifesta della scorrettezza esaminata, merita comunque la finalizzazione del procedimento sanzionatorio, che resterebbe altrimenti inibita dall'accettazione della dichiarazione di impegno, ii) sia nella valutazione dei contenuti specifici della dichiarazione espressiva dello ius poenitendi; sicché anche l'apprezzamento circa l'effettiva idoneità degli impegni proposti a rimuovere le situazioni che hanno dato causa alle contestazioni rientra nella valutazione tecnico-discrezionale degli impegni presentati nella sfera di esercizio dell'ampio potere che compete all'Autorità. (1)

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Pratiche commerciali scorrette – Impegni assunti dall'impresa – Discrezionalità – Sindacato giurisdizionale – Limiti

La valutazione discrezionale dell'AGCM nell'accogliere o nel respingere le offerte di impegno a cessare il comportamento scorretto da parte dei soggetti che risultano destinatari dell'apertura di una procedura di infrazione è sindacabile in sede giurisdizionale solo ab estrinseco e si realizza solo nel caso di evidenza della illogicità o irragionevolezza evidenti della motivazione espressa. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, n. 11175 del 2023.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE E ANNOTAZIONE NEL CASELLARIO INFORMATICO DEI CONTRATTI PUBBLICI

T.a.r. per il Lazio, sezione I-quater, 24 luglio 2025, n. 14727 – Pres. Ciliberti, Est. Aragno

Autorità amministrative indipendenti – Autorità nazionale anticorruzione – Annotazione nel casellario giudiziale informatico dei contratti pubblici – Natura

L'annotazione nel casellario informatico dei contratti pubblici disposta in esecuzione dell'art.213, co. 10, del d.lgs. 50/2016, non ha natura sanzionatoria, sicché il governo del relativo procedimento non soggiace ai principi delle sanzioni amministrative (punitive o mere). (1)

Autorità amministrative indipendenti – Autorità nazionale anticorruzione – Onere di motivazione

Nell'esercizio del potere di annotazione l'Autorità non può limitarsi a riportare sinteticamente nel testo della stessa gli argomenti addotti dall'impresa segnalata per opporsi alla versione dei fatti narrata dalla stazione appaltante, ma implica – soprattutto nell'ipotesi di iscrizione di una notizia "atipica" – uno sforzo motivazionale in ordine alle ragioni per le quali la pubblicazione della notizia è ritenuta utile per il mercato più intenso del mero addebito all'impresa di un comportamento contrario al «diritto costituzionalmente tutelato alla retribuzione minima dei dipendenti», che non può essere inferito esclusivamente dalla (presunta) incompletezza della documentazione presentata in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta. (2)

Autorità amministrative indipendenti – Autorità nazionale anticorruzione – Annotazione nel casellario informatico dei contratti pubblici – Nozione di fatto rilevante

Nel procedimento di annotazione nel casellario informatico dei contratti pubblici la nozione di fatto rilevante non coincide con quella valida nelle procedure ad evidenza pubblica: mentre in queste ultime l'esclusione può derivare anche da un errore o una condotta dell'operatore che non leda nient'altro che il proprio interesse e che, quindi, penalizza esclusivamente sé stesso quale effetto della violazione del principio di autoresponsabilità (come nel caso del mancato assolvimento di uno degli oneri previsti dalla lex specialis), nel primo i presupposti rilevanti per l'emanazione del provvedimento di cui all'art. 6, co. 1, lett. a), della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono integrati da fatti sintomatici del grave illecito professionale, che, secondo la giurisprudenza consolidata, ricomprende ogni condotta, collegata all'esercizio dell'attività professionale, contraria ad un dovere posto da una norma giuridica sia essa di natura civile, penale o amministrativa, cioè condotte che pregiudicano anche gli interessi alieni protetti dalla norma che quel dovere, operante sempre sul piano delle relazioni intersoggettive, pone. Ne deriva che l'esclusione di un'offerta per motivi che riguardano l'inidoneità dei giustificativi prodotti a dimostrarne la congruità non può forzatamente essere assimilata alle ipotesi di esclusione per difetto dei requisiti di partecipazione, trattandosi di una valutazione che non coinvolge la sfera soggettiva dell'impresa bensì esclusivamente la sua proposta negoziale nella specifica procedura. (3)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Accordo–quadro con un unico operatore – Valutazione di congruità dei costi della manodopera – Stima approssimativa

L'accordo-quadro è un contratto normativo, ossia un pactum de modo contrahendi, volto a regolamentare, ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. iii), del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, non un singolo rapporto negoziale per l'esecuzione di specifiche prestazioni (o opere di cui sia stato previamente predisposto il progetto) bensì una serie indeterminata di futuri contratti (che l'amministrazione si riserva di stipulare coerentemente con l'evoluzione del proprio fabbisogno), definendone preventivamente le condizioni (soprattutto economiche), in modo da "anticipare", nel caso di stipula di un accordo-quadro con un unico operatore economico, l'individuazione del contraente e disporre,

al momento dell'insorgenza dell'esigenza di acquisto, di un canale di approvvigionamento già "pronto", che attende solo la stipula dell'atto esecutivo "a valle" (questo sì per la realizzazione di uno specifico progetto).

Considerata la natura meramente programmatoria dell'accordo quadro è, quindi, ammissibile una "approssimazione" nell'indicazione dei costi della manodopera maggiore di quella tollerabile nei contratti ordinari. (4)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 5 aprile 2024, n. 3155, e 7 giugno 2021, n. 4299; Tar del Lazio, sez. I-quater, 10 giugno 2025, n. 11297, e 17 luglio 2023, n. 12061.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 5 settembre 2017, n. 4192; sez. V, 24 gennaio 2019, n. 591; sez. IV, 3 settembre 2024, n. 7361.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 26 gennaio 2023, n. 909.

SUL RIEQUILIBRIO DEI PREZZI IN IPOTESI DI PROROGA TECNICA DEL SERVIZIO DI RACCOLTA E TRASPORTO DEI RIFIUTI URBANI E DI IGIENE URBANA

Consiglio di Stato, sezione IV, 22 luglio 2025, n. 6466 – Pres. Carbone, Est. Gambato Spisani

Autorità amministrative indipendenti – Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente – Predisposizione MTR – Finalità

Il MTR ovvero il metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio « chi inquina paga », predisposto ai sensi dell'art. 1, comma 527, l. 27 dicembre 2017, n.205, lett. f) dall'Autorità per l'energia elettrica, reti e ambiente (ARERA), integra una regolamentazione della tariffa attraverso un vincolo ai ricavi, cd. price cap, rappresentato da un importo massimo della TARI che può essere preteso dalla platea degli utenti. (1)

In motivazione la sentenza ha operato un accostamento fra tale regolamentazione e quanto previsto per altre fattispecie di monopolio naturale, ovvero per il servizio idrico e per il servizio di distribuzione del gas naturale, precisando che il massimo importo di Tari esigibile, comprende, con sufficiente approssimazione, i costi del servizio vero e proprio, i costi di uso del capitale, la remunerazione del capitale stesso e gli ammortamenti ovvero costi definibili come costi standard, nel senso che al gestore non è consentito di traslare puramente e semplicemente i costi di volta in volta da lui in concreto sopportati sull'utenza. Ha del pari precisato che l'applicazione dei costi standard può essere diretta, nel senso che nel momento in cui si tratti di determinare, anticipatamente per un dato anno, la tariffa dovuta l'autorità di regolazione può non riconoscere un dato costo esposto dal gestore e quindi non tenerne conto, ovvero indiretta, per cui, a fronte di una tariffa già determinata e applicata per un certo tempo, l'autorità può non approvare uno o più dei costi di cui si è

tenuto conto per determinarla, sia pure a titolo provvisorio, con conseguente corresponsione di un conguaglio.

Contratti pubblici e obbligazioni pubblica amministrazione – Affidamento servizio gestione rifiuti – MTR – Rilevanza – Fissazione TARI – Costo servizio – Offerta – Revisione prezzi – Operatività

La disciplina del MTR di cui all'art. 1 comma 527 della l. 27 dicembre 2017, n.205, lett. f) e alle delibere ARERA è volta a determinare i valori massimi della TARI che l'amministrazione può porre a carico dei cittadini che fruiscono del servizio, non a determinare i corrispettivi contrattuali dovuti al gestore del servizio stesso, dovendosi sotto tale profilo avere riguardo all'offerta fatta in sede di gara dalla stessa parte interessata. Pertanto nell'ipotesi in cui il corrispettivo divenisse inadeguato, per circostanze eccezionali, va fatto ricorso, nella ricorrenza dei relativi presupposti, al diverso istituto della revisione prezzi, quale disciplinato dal codice dei contratti pubblici (attualmente dall'art. 60 del d.lgs. 31 marzo 2023 n.36). (2)

Il Consiglio di Stato in motivazione, nel disattendere la tesi contraria prospettata dall'appellante, ha evidenziato come la stessa si tradurrebbe in una tacita abrogazione, che dovrebbe invece desumersi in modo inequivoco, dell'istituto della revisione prezzi, oltretutto limitata ai soli appalti di servizio in cui la tariffazione si svolge con il sistema del price cap, con una disparità di trattamento che sarebbe problematico giustificare, anche in termini di costituzionalità. Ha inoltre precisato che le delibere ARERA fissano i prezzi massimi sul presupposto che essi garantiscano l'equilibrio finanziario della gestione, ma ciò non significhi affatto che ogni prezzo fissato in diminuzione non garantisca l'equilibrio stesso, perché altrimenti non si parlerebbe di prezzi massimi, ma piuttosto di prezzi imposti.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: T.a.r. per la Lombardia, sez. I, 10 dicembre 2024 n.3591, oggetto di conferma con la presente sentenza, che ha ritenuto che la disciplina di ARERA sui costi del servizio integrato di gestione dei rifiuti abbia natura imperativa e debba esserne garantita l'operatività anche nella disciplina di rapporti in corso di svolgimento, secondo il meccanismo dell'eterointegrazione contrattuale, ex art. 1339 c.c., con sostituzione automatica della clausola difforme, da qualificare come nulla per contrarietà a norma imperativa, secondo la previsione dell'art. 1419, comma 2, c.c." (motivazione, p. 9 § 2.1.4); ha invece negato che ciò possa valere in aumento rispetto ai corrispettivi contrattuali convenuti con il gestore, perché ciò contrasterebbe "con la finalità di assicurare "condizioni di efficienza ed economicità della gestione", alla quale - secondo l'espressa previsione dell'art. 1, co. 527, legge 205/2017 - deve essere orientato il potere regolatorio di ARERA" (motivazione, pp. 10 e 11, §§ 2.1-5 e 2.2.1).

SUL PARERE RESO DALL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI IN MATERIA DI SERVIZIO TAXI E SULLA LEGITTIMAZIONE DELL'AUTORITÀ AD IMPUGNARE I PROVVEDIMENTI

Autorità amministrative indipendenti – Autorità di regolazione dei trasporti – Servizio taxi – Parere – Natura – Non vincolante

I pareri resi dall’Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell’art. 37, comma 2, lett. m), del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito (con modificazioni) dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, in materia di provvedimenti regionali e comunali riguardanti il servizio taxi, ancorché obbligatori non hanno natura vincolante. (1)

In motivazione, la sezione ha precisato che il parere espresso dall’ART esprime la valutazione dell’Autorità quanto all’applicazione, nel caso concreto, dei criteri generali previsti dalla legge, ma non potrebbe mai assumere ex se portata vincolante, in quanto in caso contrario si porrebbe al riconoscimento in capo all’Autorità un vero e proprio ruolo di amministrazione attiva nella materia, in contrasto anche con i chiarimenti della giurisprudenza costituzionale secondo cui, in materia di tariffe, canoni e pedaggi la legge attribuisce all’Autorità il compito di stabilire solo i criteri, mentre resta impregiudicata in capo ai soggetti competenti la determinazione in concreto dei corrispettivi per i servizi erogati (sentenza n. 41/2013). Pertanto, allorquando intenda impugnare gli atti adottati dai Comuni e dalle Regioni ai sensi dell’art. 37, comma 2, lett. m), del d.l. n. 201/2011, l’Autorità è onerata di individuare gli specifici profili di violazione di legge e/o eccesso di potere da cui tali atti siano affetti, senza che possa ritenersi sufficiente il mero richiamo alla mancata conformazione a un parere reso ai sensi della norma richiamata.

Autorità amministrative indipendenti – Autorità di regolazione dei trasporti – Servizio taxi – Provvedimenti – Impugnativa – Legittimazione – Vizi – Incompetenza – Deducibilità

L’art. 37, comma 2, lett. n), del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito (con modificazioni) dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, riferito alla legittimazione dell’Autorità di regolazione dei trasporti di impugnare innanzi il tribunale amministrativo regionale per il Lazio gli atti adottati, ai sensi della precedente lett. m), dalle regioni e dai comuni, deve essere interpretato nel senso che in relazione ai provvedimenti impugnati l’Autorità può far valere anche il vizio di incompetenza. (2)

In motivazione, la sezione ha precisato che l’ambito delle funzioni riconosciute all’Autorità è definito in funzione (anche) delle attribuzioni dei soggetti pubblici chiamati a svolgere, nelle materie oggetto di intervento, funzioni di amministrazioni attive. Pertanto, se non fosse consentito all’Autorità di far valere in giudizio il vizio di incompetenza ne risulterebbero pregiudicate le stesse attribuzioni dell’Autorità, nella misura in cui l’eventuale azione di soggetti privi di competenza si presterebbe all’aggiramento delle funzioni di regolazione e di vigilanza di cui essa è titolare. Inoltre, il vizio di incompetenza implica in ogni caso, e a prescindere dal merito dell’azione amministrativa, una radicale alterazione dell’esercizio della funzione pubblica, ivi inclusa quella di cui all’art. 37, comma

2, lett. m), d.l. n. 201/2011, sicché tale specifico vizio è senz'altro riconducibile all'ambito materiale indicato dalla norma.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

AGCM, PROCEDIMENTO PER INOTTEMPERANZA AGLI IMPEGNI, PROCEDIMENTO SANZIONATORIO, NE BIS IN IDEM

T.a.r. per il Lazio, sezione I, 3 giugno 2025, n. 10706 – Pres. ed Est. Petrucciani

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Assunzione di impegni – Ne bis in idem

I poteri di vigilanza e di sanzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per pratica commerciale scorretta non risultano intaccati dall'adozione di decisioni di chiusura dell'istruttoria a seguito dell'accettazione di impegni. Difatti, tale soluzione non integra un accordo bilaterale tra impresa e autorità ma introduce nell'ambito di un procedimento antitrust una fase costituita dalla successiva valutazione del comportamento dell'impresa, da svolgere sulla base di criteri obiettivi e con la partecipazione del soggetto interessato, ma pur sempre con un inalterato potere di valutazione discrezionale finale da parte dell'Autorità nell'ambito dei suoi poteri. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che l'inosservanza degli impegni assunti, oltre a costituire il presupposto della riapertura dell'originario procedimento chiuso per effetto della loro accettazione, vale ex se ad integrare anche l'illecito specifico di cui all'art. 27, commi 7 e 12, del codice del consumo. Difatti, trattasi di illeciti a struttura diversa (di natura formale e mera condotta quello di cui all'art. 27, comma 12, del codice del consumo) sorretti da distinte ragioni di incriminazione (da un lato, per l'illecito base, direttamente la tutela del mercato e dei consumatori; dall'altro, per l'illecito consistente nel mancato rispetto degli impegni assunti, la tutela della vincolatività e serietà dei medesimi). Il bene giuridico protetto è, pertanto, differente così come il disvalore del fatto. Inoltre, la sostanziale autonomia degli illeciti consente all'Autorità di scegliere, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità in punto di quomodo riconosciutale nella conduzione della propria azione, le modalità di contestazione degli stessi. Ne discende, quindi, anche la possibilità per questa di optare per l'instaurazione di un distinto procedimento in luogo della contestazione nella sede della riapertura dell'originario procedimento definito con l'assunzione degli impegni.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 28 aprile 2025, n. 3579; T.a.r. per il Lazio, sez. I, 24 novembre 2023, n. 17530.

COMUNICAZIONE COMMERCIALE AUDIOVISIVA OCCULTA NEL FESTIVAL DI SANREMO ED ELEMENTI COSTITUTIVI

Autorità amministrative indipendenti – Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – Comunicazione commerciale audiovisiva occulta – Strategia editoriale – Effetto promozionale – Utilità vicendevole

Ai fini dell'integrazione della fattispecie di comunicazione commerciale audiovisiva occulta, il camuffamento dell'effettivo intento promozionale non si concilia necessariamente con la formalizzazione di un rapporto di committenza tra il beneficiario della comunicazione commerciale e l'operatore nel servizio pubblico audiovisivo, tenuto, in ragione delle specifiche competenze professionali, ad una particolare diligenza nello svolgimento della propria missione. (1)

La sezione assume che la strategia editoriale della Rai, in occasione della trasmissione del festival di Sanremo del 2023, abbia consentito ad Instagram di ottenere, secondo un effetto emulativo facilmente pronosticabile, l'apertura di nuovi e numerosi profili da parte dei telespettatori, integrando gli estremi della comunicazione commerciale audiovisiva occulta ai sensi dell'art. 43, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208. Tale strategia è stata peraltro assicurata dal preventivo reclutamento di testimonial provenienti dal mondo delle piattaforme social, tra cui l'*influencer*, che ha affiancato il presentatore, la quale vantava su Instagram circa 29 milioni di *followers*.

Autorità amministrative indipendenti – Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – Comunicazione commerciale audiovisiva occulta – Sanzione – Criteri essenziali – Criteri accidentali

Ai fini della determinazione della sanzione da irrogare per la fattispecie illecita della comunicazione audiovisiva commerciale occulta, occorre stabilire, in una prima fase, l'importo base tenendo conto dei due criteri «essenziali», vale a dire ricorrenti in ogni fattispecie (gravità della violazione e condizioni economiche dell'agente) e, in una seconda fase, va calcolato l'importo finale della sanzione, tenendo conto dei due criteri «accidentali» previsti dalla legge (opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione e personalità dell'agente, da intendersi come inclinazione alla violazione di norme). (2)

La sezione assume che, nella fattispecie in esame, la gravità della violazione debba essere valutata in rapporto all'importanza e alla risonanza mediatica che il festival di Sanremo ha non solo a livello nazionale, ma anche internazionale e, dunque, all'elevato grado di accuratezza nell'organizzazione dell'evento che è esigibile dalla Rai, quale concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale.

Autorità amministrative indipendenti – Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – Comunicazione commerciale audiovisiva occulta – Strategia editoriale – Effetto promozionale – Utilità vicendevole

Ai fini della integrazione della fattispecie illecita della comunicazione audiovisiva commerciale occulta occorre che, dalle condotte poste in essere, emerga una concreta strategia editoriale idonea a determinare un effetto promozionale che assicuri alla concessionaria pubblicitaria e al social network un'utilità vicendevole, legata alle finalità tipiche della pubblicità televisiva. (3)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ANCORA SUL TERMINE PERENTORIO PER L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO ANTITRUST

Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 14 maggio 2025, n. 4151 – Pres. Simonetti, Est. Satullo

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Procedimento istruttorio – Termine ragionevole – Diritto di difesa – Lesione – Prova – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Sono rimesse alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ex art. 267 TFUE, le seguenti questioni pregiudiziali: i) se l'art. 101 TFUE osti a una normativa nazionale, quale quella di cui all'art. 14, l. 24 novembre 1981, n. 689, che, ai fini dell'esercizio dei poteri sanzionatori, impone all'Autorità garante della concorrenza e del mercato di notificare alle imprese interessate il provvedimento di avvio dell'istruttoria, che indica inter alia gli elementi essenziali in merito alle presunte infrazioni, entro il termine decadenziale di novanta giorni, ovvero trecentosessanta giorni per le imprese residenti all'estero, decorrente dal momento in cui l'Autorità ha la conoscenza della violazione; ii) se l'art. 101 TFUE e la direttiva (UE) 2019/1 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale che prevede l'annullamento quale conseguenza automatica della violazione del termine ragionevole per l'avvio del procedimento istruttorio, senza che debba essere accertata l'effettiva lesione del diritto di difesa; o, in subordine, se essi ostano ad una normativa nazionale che, in presenza della violazione del termine ragionevole per l'avvio del procedimento istruttorio, onera l'Autorità (e non le imprese) della prova ulteriore che la violazione del predetto termine abbia leso in concreto il diritto di difesa.”. (1)

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

PRATICA COMMERCIALE SCORRETTA: NATURA DELLA SANZIONE E PROCEDIMENTO DI IRROGAZIONE

T.a.r. per il Lazio, sezione I-ter, 9 maggio 2025, n. 9006 – Pres. Petrucciani ed Est. Viggiano

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Sanzioni amministrative – Impegno a cessare la condotta – Valutazione

In tema di trattamento sanzionatorio delle pratiche commerciali scorrette, la valutazione da parte dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato (AGCM) degli impegni presentati dal professionista in corso di procedimento, ai sensi dell'art. 27, comma 7, d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, ha natura ampiamente discrezionale, risultando, quindi, sindacabile dal giudice amministrativo solo nei casi di difetto dei presupposti, patente illogicità ovvero travisamento di fatto. (1)

In motivazione, la sezione evidenzia che l'ACGM deve verificare la maggiore o minore conformità all'interesse pubblico dell'irrogazione della sanzione rispetto alla chiusura con impegni dell'istruttoria, accertando se il caso, per la sua gravità intrinseca e per la natura manifesta della scorrettezza accertata, meriti comunque l'irrogazione della sanzione (altrimenti inibita dall'accettazione della dichiarazione di impegno), nonché valutando i contenuti specifici della dichiarazione espressiva dello ius poenitendi.

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Pratiche commerciali scorrette – Provvedimento sanzionatorio – Sanzioni penali – Differenze

Non può affermarsi una completa assimilazione della sanzione amministrativa per pratica commerciale scorretta ad una sanzione di natura penale, con conseguente rispetto dei principî di cui all'art. 6 CEDU, permanendo delle evidenti differenze tra i due istituti, giacché solo quest'ultima è irrogata da un'autorità giudiziaria e prevede sanzioni restrittive della libertà personale. (2)

In motivazione, osserva la sezione che sul piano procedimentale – la differenza rappresentata in massima – si traduce in una gradazione variabile delle regole di accertamento del fatto illecito: in tal senso, mentre per la comminazione di pene stricto sensu intese vi è un unico modus procedendi (ossia, la celebrazione di un processo orale dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale – salvo il ricorso a riti alternativi), per l'irrogazione di una sanzione amministrativa è previsto un variegato catalogo di procedure che si distinguono – principalmente – in ragione dell'autorità amministrativa competente all'accertamento.

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Sanzioni amministrative – Audizione orale del professionista – Necessità – Escusione

In materia di pratiche commerciali scorrette non è obbligatoria l'audizione orale del professionista prima dell'irrogazione di una sanzione pecuniaria; tale omissione è conforme al diritto convenzionale, attesa la particolarità del procedimento di accertamento dell'illecito, che è di natura cartolare, sicché anche il contraddittorio garantito al professionista non deve avere la forma dell'audizione dinanzi al collegio. (3)

In motivazione, osserva la sezione che l'audizione orale dinanzi all'Autorità è sempre possibile in base alle esigenze istruttorie ravvisate da quest'ultima, e non anche da particolari pretese del professionista sanzionando. L'oralità è comunque garantita «in seconda battuta» dinanzi all'organo giurisdizionale avanti al quale il provvedimento sanzionatorio è suscettibile di gravame, il cui scrutinio è ormai pacificamente esteso sino a garantire la full jurisdiction (in massima aderenza all'art. 6 Cedu).

Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Condotta imposta al consumatore – Controprestazione

Il divieto di tenere una condotta idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 va considerata come estesa al complessivo contegno imposto al consumatore, ivi compresa la controprestazione economica.
(4)

In motivazione, osserva la sezione come l'esercizio dell'attività commerciale del professionista, nel rapporto con il consumatore, debba essere sempre improntato al rispetto dei principî di buona fede, correttezza e lealtà (in tal senso v. art. 39 codice del consumo), l'impresa non può limitarsi al formale adempimento delle obbligazioni assunte con il contratto, bensì deve tenere una condotta che garantisca i diritti fondamentali dei consumatori (art. 2 cod. cons.), rappresentati nel caso di specie dal consentire una circolazione rapida e sicura. Conseguentemente, ove il professionista non sia in grado (per ragioni a questi imputabili) di assicurare la corretta qualità del servizio, necessariamente l'altro polo del rapporto, ossia quello quantitativo, deve essere opportunamente riequilibrato. In tal senso, la società potrebbe andare esente da responsabilità se, conscia dell'impossibilità di prestare il servizio in maniera conforme alla diligenza professionale che si attenderebbe, eviti di far gravare sul consumatore l'ordinario esborso economico, adeguandolo piuttosto alla prestazione effettivamente resa.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 18 giugno 2020, n. 3907; sez. VI, 12 gennaio 2022, n. 203; T.a.r. per il Lazio, sez. I, 18 dicembre 2019 n. 14538.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. I, 29 febbraio 2024, n. 4095.

SULLA NOZIONE DI PRATICHE COMMERCIALI AGGRESSIVE

T.a.r. per il Lazio, sezione I, 3 aprile 2025, n. 6720 – Pres. Petrucciani, Est. Viggiano

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Provvedimento sanzionatorio – Pratiche commerciali scorrette – Configurabilità –
Abuso posizione**

L'aggressività della pratica commerciale idonea all'adozione di un provvedimento sanzionatorio da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato non deve essere necessariamente collegata a condotte minacciose o estorsive, risultando sufficiente uno sfruttamento della posizione di forza del professionista che possa (astrattamente) incidere sulla scelta del consumatore. (1)

Con la sentenza de qua il T.a.r. per il Lazio ha respinto il ricorso proposto da una società operante nel settore della vendita al dettaglio e all'ingrosso di mobili, elettrodomestici e altri complementi per l'arredo avverso il provvedimento sanzionatorio adottato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm) a seguito dell'accertamento di una complessa pratica commerciale scorretta, vietata ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (cod. cons.). Nel dettaglio, l'Autorità censurava una serie di condotte del professionista – riunite in un'unica complessiva pratica commerciale scorretta e aggressiva – consistenti nella consegna di prodotti difettosi o viziati, tali non essere idonei all'uso per il quale erano stati acquisitati, nonché nella gestione negligente dell'assistenza post vendita, escludendo il riconoscimento della garanzia sia legale sia convenzionale, ostacolando così l'esercizio, da parte dei consumatori, dei diritti nascenti dal contratto.

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Provvedimento sanzionatorio – Pratiche commerciali scorrette – Configurabilità – Post
vendita – Esercizio diritto consumatori – Inibizione**

Una pratica commerciale può essere considerata aggressiva anche se incide sulla fase successiva all'operazione commerciale (art. 19, comma 1, del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, c.d. codice del consumo), quando tocca l'effettiva possibilità di esercizio dei diritti dei consumatori (es. il recesso o il rimborso o l'assistenza post vendita). (2)

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Provvedimento sanzionatorio – Pratiche commerciali scorrette – Configurabilità –
Incompletezza consegna – Oneri consumatore**

In tema di pratiche commerciali scorrette, deve ritenersi manifestamente negligente l'operato di un professionista che consegna regolarmente in maniera incompleta la merce ordinata, non essendo sufficiente a garantire la correttezza dell'operato la cautela circa il ritorno in magazzino in giornata laddove detta misura risulti adottata solo per consegne in un limitato raggio di azione (30 km) e comunque nelle sole ipotesi di immediata (ossia al momento della consegna) scoperta della carenza del prodotto, con conseguente onere del consumatore di controllare nell'immediato la completezza dei prodotti acquistati anche in presenza di ordini complessi come le cucine, costituendo detta pratica un serio ostacolo per l'esercizio dei diritti del consumatore. (3)

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Provvedimento sanzionatorio – Pratiche commerciali scorrette – Configurabilità –
Standard diligenza – Correttezza complessiva**

In materia di pratiche commerciali aggressive, ai fini dell'individuazione dello standard di diligenza esigibile da un professionista, è necessario rifarsi alla correttezza dell'operato del professionista in senso complessivo, ossia anche oltre il singolo rapporto negoziale. (4)

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Provvedimento sanzionatorio – Colpa – Presunzione**

Nel caso di sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato la colpa è presunta, spettando all'impresa dimostrare di aver operato con la dovuta diligenza. (5)

(1) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. I, 12 maggio 2023, n. 8209.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 25 ottobre 2024, n. 8520.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 4 luglio 2018, n. 4110.

(5) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. I, 14 giugno 2024, n. 12069; Cass., sez. II, 9 marzo 2020, n. 6625.

PRATICA COMMERCIALE SCORRETTA: COMMERCIALIZZAZIONE DI DISPOSITIVI MEDICI DI CLASSE I (MASCHERINE CHIRURGICHE) CON INDICAZIONE DI UNA EFFICACIA PROTETTIVA EQUIPARATA A DPI DI CLASSE FFP3

Consiglio di Stato, sezione VI, 15 gennaio 2025, n. 326 – Pres. Volpe, Est. Caponigro

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette**

Il dato oggettivo, costituito dalla commercializzazione di mascherine registrate come dispositivi medici di classe I, ossia mascherine chirurgiche, attraverso inserzioni pubblicitarie che ne equiparano l'efficacia protettiva nei confronti del contagio da covid-19 a quella dei dispositivi di protezione individuale (DPI) di classe FFP3, determina di per sé che la condotta posta in essere dalle imprese costituisce una pratica commerciale scorretta, contraria alla diligenza professionale ed idonea a falsare il comportamento economico del consumatore medio, soprattutto in un settore estremamente delicato e sensibile quale quello della tutela della salute ed in un contesto temporale eccezionale, caratterizzato dalla situazione di emergenza epidemiologica. (1)

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Dispositivo medico – Certificazione**

Le caratteristiche del dispositivo medico e la relativa valutazione di conformità devono essere certificate dalla competente amministrazione e non possono essere autoattribuite dallo stesso produttore, soprattutto nel sensibilissimo ambito sanitario e nel delicatissimo periodo emergenziale. (2)

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Dispositivo medico – Equiparazione
– Valutazione di conformità**

Costituisce pratica commerciale scorretta la commercializzazione di un prodotto (nella specie, dispositivo medico “mascherina”) appartenente ad un genere diverso da quello pubblicizzato, con indicazione di una determinata efficacia protettiva non accertata previamente dalla competente autorità amministrativa. Difatti, la equiparabilità sostanziale delle caratteristiche tra più dispositivi medici non è un concetto predicabile, in quanto un dispositivo medico, se ha determinate caratteristiche di efficacia, deve ricevere una valutazione di conformità dall’amministrazione competente nel rispetto delle fonti normative in materia. (3)

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Concorrenza – Pratiche commerciali aggressive**

Il professionista che usufruisce della situazione di emergenza sanitaria, durante la quale tenta di indurre i consumatori, che versano in una situazione di particolare fragilità, all’acquisto del prodotto reclamizzato in modo illecito, pone in essere una fattispecie di indebito condizionamento, che si traduce, ai sensi del codice del consumo, in una pratica commerciale aggressiva. (4)

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Atto di impegno – Manifesta
scorrettezza e gravità**

L’Autorità deve respingere l’atto di impegno di porre fine ad un’infrazione se valuta la pratica commerciale caratterizzata da manifesta scorrettezza e gravità, trattandosi di ragioni ostative ai sensi dell’art. 27, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. (5)

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Sanzioni amministrative – Criteri di
quantificazione**

In ordine alla quantificazione della sanzione amministrativa pecuniaria da comminare in caso di pratica commerciale scorretta, deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall’art. 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in ragione del richiamo previsto dall’articolo 27, comma 13,

del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (codice del consumo) e, in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa; la determinazione dell'importo della sanzione per le condotte illecite inerenti ai diritti dei consumatori avviene nell'esercizio di un potere di discrezionalità tecnica. (6)

Il caso sottoposto al vaglio della sezione riguardava la promozione e vendita, con modalità ingannevoli e aggressive e con violazione degli obblighi informativi a tutela dei diritti dei consumatori, di una specifica tipologia di mascherine durante il periodo di emergenza Covid. In motivazione, è stata ritenuta ragionevole la quantificazione della sanzione da parte dell'Antitrust che, con riguardo alla gravità delle violazioni, aveva tenuto conto della dimensione economica del professionista, della tipologia delle infrazioni caratterizzate da significativo grado di offensività, dalla specificità del settore dell'e-commerce che pone il consumatore acquirente in una posizione di inevitabile asimmetria informativa rispetto al professionista, dall'ampia diffusione delle condotte illecite, dell'entità del pregiudizio economico derivante ai consumatori, dell'ammontare del beneficio economico ricavato dal professionista, della tipologia dei dispositivi oggetto del procedimento suscettibili di porre in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori in assenza di adeguate e complete informazioni sui relativi possibili rischi.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(6) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. I, 2 aprile 2019, n. 4295.

ALCUNE QUESTIONI IN TEMA DI PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE DA PARTE DI UN OPERATORE DI SERVIZI INTERNET

Consiglio di Stato, sezione VI, 7 gennaio 2025, n. 80 – Pres. Volpe, Est. Caponigro

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Autorità di settore – Competenza – Criterio della incompatibilità – Criterio della specialità

Il rapporto tra l'autorità garante della concorrenza e del mercato e le autorità di settore in materia di pratiche commerciali scorrette è definito dal criterio della incompatibilità, che attribuisce la competenza all'autorità antitrust quando la condotta contestata sia tale da rientrare in astratto nel

potere di intervento di ambedue le autorità, e non da quello della specialità, che determinerebbe invece la competenza dell'autorità settoriale. (1)

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Autorità garante per i dati personali – Criterio della incompatibilità – Privacy – Sfruttamento dei dati personali ai fini commerciali

Il criterio della incompatibilità si applica anche al rapporto tra autorità garante della concorrenza e del mercato ed autorità garante della privacy, sebbene la disciplina della privacy costituisca una normativa di carattere generale ed attenga alla correttezza del trattamento dei dati personali che investe orizzontalmente ogni settore della vita sociale, atteso che la finalità di tale normativa è quella di garantire la tutela dei connessi diritti della personalità, ma non investe la trasparenza delle informazioni circa lo sfruttamento dei dati a fini commerciali nell'ambito di un rapporto consumeristico, sicché, sotto tale profilo, costituisce una normativa settoriale, con conseguente competenza dell'autorità antitrust ove la condotta rientri nel potere di intervento di quest'ultima. (2)

Persona fisica e diritti della personalità – Privacy – Codice del consumo – Ambiti di applicazione – Integrazione

Il diritto alla privacy ed il codice del consumo hanno un campo di applicazione differente e perseguono interessi distinti, integrandosi in maniera complementare. (3)

Persona fisica e diritti della personalità – Privacy – Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Rapporto consumeristico – Patrimonializzazione del dato personale

Lo sfruttamento dei dati personali a fini commerciali inerisce ad un rapporto di consumo in presenza del fenomeno della patrimonializzazione del dato personale, tipico delle nuove economie dei mercati digitali, in quanto il consenso all'utilizzo dei dati si configura come una controprestazione del servizio offerto dal professionista, il quale raccoglie i dati personali degli utenti e li usa a fini di profilazione per terzi con vendita di spazi pubblicitari e, quindi, con attività di intermediazione pubblicitaria. (4)

In motivazione la sezione ha descritto la patrimonializzazione del dato personale come un rapporto trilatero: il consumatore accede ai servizi internet consentendo, inconsapevolmente anche se non obbligatoriamente (vale a dire in assenza di una corretta e adeguata informazione), l'utilizzo dei propri dati ad un operatore digitale, il quale cede i dati a terzi previo corrispettivo per le inserzioni pubblicitarie.

Unione europea – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE – Finalità – Eccezioni

La finalità dell'obbligo del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE è quella di assicurare l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, la quale sarebbe pregiudicata laddove all'interno dei vari ordinamenti nazionali si consolidassero orientamenti ermeneutici difformi. Il giudice nazionale di

ultima istanza è obbligato a sollevare la questione di pregiudizialità comunitaria, con le seguenti eccezioni: 1) la questione non è “pertinente” o non è “rilevante”; 2) la disposizione eurounitaria di cui è causa ha già costituito oggetto di interpretazione da parte della Corte di giustizia dell’Unione europea; 3) non vi sono ragionevoli dubbi sull’interpretazione di una norma eurounitaria. (5)

Unione europea – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE – Inammissibilità – Valutazione di profili di merito della causa

È inammissibile la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea qualora non si rilevi un dubbio interpretativo sulla portata delle norme europee ma l’istanza si risolva nel tentativo di richiedere alla Corte di giustizia di valutare i fatti concreti e taluni profili del merito della causa, dato che tali questioni rientrano nella competenza esclusiva del giudice nazionale. (6)

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Pratica commerciale scorretta – Accertamento – Discrezionalità tecnica – Sindacato del giudice amministrativo

Il potere di accertamento di una pratica commerciale scorretta ad opera dell’autorità garante della concorrenza e del mercato ha natura di discrezionalità tecnica, sicché la conclusiva valutazione è un apprezzamento di merito, di per sé non sindacabile, ma soggetto in limiti assai ristretti al giudizio di legittimità, proprio in quanto espressione di discrezionalità tecnica. (7)

Nella fattispecie, l’Antitrust aveva contestato ad un operatore di non avere informato adeguatamente i consumatori circa la possibilità che i loro dati potessero essere utilizzati per mostrare loro annunci personalizzati, per cui la patrimonializzazione del dato personale, frutto dell’intervento della società attraverso la messa a disposizione dei dati e la profilazione dell’utente a fini commerciali, era avvenuta senza la dovuta consapevolezza da parte dei consumatori. L’autorità, quindi, ha sanzionato la condotta con cui l’azienda non ha fornito in modo chiaro informazioni rilevanti, alterando in tal modo la capacità del consumatore di assumere una decisione consapevole.

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Pratica commerciale scorretta – Metodo opt-out – Pratica commerciale aggressiva – Esclusione

Il metodo “opt-out” (ossia senza prevedere per il consumatore la facoltà di scelta preventiva ed espressa in merito alla cessione dei propri dati, in quanto passaggio obbligato per utilizzare la maggior parte dei servizi digitali) può concorrere alla formazione di una pratica commerciale ingannevole, ma non integra una pratica aggressiva sotto forma di indebito condizionamento ai sensi dell’articolo 24 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (codice del consumo) in quanto il consumatore, sia pure attraverso un atto di deselezione dell’opzione predeterminata e di apposizione del flag su un diverso spazio, può, anche se in modo più difficoltoso, evitare di compiere la scelta proposta. La carenza informativa sugli effetti della preselezione rileva sotto il profilo della ingannevolezza e,

quindi, sulla consapevolezza, ma non in termini di aggressività, vale a dire sulla libertà di scelta, della pratica commerciale. (8)

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Pratica commerciale scorretta – Sanzione – Carattere di deterrenza

La sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'articolo 27, comma 9, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (codice del consumo) in caso di pratica commerciale scorretta deve avere carattere di deterrenza e, qualora comminata a persone giuridiche di relevantissime dimensioni economiche, in presenza del range da € 5.000 ad € 5.000.000 previsto per tutte le imprese dalla norma ratione temporis vigente, tale efficacia può prodursi solo se applicata nella misura massima prevista. (9)

L'importo della sanzione edittale massima è stato elevato a 10.000.000 euro dall'art. 1, comma 7, lett. a), del decreto legislativo 7 marzo 2023, n. 26.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 9 luglio 2024, n. 6077; 5 giugno 2024, n. 5030; 5 aprile 2024, n. 3175; 22 gennaio 2021, n. 665.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 29 marzo 2021, n. 2631.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Conformi: Corte di giustizia UE, grande sezione, 15 ottobre 2024, C-144/23; sez. VI, ordinanza 15 dicembre 2022, C-597/21; grande sezione, 6 ottobre 2021, C-561/19.

(6) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 13 novembre 2024, n. 9138; Corte di giustizia UE, sez. VI, 16 ottobre 2003, C-421/01.

(7) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 15 dicembre 2020, n. 8061; T.a.r. per il Lazio, sez. I, 3 giugno 2019, n. 7123.

(8) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(9) Non risultano precedenti negli esatti termini.

AUTORIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

REGOLAMENTO COMUNALE E MISURE DI CONTRASTO ALL'EVASIONE DEI TRIBUTI LOCALI

Autorizzazione amministrativa – Tributi locali – Comune e provincia – Regolamento – Licenze e autorizzazioni commerciali – Verifica della regolarità tributaria – Condizione – Presupposti

In virtù di un'interpretazione adeguatamente restrittiva e costituzionalmente orientata dell'art. 15-ter del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, conv., con modificazioni, dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, gli enti locali possono subordinare, con norma regolamentare, il rilascio, il rinnovo e la permanenza di licenze e autorizzazioni, in favore degli esercenti di un'attività commerciale, alla condizione della verifica del regolare pagamento dei tributi locali, unicamente con riguardo alle violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento. (1)

Nel caso di specie, il Comune di Bolognetta, col regolamento ad hoc, riconosceva all'ufficio competente il potere di non rilasciare, rinnovare o consentire la prosecuzione dell'attività commerciale, a seguito di una verifica di generica irregolarità nel pagamento dei tributi locali, prescindendo dalla contestazione del fatto illecito presupposto, dalla circostanza che lo stesso sia stato effettivamente accertato definitivamente, dalla sua gravità e dall'individuazione di una soglia minima.

Si veda Cass. civ., sez. un., 4 maggio 2022, n. 14049, ord. secondo cui - «la ratio delle predette disposizioni, indubbiamente finalizzate a contrastare il diffuso fenomeno dell'evasione dei tributi locali, non consente di attribuire alle stesse una natura propriamente sanzionatoria, avendo esse ad oggetto non già la comminatoria di una misura afflittiva collegata all'inadempimento di una specifica obbligazione tributaria, come accade per le sanzioni accessorie previste dall'art. 21 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, ma la previsione di una forma di coazione indiretta all'adempimento, che si realizza attraverso l'introduzione di un ulteriore requisito per l'ammissione all'esercizio di attività commerciali o produttive e la prosecuzione delle stesse, consistente nella esclusione di pendenze in materia di tributi locali per il periodo indicato o in misura complessivamente superiore a un determinato importo»; - «il relativo accertamento, in caso d'impugnazione del provvedimento autorizzativo delle predette attività, esula pertanto dalla giurisdizione del Giudice tributario, non avendo ad oggetto il rapporto tributario, ma la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, in relazione alla posizione fiscale dell'interessato, la cui verifica, pur implicando la delibazione di aspetti sostanziali della disciplina tributaria, riveste carattere meramente incidentale, in quanto funzionale al riscontro dei requisiti soggettivi cui la legge subordina l'esercizio dell'attività, e spetta pertanto al Giudice amministrativo, cui è devoluta la giurisdizione in ordine alla predetta controversia» (Cass. civ., sez. un., 4 maggio 2022, n. 14049, ord.).

(1) Conformi: C.g.a. n. 764 del 2024.

Difformi: Cons. Stato, sez. VII, 18 ottobre 2022, n. 8875 secondo cui la norma primaria statale non richiede che il debito tributario sia definitivamente accertato ricordando che il privato

sono due alternative che possono presentarsi in concreto: o il contribuente ha impugnato l'avviso di accertamento (o comunque l'atto su cui si è basata la pretesa impositiva), e allora non si tratta di violazione definitivamente accertata, cosicché egli ha disposizione l'azione di ripetizione laddove sia dimostrata la non debenza della somma e, quindi, il meccanismo del "solve et repete" può funzionare; ovvero il contribuente non ha impugnato l'avviso di accertamento, ma in tale ipotesi la violazione tributaria è definitiva.

AVVOCATO

CONSEGUENZE DELL'INDICAZIONE, NELL'ATTO DI COSTITUZIONE IN APPELLO, DI UN DIFENSORE NON ABILITATO AL PATROCINIO PRESSO LE GIURISDIZIONI SUPERIORI

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, ordinanza 1° dicembre 2025, n. 381 – Pres. de Francisco, Est. Rocchetti

Avvocato – Appello – Abilitazione al patrocinio presso le giurisdizioni superiori – Difetto – Conseguenze

L'indicazione, nell'atto di costituzione nel giudizio di appello, di un difensore non abilitato al patrocinio presso le giurisdizioni superiori, a prescindere dalla sottoscrizione o meno di atti processuali, comporta ex se in capo a quest'ultimo l'assunzione dello status di difensore costituito nel relativo giudizio, con la conseguente astratta titolarità di una serie di prerogative processuali, tra cui l'accesso al PAT. Ove definitivamente accertato nelle competenti sedi amministrative, il difetto di abilitazione al patrocinio presso le giurisdizioni superiori porrebbe il tema della liceità - per plurimi profili, non solo disciplinari - delle condotte poste in essere (vuoi da parte del difensore indicato, in caso di sua consapevolezza; vuoi comunque di quello che ha sottoscritto l'atto processuale, in ogni caso; ovvero di entrambi, se ambo consapevoli). (1).

(1) Conformi: C.g.a., sez. giur., ordinanza 27 novembre 2025, n. 373; 18 novembre 2025, n. 925; ordinanza 10 settembre 2025, n. 296, 8 settembre 2025, n. 277; 3 marzo 2025, n. 152.

BANCA, CREDITO E RISPARMIO

SULL'INDENNIZZO SPETTANTE IN IPOTESI DI RISOLUZIONE DELL'IMPRESA BANCARIA E SULLA CLAUSOLA DI SUBORDINAZIONE RELATIVA AL PRESTITO OBBLIGAZIONARIO

T.a.r. per il Lazio, sezione III-ter, 23 giugno 2025, n. 12220 – Pres. Tuccillo, Est. Gallucci.

Banca, credito e risparmio – Banche sottoposte a procedura di risoluzione – Spettanza dell'indennizzo – Natura di interesse legittimo

Nell'ambito della procedura di risoluzione dell'impresa bancaria ai sensi del decreto legislativo 16 settembre 2015, n. 180 che attua la Direttiva 2014/59/UE (bank recovery and resolution directive - BRRD), la posizione giuridica del privato che contesti il mancato riconoscimento dell'indennizzo di

cui all'art. 89 del medesimo decreto per effetto della valutazione dell'esperto indipendente incaricato dalla Banca d'Italia ai sensi del precedente art. 88 ha natura di interesse legittimo. (1)

Ai sensi dell'art. 89 del d.lgs. n. 80 del 2015 "Ciascun azionista o creditore, incluso il sistema di garanzia dei depositanti, che sulla base della valutazione di cui all'articolo 88 risulti aver subito perdite maggiori di quelle che avrebbe subito in una liquidazione coatta amministrativa o altra analoga procedura concorsuale applicabile, ha diritto a ricevere, a titolo di indennizzo, esclusivamente una somma equivalente alla differenza determinata ai sensi dell'articolo 88", il quale a sua volta dispone che "1. A seguito delle azioni di risoluzione, un esperto indipendente incaricato dalla Banca d'Italia effettua senza indugio una valutazione per determinare: a) il trattamento che gli azionisti e i creditori - incluso, se del caso, il sistema di garanzia dei depositanti - avrebbero ricevuto se, nel momento in cui è stata accertata la sussistenza dei presupposti per l'avvio della risoluzione, l'ente sottoposto a risoluzione fosse stato liquidato secondo la liquidazione coatta amministrativa disciplinata dal Testo Unico Bancario o altra analoga procedura concorsuale applicabile e le azioni di risoluzione non fossero state poste in essere; b) l'eventuale differenza rispetto al trattamento ricevuto da costoro in concreto per effetto delle azioni di risoluzione. 2. La valutazione indicata al comma 1 è distinta dalla valutazione di cui al Titolo IV, Capo I, Sezione II; essa può essere svolta dal medesimo esperto. 3. La valutazione di cui al comma 1 non tiene conto dell'eventuale erogazione di sostegno finanziario pubblico straordinario in favore dell'ente sottoposto a risoluzione. 3-bis. Alle indennità spettanti ai soggetti incaricati della valutazione ai sensi del presente articolo si applica l'articolo 37, commi 7 e 8." In motivazione, la sentenza ha precisato che l'accertamento a monte della sussistenza dell'interesse pubblico a disporre la procedura di risoluzione e la verifica a valle in ordine alla sussistenza dei presupposti per la spettanza dell'indennizzo implicano valutazioni che costituiscono esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, le quali possono essere sindacate in caso di illogicità o irragionevolezza e erronea valutazione dei presupposti di fatto, ma non nelle scelte discrezionali operate. Il parere dell'esperto indipendente ha natura di atto endoprocedimentale e, pertanto, non può essere contestato autonomamente, in coerenza con la disciplina della direttiva BRDD.

Banca, credito e risparmio – Titoli di credito – Obbligazioni emesse dalle banche – Clausola di subordinazione – Vessatorietà – Esclusione

La clausola di subordinazione contenuta nel regolamento di emissione del prestito obbligazionario emesso dall'impresa bancaria non ha carattere vessatorio, essendo finalizzata a definire il perimetro dell'impegno contrattuale della banca in conformità alla normativa di settore. (2)

In motivazione la sentenza ha precisato che la subordinazione ovvero la postergazione è una qualità normativa che caratterizza la tipologia di obbligazione che la banca sceglie di emettere, secondo la regolamentazione contenuta, sulla base dell'art. 12, comma 7, d.lgs. n. 385 del 1993, nella circolare della Banca d'Italia n. 263 del 2006, recante "Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale delle banche". La relativa previsione non può, quindi, essere

considerata vessatoria, in quanto una clausola può essere considerata vessatoria solo qualora preveda una disciplina diversa rispetto a quella stabilita dalla legge, in quanto dalle pattuizioni che regolano in modo diverso le conseguenze previste dalla legge (art. 1374 c.c.) può derivare “un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi” (art. 33, comma 1, del d.lgs. 206 del 2005, c.d. “codice del consumo”).

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

BENI CULTURALI, PAESAGGISTICI E AMBIENTALI

SULLE NOZIONI DI SUPERFICIE UTILE E VOLUME AI FINI DELL'ACCERTAMENTO POSTUMO DI COMPATIBILITÀ PAESAGGISTICA

Consiglio di Stato, sezione VII, 13 novembre 2025, n. 8902 – Pres. Contessa, Est. Tecchia

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Accertamento postumo di compatibilità paesaggistica – Natura bifasica

Il procedimento di accertamento postumo di compatibilità paesaggistica, ai sensi dell'art. 167, commi 4 e 5, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, ha natura bifasica: dal momento che il parere può essere rilasciato solo in presenza di abusi di “minore consistenza”, la Soprintendenza deve anzitutto verificare l'ammissibilità dell'istanza, accertando l'assenza di qualsiasi incremento di superfici e volumi utili; soltanto in caso di esito positivo, l'autorità preposta alla tutela del paesaggio potrà pronunciarsi, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, sulla concreta coerenza tra l'abuso segnalato e il contesto paesaggistico circostante. (1)

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Accertamento postumo di compatibilità paesaggistica – Superficie utile e volume paesaggisticamente rilevante – Coincidenza con la nozione propria della disciplina urbanistico-edilizia – Sussistenza

Ai fini dell'art. 167, commi 4 e 5, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, la nozione di superficie utile paesaggisticamente rilevante – il cui incremento è di per sé ostativo al rilascio del parere di compatibilità paesaggistica postuma – coincide con quella tecnico-giuridica propria della disciplina urbanistico-edilizia e consiste in una superficie autonomamente utilizzabile di tipo abitativo, residenziale o commerciale, la quale non abbia una funzione meramente accessoria o pertinenziale. Trattasi di nozione oggettiva e funzionale, sicché la superficie utile di un edificio non può dirsi mutata se non muta anche la sua consistenza volumetrica e/o funzione, a nulla rilevando il fatto che tale consistenza/funzione sia stata prima “occulta” e sia poi divenuta “visibile” all'esterno. (2)

Nel caso di specie, le opere per le quali i ricorrenti avevano presentato istanza di sanatoria, previo accertamento postumo di compatibilità paesaggistica consistevano, inter alia, nell'abbassamento della quota del terreno con conseguente emersione, sopra tale quota, di

una parte dell'originario piano seminterrato, divenuto, di fatto, "piano terra". La Soprintendenza aveva rigettato l'istanza presentata ai sensi dell'art. 167, comma 4, d.lgs. n. 42/2004, ravvisando un intervenuto incremento di volumi e superfici utili, condizione *ex se* ostativa all'accertamento, nel merito, della compatibilità paesaggistica. Per la sezione, tuttavia, la circostanza che il piano seminterrato (peraltro, destinato a garage) sia diventato visibile all'esterno, per effetto dello sbancamento della quota di terreno, non è sufficiente per ritenere integrato un aumento della superficie utile, stante l'invarianza della metratura, della cubatura complessiva e della destinazione d'uso.

Sulla contaminazione tra nozioni urbanistico-edilizie e paesaggistiche v. **COMMANDATORE**, *I limiti dell'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica*, in *Urbanistica e appalti*, 2023, 57.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 29 ottobre 2025, n. 8400.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 16 giugno 2025, n. 5223; sez. VII, 19 marzo 2025, n. 2269; sez. VI, 14 marzo 2025, n. 2091; sez. VI, 7 febbraio 2024, n. 1241; sez. VI, 14 gennaio 2025, n. 246; sez. VII, 9 dicembre 2024, n. 9908.

Difformi: T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione I, 10 febbraio 2025, n. 531; Cons. Stato, sez. I, 8 maggio 2020, n. 875, parere, sez. III, 26 aprile 2016, n.1613.

IL VINCOLO APPOSTO SU UN IMMOBILE NON SI ESTENDE AUTOMATICAMENTE ALLE PARTI INTERNE DELL'EDIFICIO

Consiglio di Stato, sezione VI, 30 settembre 2025, n. 7637 – Pres. Simonetti, Est. Lamberti

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Soprintendenza – Vincolo culturale – Complesso architettonico – Singolo edificio – Parti interne – Automaticità – Esclusione

Il vincolo di bene culturale apposto su un edificio perché parte di un complesso architettonico omogeneo ed unitario non può essere automaticamente esteso anche alle parti interne del fabbricato allorché l'amministrazione non indichi alcun elemento concreto atto a giustificare ragionevolmente la sussistenza di un interesse culturale riferibile agli interni. (1)

In motivazione, la sezione sottolinea che l'automatica estensione del vincolo alle parti interne determina un'ingiustificata compressione dei diritti del proprietario; tanto più se la proprietà ha dato atto degli interventi che hanno interessato le parti interne al fine di adattare il fabbricato ai diversi usi che si sono succeduti nel tempo, dovendosi per l'effetto ragionevolmente presumere, salvo che l'amministrazione non adduca elementi contrari, che lo scopo per il quale è stato apposto il vincolo all'intero complesso non debba necessariamente includere anche la parte interna degli edifici, che non sembra partecipare delle caratteristiche che hanno giustificato l'estensione del vincolo a tutto il complesso.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ALLA CORTE COSTITUZIONALE DUE QUESTIONI SUL REGIME DI ESPORTAZIONE DI BENI CULTURALI

T.a.r. per il Lazio, sezione II-quater, ordinanza 28 agosto 2025, n. 15869 – Pres. Fanizza, Est. Caputi

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Esportazione – Procedimento per l'imposizione del vincolo – Procedimento di espropriazione – Restrizioni per determinate categorie di beni – Questioni rilevanti e non manifestamente infondate di costituzionalità

Il T.a.r. per il Lazio ha sollevato le seguenti questioni: a) è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. dell'art. 70, rubricato "acquisto coattivo", del d.lgs. n. 42 del 2004 per contrasto con gli artt. 3, commi 1, 9, commi 1 e 2, 97, comma 2, Cost. nella parte in cui consente all'ufficio di esportazione, qualora non abbia già provveduto al rilascio o al diniego dell'attestato di libera circolazione, di proporre al Ministero l'acquisto coattivo della cosa per la quale è richiesto l'attestato di libera circolazione, dandone contestuale comunicazione alla regione e all'interessato, al quale dichiara altresì che l'oggetto gravato dalla proposta di acquisto resta in custodia presso l'ufficio medesimo fino alla conclusione del relativo procedimento; b) è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 3, nella parte in cui prevede che "Fuori dei casi previsti dai commi 1 e 2, è soggetta ad autorizzazione, secondo le modalità stabilite nella presente sezione e nella sezione II di questo Capo, l'uscita definitiva dal territorio della Repubblica: a) delle cose, a chiunque appartenenti, che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore, fatta eccezione per le cose di cui all'allegato A, lettera B, numero 1, sia superiore ad euro 13.500"; del connesso comma 4-bis, nella parte in cui, al suo secondo periodo, consente all'ufficio di esportazione, all'atto della ricezione della autodichiarazione finalizzata al trasferimento di opera all'estero, di avviare il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 42 del 2004 solo nell'ipotesi in cui la res ricada nella fattispecie ex art. 10, comma 3, lett. d-bis) del medesimo decreto (id est "le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione") e non anche nelle altre ipotesi di cui all'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004. (1)

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 91 del 15 ottobre 2025.

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

Beni culturali, paesaggisti e ambientali – Vincolo paesaggistico – Visibilità dell'opera dall'alto – Irrilevanza ai fini paesaggistici – Percezione del territorio – Prerequisito di rilevanza paesaggistica

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. (1)

Nella fattispecie, veniva in rilievo il diniego di autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di una piscina fuori terra visibile solo da visuale aerea.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. I, parere 25 maggio 2020, n. 978.

IN MATERIA DI COPIANIFICAZIONE E SUL PARERE NEGATIVO DELLA SOPRINTENDENZA PER LA REALIZZAZIONE DI UNA STRUTTURA AMOVIBILE IN FASCIA COSTIERA

Consiglio di Stato, sezione IV, 22 luglio 2025, n. 6497 – Pres. Carbone, Est. Arrivi

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Soprintendenza – Parere – Adeguamento strumenti urbanistici – Degradazione – Presupposti

Ai sensi dell'art. 146, comma 5 del d.lgs. 22 gennaio 2024, n. 42, la verifica ministeriale sullo strumento urbanistico locale, adeguato alle prescrizioni d'uso contenute negli atti di pianificazione paesaggistica, costituisce una fase aggiuntiva alla fase di predisposizione e adozione dell'adeguamento degli strumenti urbanistici, essenziale per la degradazione della portata del parere della soprintendenza, da vincolante, in obbligatorio non vincolante. (1)

Il Consiglio di Stato non ha al riguardo condiviso il ragionamento seguito dal primo giudice che aveva ritenuto non necessario il controllo ministeriale successivo alla chiusura del procedimento di adeguamento dello strumento urbanistico per avere Il Ministero partecipato alle conferenze di servizi di copianificazione, in quanto contrastante con il dato normativo e le prescrizioni del PTR pugliese riferite alla disciplina, nel dettaglio, del procedimento di adeguamento dei piani urbanistici comunali e provinciali al piano paesaggistico.

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Soprintendenza – Parere – Struttura amovibile – Motivazione – Legittimità

Non è affetto da deficit istruttorio e motivazionale il parere negativo della soprintendenza, reso in sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, relativamente ad una struttura in fascia costiera, motivato anche in ragione del rilievo che la struttura progettata (un bar/ristorante con parcheggio), sebbene amovibile, di fatto non si presta a essere rimossa a seguito del periodo estivo, ospitando

un'attività commerciale suscettibile di fruizione tutto l'anno, per cui determina una trasformazione definitiva del paesaggio, anche alla luce del consequenziale influsso antropico. (2)

In motivazione la sentenza ha precisato che il parere negativo era motivato anche in relazione all'alterazione della fisionomia di una fascia costiera caratterizzata dall'assoluta preponderanza di elementi naturali e da strutture rurali, salvi inserimenti moderni prevalentemente realizzati prima dell'intervento di normative adottate a specifica tutela del paesaggio, e al fatto che l'intervento introduceva un elemento di disturbo al godimento del panorama, specialmente dalle due strade di valenza paesaggistica che permettevano di raggiungere l'area di intervento.

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Soprintendenza – Parere – Annullabilità – Eccesso di potere – Disparità di trattamento – Esclusione

Ai fini dello scrutinio della legittimità del parere soprintenziale non rilevano le autorizzazioni paesaggistiche rilasciate in relazione ad altre strutture, anche finitime, in considerazione del margine di apprezzamento rimesso all'autorità e alla specificità dei casi concreti per cui il giudizio di compatibilità paesaggistica normalmente non è comparabile con altri giudizi già operati e in quanto l'eccesso di potere per disparità di trattamento è configurabile solo sul presupposto dell'identità assoluta della situazione presa a confronto, il cui onere probatorio ricade sulla parte ricorrente. (3)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: quanto alla prima parte della massima: Cons. Stato, sez. VI, 24 ottobre 2008, n. 5267 e 8 agosto 2000, n. 4345; quanto alla seconda parte: Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2021, n. 5508; sez. III, 2 novembre 2019, n. 7478.

LA PLENARIA SI PRONUNCIA IN TEMA DI VINCOLO PAESAGGISTICO SULLE FASCE DI RISPETTO FLUVIALI

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 10 luglio 2025, n. 8 – Pres. Maruotti, Est. Tarantino

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Vincolo paesaggistico – Fascia di rispetto – 150 metri – Argini e sponde – Aree sopraelevate

La lettera c) del comma 1 dell'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 sottopone a vincolo paesaggistico le aree ricomprese nelle fasce ricomprese nei 150 metri adiacenti ai fiumi, ai torrenti ed ai corsi d'acqua, da computare tenendo conto dei piedi degli argini e delle sponde, incluse le aree sopraelevate. (1)

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

quesito è stato sottoposto all'Adunanza plenaria dalla sez. II del Consiglio di Stato, con ordinanza 1° aprile 2025, n. 2766 (oggetto della News UM n. 36 del 2 maggio 2025).

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

REPERTO ARCHEOLOGICO: SULL'ATTRIBUZIONE DEL PREMIO DI RINVENIMENTO AL SEGNALANTE

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, sentenza 9 luglio 2025, n. 532 – Pres. de Francisco, Est. Di Betta

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Reperto archeologico – Disciplina del premio di rinvenimento – Interpretazione evolutiva – Condotte conoscitive e segnaletiche – Rinvenimento su mercato estero digitale – Estensione

La disciplina dell'attribuzione del premio di rinvenimento di cui agli artt. 90-93 del d.lgs. n. 42/2004, quale misura di stimolo all'adempimento di doveri civici nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.), deve essere interpretata in chiave evolutiva, tenendo conto delle nuove modalità, digitali e indirette, con cui beni di rilevanza archeologica possono emergere all'attenzione pubblica. La nozione di "rinvenimento" deve pertanto intendersi riferita anche a condotte meramente conoscitive e segnaletiche, purché fondate su evidenze oggettive in grado di suscitare un intervento delle autorità e che consentano un effettivo recupero del bene. (1)

Nel caso di specie, il presidente di un'associazione impegnata nella salvaguardia del patrimonio storico-archeologico, aveva notato sulla piattaforma eBay la presenza un reperto ceramico risalente al II secolo a.C., messo in vendita da una casa d'aste australiana, provvedendo ad informare tempestivamente il competente Comando dei Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale. Grazie alla segnalazione, il bene veniva successivamente recuperato dalle autorità pubbliche e restituito al legittimo proprietario, individuato nella Soprintendenza di Enna. L'Assessorato per i beni culturali e dell'identità siciliana, competente nella Regione Siciliana, negava tuttavia al segnalante il riconoscimento del premio di rinvenimento, ritenendo insussistenti i presupposti di cui al d.lgs. n. 42/2004.

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Reperto archeologico – Rinvenimento informativo – Premio di rinvenimento – Entità

Nel caso di rinvenimento informativo (ossia, attraverso una segnalazione efficace), l'entità del premio di cui agli artt. 90-93 d.lgs. n. 42/2004 può essere parametrata all'effettiva incidenza causale della segnalazione rispetto al complessivo intervento di recupero, ascrivibile anche alla successiva attività delle autorità pubbliche. Tale criterio risponde all'esigenza di valorizzare la cooperazione civica senza, tuttavia, eccedere nella premialità, riservando il massimo premio ai casi in cui lo scopritore abbia adempiuto integralmente agli obblighi di legge e consegnato il bene fisicamente rinvenuto. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ESTENSIONE DELLA DICHIARAZIONE DI INTERESSE CULTURALE A BENI MOBILI IN PENDENZA DEL PROCEDIMENTO PER IL RILASCIO DI ATTESTATO DI LIBERA CIRCOLAZIONE

Consiglio di Stato, sezione VI, 27 maggio 2025, n. 4628 – Pres. Volpe, Est. Caponigro

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Dichiarazione di interesse culturale – Estensione – Beni mobili pertinenziali – Legittimità – Attestato libera circolazione – Pendenza del procedimento – Improcedibilità della istanza del privato

In pendenza del procedimento avviato ad istanza di parte per il rilascio di un attestato di libera di circolazione di beni mobili ai sensi dell'articolo 68 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ben può l'amministrazione avviare d'ufficio il procedimento di cui all'articolo 128, comma 3, del medesimo decreto per estendere anche a tali beni ritenuti pertinenziali, oltre che all'immobile al quale essi afferiscono, la dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante, con conseguente improcedibilità della istanza del privato. (1)

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Dichiarazione di interesse culturale – Atto amministrativo – Termine a provvedere – Natura ordinatoria – Conseguenza

Il termine di centoventi giorni previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 novembre 2010 (regolamento di attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241) in relazione al procedimento di dichiarazione di interesse culturale di cui agli articoli 13 e 14 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 è di natura ordinatoria con la conseguenza che, alla sua violazione, non consegue l'illegittimità dell'atto tardivo. (2)

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Attestato di libera circolazione – Atto amministrativo – Termine a provvedere – Natura ordinatoria – Conseguenza

Il termine di quaranta giorni fissato dall'articolo 68, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 per la conclusione del procedimento avviato con l'istanza di rilascio dell'attestato di libera circolazione è di natura ordinatoria con la conseguenza che, alla sua violazione, non consegue l'illegittimità dell'atto tardivo. (3)

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Dichiarazione di interesse culturale – Estensione – Beni mobili pertinenziali – Perdurante sussistenza dei presupposti per l'assoggettamento dei beni alle disposizioni di tutela – Interpretazione in senso plurimo

L'articolo 128, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 consente di estendere la tutela a beni originariamente non oggetto della stessa. Difatti, l'espressione «verificare la perdurante sussistenza dei presupposti per l'assoggettamento dei beni medesimi alle disposizioni di tutela» può essere intesa in senso plurimo, come conferma della tutela già esistente, revoca della tutela

precedentemente accordata ovvero estensione della tutela oltre quella già precedentemente disposta.
(4)

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Dichiarazione di interesse culturale – Cose immobili e mobili con interesse particolarmente importante – Collezioni o serie di oggetti con eccezionale interesse – Questione di legittimità costituzionale – Manifesta infondatezza

È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, lett. d), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai parametri costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 9, 42, 97 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione agli obblighi internazionali e comunitari sulla garanzia della proprietà privata e diritto inviolabile della persona, nella parte in cui richiede, come presupposto per la dichiarazione di cui all'articolo 13 del d.lgs. n. 42 del 2004, un interesse «particolarmente importante» anziché un «eccezionale interesse» come, viceversa, è previsto dall'art. 10, comma 3, lett. e). (5)

In motivazione, la sezione ha evidenziato la differenza della fattispecie di cui all'art. 10, comma 3, lett. d) rispetto a quella prevista dall'art. 10, comma 3, lett. e), del d.lgs. n. 42 del 2004 in quanto nel primo caso, per il quale il legislatore richiede un interesse «particolarmente importante», vengono in rilievo specifici beni mobili o immobili, mentre nel secondo caso si tratta di collezioni o serie di oggetti, quindi un insieme di opere considerate come unicum inscindibile, per le quali il legislatore ha ragionevolmente preteso, a differenza del vincolo sul singolo bene, un «eccezionale interesse».

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Dichiarazione di interesse culturale – Atto amministrativo – Discrezionalità tecnica – Sindacato del giudice amministrativo – Limiti

Il giudizio per l'imposizione di una dichiarazione di interesse culturale storico-artistico particolarmente importante (c.d. vincolo diretto), ai sensi degli articoli 10, comma 3, lett. a), 13 e 14, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, è connotato da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa poiché implica l'applicazione di cognizioni tecnico-scientifiche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari (della storia, dell'arte e dell'architettura) caratterizzati da ampi margini di opinabilità ed è sindacabile dal giudice amministrativo esclusivamente sotto i profili della ragionevolezza, proporzionalità, adeguatezza, logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto. (6)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 25 maggio 2022, n. 4194.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(6) Conformi: Cons. Stato, VI, 21 marzo 2025, n. 2371; 3 marzo 2022, n. 1510.

SULLA DISTINZIONE TRA ARCHIVIO E RACCOLTA O COLLEZIONE, NONCHÉ SULLA POSSIBILITÀ DI SOTTOPORRE A VINCOLO ANCHE RACCOLTE CHE NON SIANO DI LIBRI O DI OGGETTI

Consiglio di Stato, sezione VI, 20 maggio 2025, n. 4338 – Pres. Volpe, Est. Ravasio

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Vincolo culturale – Archivio – Collezione o raccolta

Per archivio deve intendersi un insieme di documenti conservati in modo ordinato e sotto una gestione unitaria, in modo che ciascun documento possa essere rintracciato seguendo determinati criteri logici, nonché raccolti e ordinati in complesso da un unico soggetto che ne è venuto in possesso per ragioni connesse all'attività, pubblica o privata, da esso svolta, atteso che l'archivio risponde all'esigenza di documentare tale attività. Non è perciò necessario, per aversi un archivio, un "nesso orizzontale" tra i documenti, nesso che invece caratterizza le raccolte o collezioni. (1)

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Vincolo culturale – Raccolta di documenti – Interesse culturale

Ancorché l'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 si riferisca specificamente a raccolte di libri (lett. c) e a collezioni di oggetti (lett. e), la Soprintendenza ben può sottoporre a vincolo una raccolta di documenti (nel caso di specie, disegni); infatti, se le "raccolte" e le "collezioni" fossero soggette a tutela solo se riferite a libri o oggetti, resterebbero irragionevolmente privi di tutela documenti che, letti nel loro insieme, acquistano un particolare significato culturale e che, pertanto, è opportuno mantenere uniti. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUL DIFETTO DI MOTIVAZIONE DELLA DICHIARAZIONE DI INTERESSE CULTURALE "STORICO-RELAZIONALE"

Consiglio di Stato, sezione IV, 19 maggio 2025, n. 4259 – Pres. Martino, Est. Tagliasacchi

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Procedimento per l'apposizione del vincolo – Relazione della Soprintendenza – Motivazione – Necessità

È illegittimo il decreto di apposizione del vincolo storico artistico, ex art. 10 comma 3 lett. d), d.lgs.

22 gennaio 2004, n. 42, quando la relazione della Soprintendenza posta a sua fondamento si rilevi contraddittoria e carente nella motivazione per genericità delle considerazioni espresse dall'amministrazione a sostegno della dichiarazione di interesse culturale "storico-relazionale", dovendo la stessa recare riferimenti a eventi storici specifici e alla rilevanza del bene quale testimonianza dell'identità e della storia delle «istituzioni pubbliche, collettive o religiose». Sussiste inoltre un onere di motivazione rafforzato allorquando le ragioni espresse a sostegno dell'apposizione del vincolo contrastino con altre valutazioni espresse in precedenza dalla medesima Soprintendenza.
(1)

Il Consiglio di Stato ha pertanto confermato la sentenza del T.a.r. per l' Umbria, n. 621 del 2024, che aveva ritenuto fondate le censure con cui era stata contestata la legittimità del decreto del Ministero della cultura n. 147 del 17 ottobre 2023, in relazione alle motivazioni poste a fondamento della scelta di dichiarare lo "Stabilimento Spigadoro Petrini" di interesse particolarmente importante ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. d), del d.lgs. n. 42 del 2004 e, segnatamente, con riferimento ai passaggi della relazione di vincolo nei quali l'interesse culturale era stato collegato alla figura dell'arch. Lilli.

(1) Conformi: sulla sindacabilità del decreto di apposizione del vincolo per difetto di motivazione, ferma restando l'insindacabilità del merito tecnico discrezionale: Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2023, n. 1433; C.g.a. sez. giur., 15 febbraio 2021, n. 107; Cons. Stato, sez. VI, 4 settembre 2020, n. 5357; 26 luglio 2018, n. 4564; 2 gennaio 2018 n. 17; 13 maggio 2016, n. 1947; 3 luglio 2012, n. 3893. Cfr. quanto alla motivazione del vincolo di destinazione d'uso di un bene culturale: Ad, plen. 13 febbraio 2023, n. 5 (oggetto della News UM n. 30 del 7 marzo 2023) cui ai sensi degli articoli 7-bis, 10, comma 3, lettera d), 18, comma 1, 20, comma 1, 21, comma 4, e 29, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, il vincolo di destinazione d'uso del bene culturale può essere imposto quando il provvedimento risulti funzionale alla conservazione della integrità materiale della cosa o dei suoi caratteri storici o artistici, sulla base di una adeguata motivazione, da cui risulti l'esigenza di prevenire situazioni di rischio per la conservazione dell'integrità materiale del bene culturale o del valore immateriale nello stesso incorporato. Ai sensi degli articoli 7-bis, 10, comma 3, lettera d), 18, comma 1, 20, comma 1, 21, comma 4, e 29, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, il vincolo di destinazione d'uso del bene culturale può essere imposto a tutela di beni che sono espressione di identità culturale collettiva, non solo per disporre la conservazione sotto il profilo materiale, ma anche per consentire che perduri nel tempo la condivisione e la trasmissione della manifestazione culturale immateriale, di cui la cosa contribuisce a costituirne la testimonianza.

SULLA CONFIGURABILITÀ DEL SILENZIO-ASSENSO SUL NULLA OSTA PAESAGGISTICO IN SANATORIA NELLA REGIONE SICILIANA

T.a.r. per la Sicilia, sezione II, 29 aprile 2025, n. 912 – Pres. Cabrini, Est. Scianna

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Sicilia – Istanza di autorizzazione paesaggistica – Silenzio assenso – Esclusione – Edilizia e urbanistica – Condonò

Non può configurarsi alcun silenzio-assenso, ai sensi dell'articolo 46 della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17, sulla istanza di compatibilità paesaggistica per decorso del termine di legge, atteso che l'articolo 23 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10 (di recepimento della legge 7 agosto 1990, n. 241), così come modificato dall'articolo 7, comma 1, della legge regionale 5 aprile 2011, n. 5, ha reso direttamente applicabile nella Regione Siciliana l'articolo 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990 che esclude il silenzio-assenso nei procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che: i) l'art. 46 della l.reg. Sicilia n. 17 del 2004 deve considerarsi abrogato a partire dal 26 aprile 2011, cioè dal momento della entrata in vigore della l.reg. n. 5 del 2011; ii) va esclusa la reviviscenza dell'art. 46 della l.reg. n. 17 del 2004 in materia di silenzio - assenso sull'istanza di compatibilità paesaggistica, a seguito dell'abrogazione della l.reg. n. 10 del 1991 disposta con l'art. 35 della l.reg. Sicilia 21 maggio 2019, n. 7; iii) il silenzio serbato dall'amministrazione sulla istanza di compatibilità paesaggistica non può dar luogo ad un tacito provvedimento di accoglimento ai sensi dell'art. 29 della l.reg. Sicilia n. 7 del 2019 poiché tale disposizione va letta in combinato disposto con l'art. 20, comma 4, della l. n. 241 del 1990 che è di immediata applicazione in ambito regionale.

Edilizia e urbanistica – Condonò – Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Vincolo paesaggistico – Sicilia – Vincolo di inedificabilità relativo – Realizzazione di nuovi volumi o superfici – Esclusione

Nelle aree sottoposte a vincolo di inedificabilità relativo sono sanabili, anche in ambito regionale siciliano, i soli interventi edilizi di minore importanza (restauro, risanamento conservativo, manutenzione straordinaria) e non è ammesso il condono nel caso di realizzazione di nuovi volumi o superfici. (2)

Edilizia e urbanistica – Condonò – Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Soprintendenza – Vincolo paesaggistico – Ordine di rimessione in pristino – Illegittimità – Incompetenza

È illegittimo per difetto di competenza l'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi adottato dalla Soprintendenza dei beni culturali e ambientali in sede di parere di compatibilità paesaggistica in un procedimento di condono, in quanto il suo ruolo è delimitato al rilascio del parere, mentre compete al comune il potere repressivo di abusi non sanabili. (3)

Reviviscenza – Abrogazione – Natura eccezionale – Effetto ripristinatorio – Principio della non reviviscenza delle norme abrogate

La reviviscenza di norme abrogate è un istituto di carattere eccezionale, che opera solo ove espressamente disposto dal legislatore, pertanto l'abrogazione legislativa, salvo che sia espressamente

disposto, non ha effetto ripristinatorio delle norme precedenti che erano state a loro volta abrogate.
(4)

In applicazione di tale principio la sezione ha escluso la reviviscenza dell'art. 46 della legge della Regione Siciliana n. 17 del 2004 in materia di silenzio-assenso sull'istanza di compatibilità paesaggistica, a seguito dell'abrogazione della l.reg. n. 10 del 1991 disposta con l'art. 35 della l.reg. n. 7 del 2019.

(1) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. III, 15 gennaio 2025, n. 117; sez. II, 5 dicembre 2022, n. 3170; T.a.r. Sicilia, sez. II, 12 aprile 2024, n. 1257; 27 marzo 2023, n. 1017; Corte cost., 15 luglio 2021, n. 155.

(2) Conformi: Corte cost., 19 dicembre 2022, n. 252 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 19.

(3) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, sez. II, 27 febbraio 2025, n. 485; sez. IV, 24 febbraio 2025, n. 723; sez. III, 17 febbraio 2025, n. 613; sez. II, 14 giugno 2024, n. 2222; sez. I, 12 marzo 2024, n. 978 confermata da C.g.a., sez. giur., 20 settembre 2024, n. 715.

(4) Conformi: Corte cost., 5 novembre 2015, n. 218; 24 gennaio 2012, n. 13 (in *Foro it.*, 2012, I, 680).

VINCOLO PAESAGGISTICO, TRA NULLITÀ E POTERE DI REVOCA

T.a.r. per l'Emilia-Romagna, sezione I, 29 aprile 2025, n. 446 – Pres. Carpentieri, Est. Falferi

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Vincolo – Atto amministrativo – Revoca – Nullità

Il vincolo paesaggistico, la cui cessazione è conseguente al solo perimento totale del bene sul quale insiste ed esclusivamente per i beni ricadenti nella tipologia delle così dette “bellezze individue”, di cui alle lettere a) e b) dell'art. 136 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 non può formare oggetto di un provvedimento di revoca per sopravvenienze, ferma restando la possibilità per la Commissione regionale per il paesaggio, ai sensi degli artt. 137 e ss., d.lgs. n. 42 del 2004, di accertare la nullità parziale dell'atto impositivo del vincolo medesimo, limitatamente alle parti che risultino oggettivamente del tutto indeterminate, secondo il combinato disposto degli artt. 1346 e 1418, comma 2, c.c. e 21-septies l. n. 241 del 1990. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUL VINCOLO INDIRETTO A TUTELA DEI BENI CULTURALI

Consiglio di Stato, sezione VI, 28 aprile 2025, n. 3575 – Pres. Volpe, Est. Vitale

Beni culturali paesaggistici e ambientali – Vincolo indiretto – Finalità

Le "prescrizioni di tutela indiretta", previste dall'art. 45 del d.lgs. n. 42 del 2004, hanno la funzione di completamento pertinenziale della visione e della fruizione dell'immobile principale (gravato da vincolo "diretto"). I beni oggetto di tutela indiretta vengono quindi asserviti ai beni culturali al fine di garantire a questi ultimi una "fascia di rispetto", funzionale alla massima espressione del loro valore culturale. Il legislatore, pur individuando le finalità che il vincolo indiretto deve perseguire, ha lasciato non completamente tipizzate le varie prescrizioni che l'amministrazione può di volta in volta apporre al fine del perseguimento di detti obiettivi. (1)

Beni culturali paesaggistici e ambientali – Vincolo indiretto – Discrezionalità

Nell'esercizio di un potere, connotato da discrezionalità mista, di dettare prescrizioni di utilizzo dei beni sottoposti a vincolo indiretto, il Ministero deve temperare, da un lato, le esigenze di cura e integrità e, dall'altro, la fruizione e la valorizzazione dinamica del bene culturale. Inoltre, non può escludersi che l'amministrazione tenga legittimamente in considerazione anche interessi ulteriori rispetto a quello culturale. (2)

Beni culturali paesaggistici e ambientali – Vincolo indiretto – Sindacato – Principio di proporzionalità

Lo scrutinio del provvedimento di vincolo indiretto deve condursi anche alla luce del principio di proporzionalità, non solo con riguardo alle componenti della idoneità e della necessità ma anche con riguardo al profilo della "proporzionalità in senso stretto", che implica che una misura adottata dai pubblici poteri non debba mai essere tale da gravare in maniera eccessiva sul titolare dell'interesse contrapposto, così da risultargli un peso intollerabile. (3)

Beni culturali paesaggistici e ambientali – Vincolo indiretto – Prescrizioni – Presupposti – Motivazione

È affetta da deficit istruttorio e motivazionale la prescrizione contenuta nel decreto ministeriale impositivo di vincolo indiretto a tutela di un bene monumentale ospedaliero - che consentirebbe la realizzazione di nuovi edifici totalmente avulsi dal contesto stilistico e tipologico dell'area se destinati a funzione sanitaria - che non trovi supporto negli atti istruttori e in particolare nella relazione della Soprintendenza e che si ponga in contrasto con l'esigenza di preservare la cornice ambientale del bene principale. La valutazione di parziale recessività dell'interesse culturale rispetto all'esigenza di realizzare, in prossimità dell'edificio storico, nuove strutture edilizie a vocazione sanitaria deve essere supportata da un'adeguata e rigorosa motivazione, condotta al lume del principio di proporzionalità. (4)

Il Consiglio di Stato ha al riguardo evidenziato che gli obiettivi di tutela individuati nella relazione sono diretti alla preservazione della "leggibilità" e della "percezione" dell'edificio storico e del "decoro dell'intorno" e nessun discrimine era stato effettuato tra nuovi edifici aventi vocazione ospedaliera e nuove realizzazioni aventi diversa destinazione. Tale

distinzione era stata inserita solo nel provvedimento impugnato ed a fondamento della medesima non risultava presente alcuna motivazione. Il provvedimento non aveva in particolare chiarito per quali ragioni il rispetto delle “caratteristiche tipologiche e stilistiche storicizzate dall’attuale contesto” dovessero valere solo per i nuovi edifici che non abbiano una vocazione sanitaria. La sola circostanza per cui il bene oggetto del vincolo diretto avesse la vocazione storica di ospedale non giustificava di per sé tale scelta, anche considerato che la stessa relazione della soprintendenza evidenziava come nel tempo il contesto circostante fosse stato oggetto di una disordinata e non armonica urbanizzazione anche a causa della realizzazione di nuovi padiglioni dell’ospedale che non rispettavano le caratteristiche architettoniche dell’edificio originario. Laddove la soprintendenza avesse voluto favorire la costruzione di nuove strutture sanitarie e tenere conto dei progetti al riguardo avanzati, così come prospettato dall’appellante, avrebbe dovuto dare conto di ciò nella propria motivazione, ponendo a fondamento della stessa un’accurata istruttoria idonea ad acquisire e ponderare tra loro tutti gli interessi rilevanti, se del caso attraverso il ricorso al modulo procedimentale della conferenza di servizi.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 30 giugno 2021, n. 4923 e giurisprudenza ivi richiamata; Cons. Stato, sez. VI, 10 maggio 2021, n. 3663.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 10 maggio 2021, n. 3663 richiamata in sentenza, che ha evidenziato come negli ordinamenti democratici e pluralisti si richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. Così come per i “diritti” (sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013), anche per gli “interessi” di rango costituzionale (vieppiù quando assegnati alla cura di corpi amministrativi diversi) va ribadito che a nessuno di essi la Carta garantisce una prevalenza assoluta sugli altri. La loro tutela deve essere “sistemica” e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca. Quanto alla prima parte della massima, ex multis Cons. Stato, sez. VI, 27 luglio 2015, n. 3669 richiamata in sentenza. Nel senso della spendita di discrezionalità prevalentemente tecnica, ex multis Cons. Stato, sez. IV, 30 agosto 2023, n. 8040.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167; 30 giugno 2021, n. 4923; 27 luglio 2015, n. 3669.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

OVERTOURISM E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI

Consiglio di Stato, sezione IV, 15 aprile 2025, n. 3258 – Pres. Carbone, Est. Arrivi

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Riqualificazione – Valorizzazione – Iperiturismo – Residenti – Bilanciamento interessi

Nell’ipotesi in cui si debbano realizzare opere relative alla riqualificazione e valorizzazione dei beni

culturali, anche ai fini della loro fruizione collettiva, il principio di ragionevolezza – che del resto, sovrintende l'esercizio della discrezionalità amministrativa – richiede che nella individuazione delle soluzioni progettuali si tenga conto dell'impatto dell'accesso dei turisti sulle esigenze di riservatezza e di quiete delle proprietà confinanti, onde bilanciare tutti gli interessi, tenendo conto dell'attuale contesto economico e socio-culturale, globale e locale, sempre più colpito da fenomeni di iperturismo (cd. overtourism), e dei disagi che il massiccio afflusso turistico arreca ai residenti. (1)

Il Consiglio di Stato ha pertanto ritenuto che l'amministrazione dovesse quindi porsi la questione dell'impatto della rinnovata fruibilità dei camminamenti sulla cinta muraria di Pisa, operando un "ragionevole" bilanciamento degli interessi, accogliendo pertanto l'appello presentato dalla fondazione ricorrente avverso la sentenza del T.a.r. per la Toscana, sez. III, 23 luglio 2024, n. 957 che nel respingere il ricorso per ottemperanza non aveva tenuto conto di quanto già considerato nella sentenza da ottemperare, che aveva stigmatizzato la mancanza della "valutazione delle misure più idonee da adottare" e del conseguimento di "un ragionevole punto di equilibrio tra i contrapposti interessi, pubblico e privato, in gioco". Ha pertanto ritenuto che l'esecuzione del giudicato avrebbe dovuto comportare una particolare attenzione alla capacità (non astratta, ma) "effettiva" delle misure adottate di evitare il sovraffollamento del camminamento murario, nonché di nascondere – nei limiti di quanto fosse confacente all'attrattiva del sito turistico e all'estetica dei luoghi – la visuale sulle proprietà private sottostanti, conseguendo così il risultato di proteggere "quiete e riservatezza" degli interessati, laddove le misure adottate all'uopo dal Comune di Pisa non sono state ritenute sufficienti; ciò in quanto le inferriate metalliche apposte sul camminamento murario interessavano un ridotto segmento dell'ampio confine del fondo della ricorrente e non erano in grado di schermare questo dallo sguardo dei visitatori.

Atto amministrativo – Discrezionalità – Iperturismo – Bilanciamento interessi – Finalità

Di fronte al fenomeno, ormai endemico e fisiologico, dell'"overtourism" emerge la necessità per l'amministrazione di un bilanciamento degli interessi di tipo nuovo, venendo in maggiore rilievo, rispetto al passato, i seguenti profili: i) la conservazione del bene-risorsa turistica; ii) la tutela dei cittadini e delle imprese residenti nelle aree oggetto di attrazione turistica; iii) il macro-impatto sul territorio (ad esempio, l'emergenza abitativa conseguente alla prevalente destinazione degli immobili ad affitti a breve termine per i turisti, con sacrificio della precedente offerta abitativa verso cittadini e studenti). (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

VALORE DI BENE CULTURALE DELLA «CASA DEL POSTINO»

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezioni riunite, parere 8 aprile 2025, n. 62 – Pres. de Francisco, Est. Caleca

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Atto amministrativo – Autotutela – Interesse culturale – Omessa ponderazione – Casa del postino

Ai fini dell'eventuale annullamento in autotutela di un titolo edilizio illegittimo occorre ponderare i contrapposti interessi pubblici e privati, nonché tenere conto del valore di bene culturale dell'immobile, come riconosciuto dall'amministrazione comunale nel corso del tempo. Tale valore può legittimamente fondarsi su un oggettivo e significativo interesse culturale a causa dell'intrinseco legame con la storia della moderna cultura cinematografica e, in via mediata, con la storia della poesia e dell'arte (nella specie, si trattava della «casa del postino» ove è stata ambientata l'opera cinematografica «il Postino» diretta dal regista Michael Radford ed interpretata dall'attore scomparso Massimo Troisi). (1)

In motivazione, le sezioni riunite hanno osservato che, nella finzione scenica, la «casa del postino» è la residenza del poeta Pablo Neruda dove nel film il postino si recava per consegnare la posta e ascoltare i versi dello scrittore così che, tra la conformazione dell'immobile, l'arte recitativa e poesia, si è dato vita, nell'immaginario collettivo, a un intrinseco rapporto dove ciascuno degli elementi rimanda all'altro, con la conseguenza che l'immobile rievoca immediatamente non solo la notissima figura dell'attore italiano Troisi, ma anche la poesia internazionale ed eterna di Pablo Neruda.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

RIMESSO ALLA PLENARIA UN QUESITO IN TEMA DI VINCOLO PAESAGGISTICO IN ORDINE AI FIUMI, TORRENTI O CORSI D'ACQUA CD. «MINORI»

Consiglio di Stato, sezione II, ordinanza 1° aprile 2025, n. 2766 – Pres. Forlenza, Est. Boscarino

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Vincolo paesaggistico – Estensione – Fiumi, torrenti o corsi d'acqua cd. «minori» – Area nei 150 metri – Sopraelevazione – Rimessione all'Adunanza plenaria

È rimesso all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato il seguente quesito: "se, in relazione ai fiumi, torrenti o corsi d'acqua cd. «minori», debbano intendersi soggette al vincolo paesaggistico ex art. 142, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 42/2004 unicamente le porzioni di aree ricomprese nei 150 metri a partire dai piedi degli argini e dalle sponde, con esclusione delle aree sopraelevate". (1)

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

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA COLLOCAZIONE DI PANNELLI FOTOVOLTAICI IN ZONA SOGGETTA A VINCOLO PAESAGGISTICO

Beni culturali paesaggistici e ambientali – Vincolo paesaggistico – Energie alternative – Pannelli fotovoltaici – Autorizzazione paesaggistica – Necessità – Deroga – Presupposti

Ai fini della collocazione di pannelli fotovoltaici su di un immobile inserito nel perimetro del P.U.T. dell'area sorrentino amalfitana e vincolata per effetto dei decreti del Ministro della pubblica istruzione 16 febbraio 1957 e 16 giugno 1966, che hanno imposto il vincolo paesaggistico sul territorio del comune di Ravello, sia quale bellezza panoramica ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. d), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, sia quale complesso di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. c), del medesimo decreto legislativo, occorre il previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. L'autorizzazione paesaggistica non occorre con riferimento ai vincoli di cui all'art. 136, comma 1, lettera c), ai soli fini dell'installazione di pannelli integrati nelle coperture, non visibili dagli spazi pubblici esterni e dai punti di vista panoramici, eccettuate le coperture i cui manti siano realizzati in materiali della tradizione locale, ai sensi dell'art. 7-bis, comma 5, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28. (1)

Con riferimento alla prima parte della massima cfr. Cons. Stato sez. VI, 3 aprile 2023, n. 346, secondo cui le differenze di regime tra beni culturali e beni paesaggistici emergono anche dalla specifica normativa in materia di interventi di efficienza energetica e piccoli impianti a fonti rinnovabili, atteso che la previsione di cui all'art. 7-bis del d.lgs. n. 28 del 2011, nel consentire l'installazione, con qualunque modalità (anche nelle zone A degli strumenti urbanistici comunali, come individuate ai sensi del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444) di impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici, o su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici, ivi compresi strutture, manufatti ed edifici già esistenti all'interno dei comprensori sciistici, considera tali interventi come manutenzione ordinaria e non richiede l'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati, ivi compresi quelli previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, a eccezione degli impianti installati in aree o immobili di cui all'art. 136, comma 1, lett. b) e c), di tale codice (individuati mediante apposito provvedimento amministrativo ai sensi degli artt. da 138 a 141), ma fermo restando proprio quanto previsto dall'art. 21 del medesimo codice. In sostanza, mentre soltanto per taluni beni paesaggistici restano ferme le disposizioni di tutela, per i beni culturali rimane immutato l'obbligo di autorizzazione dell'intervento ai sensi della previsione di cui all'art. 21 del codice di settore.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUI LIMITI DELL'ACCERTAMENTO POSTUMO DI COMPATIBILITÀ PAESAGGISTICA

Consiglio di Stato, sezione II, 17 febbraio 2025, n. 1260 – Pres. Poli, Est. Adesso

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Accertamento postumo di compatibilità paesaggistica – Volumi tecnici – Esclusione

Il rilascio della compatibilità paesaggistica non è consentito in presenza di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o di volumi ovvero un aumento di quelli legittimamente realizzati, senza che sia possibile distinguere tra volume tecnico ed altro tipo di volume, sia esso interrato o meno. (1)

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Accertamento postumo di compatibilità paesaggistica – Ipotesi – Tassatività – Volumi interrati – Esclusione

Premesso che sono tassative, e quindi di stretta interpretazione, le fattispecie di accertamento postumo di compatibilità paesaggistica - in quanto istituto eccezionale che deve sempre essere rivolto alla salvaguardia della percezione visiva dei volumi e della conservazione del contesto paesaggistico - la regola che in materia urbanistica porta ad escludere i volumi tecnici, tombati o interrati dal calcolo della volumetria edificabile (che trova fondamento nel bilanciamento tra i vari e confliggenti interessi connessi all'uso del territorio), non può essere invocata al fine di ampliare la portata applicativa della lettera della norma di cui all'articolo 167, comma 4, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 che, nel consentire l'accertamento postumo della compatibilità paesaggistica, si riferisce esclusivamente ai "lavori, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi", senza ulteriore specificazione e distinzione. (2)

(1) Conformi: sull'impossibilità di estendere l'accertamento postumo anche ai volumi interrati e tecnici: v. Cons. Stato, sez. II, n. 9263 e 5304 del 2024; sez. VI, n. 8848 del 2022 e sez. IV, n. 8097 del 2023; nei medesimi termini, cfr. anche, sez. VI n. 4114 del 2013 e sez. IV n. 1879 del 2011.

Difformi: Cons. Stato sez. VI, 17 marzo 2022, n. 1932, sez. VI, 26 aprile 2021, n. 3352.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8097, sez. II, 24 aprile 2023, n. 4123; sez. VI, 18 ottobre 2022, n. 8848.

Difformi: Cons. Stato, sez. I, parere 19 dicembre 2022, n. 1993; sez. VI, 6 aprile 2020, n. 2250; in senso parzialmente difforme: Cons. Stato, sez. VI, 12 aprile 2023, n. 4801 secondo cui "L'art. 167, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004, norma generale, deve quindi essere applicato in modo coordinato con le disposizioni speciali del d.P.R. n. 31 del 2017; pertanto non si può escludere a priori che interventi che si siano tradotti nell'aumento di volumi o di superficie utili siano soggetti all'applicazione dell'art. 17, comma 1, del d.P.R. n. 31 del 2017." Inoltre, con riferimento all'accertamento postumo di conformità paesaggistica per l'aumento di volumetria, delle superfici utili nonché per la creazione di volumi tecnici e interrati alla luce dell'allegato B del d.P.R. n. 31 del 2017 e del procedimento di cui all'art. 17 dello stesso d.P.R.: v. T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione I, 10 ottobre 2024, n. 3347.

QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN TEMA DI PROCEDIMENTO SEMPLIFICATO PER BENI DI INTERESSE CULTURALE

Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 17 gennaio 2025, n. 363 – Pres. Simonetti, Est. Gallone

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Esportazione – Procedimento per l'imposizione del vincolo – Restrizioni per determinate categorie di beni – Irragionevolezza – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 4-bis, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004 per contrasto con gli artt. 3, comma 1, 9, comma 1 e comma 2, 97, comma 2, Cost. nella parte in cui, al suo secondo periodo, consente all'ufficio di esportazione, all'atto della ricezione della autodichiarazione finalizzata al trasferimento di opera all'estero, di avviare il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 42 del 2004 solo nell'ipotesi in cui la medesima ricada nella fattispecie ex art. 10, comma 3, lett. d-bis) del medesimo decreto (id est "le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione") e non anche nelle altre ipotesi di cui all'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004. (1)

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 12 dell'11 febbraio 2025.

VINCOLO PERTINENZIALE DI TIPO CULTURALE E SINDACATO GIURISDIZIONALE

Consiglio di Stato, sezione VII, 17 dicembre 2024, n. 10140 – Pres. Caputo, Est. Palmieri

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Vincolo culturale – Discrezionalità – Sindacato giurisdizionale – Limiti

La valutazione dell'interesse culturale di un bene è un'esclusiva prerogativa dell'amministrazione responsabile del relativo vincolo e comporta un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché richiede l'applicazione di conoscenze tecniche specialistiche in settori scientifici come storia, arte e architettura. L'apprezzamento svolto dall'amministrazione incaricata della tutela, in conformità al principio di cui all' art. 9 Cost., è soggetto a sindacato giudiziale solo per verificare la logicità, coerenza e completezza della valutazione. Il giudice amministrativo, infatti, può solamente censurare le valutazioni che eccedono i limiti della opinabilità scientifica, senza sostituire il giudizio dell'amministrazione con il proprio, ugualmente opinabile. (1)

La fattispecie in esame muove dal provvedimento ministeriale, recante la declaratoria dell'eccezionale interesse culturale di otto collezioni artistiche ospitate dalla Banca Popolare di Vicenza all'interno di Palazzo Thiene, con conseguente imposizione del vincolo pertinenziale con il palazzo che le ospita, anch'esso soggetto a vincolo. La sezione assume che il collante che tiene unite tutte le opere in discorso è l'essere esse parti di un unico e inscindibile contesto artistico-culturale.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 6 agosto 2024, n. 7001; sez. VI, 30 agosto 2023, n. 8074; sez.

VI, 28 dicembre 2015, n. 5844.

BENI PUBBLICI

ALLA CONCESSIONE DEI BENI PUBBLICI NON PUÒ APPLICARSI IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Consiglio di Stato, sezione VII, 24 ottobre 2025, n. 8266 – Pres. Lipari, Est. Di Carlo

Beni pubblici – Patrimonio indisponibile dello Stato – Concessioni di beni pubblici – Contratto attivo – Applicazione del codice contratti pubblici – Esclusione

La concessione di un bene demaniale, diversamente dalla concessione di lavori o di servizi, è un contratto attivo di valorizzazione o concessione di beni pubblici in senso patrimoniale; pertanto, resta regolata dal diritto nazionale e non dal codice dei contratti pubblici: sicché non possono applicarsi, ad una concessione di un bene demaniale, gli artt. 43, della direttiva 2014/23/UE e dall'art. 175, d.lgs. n. 50 del 2016. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

L'ACQUISIZIONE DA PARTE DELLO STATO, ALLA SCADENZA DELLA CONCESSIONE, DELLE OPERE NON AMOVIBILI COSTRUITE DAL CONCESSIONARIO OPERA EX LEGE

Consiglio di Stato, sezione VII, 14 ottobre 2025, n. 8024 – Pres. Lipari, Est. Rotondano

Beni pubblici – Patrimonio indisponibile dello Stato – Concessioni di beni e servizi – Opere realizzate dal concessionario – Riconoscimento della facile amovibilità – Nullità

È legittimo l'atto con il quale il comune dichiara nullo, in autotutela, il riconoscimento della facile amovibilità delle opere realizzate dal privato sul bene demaniale, sul presupposto che sull'area demaniale data in concessione incidessero beni già acquisiti dallo Stato ex art. 49 cod. nav.; tale disposizione infatti, nel prevedere, alla scadenza di una concessione e salva una diversa pattuizione nell'atto di concessione, il trasferimento allo Stato delle opere che non possono essere rimosse, è volta a garantire che il demanio marittimo rimanga patrimonio pubblico: come ritenuto dalla Corte di giustizia, l'appropriazione gratuita e senza indennizzo, da parte del soggetto pubblico concedente, delle opere non amovibili costruite dal concessionario sul demanio pubblico costituisce l'essenza stessa dell'inalienabilità del demanio pubblico. (1)

Beni pubblici – Patrimonio indisponibile dello Stato – Concessioni di beni e servizi – Opere di difficile rimozione – Acquisizione ex lege al patrimonio dello Stato

Ai sensi dell'art. 49 cod. nav., la devoluzione al demanio marittimo avviene automaticamente alla scadenza della concessione, cosicché il procedimento per l'incameramento delle pertinenze demaniali non ancora acquisite ha carattere meramente ricognitivo e dichiarativo: non occorre, infatti, alcun

provvedimento amministrativo che accerti la consistenza della devoluzione ai fini dell'acquisto delle opere al patrimonio dello Stato, non essendo tale elemento previsto ai fini costitutivi dalla norma. (2)

(1) Conformi: Corte di giustizia UE, sez. III, 11 luglio 2024, C-598/22 (oggetto della News UM n. 70 del 29 luglio 2024; si veda anche la News UM n. 88/2021, su Cons. Stato, Ad. plen., n. 18 del 2021).

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, n. 6966 del 2025; sez. VII, n. 1864 del 2025.

SUL VENIR MENO DI UN VINCOLO DI DESTINAZIONE SCOLASTICA DI UN IMMOBILE

Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, sezione giurisdizionale, 11 luglio 2025, n. 545 – Pres. de Francisco, Est. La Ganga

Beni pubblici – Patrimonio indisponibile dello Stato – Vincolo di destinazione scolastica – Mancata utilizzazione – Cessazione della destinazione

Il vincolo di destinazione scolastica di un immobile può venire meno, oltre che per effetto dell'intervenuta intesa in tal senso tra i soggetti competenti a esprimerla (comune, provincia, provveditorato agli studi), anche allorquando per lungo termine il cespite, già destinato a edificio scolastico, sia rimasto privo di fatto di ogni pertinente utilizzazione senza una ragionevole giustificazione oggettiva e, al contempo, versi in condizioni di obiettivo degrado: in tale contesto, l'ente proprietario del bene può dichiarare l'intervenuta cessazione della destinazione a scuola del proprio immobile. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 6 settembre 2024, n. 7473; sez. VII, 30 marzo 2024, n. 2980.

PRINCIPIO DELLA GARA PER LA CONCESSIONE DEI BENI DEMANIALI

T.a.r. per la Puglia, sezione III, 1° luglio 2025, n. 906 – Pres. Blanda, Est. Mennoia

Beni pubblici – Demanio e patrimonio dello Stato – Demanio marittimo, lacuale e fluviale – Concessioni amministrative – Gara – Non necessarietà – Possibilità

La gara, sulla base di quanto previsto dal nuovo art. 4, comma 1-bis, legge 5 agosto 2022, n. 118 (introdotto dal decreto legge n. 131 del 16 settembre 2024 convertito con legge 14 novembre 2024 n. 166) non può ritenersi obbligatoria, per gli usi del demanio marittimo, lacuale e fluviale ivi previsti, ma non per questo va considerata vietata, trattandosi di uno strumento in grado – nel complessivo disegno del legislatore europeo e nazionale – di garantire più di qualsiasi altro la concorrenza “per il mercato”, ove non sia possibile in natura (per scarsità della risorsa ad esempio), oppure perché ritenuta sconveniente/controproducente per gli obiettivi perseguiti dallo Stato una situazione di concorrenza effettiva, a sua volta indispensabile per raggiungere i fini generalissimi di stabilità dei prezzi, piena occupazione e progresso sociale ex art. 3 TUE. (1)

Detta norma prevede che la disciplina delle gare per le concessioni demaniali non si applica

agli usi del demanio marittimo, lacuale e fluviale relativi allo svolgimento delle attività sportive da parte di AA.SS.DD. che perseguono esclusivamente finalità sociali, ricreative e di promozione del benessere psicofisico, a condizione che detti usi del demanio possano essere considerati come attività non economiche in base al diritto dell'Unione europea. In motivazione il T.a.r. ha precisato che tale norma - che costituisce un'eccezione alla regola generale della procedura ad evidenza pubblica, strumento a presidio dei valori europei della parità di trattamento e non discriminazione – risulta coerente con il sistema delineato dal TFUE, per come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia; ciò in quanto l'ordinamento europeo, nel distinguere i servizi di interesse generale (SIG) da quelli aventi natura economica (SIEG), per i primi non prevede l'applicazione delle norme sulla concorrenza in considerazione della natura peculiare delle attività in questione (funzioni pubbliche autoritative ed indispensabili per la sopravvivenza dello Stato, servizi c.d. universali da erogare a tutti indistintamente e, soprattutto, servizi “privi” di interesse economico). Non solo, anche per i SIEG (e che di norma sono sottoposti alle regole della concorrenza) l'ordinamento interno può ammettere una deroga alla loro applicazione ove ciò avvenga nell'adempimento della specifica “missione” affidata da parte dei singoli Stati agli specifici operatori selezionati, pubblici o privati che siano (art. 106, comma 2 TFUE). Il legislatore nazionale, quindi, sulla base di un approccio neutrale dell'ordinamento U.E. (e meno “pro-concorrenziale a tutti i costi” di quello che in via assiomatica si sostiene) in ordine alla individuazione, selezione e graduazione dei servizi pubblici da promuovere da parte dei singoli Stati, può escludere del tutto o autorizzare una deroga alla concorrenza se questa è finalizzata a perseguire determinati compiti istituzionali, tenendo conto delle tecniche con cui regola tali settori ed eventualmente decide di intervenire, più o meno direttamente, nell'economia.

Beni pubblici – Demanio e patrimonio dello Stato – Demanio marittimo, lacuale e fluviale – Concessione – Gara – Valutazione discrezionale

L'opzione del ricorso o meno alla gara anche per le concessioni rientranti nell'ambito di applicabilità dell'art 4, comma 1-bis, legge n. 118 del 2022 va riservata alla valutazione discrezionale dei comuni, cui spetta la scelta delle più appropriate forme di gestione e valorizzazione delle aree demaniali, in aderenza alle peculiari esigenze e alle concrete possibilità offerte dal territorio di riferimento, ai fini massimizzazione dell'interesse pubblico sotteso. (2)

Beni pubblici – Demanio e patrimonio dello Stato – Concessioni amministrative – Gara – Principio generale – Finalità

Deve ritenersi un principio fondante del sistema nazionale ed europeo quello secondo cui la gestione della risorsa pubblica, quale è il bene demaniale, deve ispirarsi al principio della massima valorizzazione possibile, con la conseguenza che, al momento dell'affidamento del bene, l'attribuzione di una concessione deve avvenire soltanto all'esito di una procedura concorrenziale che ponga tutti i candidati e gli offerenti su un piede di parità. (3)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 8 aprile 2025, n. 2982.

AUTOTUTELA ESECUTIVA POSSESSORIA SUI BENI DI PROPRIETÀ PUBBLICA E COMPETENZA DIRIGENZIALE

Consiglio di Stato, sezione VII, 13 giugno 2025, n. 5183 – Pres. Lipari, Est. Castorina

Beni pubblici – Patrimonio indisponibile dello Stato – Autotutela esecutiva – Condizioni di operatività

L'autotutela esecutiva di cui all'articolo 823, comma 2, del codice civile presuppone, per il suo legittimo esercizio, la dimostrazione che il bene in questione appartenga al demanio o al patrimonio indisponibile, presumendosi da siffatta qualità, iuris et de iure, la sua preordinazione al soddisfacimento di determinati interessi pubblici. Viceversa, non richiede la prova del possesso anteriore o di un diritto di proprietà ininterrotto per oltre venti anni, non essendo i beni demaniali e quelli del patrimonio indisponibile suscettibili di usucapione. (1)

Beni pubblici – Patrimonio indisponibile dello Stato – Autotutela esecutiva – Competenza – Dirigente – Sgombero di proprietà comunali

Il potere di autotutela esecutiva possessoria sui beni di proprietà pubblica compete ai dirigenti, atteso che la riforma degli enti locali ha comportato l'affermazione di un principio generale in ordine alla distinzione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione dell'amministrazione pubblica, riservando queste ultime alle figure amministrativo-dirigenziali. Tra queste ultime va annoverato il potere di sgombero di proprietà comunali che non ha contenuto politico, trattandosi di attività di mera gestione. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 19 maggio 2023, n. 4987; sez. VI, 17 giugno 2022, n. 4964; Cass. civ., sez. II, 15 febbraio 2010, n. 3465.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 24 luglio 2023 n. 7235; sez. VI, 26 aprile 2018 nn. 2519 e 2520.

SULLA GIURISDIZIONE DEL G.O. IN RELAZIONE ALLE CONTROVERSIE CONCERNENTI LO SGOMBERO DEI BENI DEL PATRIMONIO DISPONIBILE E SULL'ACQUISIZIONE DELL'OPERA ABUSIVA

T.a.r. per la Campania, Salerno, sezione II, 15 maggio 2025, n. 888 – Pres. Durante, Est. Di Martino

Beni pubblici – Ente locale – Patrimonio disponibile – Ordine rilascio – Autotutela esecutiva – Inammissibilità – Giurisdizione – Giudice ordinario

La controversia relativa ad un ordine di sgombero di un locale di proprietà comunale facente parte del patrimonio disponibile dell'ente territoriale appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di un rapporto di matrice negoziale, da cui derivano in capo ai contraenti posizioni giuridiche paritetiche qualificabili in termini di diritto soggettivo, nel cui ambito l'amministrazione agisce iure privatorum non soltanto nella fase genetica e funzionale del rapporto, ma anche nella fase patologica, traducendosi nell'assenza dei poteri di autotutela esecutiva, di cui all'art. 823 c.c.. (1)

Beni pubblici – Acquisizione opera abusiva e area di sedime patrimonio comune – Patrimonio disponibile – Vendita – Giustizia amministrativa – Privato – Difetto legittimazione attiva

L'art. 31, comma 5, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (così come modificato dall'art. 1, comma 1, lettere c-ter) e d) del d.l. 29 maggio 2024, n. 69, convertito con modificazioni dalla l. 24 luglio 2024, n. 105), prevede la possibilità per il comune di vendere l'opera abusiva non demolita e l'area di sedime, acquisite al patrimonio del comune, se l'opera non contrasta con importanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, non occorrendo la sdemanializzazione del bene. Al verificarsi ipso iure dell'effetto traslativo della proprietà, segue, sul piano del processo amministrativo, l'ulteriore conseguenza che il privato non è legittimato a proporre azioni intese alla conservazione e tutela del bene non più di sua proprietà, denunciando l'illegittimità dell'ordinanza di sgombero. (2)

(1) Conformi: giurisprudenza costante: ex multis, fra le più recenti, Cass. civ., sez. un., ord. 6 giugno 2024, n. 15911; Cons. Stato, sez. V, 28 agosto 2024, n. 7282; T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. II, 24 aprile 2025, n. 778; T.a.r. per il Lazio, sez. IV stralcio, 29 luglio 2024, n. 15378; T.a.r. per la Campania, sez. VII, 07 marzo 2023, n. 1467.

(2) Conformi: Quanto alla seconda parte della massima: C.g.a., sez. giur., 15 settembre 2023, n. 569.

SULL'ESERCIZIO ABUSIVO DELL'ATTIVITÀ DI MARICOLTURA ALL'ESITO DEL GIUDICATO FORMATOSI SUL PROVVEDIMENTO DI SGOMBERO ALLA SCADENZA RAPPORTO CONCESSIONARIO Consiglio di Stato, sezione VII, 25 marzo 2025, n. 2495 – Pres. Contessa, Est. Franconiero

Beni pubblici – Demanio marittimo – Attività maricoltura – Concessione – Scadenza – Provvedimento sgombero – Giudicato – Occupazione abusiva – Ordine rimozione – Atto consequenziale

Formatosi il giudicato sull'ordine di sgombero di un'area demaniale marittima adibita a maricoltura, volto all'indizione di una procedura di evidenza pubblica finalizzata alla riassegnazione, all'esito della scadenza del rapporto concessorio, il successivo ordine di rimozione delle strutture adibite a detta attività è atto meramente esecutivo del giudicato sostanziale, formatosi, ai sensi dell'art. 2909 c.c., sull'accertamento relativo alla legittimità dell'esercizio del potere di autotutela demaniale, una volta divenuta abusiva l'occupazione per scadenza della concessione. (1)

In motivazione si è altresì precisato che le paventate conseguenze pregiudizievoli erano inevitabilmente connesse alla legittima volontà dell'amministrazione comunale di liberare lo specchio acqueo marino interessato, a fini del suo riaffidamento al nuovo gestore e che dette conseguenze erano legate alla durata del rapporto concessorio e dunque erano prevedibili per l'operatore economico, che secondo un evidente canone di diligenza professionale (art. 1176, comma 2, c.c.), è tenuto ad organizzarsi in vista della scadenza del proprio titolo. Nel caso di specie è stato poi considerato - anche da parte del primo giudice - che in ragione del contenzioso promosso dalla società ricorrente, il tempo a sua disposizione per rimuovere le attrezzature si era protratto per un periodo superiore a quello assegnatole dall'amministrazione comunale nel provvedimento impugnato.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO AGRICOLTURA

REQUISITI DI PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO DI RINNOVO DEL CONSIGLIO DELLE CAMERE DI COMMERCIO E I DUBBI DI COSTITUZIONALITÀ DEL CONSIGLIO DI STATO

Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 20 maggio 2025, n. 4323 – Pres. Simonetti, Est. Cordì

Camera di commercio, industria, artigianato agricoltura – Consiglio camerale – Procedimento di rinnovo – Associazioni legittimate a partecipare al procedimento – Decreto legge – Legge di conversione – Contenuti – Omogeneità – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215/2023 (introdotto, in sede di conversione, dall'art. 1 della l. n. 18/2024) per contrasto con l'art. 77 Cost.. (1)

Camera di commercio, industria, artigianato agricoltura – Consiglio camerale – Procedimento di rinnovo – Associazioni legittimate a partecipare al procedimento – Norma di interpretazione autentica – Giusto processo – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17,

comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215/2023 (introdotto, in sede di conversione, dall'art. 1 della l. n. 18/2024) per contrasto con gli artt. 3, 111, commi 1 e 2 e 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. (2)

Camera di commercio, industria, artigianato agricoltura – Consiglio camerale – Procedimento di rinnovo – Associazioni legittimate a partecipare al procedimento – Norma di interpretazione autentica – Ragionevolezza – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215/2023 (introdotto, in sede di conversione, dall'art. 1 della l. n. 18/2024) per contrasto con l'art. 3 Cost.. (3)

Camera di commercio, industria, artigianato agricoltura – Consiglio camerale – Procedimento di rinnovo – Associazioni legittimate a partecipare al procedimento – Norma di interpretazione autentica – Libertà di associazione – Buon andamento – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215/2023 (introdotto, in sede di conversione, dall'art. 1 della l. n. 18/2024) per contrasto con gli artt. 2, 3, 18 e 97 Cost.. (4)

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 50 del 12 giugno 2025.

CIRCOLAZIONE STRADALE

SUL DINIEGO DEL RINNOVO DELLA PATENTE IN CASO DI USO DI FARMACI OPIOIDI E SUI PRESUPPOSTI DELLA COMPENSAZIONE DELLE SPESE DI LITE

Consiglio di Stato, sezione V, 11 settembre 2025, n. 7286 – Pres. Caringella, Est. Rovelli

Circolazione stradale – Patente di guida – Requisiti – Rinnovo – Buprenorfina – Farmaco oppioide

È legittimo il giudizio di inidoneità espresso dalla commissione medico - legale per il rinnovo della patente a causa del «documentato trattamento antalgico con buprenorfina» del richiedente, trattandosi di farmaco oppioide che integra la fattispecie preclusiva di cui al decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59, allegato III, punto F.1 secondo cui la patente di guida non deve essere rilasciata né rinnovata al candidato o conducente che faccia uso di sostanze psicotrope o stupefacenti, qualunque sia la categoria di patente richiesta. (1)

Giustizia amministrativa – Spese giudiziali – Compensazione – Difficoltà di accertamento della vicenda fattuale

Le spese processuali possono essere compensate in caso di oggettiva difficoltà di accertamento della vicenda fattuale, idonea ad incidere sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 780.

SUL POTERE DI ORDINANZA COMUNALE VOLTO ALLA LIMITAZIONE DEL TRANSITO E DELLA SOSTA DEGLI AUTOCARAVAN

Consiglio di Stato, sezione V, 15 aprile 2025, n 3235 - Pres. Sabatino, Est. Perotti

Circolazione stradale – Codice della strada – Ordinanza comunale – Divieto transito – Divieto sosta – Finalità – Legittimità

È legittima l'ordinanza comunale che vieti, in un determinato tratto del territorio comunale, il transito (oltre che la sosta) ai soli autocaravan ed autocarri di massa superiore a 3,5 tonnellate, in ragione delle più ingombranti dimensioni di tali mezzi rispetto agli altri autoveicoli e, dunque, alla maggior attitudine degli stessi – in caso sia di sosta, sia di transito nei tratti più stretti ed accidentati della carreggiata – di ostacolare una ordinata e sicura circolazione stradale (oltre al tempestivo accesso dei mezzi di soccorso). (1)

In motivazione, la sezione sottolinea che l'art. 6, comma 4 lett. d) del codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), laddove prevede che l'ente proprietario della strada può con ordinanza vietare o limitare il parcheggio o la sosta dei veicoli va letto in combinato disposto con la precedente lett. b) secondo cui " L'ente proprietario della strada può, con l'ordinanza di cui all'art. 5, comma 3 stabilire obblighi, divieti e limitazioni di carattere temporaneo o permanente per ciascuna strada o tratto di essa, o per determinate categorie di utenti, in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade", essendo entrambi i poteri di strumentali all'effettivo perseguimento delle indicate finalità. L'art 185 del d.lgs. n. 285 del 1992, a mente del quale "I veicoli di cui all'art. 54, comma 1, lettera m), ai fini della circolazione stradale in genere ed agli effetti dei divieti e limitazioni previsti negli articoli 6 e 7, sono soggetti alla stessa disciplina prevista per gli altri veicoli" va letto in coordinamento con il richiamato art. 54 del medesimo Codice che, pur facendo riferimento alla generale "categoria autoveicoli", in realtà distingue tra autovetture ed autocaravan, definendo questi ultimi come veicoli "aventi speciale carrozzeria", dunque connotati da caratteristiche peculiari, per tali idonee a contraddistinguerli e dunque, se del caso, anche a giustificare una parziale difformità delle relative regole di circolazione.

(1) Conformi: non risultano precedenti negli esatti termini. In senso analogo Cons. Stato, sez. VI, 28 agosto 2008, n. 4095 secondo cui poiché il potere di disciplina della circolazione

stradale, come previsto dall'art.6, comma 4, lettera b) del d.lgs. n. 285/1992, consente all'ente proprietario della strada di stabilire obblighi, divieti e limitazioni di carattere temporaneo o permanente in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche costitutive delle strade, non risulta affetta da eccesso di potere l'ordinanza comunale che abbia adottato misure di mitigazione della circolazione dei mezzi pesanti adibiti al trasporto di materiali di cava, per ragioni di sicurezza e funzionalità stradali.

Difformi: T.ar. per la Sicilia Catania, sez. I, 28 ottobre 2024, n. 3519; T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. II, 4 aprile 2024, n. 281.

LICENZE PER L'ESERCIZIO DEL SERVIZIO DI NOLEGGIO CON CONDUCENTE E LA REGOLA DELLA NECESSARIA TERRITORIALITÀ COMUNALE

Consiglio di Stato, sezione V, 10 marzo 2025, n. 1957 – Pres. Sabatino, Est. Perotti

Circolazione stradale – Autoveicoli adibiti al trasporto di persone – Servizio di noleggio con conducente – Licenze – Territorialità – Rimessa – Ubicazione nel territorio comunale

L'obbligo di utilizzare, nell'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC), esclusivamente una rimessa ubicata all'interno del territorio del comune che rilascia l'autorizzazione, è immediatamente finalizzato a garantire che il servizio stesso, pur potendosi svolgere senza limiti spaziali, cominci e termini presso la medesima rimessa, ovvero entro il territorio comunale. Ciò risponde all'esigenza di assicurare che il detto servizio sia svolto, almeno tendenzialmente, a favore della comunità locale di cui il comune è ente esponentiale. La prescrizione che la rimessa sia ubicata entro il territorio dell'ente è coesistente alla natura stessa dell'attività da espletare, diretta principalmente ai cittadini del comune autorizzante cui si vuol garantire un servizio, non di linea, complementare e integrativo rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta. La verifica del rispetto del vincolo di territorialità non può prescindere dall'accertamento dell'effettivo utilizzo della rimessa, non essendo a tal fine sufficiente la mera disponibilità (per tale, anche potenzialmente fittizia) della stessa. (1)

Circolazione stradale – Autoveicoli adibiti al trasporto di persone – Servizio di noleggio con conducente – Licenze – Territorialità – Rimessa – Ubicazione nel territorio comunale – Diritto comunitario – Libertà di stabilimento – Compatibilità

Il particolare regime della necessaria territorialità delle licenze del servizio di noleggio con conducente (NCC) non viola le regole di diritto eurounitario, atteso che l'art. 49 del TFUE, che tutela la libertà di stabilimento, è posto a presidio della libera circolazione delle imprese da uno Stato membro all'altro, valore che non è certo posto in discussione dalle disposizioni legislative, le quali si limitano a richiedere, quale requisito oggettivo del servizio, la localizzazione della rimessa in ambito comunale. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, n. 2807 del 2016.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015 n. 261; Corte giust. UE, 13 febbraio 2014, C-162/12 e C-163/12.

CITTADINANZA

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

Cittadinanza – Atto amministrativo – Discrezionalità – Valutazione complessiva – Indici sintomatici del grado di inserimento – Indici di non integrale accettazione dei valori nazionali – Contrapposizione – Esclusione

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. (1)

Cittadinanza – Reato in genere – Notizia di reato – Fattore automaticamente ostativo alla concessione della cittadinanza – Esclusione – Esito procedimento penale – Autonoma valutazione ad opera dell'amministrazione

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 prescrizione cui è sottoposta la fattispecie criminosa. (2)

In motivazione la sezione ha evidenziato che, nella fattispecie, l'estinzione del reato per prescrizione era stata effettivamente dichiarata dal giudice penale a fondamento del decreto di archiviazione del procedimento penale.

Cittadinanza – Atto amministrativo – Discrezionalità – Valori nazionali – Compatibilità

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 immedesima, 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 statale, ovvero il popolo dei cittadini. (3)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 11 luglio 2025, n. 6099.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 3 settembre 2025, n. 7190; 8 maggio 2025, n. 3908; T.a.r. per il Lazio, sez. V-bis, 24 aprile 2025, n. 8029; 23 aprile 2025, n. 7941; T.a.r. per la Puglia, sez. III, 22 marzo 2025, n. 387.

SUL POTERE VALUTATIVO DELLA PREFETTURA IN MERITO ALL'ISTANZA DI CAMBIAMENTO DEL COGNOME COME ESPRESSIONE DEL DIRITTO ALL'IDENTITÀ PERSONALE

Consiglio di Stato, sezione III, 27 maggio 2025, n. 4578 – Pres. De Nictolis, Est. Cerroni

Cittadinanza – Nome, cognome e pseudonimo – Cambio – Istanza – Valutazione – Discrezionalità

In forza di quanto previsto dall'art. 89 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 la valutazione del prefetto circa l'istanza di cambio del cognome si configura come un potere di natura discrezionale, che si esercita bilanciando l'interesse dell'istante, da circostanziare nell'istanza, con l'interesse pubblico alla stabilità degli elementi identificativi della persona, collegato ai profili pubblicistici del cognome stesso come mezzo di identificazione dell'individuo nella comunità sociale. (1)

Cittadinanza – Nome, cognome e pseudonimo – Cambio – Istanza – Valutazione – Diritto identità personale – Diniego – Motivazione – Necessità

Sebbene la posizione giuridica del soggetto richiedente il cambio di cognome abbia natura di interesse legittimo e la p.a. disponga del potere discrezionale in merito all'accoglimento o meno dell'istanza, a fronte di deduzioni precise dell'istante che rivendichi la tutela della propria identità personale, anche mediante l'attribuzione del nome che lo contraddistingue e identifica nella comunità, l'amministrazione deve opporre specifiche ragioni di interesse pubblico, ostative all'accoglimento dell'istanza; il diritto al nome è infatti tutelato dall'art. 2 Cost., in quanto afferente al diritto all'identità personale, oltre che dall'art. 7 della Carta di Nizza, entrata a pieno titolo nel diritto primario dell'Unione Europea, in forza della nuova formulazione dell'art. 6 del Trattato UE. (2)

Cittadinanza – Nome, cognome e pseudonimo – Cambio – Istanza – Valutazione – Cittadina di origine straniera – Diniego – Illegittimità

È illegittimo il diniego opposto dalla prefettura all'istanza presentata da una neocittadina di origine romena che ha richiesto il cambio del cognome da nubile in favore di quello del marito - in conformità alle tradizioni e alla legislazione del proprio paese di origine - senza adeguato contemperamento degli opposti interessi e congrua motivazione circa il preponderante interesse pubblicistico al mantenimento (rectius: riesumazione) del cognome paterno; l'imposizione del cognome paterno, a fronte della ventennale spendita del cognome del coniuge e della sua identificazione personale con lo stesso, arreca infatti un vulnus al diritto all'identità personale, quale diritto della personalità intimamente inerente all'individuo. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 26 settembre 2019, n. 6462; 5 ottobre 2013, n. 5021; sez. IV, 26 aprile 2006, n. 2320; 27 aprile 2004, n. 2752.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 19 settembre 2023, n. 8422; sez. I, parere 22 febbraio 2013 n. 850 e giurisprudenza Corte di giustizia UE ivi richiamata, che ha affermato il diritto di conservare il proprio prenome e cognome di origine a prescindere dalle leggi dello Stato dell'Unione europea ove la persona decidesse di stabilirsi acquisendone la relativa cittadinanza (Corte di giustizia UE, grande sezione, 14 ottobre 2006, C-353/06 secondo cui "Il fatto di essere obbligati a portare, nello Stato membro di cui si è cittadini, un cognome differente da quello già attribuito e registrato nello Stato membro di nascita e di residenza è idoneo ad ostacolare l'esercizio del diritto a circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, sancito dall'art. 18 CE") ; sul processo di valorizzazione all'identità personale, in virtù del quale il cognome assurge ad espressione dell'identità del singolo, Corte cost. 21 dicembre 2016 n. 286, con cui la Corte costituzionale si è espressa a favore della possibilità per i genitori, di comune accordo, di dare al figlio, al momento della nascita, il cognome materno oltre a quello paterno.

(3) Cfr. nota massima precedente.

COMMERCIO

SUL TERMINE PER L'ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO INIBITORIO A SEGUITO DELLA PRESENTAZIONE DELLA SCIA COMMERCIALE IN PRESENZA DI FALSE DICHIARAZIONI

Consiglio di Stato, sezione V, 7 novembre 2025, n. 8680 – Pres. Lotti, Est. Manca

Commercio – SCIA – Potere inibitorio – Falsità – Termine

Ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il controllo del contenuto della segnalazione e l'accertamento della eventuale «carenza dei requisiti e dei presupposti» deve essere effettuato dall'amministrazione nei sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione certificata di inizio attività; ciò anche quando l'amministrazione constati la «presenza di attestazioni non veritiere», che consente all'amministrazione di disporre «la sospensione dell'attività intrapresa» (art. 19, comma 3),

ma non autorizza la violazione del termine perentorio entro il quale adottare gli eventuali provvedimenti conformativi o inibitori. (1)

La fattispecie de qua ha ad oggetto l'impugnativa dell'atto con cui il comune aveva invitato la ricorrente a conformare alla normativa vigente l'attività di parrucchiera svolta dalla medesima, oggetto di una segnalazione certificata di inizio attività commerciale. Il T.a.r. per il Veneto, sez. IV, 27 marzo 2025, n. 410, aveva respinto il ricorso, osservando come non rilevasse, a fronte della falsa rappresentazione della realtà indicata negli allegati alla predetta segnalazione, il superamento del termine di sessanta giorni per l'esercizio dell'attività inibitoria. Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza di prime cure, rilevando, in fatto, come dagli allegati non si evincesse detta rappresentazione non veritiera e, in diritto, quanto indicato in massima.

Commercio – SCIA – Autotutela

Una volta decorso il termine perentorio di cui al primo periodo dell'art. 19, terzo comma, legge 7 agosto 1990, n. 241, l'esercizio dei poteri spettanti all'amministrazione in ordine agli effetti giuridici della segnalazione certificata è subordinato ai medesimi presupposti dell'annullamento d'ufficio, disciplinato dall'art. 21-nonies della medesima legge, ovvero nel rispetto del relativo termine e nella sussistenza di una ragione di illegittimità, dopo aver valutato gli interessi in conflitto e sussistendone le ragioni di interesse pubblico concreto. (2)

Quanto all'azione intrapresa dal vicino contro un asserito abuso edilizio e con riferimento alla richiesta di esercizio di poteri repressivi, pur a fronte della presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività, Cons. Stato, sez. VI, 11 novembre 2024, n. 9002 secondo cui "il superamento del termine perentorio fissato dall'art. 21-nonies L. n. 241 del 1990 per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio è consentito nei casi in cui il soggetto richiedente abbia rappresentato uno stato preesistente diverso da quello reale, atteso che in questi casi viene in rilievo una fattispecie non corrispondente alla realtà. Tale contrasto, tra la fattispecie rappresentata e quella reale, può essere determinato da dichiarazioni false o mendaci la cui difformità, se frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante, dovrà scontare l'accertamento definitivo in sede penale, ovvero da una falsa rappresentazione dei fatti, che può essere rilevante anche in assenza di un accertamento giudiziario della falsità, purché questa sia verificata inequivocabilmente dall'amministrazione con i propri mezzi (cfr. tra le ultime, Cons. Stato, sez. V, 12 agosto 2024 n. 7093)".

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 20 febbraio 2024, n. 1667; sez. VII, 27 settembre 2023, n. 8553.

COMUNE E PROVINCIA

SULLA MOTIVAZIONE DELLA DELIBERA CONSILIARE DI REVOCA DALLA CARICA DI PRESIDENTE DEL CONSIGLIO COMUNALE

T.a.r. per la Campania, sezione I, 21 novembre 2025, n. 7570 – Pres. Salamone, Est. Sorrentino

Comune e provincia – Consiglio comunale – Presidente – Revoca – Cattivo esercizio della funzione – Violazione dei doveri d'ufficio – Motivazione

La delibera consiliare di revoca dalla carica di presidente del consiglio comunale deve essere motivata, non sul venir meno del rapporto di fiducia politica con la maggioranza, bensì in relazione al cattivo esercizio della funzione istituzionale, legato alla persistente violazione dei doveri di ufficio nonché alla compromissione dell'imparzialità della carica. Il vizio motivazionale non può ritenersi sanata richiamando stralci di dichiarazioni di voto rese dai consiglieri durante il dibattito, in assenza di contestualizzazione temporale e di riscontro documentale delle condotte asseritamente negligenti. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 5 giugno 2017, n. 2678.

SULL'AMMISSIBILITÀ DELLA CONVALIDA IN RELAZIONE A DELIBERE CONSILIARI E SULLA DIFFERENZA FRA CONVALIDA E RINNOVO

Consiglio di Stato, sezione V, 12 novembre 2025, n. 8881 – Pres. Caringella, Est. Barreca

Comune e provincia – Consiglio (comunale, provinciale, alternativo) – Ordine convocazione – Illegittimità

È illegittima la convocazione della seduta consiliare violativa di una serie di prescrizioni procedurali, imposte dalle norme regolamentari comunali, comportante la lesione sostanziale al munus dei consiglieri comunali, non solo in merito alla presenza ma anche in merito alla possibilità di presentazione di emendamenti o, più in generale, di proposte in grado di orientare la discussione, con conseguente illegittimità della successiva delibera consiliare. Tali vizi non sono emendabili mediante convalida, potendo intervenire la sola rinnovazione dell'atto invalido, con effetti ex nunc. (1)

La fattispecie de qua concerne delle delibere consiliari impugnate dai consiglieri di minoranza in quanto le due convocazioni trasmesse difettavano del contenuto minimo imposto dalla prescrizione regolamentare comunale che stabiliva che la convocazione dovesse recare, a fini della validità, l'indicazione: i) dell'avviso di convocazione consiliare in seduta pubblica; ii) del relativo ordine del giorno e delle modalità di celebrazione del consiglio; iii) del giorno e dell'orario di prima e seconda convocazione; d) della prescelta sala consiliare; nelle more del giudizio le delibere impugnate venivano ratificate in via di convalida. Il primo giudice accoglieva il ricorso affermando l'illegittimità delle originarie convocazioni ed escludendo che le stesse potessero essere sanate con la successiva convalida. Il Consiglio di Stato ha confermato in parte qua il *decisum* di prime cure,

accogliendo peraltro l'appello del Comune nella parte in cui il T.a.r. non aveva considerato come le nuove delibere fossero state adottate non solo in sede di convalida ma anche come riapprovazione delle delibere viziate.

Atto amministrativo – Convalida – Finalità

L'art. 21-nonies, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 tratteggia la convalida come un istituto di carattere generale, volto a rendere l'atto stabile a tutti gli effetti per i quali è preordinato, ogniqualevolta il pubblico interesse ne richieda il consolidamento, esprimendo la preferenza per la scelta amministrativa di autotutela, volta alla correzione e alla conservazione – ove possibile – di quanto precedentemente disposto, rispetto all'opzione eliminatoria. (2)

In motivazione la sezione ha precisato, con richiamo ai precedenti giurisprudenziali, i tratti che connotano, sul piano strutturale ed effettuale, il provvedimento di convalida, ovvero: i) l'insorgenza di una fattispecie complessa, che comporta l'emanazione di un provvedimento nuovo ed autonomo rispetto al provvedimento da convalidare, ma che si ricollega al precedente provvedimento invalido, combinandosi con questo, in modo da mantenerne fermi gli effetti sin dalla sua emanazione; ii) l'efficacia retroattiva della convalida (efficacia *ex tunc*), connaturale alla funzione di eliminare gli effetti del vizio con un provvedimento successivo ed autonomo, che però consenta che tutti gli effetti dell'atto vadano imputati, a quello convalidato, piuttosto che a quello convalidante.

Atto amministrativo – Convalida – Ammissibilità

*L'istituto della convalida, ex art. 21-nonies, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 è praticabile quando i vizi dell'atto sono di tipo formale o procedurale, non anche quando siano di tipo sostanziale, perché dovuti all'originaria mancanza di un presupposto o requisito di legge. In quest'ultimo caso la retrodatazione degli effetti è resa impossibile da una mancanza irreversibile, che compromette non solo la modalità di adozione dell'atto, ma il suo stesso contenuto dispositivo e rende possibile solo il rinnovo dell'atto, con effetti *ex nunc*, mediante la sostituzione dell'originario provvedimento con uno nuovo. (3)*

Atto amministrativo – Convalida – Rinnovazione – Differenze

*La principale differenza della convalida rispetto alla rinnovazione dell'atto (od alla integrazione di un atto incompleto) è la decorrenza *ex tunc* degli effetti della convalida, poiché la rinnovazione dell'atto non retroagisce per conservarne gli effetti fin dall'origine. (4)*

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 22 agosto 2023, n. 7891; sez. VI, 27 aprile 2021, n. 3385.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2021, n. 3385, in tema di difetto di motivazione,

che richiama a supporto, sia pure nel diverso contesto della c.d. fiscalizzazione dell'abuso edilizio, la sentenza Cons. Stato, Ad. plen., 7 settembre 2020, n. 17.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2021, n. 3385, riguardante in particolare l'emendabilità tramite convalida del vizio di motivazione.

**SULLA SCELTA DEL CONSIGLIERE COMUNALE DI ABBANDONARE IL GRUPPO CONSILIARE
T.a.r. per la Calabria, sezione I, 13 ottobre 2025, n. 1621 – Pres. Mastandrea, Est. Ciconte**

Comune e provincia – Consiglio comunale – Consiglieri – Legittimazione ad impugnare – Atti lesivi

Va esclusa la legittimazione dei consiglieri comunali ad impugnare in sede giurisdizionale un atto emesso da un organo dello stesso ente al quale essi appartengono (sindaco, giunta comunale e consiglio comunale), ad eccezione dei casi in cui le censure proposte siano rivolte a contestare lesioni della propria sfera giuridica o della propria posizione all'interno dell'organo o dell'ente medesimo, ovvero a contestare la modifica della composizione dell'organo e il relativo funzionamento, ma sempre in relazione ad un interesse connesso alla propria sfera giuridica o alla propria posizione all'interno dell'organo o dell'ente. (1)

Comune e provincia – Consiglio comunale – Consiglieri – Scelta di abbandonare il gruppo – Prerogative – Gruppo misto unipersonale

La libera scelta del consigliere comunale di abbandonare il gruppo consiliare al quale era originariamente iscritto, costituzionalmente (e statutariamente) garantita, non può, quindi, evidentemente comportare la perdita delle prerogative che sono riconosciute solo ai membri dei gruppi consiliari; sicché si rivela essenziale la possibilità di confluire in un gruppo misto, anche unipersonale, attraverso il quale svolgere appieno le funzioni proprie del munus di consigliere. (2)

(1) Conformi: T.a.r. per la Calabria, sez. II, 4 febbraio 2025, n.229; T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. I, 3 luglio 2024, n.1439; T.a.r. per la Basilicata, sez. I, 7 giugno 2024, n. 303; T.a.r. per la Basilicata, sez. I, 13 febbraio 2016, n. 104; T.a.r. per la Lombardia, sez. II, 24 aprile 2013, n. 1067; T.a.r. per la Puglia, sez. III, 11 marzo 2010, n. 700.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

**NON È ILLEGITTIMO IL DIVIETO DI INCATENARE LE BICICLETTE AD INFRASTRUTTURE PUBBLICHE
NON DESTINATE A TALE SCOPO**

Consiglio di Stato, sezione V, 17 settembre 2025, n. 7353 – Pres. Lotti, Est. Perrelli

Comune e provincia – Regolamento – Circolazione stradale – Biciclette – Divieto di incatenamento – Legittimità

È legittimo il regolamento con cui il comune vieta l'incatenamento delle biciclette a infrastrutture pubbliche non destinate allo scopo, prevedendo altresì sanzioni pecuniarie in caso di violazione del divieto in questione. (1)

In motivazione, la sezione ha osservato che il divieto persegue l'obiettivo di salvaguardia della vivibilità e del decoro della città, che resterebbero inevitabilmente pregiudicati da un disordinato e incontrollato accatastamento di biciclette ancorate a supporti pubblici destinate ad altre finalità anche negli ipotizzati casi di assenza di ragioni di intralcio alla circolazione; né determina una disparità di trattamento tra gli "utenti deboli" che si spostano con la bicicletta e gli "utenti forti" che si spostano con l'auto o con altri veicoli a motore, disparità di trattamento che è configurabile solo a fronte di perfetta identità delle situazioni messe a confronto e che non ricorre nel caso di specie.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ENTI LOCALI IN DISSESTO FINANZIARIO E AMMISSIONE DEI CREDITI ALLA MASSA PASSIVA: IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE

T.a.r. per la Sicilia, sezione I, 11 settembre 2025, n. 2027 – Pres. Veneziano, Est. Mulieri

Comune e provincia – Procedura di dissesto – Proposta transattiva – Credito di lavoro dipendente – Difetto di giurisdizione

È inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo il ricorso avverso gli atti dell'organo straordinario di liquidazione del Comune in stato di dissesto finanziario con i quali viene formulata una proposta transattiva ex art. 258 del d.lgs. n. 267/2000 senza riconoscimento del privilegio previsto dagli artt. 2745 e s.s. c.c. per crediti di lavoro dipendente. (1)

Comune e provincia – Procedura di dissesto – Credito di lavoro dipendente – Privilegio – Difetto di giurisdizione

La controversia relativa al mancato riconoscimento della natura privilegiata di un credito da parte dell'organo straordinario di liquidazione del Comune in stato di dissesto finanziario verte su una posizione giuridica soggettiva che assume la qualificazione di diritto soggettivo, sicché residua una mera attività interpretativa di norme e non un sindacato sull'esercizio di un potere di scegliere se riconoscere o meno la natura privilegiata del credito, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario. (2)

(2) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, 7 luglio 2025, n. 2146; T.a.r. per la Calabria, Reggio Calabria, 18 marzo 2025, n. 176; Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2012, n. 5170; 17 maggio 2012, n. 2824.

Difformi: C.g.a., sez. giur., 20 giugno 2025, n. 496 secondo cui l'atto che decide sull'ammissione alla massa passiva si configura, come un provvedimento amministrativo a

contenuto autoritativo, intervenuto all'esito di un procedimento istruttorio, comprendente l'acquisizione di controdeduzioni e con una motivazione formale" e che "Tale deliberazione non si configura quale espressione di una funzione meramente contabile, né quale regolazione paritaria di rapporti giuridico-patrimoniali tra enti, ma costituisce, piuttosto, un provvedimento autoritativo, espressione del potere amministrativo di accertamento e liquidazione della massa passiva, disciplinato dagli articoli 254 e 256 del d.lgs. n. 267/2000", con conseguente affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo e non della Corte dei conti.

COMANDANTE DI POLIZIA MUNICIPALE E QUALIFICA DIRIGENZIALE NELLA REGIONE LAZIO
Consiglio di Stato, sezione V, 8 luglio 2025, n. 5909 – Pres. Sabatino, Est. Perotti

Comune e provincia – Polizia locale – Comandante – Legge regionale – Regione Lazio – Dirigente – Regolamento locale – Contrasto – Disapplicazione

In base alla l.reg. Lazio 13 gennaio 2005, n. 1, la qualifica di comandante del corpo di polizia locale deve essere necessariamente attribuita a personale con qualifica dirigenziale, prevalendo tale disposizione primaria sull'eventuale norma regolamentare locale che preveda diversamente. (1)

(1) Conformi: in parte: Cons. Stato, II, 9 gennaio 2020 n. 219; sez. VI, 5 gennaio 2015 n. 1 secondo cui il giudice che è chiamato a giudicare della legittimità di un provvedimento conforme al regolamento ma in contrasto con la norma primaria, o viceversa, deve dare prevalenza a quest'ultima, in ragione della gerarchia delle fonti.

TERMINE DI CONCLUSIONE DELLA PROCEDURA DI DISSESTO DELL'ENTE LOCALE E CONNESSIONE FRA RICORSO PRINCIPALE E MOTIVI AGGIUNTI

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, 18 giugno 2025, n. 1925 – Pres. Lento, Est. Profili

Comune e provincia – Procedura di dissesto – Termine quinquennale – Natura perentoria – Esclusione – Natura ordinatoria

Il termine quinquennale per la conclusione del dissesto finanziario di un ente locale, previsto dall'art. 265 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non può essere considerato perentorio ma va inteso come sollecitatorio o ordinatorio, sicché il suo inutile decorso postula non l'illegittimità degli atti adottati, quanto piuttosto una mera irregolarità non viziante. L'inutile decorso di tale termine non può far obliterare la necessità che l'organismo straordinario di liquidazione (OSL) concluda le attività previste dall'articolo 256, giungendo fino all'approvazione del rendiconto di gestione finale. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che, in base all'articolo 256, comma 11, del d.lgs. n. 267 del 2000, l'atto conclusivo della procedura di dissesto è rappresentato dal rendiconto di gestione redatto dall'organismo straordinario di liquidazione (OSL), da trasmettere all'organo regionale di controllo e all'organo di revisione contabile dell'ente.

Giustizia amministrativa – Motivi aggiunti – Ricorso introduttivo – Connessione – Presupposti

La connessione dei motivi aggiunti rispetto all'oggetto del giudizio introdotto con il ricorso principale va ravvisata: a) quando fra gli atti impugnati esiste una connessione di tipo procedimentale o infraprocedimentale, ossia un collegamento tra atti del medesimo procedimento o di procedimenti collegati, avvinati da un nesso di presupposizione giuridica o di carattere logico, in quanto i diversi atti incidono sulla medesima vicenda; b) se fra gli atti impugnati esiste una connessione per reiterazione provvedimentale, che si verifica quando l'amministrazione sostituisce l'atto impugnato, su cui pende il ricorso, con un nuovo provvedimento, anch'esso non satisfattivo per il destinatario; c) quando esiste connessione non tra gli atti impugnati, perché si tratta di diversi procedimenti, ma connessione con l'oggetto del giudizio. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 30 luglio 2024, n. 6854.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 13 marzo 2020, n. 1829; 29 novembre 2017, n. 5596; 6 febbraio 2017, n. 482.

SUL DIRITTO DI ACCESSO DEL CONSIGLIERE COMUNALE E SUL BILANCIAMENTO DEI CONTRAPPOSTI INTERESSI, IN PARTICOLARE DEL DIRITTO ALLA RISERVATEZZA

Consiglio di Stato, sezione V, 13 giugno 2025, n. 5197 – Pres. Caringella, Est. Picardi

Comune e Provincia – Consigliere comunale – Diritto accesso – Estensione – Bilanciamento interessi

L'accesso del consigliere comunale a tutte le notizie e le informazioni in possesso del comune e della provincia e degli enti dipendenti, utili all'espletamento del proprio mandato, garantito dall'art. 43 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, pur avendo un'estensione più ampia di quello della legge n. 241 del 1990, non può sottrarsi alla regola del ragionevole bilanciamento, visto che i diritti fondamentali di pari rango si trovano nell'assetto costituzionale in un in rapporto di integrazione reciproca, non ordinato su base gerarchica, per cui non è possibile individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. (1)

In tema di bilanciamento degli interessi di pari rango la sentenza richiama le parole di Corte cost. 19 maggio 2013, n. 85 che si è pronunciata sul bilanciamento tra il diritto alla salute e la tutela dei livelli occupazionali, con particolare riferimento al "caso Ilva".

Comune e Provincia – Consigliere comunale – Diritto accesso – Mandato – Strumentalità – Limite

La necessità del bilanciamento del diritto di accesso del consigliere comunale con gli interessi contrapposti emerge dallo stesso dettato legislativo - art. 43, comma 2, decreto legislativo 18 agosto 2000 - che esige che i dati richiesti siano utili all'espletamento del mandato e si pongano,

quindi, in rapporto di strumentalità alle funzioni espletate, in modo da consentire al consigliere comunale di valutare - con piena cognizione - la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del consiglio e promuovere tutte le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale. (2)

Comune e Provincia – Consigliere comunale – Diritto accesso – Dati personali – Mandato – Strumentalità – Necessarietà

Un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata dell'art. 43, comma 2, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, impone che i dati personali, che ricadono nella vita privata e familiare delle persone, possano essere comunicati al consigliere comunale, al fine di garantire l'espletamento del suo mandato e di assicurare, quindi, l'assetto democratico dell'ordinamento, solo qualora ciò sia effettivamente necessario. Pertanto, sebbene il consigliere comunale non abbia, in linea di principio, l'onere di motivare l'istanza di accesso, la richiesta dei dati personali di terzi, in particolare di minori, deve essere giustificata in base a specifiche esigenze connesse all'espletamento della carica che l'amministrazione deve valutare e bilanciare con la necessaria tutela della riservatezza degli interessati. (3)

In motivazione la sentenza ha chiarito che la strumentalità del diritto di accesso implica anche la proporzionalità della richiesta rispetto agli obiettivi perseguiti. Proprio in considerazione di tali limiti, i dati personali dei soggetti coinvolti dall'istanza di accesso potrebbero rivelarsi non necessari ed anzi sovrabbondanti e la loro ostensione integrerebbe un'ingiustificata lesione della riservatezza dei terzi (nel caso di specie, peraltro, minori), che è situazione giuridica di rango primario, in quanto riconducibile alla dignità della persona e, dunque, all'art. 2 Cost., ed è, tutelata anche dalle fonti sovranazionali - in particolare dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ai sensi del quale ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza», con la precisazione, al successivo paragrafo 2, che «non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute e della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

Comune e Provincia – Consigliere comunale – Diritto accesso – Dati personali – Riservatezza – Tutela – Obbligo segreto – Insufficienza

L'obbligo del consigliere comunale di attenersi al segreto, ai sensi dell'art. 43, comma 2, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, comporta che i dati e le informazioni acquisite siano utilizzati esclusivamente per l'esercizio del suo mandato, vietandone qualsiasi uso privato, ma non tutela la riservatezza delle persone coinvolte nell'istanza di accesso, in quanto, proprio per la strumentalità del diritto di accesso in esame alla carica consiliare, le notizie possono essere utilizzate nel corso delle

sedute del consiglio comunale, la cui pubblicità ingenera il rischio della loro potenziale diffusione. (4)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 13 gennaio 2025, n. 171; sez. V, 11 marzo 2021, n. 2089.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 13 agosto 2020, n. 5032; cfr. anche Cons. Stato, sez. V, 2 gennaio 2019, n. 12, in cui si è affermato non essere «sufficiente rivestire la carica di consigliere per essere legittimati sic et simpliciter all'accesso, ma occorre dare atto che l'istanza muova da un'effettiva esigenza collegata all'esame di questioni proprie dell'assemblea consiliare».

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 11 marzo 2021, n. 2089.

Difformi: Con. Stato, sez. V, 13 agosto 2020, n. 5032 secondo cui "il diritto del consigliere comunale ad ottenere dall'ente tutte le informazioni utili all'espletamento delle funzioni non incontra [...] alcuna limitazione derivante dalla loro eventuale natura riservata, in quanto il consigliere è vincolato al segreto d'ufficio" con richiamo a Cons. Stato, sez. V, 5 settembre 2014, n. 4525; sez. I, 14 marzo 2014, n. 865; sez. V, 11 dicembre 2013, n. 5931; 29 agosto 2011, n. 4829; 4 maggio 2004, n. 2716.

AUTENTICAZIONE DELLA SOTTOSCRIZIONE DELL'ACCETTAZIONE DELLA CANDIDATURA ED OMESSA INDICAZIONE DEL LUOGO

T.a.r. per la Calabria, sezione I, 2 maggio 2025, n. 787 – Pres. Mastrandrea, Est. Ciconte

Comune e provincia – Consiglio comunale – Consigliere – Candidatura – Accettazione – Autenticazione della sottoscrizione – Indicazione del luogo – Omissione

Nella procedura di autenticazione della sottoscrizione dell'accettazione della candidatura, l'indicazione del luogo in cui si è provveduto alla autenticazione è elemento essenziale e costitutivo la cui omissione, già di per sé rilevante, assume una specifica incidenza sostanziale ove all'autenticazione provveda un consigliere comunale. L'omessa indicazione del luogo di autenticazione da parte di chi può esercitare il potere eccezionalmente attribuitogli dall'ordinamento esclusivamente all'interno di un determinato territorio impedisce, infatti, di verificare la legittimazione dell'agente e, quindi, la validità stessa della autenticazione. (1)

Comune e provincia – Consiglio comunale – Consigliere – Candidatura – Accettazione – Autenticazione della sottoscrizione – Indicazione del luogo – Omissione – Soccorso istruttorio – Esclusione

Non è ammesso il soccorso istruttorio di cui all'articolo 33 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 in caso di omessa indicazione del luogo di autenticazione della sottoscrizione dell'accettazione di candidatura, trattandosi di un vizio sostanziale e non meramente formale che riguarda uno degli elementi costitutivi dell'autenticazione previsti dall'articolo 21, comma 2,

del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. (2)

(1) Conformi: C.g.a., sez. giur., 30 maggio 2024, n. 390; Cons. Stato, sez. II, 26 aprile 2023, n. 4210; sez. III, 9 maggio 2019, n. 3022; 7 maggio 2019, n. 2941; sez. V, 15 maggio 2015, n. 2490 secondo cui ciascuno degli elementi previsti dall'art. 21, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, tra cui l'indicazione del luogo di autenticazione, costituisce elemento essenziale della procedura di autenticazione.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 26 aprile 2023, n. 4210; 25 maggio 2022, n. 4204 secondo cui il soccorso istruttorio previsto dall'art. 33 del d.P.R. n. 570 del 1960 è applicabile solo in ipotesi eccezionali (caso fortuito, forza maggiore, errore scusabile, fatto dell'amministrazione) e solo per vizi meramente formali.

ANCORA ALLA CORTE COSTITUZIONALE LA Q.L.C. SULLA PERENTORIETÀ DEL TERMINE DI CUI ALL'ART. 259, COMMA 1, D.LGS. 18 AGOSTO 2000, N. 267

T.a.r. per la Campania, sezione I, ordinanza, 10 aprile 2025, n. 711 – Pres. Salamone, Est. Sorrentino

Comune e provincia – Procedura di dissesto – Bilancio di previsione stabilmente riequilibrato – Termini perentori di presentazione – Questioni rilevanti e non manifestamente infondate di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la q.l.c.: a) dell'art. 259, comma 1, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, limitatamente al termine "perentorio" ivi contenuto; b) dell'art. 261, comma 4, d.lgs. n. 267 del 2000, limitatamente al termine "perentorio" ivi contenuto; c) dell'art. 262, comma 1, d.lgs. n. 267 del 2000, relativamente alla previsione secondo cui "l'inosservanza del termine per la presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o del termine per la risposta ai rilievi e dalle richieste di cui all'articolo 261, comma 1, o del termine di cui all'articolo 261, comma 4, [...] integrano l'ipotesi di cui all'articolo 141, comma 1, lettera a). (1)

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

(1) Conformi: Identica questione è stata sollevata con sentenza non definitiva dal T.a.r. per la Campania, sez. I, 20 settembre 2024, n. 5039 (oggetto della News UM n. 101 del 4 novembre 2024).

SULLA NECESSITÀ DI UNA RIMESSA NEL COMUNE DI RILASCIO DELL'AUTORIZZAZIONE PER IL SERVIZIO NCC

Consiglio di Stato, sezione V, 10 marzo 2025, n. 1957 – Pres. Sabatino, Est. Perotti

Comune e provincia – Servizi pubblici – Servizi di trasporto complementari – Servizio NCC – Autorizzazione comunale – Rimessa – Ubicazione territorio comune – Necessità – Finalità

L'obbligo di utilizzare, nell'esercizio del servizio di NCC, esclusivamente una rimessa ubicata all'interno del territorio del comune che rilascia l'autorizzazione, è finalizzato a garantire che il servizio stesso, pur potendosi svolgere senza limiti spaziali, cominci e termini presso la medesima rimessa, ovvero entro il territorio comunale, dovendo detto servizio essere svolto, almeno tendenzialmente, a favore della comunità locale di cui il comune è ente esponenziale. La prescrizione che la rimessa sia ubicata entro il territorio dell'ente è, quindi, coesenziale alla natura stessa dell'attività da espletare, diretta principalmente ai cittadini del comune autorizzante a cui si vuol garantire un servizio, non di linea, complementare e integrativo rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta (art. 1 della l. n. 21/1992). (1)

Con sentenza n. 56 del 2020 la Corte costituzionale, nel dichiarare costituzionalmente illegittima la previsione dell'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse, ai sensi di quanto previsto dal secondo periodo del comma 4 dell'art. 11, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, come sostituito dall'art. 10-bis, comma 1, lettera e), del decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135, ha ritenuto che detto obbligo sia irrazionale, risolvendosi in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, in quanto obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa "a vuoto" prima di iniziare un nuovo servizio. La prescrizione è stata considerata anche sproporzionata rispetto all'obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, in quanto travalicante il limite della stretta necessità, considerato che tale obiettivo è comunque presidiato dall'obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa e da quello, previsto all'art. 3, comma 2, della legge n. 21 del 1992, di stazionamento dei mezzi all'interno delle rimesse (o dei pontili d'attracco).

Unione europea – Libertà di stabilimento – Finalità – Servizio NCC – Localizzazione rimessa – Compatibilità

Il regime della necessaria territorialità delle licenze NCC non risulta in contrasto con le regole di diritto eurounitario, e segnatamente con l'art. 49 TFUE in materia di libertà di stabilimento; infatti il predetto art. 49 del TFUE, che tutela la libertà di stabilimento, è posto a presidio della libera circolazione delle imprese da uno Stato membro all'altro, valore che non è certo posto in discussione dalle disposizioni legislative in materia, le quali si limitano in parte qua a richiedere, quale requisito oggettivo del servizio, la localizzazione della rimessa in ambito comunale. (2)

Comune e provincia – Servizio NCC – Autorizzazione comunale – Rimessa – Ubicazione territorio comune – Necessità – Assenza – Decadenza

Ai sensi dell'art. 8, comma 3 l. n. 21 del 1992, per poter conseguire l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità di una rimessa o di un pontile

d'attracco, presso i quali i veicoli o i natanti sostano e sono a disposizione dell'utenza; ne discende – in applicazione dei principi generali – che il rispetto dei requisiti in questione è indispensabile non solo per il rilascio, ma pure per mantenere il titolo. La mancata disponibilità della rimessa, quand'anche solo sopravvenuta, determinato l'automatica decadenza dall'autorizzazione, per essere venuti meno i relativi presupposti, senza che sia ravvisabile un esercizio del potere di autotutela, sub specie di annullamento o revoca, sul provvedimento adottato. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 12 maggio 2023, n. 4795; 11 luglio 2022, n. 5756; 23 giugno 2016, n. 2807.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 12 maggio 2023, n. 4795; 23 giugno 2016, n. 2807; 22 ottobre 2015 n. 261; Corte di giustizia UE, sez. III, 13 febbraio 2014, cause riunite, C-162/12 e C-163/12.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

IN TEMA DI GESTIONE DELL'ESERCIZIO FINANZIARIO DEL COMUNE

T.a.r. per la Campania, sezione I, 7 marzo 2025, n. 1867 – Pres. Salamone, Est. Palliggiano

Comune e provincia – Rendiconto – Strumenti di gestione finanziaria – Competenza della giunta – Conferenza dei capigruppo

La struttura documentale che il consiglio comunale è chiamato ad approvare è costituita da una serie di documenti, che il legislatore individua quali elementi del rendiconto della gestione. Lo strumento di rendicontazione della gestione dell'esercizio finanziario dell'ente locale è dunque costituito dal conto del bilancio, dal conto economico e dallo stato patrimoniale. La giunta comunale, la cui competenza è residuale rispetto alle attribuzioni del consiglio, è l'organo deputato ad elaborare lo schema del rendiconto, da sottoporre alla successiva deliberazione del consiglio comunale per la relativa approvazione. La conferenza dei capigruppo è organismo consultivo del sindaco e/o del presidente del consiglio comunale, concorrendo a definire la programmazione ed a stabilire quant'altro risulti utile per il proficuo andamento dell'attività del consiglio; essa costituisce, ad ogni effetto, commissione consiliare permanente. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 19 aprile 2013, n. 2213; T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. I, n. 809 del 2017; Cons. Stato, sez. V, 25 ottobre 2017, n. 4917.

SUL RISPETTO DELLA PARITÀ DI GENERE NELLA DESIGNAZIONE DEI COMPONENTI DELLA GIUNTA COMUNALE

T.a.r. per la Campania, sezione I, 10 febbraio 2025, n. 1087 – Pres. Salamone, Est. Palliggiano

Comune e provincia – Comune – Designazione componenti giunta – Parità di genere – Obblighi del sindaco

Ai fini del rispetto della parità di genere nell'ambito della giunta comunale, ai sensi dell'art. 6 comma 3 e 46 comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico degli enti locali), spetta al sindaco svolgere l'attività volta ad acquisire la disponibilità di soggetti femminili, anche esterni al consiglio per i comuni con popolazione inferiore a 15.000,00 abitanti, ai sensi dell'art. 47, comma 4, del medesimo decreto legislativo, motivando adeguatamente l'eventuale impossibilità di adeguamento alla legge; incombe pertanto sul sindaco l'onere di provare di non essere riuscito ad acquisire la disponibilità allo svolgimento della funzione assessorile da parte di un rappresentante del genere femminile. (1)

Comune e provincia – Comune – Designazione componenti giunta – Parità di genere – Appartenenza politica – Indifferenza

Ai fini del rispetto della parità di genere la natura fiduciaria della carica assessorile non può giustificare la limitazione di un eventuale interpello alle sole persone appartenenti alla stessa lista o alla stessa coalizione di quella che ha espresso il sindaco; ciò a maggior ragione in realtà locali non particolarmente estese, nelle quali sia il limitato numero di soggetti in astratto idonei sia la natura delle relazioni interpersonali rendono non eccentrica una simile soluzione. (2)

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. I, 12 dicembre 2017, n. 1746; T.a.r. per la Calabria, sez. II, 29 maggio 2017, n. 867; 10 aprile 2015, n. 651; 12 febbraio 2015, n. 278; 9 gennaio 2015, nn. 1, 2, 3, 4, 5 e 6; T.a.r. per la Basilicata, sez. I, 17 giugno 2016, n. 631; T.a.r. per l'Abruzzo, Pescara, sez. I, 17 novembre 2016, n. 357; Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2016, n. 406; T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, 26 novembre 2015, n. 1595; T.ar per la Campania, sez. I, 13 maggio 2015, n. 2655.

(2) Conformi: T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. I, 12 gennaio 2023, n. 66; Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2016, n. 406.

SULLA LEGITTIMITÀ DELL'ADDIZIONALE COMUNALE SUI DIRITTI D'IMBARCO AEROPORTUALI
Consiglio di Stato, sezione V, 3 febbraio 2025, n. 802 – Pres. Lotti, Est. Barreca

Comune e provincia – Entrate tributarie – Addizionale comunale diritti di imbarco aereoportuali – Legittimità – Presupposti

È legittima, in quanto accompagnata da congrua istruttoria e motivazione, l'istituzione, ai sensi del combinato disposto dei commi 2 e 8 dell'art. 43, decreto legge 17 maggio 2022, n. 50, dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco, di cui all'articolo 1 comma 572, lettera a) della legge 30 dicembre 2021, n. 234, nella misura di 2,00 euro per passeggero, dovuta da tutti i passeggeri che si imbarcano dall'aeroporto di Napoli Capodichino, adottata all'esito della stipula del "Patto per Napoli" (id est l'"accordo tra lo Stato e il Comune di Napoli per il ripiano del disavanzo e per il rilancio degli investimenti") stipulato ai sensi dell'art. 1, commi 567 e seguenti della citata legge n. 234 del 2021, per effetto di un significativo disavanzo pro-capite emerso con una condizione di c.d. predissesto

dichiarato diversi anni prima, ai sensi degli artt. 243 bis e seg. del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, avendo il comune di Napoli assunto, in sede di accordo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'impegno ad introdurre una serie di misure atte al reperimento delle risorse, ricadenti in diverse delle fattispecie previste nelle lettere da a) ad i) dell'art. 1, comma 572, di detta legge e non la sola addizionale comunale ai diritti di imbarco. Né, a fronte della completezza dell'istruttoria e della motivazione degli atti presupposti, può esigersi ulteriore motivazione in ordine alle ragioni della mancata adozione di altre misure, non avendo la legge posto alcuna gerarchia tra le misure da adottare, ed avendone rimesso la scelta all'ente locale, per cui è sufficiente ed adeguata la giustificazione che dia conto dei caratteri – di certezza e di rilevanza – del gettito dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco, anche in ragione della "funzione di carattere compensativo" riservata all'addizionale sui diritti di imbarco. (1)

Il Consiglio di Stato, nel confermare la sentenza appellata, del T.a.r. per la Campania, sez. VI, n. 7176 del 2023, pur condividendo la precedente sentenza, Consiglio di Stato, sez. V, 30 maggio 2024, n. 4858, riguardante l'addizionale sui diritti di imbarco dall'Aeroporto "Marco Polo" di Venezia, introdotta dal Comune di Venezia, ha evidenziato l'evidente differenza fra le due fattispecie, in quanto mentre il comune di Venezia aveva provveduto all'istituzione del tributo de quo quale misura unica di ripianamento del disavanzo, generato tra l'altro dalla realizzazione di un'unica opera pubblica a vantaggio della cittadinanza, nel c.d. patto per Napoli si stabiliva che: "Il comune di Napoli si impegna ad assicurare, per gli anni dal 2022 al 2042, le risorse di cui al punto 2, attraverso la realizzazione, con adozione di deliberazioni consiliari, delle seguenti misure: - il miglioramento della riscossione attraverso l'anticipazione della consegna dei carichi all'Agenzia delle entrate-Riscossione, come previsto dal comma 572, lettera c), punto 1, dell'articolo 1 della legge n. 234/2021 che comporta un incremento di entrate dal 2024, come previsto dall'allegata tabella concernente il cronoprogramma; - l'assegnazione della riscossione coattiva a società specializzate, iscritte nell'apposito Albo dei soggetti abilitati alla gestione delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate, con un prevedibile incremento della stessa dal 2026, come previsto dalla allegata tabella concernente il cronoprogramma; - l'incremento dell'addizionale comunale all'IRPEF di 0,1% dal 2023 e di un ulteriore 0,1% dal 2024, con un incremento delle entrate, come previsto dalla allegata tabella concernente il cronoprogramma; - l'introduzione dal 2023 di una tassa di imbarco aeroportuale, con un incremento delle entrate, come previsto dalla allegata tabella concernente il cronoprogramma; - la valorizzazione e alienazione del patrimonio pubblico, attraverso il piano definito con la società Invimit, con un prevedibile incremento delle entrate, come previsto dalla allegata tabella concernente il cronoprogramma; - la riduzione dei fitti passivi a partire dal 2023, come previsto dalla allegata tabella concernente il cronoprogramma; - la razionalizzazione del sistema delle partecipate attraverso un piano che il Comune di Napoli si impegna a definire entro il 1° settembre 2022; - l'incremento dei pagamenti per investimenti nel periodo 2022-2026, rispetto alla media del triennio precedente, in misura pari alle risorse assegnate sul PNRR, sul Fondo complementare e sugli altri fondi nazionali

e comunitari, incrementate per un valore del 5% con risorse proprie; - altre misure in via di definizione e che saranno, via via, annualmente inserite nel cronoprogramma".

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

COMPETENZE IN ORDINE ALLA TOPONOMASTICA STRADALE

Consiglio di Stato, sezione I, parere 7 gennaio 2025, n. 4 – Pres. Garofoli, Est. De Miro

Comune e provincia – Giunta comunale – Prefettura – Competenza – Toponomastica stradale

Da una lettura sistematica del quadro normativo vigente – legge 23 giugno 1927, n. 1188; legge 24 dicembre 1954, n. 1228; decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 – si desume che il comune è l'esclusivo titolare della funzione amministrativa di toponomastica, mentre il prefetto è chiamato a rilasciare o meno l'autorizzazione basandosi su ragioni di tutela dell'ordine pubblico o esigenze di regolarità anagrafica. Ne consegue che il corretto procedimento per l'intitolazione di nuove strade si articola in due fasi, la prima delle quali consta della delibera di giunta comunale e, la seconda, del nulla osta del Prefetto, di guisa che, in assenza di una preventiva deliberazione di giunta non vi sarebbe alcuna ipotesi di intitolazione da sottoporre al vaglio prefettizio. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

COMUNICAZIONI (ELETTRONICHE, RADIOFONICHE, TELEFONICHE, TELEVISIVE, ALTERNATIVI)

CONTRIBUTI EX D.P.R. N. 146/2017: SOCCORRIBILE L'OMESSA ACQUISIZIONE DELL'ATTESTAZIONE DI REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-ter, 28 ottobre 2025, n. 18741 – Pres. Tricarico, Est. Gallo

Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) – Contributi – Regolarità Contributiva – Attestazione – Data di Emissione – Soccorso istruttorio – Ammissibilità

Nell'ambito del procedimento per la concessione dei contributi per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali di cui al d.P.R. 23 agosto 2017, n. 146, ove il DURC allegato alla domanda di ammissione della ricorrente non consenta all'amministrazione di dedurre la regolarità contributiva dell'operatore anche antecedentemente al 1° luglio 2022 (data in cui passaggio alla gestione unica INPS anche della cassa previdenziale dei giornalisti, previsto con la legge di Bilancio 2021, è divenuto operativo) e, quindi, con specifico riferimento alla gestione INPGI, ove risulti dimostrato che tale regolarità sussista da data antecedente al termine di presentazione della domanda, l'amministrazione deve assicurare il soccorso istruttorio. (1)

In motivazione, la sezione ha precisato che la ratio dell'articolo 4, comma 2, del d.P.R. n. 146/2017 (laddove prescrive che "2.Sono ammesse ad usufruire dei contributi le emittenti radiofoniche di cui alle lettere b) e c) dell'articolo 3 che abbiano un numero minimo di 2 dipendenti, in regola con il versamento dei contributi previdenziali sulla base di apposite attestazioni rilasciate dagli enti previdenziali interessati nei trenta giorni antecedenti alla data di presentazione della domanda (...)") è quella di consentire l'accesso ai contributi statali solo a quegli operatori che presentino una posizione regolare rispetto agli obblighi di versamento contributivi e che possano dimostrarlo attraverso apposita certificazione che ne attesti la regolarità in data antecedente a quella della presentazione della domanda. Poiché il DURC ha una durata di 120 giorni, è evidente che il fatto che venga richiesta l'allegazione solo di attestazioni rilasciate "nei trenta giorni antecedenti alla data di presentazione della domanda" nasca dalla esigenza di assicurare che agli atti del procedimento, e per la sua presumibile durata, venga acquisito un documento in corso di validità. Orbene nella fattispecie, con la certificazione di regolarità emessa dall'Inps ed acquisita al protocollo Ministero delle imprese e del made in Italy n. 187957 del 27 settembre 2023, successivamente alla scadenza del termine per la presentazione della domanda di ammissione ai contributi ed all'esito della corretta imputazione dei contributi versati dall'operatore all'Istituto alla gestione ex Inpdap, viene attestata la regolarità della ricorrente alla data del 30 giugno 2022 e, dunque, da data antecedente al 1° luglio 2022, data in cui il passaggio alla gestione unica Inps anche della cassa previdenziale dei giornalisti, previsto con la legge di Bilancio 2021, è divenuto operativo. In tale fattispecie, secondo la sezione, una lettura meramente formalistica dell'articolo 4, comma 2, del d.P.R. n. 146/2017, qual è quella serbata dal Ministero che aveva escluso la ricorrente dalla procedura comparativa per il riconoscimento del contributo, colliderebbe con la regola, generale, del soccorso istruttorio, la cui operatività è inibita solo nelle ipotesi nelle quali il ridetto soccorso possa ledere la *par condicio concorsorum*. Il soccorso istruttorio ha portata generale e trova applicazione anche nell'ambito delle procedure selettive come quella per cui è contesa, fermo il necessario rispetto del principio della *par condicio*, per cui l'intervento dell'Amministrazione diretto a consentire al concorrente di regolarizzare o integrare la documentazione presentata non può produrre un effetto vantaggioso a danno degli altri candidati.

(1) Conformi: non si rinvencono specifici precedenti conformi.

Difformi: non si rinvencono specifici precedenti difformi.

CONTRIBUTI PER IL PLURALISMO DELL'INFORMAZIONE

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-ter, 9 ottobre 2025, n.17370 – Pres. Tricarico, Est. Gallo

Comunicazioni elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive– Incentivi alle emittenti – Contributi per il pluralismo dell'informazione – Rinvio mobile alla programmazione delle politiche di coesione

In materia di contributi per il pluralismo dell'informazione, la ratio dell'articolo 6, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, che riconosce una maggiorazione del punteggio utile alle emittenti ammesse a contributo per marchi televisivi o trasmissioni radiofoniche autorizzati ad operare esclusivamente in determinate regioni (nella specie, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia) è quella di assicurare una misura di favore nell'attribuzione del contributo a quelle emittenti che operino esclusivamente in regioni svantaggiate che l'Unione europea abbia deciso di sostenere con i fondi di coesione. Il richiamo alle politiche di coesione va inteso come rinvio mobile, con conseguente inclusione fra i beneficiari della misura di tutti quei territori che, di volta in volta, l'Unione europea abbia eletto o elegga destinatari di politiche di incentivazione e sostegno e di strategie di investimento. (1)

In motivazione la sezione ha chiarito che, se è vero che nella programmazione valida per il settennio 2014-2020, in corso alla data di entrata in vigore il d.P.R. n. 146 del 2017, le "regioni Obiettivo 1" erano solo Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia, considerate regioni in ritardo di sviluppo in ragione del PIL pro capite, è anche vero che la regione Molise, pur non avendo fatto parte ab origine delle "regioni Obiettivo 1", nel più recente periodo di programmazione 2021-2027, è stata ammessa a beneficiare di investimenti e vantaggi fiscali e finanziari, con investimenti legati al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e al Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+). Sicché, attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata ed una lettura adeguatrice della disposizione la sezione ha ritenuto che l'amministrazione ben potrebbe riconoscere all'operatore ricorrente la pretesa maggiorazione del 15% a cagione del suo operare esclusivamente nella regione Molise, quale regione che, per le annualità 2021- 2027 è stata considerata in ritardo e meritevole di misure di sostegno da parte della Unione Europea al pari delle regioni presenti nella programmazione 2014-2020.

(1) Conformi: non si rinvencono specifici precedenti conformi.

ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE LA QUESTIONE SULLA PREVALENZA DEL PRINCIPIO DI NEUTRALITÀ TECNOLOGICA SULLA PIANIFICAZIONE DELLE FREQUENZE

Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 16 giugno 2025, n. 5263 – Pres. Volpe, Est. La Greca

Comunicazioni radiofoniche – Uso delle frequenze – Limiti derivanti dal piano nazionale delle radio frequenze – Compatibilità con la disciplina europea di settore e con la libertà di prestazione dei servizi – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Va rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea il seguente quesito: «se gli artt. 9 e 9 bis, direttiva 2002/21/CE, come modificata dalla direttiva 2009/140/CE, e le disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea in materia di libertà di prestazione dei servizi, ostino ad una misura nazionale che impone al titolare di diritti d'uso su frequenze radio di utilizzare tali frequenze poiché previste dal PNRF e non consentano di svolgere attività diverse rispetto a quelle di cui l'operatore in sede di riesame è titolare e se, conseguentemente, le norme UE ostino ad una misura

nazionale che impone al titolare di diritti d'uso su frequenze radio di utilizzare tali frequenze esclusivamente per servizi di trasmissione televisiva digitale terrestre, giustificata dalle Autorità nazionali in base alla mera affermazione dell'esistenza di vincoli in tale senso previsti da atti di pianificazione dello spettro radio» (1)

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 59 del 27 giugno 2025.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

GOLDEN POWER E VIOLAZIONE DELL'OBLIGO DI NOTIFICA

T.a.r. per il Lazio, sezione I, 23 maggio 2025, n. 9992 – Pres. Petrucciani, Est. Viggiano

Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) – Golden power – Obbligo di notifica – Violazione – Accertamento – Sanzione – Scissione di procedimenti

Non è illegittimo l'operato dell'amministrazione che abbia condotto il procedimento per la comminazione della sanzione per violazione dell'obbligo di notifica di cui all'articolo 2 del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21 («golden power»), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, scindendo il momento accertativo da quello di dosimetria della sanzione e di esercizio dei poteri speciali, in mancanza di una specifica prescrizione che escluda un intervento diacronico. (1)

In motivazione il collegio ha chiarito che tale modus operandi risponde ad esigenze di economia procedimentale costituendo l'accertamento presupposto anche dell'esercizio dei poteri speciali.

Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) – Golden power – Obbligo di notifica – Modifica del controllo di attivi strategici – Acquisizione del controllo di fatto su società detentrici di attivi strategici

Costituisce modifica del controllo di attivi strategici (rilevante ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56) anche l'acquisizione del controllo di fatto sulla società detentrici degli attivi strategici ai sensi dell'articolo 2, comma 5. (2)

Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) – Golden power – Obbligo di notifica – Violazione – Sanzioni – Disciplina applicabile

Al procedimento per l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56 non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, bensì quelle contenute nella legge 24 novembre 1981, n. 689. (3)

In motivazione la sezione ha precisato che, trattandosi di provvedimento sanzionatorio, i principî della l. n. 241 del 1990, salvo richiamo espresso, possono trovare applicazione in via residuale ed analogica nella misura in cui sia necessario supplire ad alcune lacune della disciplina procedimentale di irrogazione delle sanzioni amministrative posta in via generale dalla l. n. 689 del 1981, la quale va poi integrata con le norme previste per i singoli procedimenti sanzionatori (nella specie, dal d.l. n. 21 del 2012 e dal decreto del Presidente della Repubblica 25 marzo 2014, n. 86).

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

AUTORIZZAZIONE DELL'ISTALLAZIONE DI UNA STAZIONE RADIO BASE PER TELECOMUNICAZIONI: VINCA E PRINCIPIO DI TRASPARENZA

T.a.r. per la Sicilia, sezione V, 13 maggio 2025, n. 1041 – Pres. Tenca, Est. Illuminati

Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) – Impianto radioelettrico – Provvedimento autorizzativo – Pubblicità – Omissione – Illegittimità – Finalità

È illegittimo il provvedimento con il quale si autorizza l'installazione di un impianto radioelettrico senza che sia data alcuna forma di pubblicità all'istanza di autorizzazione sui canali istituzionali, in violazione degli obblighi di cui all'art. 44 del codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259) che impongono un adempimento di natura sostanziale, volto ad assicurare trasparenza e partecipazione al procedimento da parte degli interessati, in un ambito sensibile quale quello dell'impatto ambientale, paesaggistico e sanitario degli impianti per le telecomunicazioni. (1)

Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) – Impianto radioelettrico – Provvedimento autorizzativo – VInCA – Omissione – Illegittimità – Finalità

È illegittimo - sotto il profilo del difetto di istruttoria - il provvedimento con il quale si autorizza l'installazione di un impianto radioelettrico in caso di omessa attivazione della procedura di valutazione di incidenza ambientale (VInCA), trattandosi di un procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi progetto possa avere incidenze significative, anche solo potenziali, singolarmente o congiuntamente ad altri piani, su un sito o proposto sito della rete Natura 2000, in ragione degli obiettivi di conservazione dell'equilibrio ecologico del sito stesso. (2)

In motivazione la sezione ha precisato che il richiamo al meccanismo del silenzio-assenso,

quale modalità di acquisizione del parere VIncA, risultava inconferente nel caso in esame, in quanto non risultava dimostrato che l'amministrazione competente (ARPA o altro soggetto designato) fosse mai stato formalmente investita della relativa richiesta. In assenza di una formale richiesta indirizzata all'amministrazione competente, non poteva dunque operare alcun meccanismo di silenzio-assenso, mancando l'elemento procedimentale essenziale da cui far decorrere i termini per la formazione del provvedimento tacito. Il silenzio-assenso invocato, infatti, si era eventualmente formato su un'istanza diversa, presentata ai sensi dell'art. 44 del codice delle comunicazioni elettroniche, avente ad oggetto esclusivamente la verifica del rispetto dei limiti di esposizione ai campi elettromagnetici, ai sensi della legge n. 36 del 2001 e del d.P.C.M. 8 luglio 2003. La sezione ha altresì precisato che neppure poteva ritenersi sanato ex post il vizio procedimentale, essendo tale possibilità subordinata allo svolgimento di una compiuta istruttoria tecnica e all'acquisizione di una formale valutazione di compatibilità ambientale, elementi che, nel caso di specie, risultavano del tutto assenti.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 20 settembre 2023, n. 8436; 18 aprile 2005, n. 1773 che ha ritenuto inidonea la sola pubblicazione sull'Albo pretorio.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 29 novembre 2018, n. 6773.

**INSTALLAZIONE DI IMPIANTI DI TELEFONIA MOBILE E PROFILI DI DIALETTICA PROCEDIMENTALE
T.a.r. per la Campania, Salerno, sezione I, 29 aprile 2025, n. 799 – Pres. Mezzacapo, Est. Esposito**

**Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi)
– Impianto per telefonia mobile – Localizzazione – Aree diverse – Confronto dialettico –
Onere probatorio**

Allorché si reputi indispensabile, al fine di garantire la copertura del territorio, posizionare gli impianti di telefonia mobile in aree diverse da quelle individuate dal comune, grava sull'operatore dimostrare - nell'ambito del dialogo procedimentale con la p.a. - la necessità di una diversa allocazione onde assicurare la corretta distribuzione del servizio di comunicazione. (1)

**Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) –
Impianto per telefonia mobile – Localizzazione – Aree diverse – Silenzio assenso –
Semplificazione – Funzione**

La previsione del silenzio assenso non solo costituisce una forma di semplificazione procedimentale volta ad accelerare la realizzazione e l'espansione della rete di comunicazione elettronica ma può essere giustificata anche in ragione del necessario vaglio tecnico delle diverse soluzioni in termini di punto di impianto della infrastruttura che la società installante deve preventivamente compiere, offrendo all'amministrazione, con la presentazione dell'istanza, una soluzione ottimale, già frutto di una valutazione, non solo tecnica, finalizzata a minimizzare l'impatto della nuova stazione radio base sul

territorio e a renderla compatibile con i diversi interessi insistenti sullo stesso, a cui può perciò seguire un iter decisorio semplificato. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 4 giugno 2024, n. 4992; 15 novembre 2024, n. 9159.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

INSUSSISTENZA DIRITTO D'USO IN ESTENSIONE DELLE FREQUENZE PER L'UTILIZZO DI PORZIONI DELLO SPETTRO RADIO

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-ter, 14 aprile 2025, n. 7217 – Pres. Tricarico, Est. Bello

Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) – Concorrenza – Estensione diritto d'uso – Sanzioni – Revoca – Configurabilità – Indennizzo – Diritto – Insussistenza

L'esercizio del diritto oltre i limiti previsti dalla concessione dei diritti d'uso delle frequenze per l'utilizzo di porzioni dello spettro radio rappresenta un'attività non autorizzata, che giustifica l'intervento repressivo dell'autorità competente, non essendo ammissibile un utilizzo in estensione. Il potere al riguardo esercitato dall'amministrazione va pertanto qualificato come sanzionatorio del mancato rispetto dei vincoli di cui all'articolo 5 della c.d. direttiva autorizzazioni 2002/20/CE, a norma degli artt. 30, d.lgs. 1 agosto 2023, n. 259 e 68 d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208, con la conseguenza che lo stesso risulta estraneo agli istituti della revoca e dell'annullamento d'ufficio di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, con conseguente insussistenza del diritto all'indennizzo ex art. 21-quinquies di tale legge. (1)

Nell'ipotesi di specie il Tar ha ritenuto il provvedimento di revoca parziale del Ministero delle Imprese e del Made in Italy che aveva rilevato come la configurazione tecnica dell'impianto messo in funzione dalla ricorrente avesse realizzato un'indebita estensione del diritto d'uso, per sua natura limitato nell'oggetto alla propagazione o irradiazione del segnale nella provincia (bacino d'utenza) di riferimento. Ha al riguardo precisato che la circostanza che il diritto d'uso sia intrinsecamente limitato nell'oggetto si desume (oltre che dalla connotazione territoriale dei bandi per la formazione delle graduatorie per l'assegnazione, adottati in coerenza con il PNAF), dal contenuto tipico dello stesso provvedimento ampliativo ove era espressamente previsto che "l'operatore aggiudicatario della frequenza dovrà garantire la copertura della popolazione dichiarata nella propria domanda di partecipazione alla gara".

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

IMPIANTI DI TELEFONIA MOBILE IN ZONA VINCOLATA E BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI COINVOLTI

T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione II, ordinanza 25 marzo 2025, n. 111 – Pres. Pedron, Est. Marchiò

Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) – Impianto per telefonia mobile – Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Vincolo paesaggistico – Bilanciamento di interessi – Logica conformativa

In presenza di istanze di autorizzazione alla realizzazione di stazioni radio base di telefonia mobile in aree soggette a vincolo paesaggistico, vengono in considerazione, da un lato, l'interesse qualificato alla modernizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione e alla diffusione delle stesse e, dall'altro, l'interesse parimenti pubblico alla tutela degli elementi di pregio del territorio. Le amministrazioni preposte, pertanto, nel difficile e delicato compito di contemperamento degli interessi pubblici coinvolti, devono orientarsi non verso il divieto dell'impianto di telecomunicazioni ma verso la conformazione delle caratteristiche dello stesso, in modo da ridurre nella massima misura possibile l'impatto sullo scenario tutelato. La tutela del bene paesaggio deve quindi essere intesa in senso dinamico e flessibile. Le misure a disposizione non sono solo e necessariamente quelle che impongono l'assoluta immutabilità del territorio, ma in via prioritaria quelle che consentono di integrare nello stesso nuovi elementi, particolarmente quando le innovazioni siano indispensabili allo sviluppo del Paese. In tale prospettiva, diventa doveroso ricercare soluzioni anche innovative sotto il profilo architettonico, e che vadano oltre le misure mitigative tradizionalmente praticate. Lo sviluppo naturale di questa impostazione è la ricerca di elementi o caratteristiche (forma, colori, proporzioni, interazione con le essenze vegetali) che siano in grado di rendere l'infrastruttura non solo poco disturbante, ma in qualche modo gradevole nel contesto. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. II, 6 agosto 2024, n. 704.

NULLA OSTA PROVVISORIO E VARIAZIONI DI FREQUENZA PER GLI IMPIANTI DI RADIODIFFUSIONE

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-ter, 21 marzo 2025, n. 5851 – Pres. Tricarico, Est. Bello

Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) – Impianto di telefonia mobile – Nulla osta provvisorio in via sperimentale – Natura giuridica – Revoca – Atto amministrativo – Autotutela – Disciplina – Esclusione

L'atto denominato «nulla osta provvisorio» (o «in via sperimentale») non può essere equiparato all'originario provvedimento concessorio ed esclude la maturazione del legittimo affidamento in ordine alla conservazione degli effetti. Pertanto, per acquisire valore abilitante esso va convertito in autorizzazione definitiva a seguito di procedimento su istanza di parte e l'eventuale revoca non integra un provvedimento di secondo grado, bensì un atto di decadenza che si limita ad accertare il venir meno delle condizioni per la sua permanenza e non soggiace alle norme in materia di autotutela. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che il «nulla osta provvisorio» consente all'emittente

che ne faccia richiesta di esercitare l'impianto di radiodiffusione su una frequenza diversa da quella assegnata, fintanto che l'amministrazione competente non ravvisi il venir meno dei presupposti per il rilascio.

(1) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. IV ter, 13 maggio 2025, n. 9132; 14 giugno 2024, n. 12067.

AUTORIZZAZIONE UNICA PER L'INSTALLAZIONE DI IMPIANTI DI TELEFONIA MOBILE: ACCESSIBILITÀ DA PARTE DEL PERSONALE INCARICATO E OPERE EDILIZIE ACCESSORIE
Consiglio di Stato, sezione VI, 11 marzo 2025, n. 1988 – Pres. De Felice, Est. Caponigro

Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) – Impianto per telefonia mobile – Autorizzazione amministrativa – Atto amministrativo – Documenti amministrativi – Carenza – Elementi tecnico descrittivi – Accessibilità agli impianti

È legittima la determinazione negativa della conferenza di servizi ed il conseguente rigetto della domanda di autorizzazione alla installazione di una stazione radio base di telefonia mobile che si fonda sulla carenza contenutistica dei documenti prodotti dalla società richiedente in relazione agli elementi tecnico-descrittivi, con specifico riferimento alla descrizione della accessibilità degli impianti da parte del personale incaricato che costituisce presupposto essenziale per l'esito favorevole del procedimento.
(1)

In motivazione la sezione ha rilevato che l'art. 87, comma 3, del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 (codice delle comunicazioni elettroniche), ratione temporis vigente, prevede che l'istanza deve essere conforme all'allegato n. 13, il quale dispone a sua volta che, in sede di richiesta dell'autorizzazione, nella descrizione dell'impianto e delle aree circostanti il richiedente deve descrivere sinteticamente, ma in modo esauriente, oltre al posizionamento degli impianti e alla loro collocazione, "la loro accessibilità da parte del personale incaricato".

Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) – Impianto per telefonia mobile – Autorizzazione amministrativa – Accessibilità agli impianti – Passo carrabile – Realizzazione – Titolo edilizio autonomo

Il procedimento unico per l'autorizzazione alla installazione di una stazione radio base di telefonia mobile non comprende anche le opere (nella specie, realizzazione di un passo carrabile per collegare la pubblica via con l'area su cui deve essere realizzata la stazione) che, sia pure strumentali alla installazione, sono esterne e necessitano di un proprio titolo edilizio. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PROCEDIMENTI AUTORIZZATORI PER L'INSTALLAZIONE DI IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE E SILENZIO ASSENSO

Consiglio di Stato, sezione VI, 5 febbraio 2025, n. 898 – Pres. Volpe, Est. Ravasio

Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) – Impianto per telefonia mobile – Autorizzazione amministrativa – Procedura per l'installazione di impianti di telecomunicazione – Preavviso di diniego – Operatività

Nei procedimenti autorizzatori per l'installazione di impianti di telecomunicazione, disciplinati dall'art. 44 del decreto legislativo, n. 259 del 2003, l'art. 10-bis della l. n. 241 del 1990 trova applicazione, essendo necessario che il proponente l'istanza sia reso edotto, in tempo utile, dell'esistenza di eventuali motivi ostativi all'accoglimento e con la precisazione che il preavviso di rigetto non produce effetti sospensivi del termine legalmente tipizzato. (1)

In generale, sui requisiti della istanza perché su di essa possa formarsi il silenzio-assenso: v. Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2023, n. 11203.

Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) – Impianto per telefonia mobile – Autorizzazione amministrativa – Procedura per l'installazione di impianti di telecomunicazione – Silenzio assenso – Richiesta integrativa – Effetto sospensivo

L'art. 44 del decreto legislativo, n. 259 del 2003 (nella versione ratione temporis applicabile) prevede, da un lato, che, decorsi novanta giorni dalla data di presentazione della domanda e del relativo progetto, si intende formato il silenzio-assenso se non interviene un provvedimento di diniego, d'altro canto tipizza, quale unica causa di sospensione (e non di interruzione) del suddetto termine, la richiesta di documentazione integrativa, a patto che essa sia inoltrata all'interessato entro quindici giorni dalla ricezione della istanza. (2)

Sull'impossibilità di “convertire” i requisiti di validità della fattispecie “silenziosa” in altrettanti elementi costitutivi necessari: v. Cons. Stato, sez. VI, 30 dicembre 2024, n. 10468.

Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) – Impianto per telefonia mobile – Autorizzazione amministrativa – Procedura per l'installazione di impianti di telecomunicazione – Silenzio-assenso – Formazione – Richiesta integrativa – Effetti

Allorché l'amministrazione comunale intenda evitare la formazione del silenzio-assenso dovrà far pervenire al soggetto istante il preavviso di rigetto in tempo utile perché l'interessato possa presentare, nei successivi dieci giorni, memorie di osservazioni, e poter poi adottare il provvedimento finale di diniego entro il termine di novanta giorni decorrenti dalla presentazione della istanza, termine che di fatto può allungarsi solo ove l'amministrazione abbia richiesto documentazione integrativa ai sensi dell'art. 44, comma 6, del d.lgs. n. 259 del 2003. (Nel caso di specie il Comune

non ha chiesto un'integrazione documentale, limitandosi ad inviare il preavviso di rigetto, al novantesimo giorno, il quale non può aver prodotto alcun effetto sospensivo o interruttivo del termine). (3)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

DELOCALIZZAZIONE DI IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONI: SCELTE PIANIFICATORIE E ACCORDO PROCEDIMENTALE

Consiglio di Stato, sezione VI, 3 febbraio 2025, n. 846 – Pres. Franconiero, Est. Sestini

Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) – Procedura per l'installazione di impianti di telecomunicazione – Delocalizzazione degli impianti – Atto amministrativo – Accordi sostitutivi – Giustizia amministrativa – Ricorso primo grado – Inammissibilità

È inammissibile il ricorso proposto avverso le scelte pianificatorie dell'ente locale e contro il piano di delocalizzazione di impianti di telecomunicazioni qualora, previo accordo procedimentale, società ed amministrazione abbiano già convenuto sul carattere provvisorio ed amovibile della struttura e sul suo trasferimento in un sito alternativo. Difatti, l'accoglimento del ricorso non potrebbe comunque esentare la società dal rispetto degli obblighi discendenti da tale accordo, al quale va riconosciuto un effetto negoziale vincolante ed assorbente tra le parti, a prescindere dai provvedimenti impugnati. (1)

Comunicazioni (elettroniche, radiofoniche, telefoniche, televisive, alternativi) – Procedura per l'installazione di impianti di telecomunicazione – Delocalizzazione degli impianti – Atto amministrativo – Motivazione – Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Vincolo storico

È legittimo il piano di localizzazione di impianti di telecomunicazione che sia adeguatamente motivato con la necessità di consentire la piena fruizione del sito archeologico rispetto alla inevitabile perturbazione derivante dai limiti di sicurezza sanitaria riferiti ai campi elettromagnetici generati dall'impianto ed in ipotesi aumentati dalla collocazione di nuove antenne trasmettenti sul medesimo traliccio. (2)

Il contenzioso si inserisce nell'ambito del procedimento di delocalizzazione di impianti di telecomunicazione in un sito divenuto successivamente inidoneo in seguito al rinvenimento di reperti archeologici sottoposti a vincolo da parte della soprintendenza. Nel caso specifico, la società aveva sottoscritto con l'amministrazione un accordo negoziale ai sensi dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 secondo cui la realizzazione dell'impianto era provvisoria,

essendo previsto il trasferimento entro 18 mesi.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

CONCESSIONI AMMINISTRATIVE

SPETTA AL GIUDICE AMMINISTRATIVO LA GIURISDIZIONE SULLE CONTROVERSIE RELATIVE AI CRITERI PER LA DETERMINAZIONE DELL'INDENNIZZO AL CONCESSIONARIO USCENTE

Consiglio di Stato, sezione V, 31 ottobre 2025, n. 8488 – Pres. Lotti, Est. Urso

Concessioni amministrative – Concessione di beni e servizi – Riparto giurisdizione – Criteri

Le previsioni di cui all'art. 133 c.p.a., nell'attribuire alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ogni controversia relativa ai rapporti di concessione di beni e servizi pubblici, fatte salve quelle aventi ad oggetto indennità, canoni o altri corrispettivi, non implicano affatto, in queste ultime ipotesi, un regime di giurisdizione esclusiva del giudice ordinario, dovendosi avere riguardo ai criteri generali del riparto di giurisdizione, per cui sono devolute al giudice amministrativo quelle controversie che coinvolgano l'esercizio di poteri discrezionali inerenti alla determinazione del canone, dell'indennità o di altri corrispettivi. (1)

Concessioni amministrative – Concessione di beni e servizi – Indennità, canoni e altri corrispettivi – Giurisdizione – Presupposti

Le controversie relative ai rapporti di concessione di beni e servizi pubblici devolute al giudice ordinario, costituenti eccezione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, si caratterizzano per l'afferire a pretese che sono manifestazione di un rapporto obbligatorio di carattere paritario, non suscumbibile nelle attività di vigilanza, controllo e conformazione nei confronti del gestore, e che discendono da profili direttamente ed esclusivamente applicativi del regime convenzionale. (2)

Concessioni amministrative – Concessione di beni e servizi – Concessionario uscente – Determinazione indennizzo – Criteri – Atto amministrativo – Giurisdizione

Rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. b) e c), c.p.a., la controversia avente ad oggetto l'impugnativa dell'atto con cui l'ente concedente formuli i criteri per la determinazione dell'indennizzo spettante al concessionario uscente, non venendo in rilievo una pretesa (meramente) patrimoniale del concessionario, scaturente dall'applicazione di previsioni convenzionali inter partes, bensì l'impugnativa di un atto unilaterale di conformazione preventiva dei contenuti del rapporto concessorio, implicante un

apprezzamento dell'ente concedente, con effetti anche nei confronti del soggetto terzo, gestore subentrante, in relazione alla valorizzazione dei cespiti devolvibili. (3)

La fattispecie de qua ha ad oggetto l'impugnativa dell'atto del 5 febbraio 2020 con cui il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti aveva adottato “criteri per la Determinazione del valore netto dei cespiti devolvibili ai fini della qualificazione dell'indennizzo da subentro”, in vista del venir meno del rapporto con la Autovie Venete e del subentro di altro operatore. Il giudice di prime cure aveva declinato la giurisdizione in favore del giudice ordinario, ritenendo che la controversia avesse a oggetto pretese di carattere patrimoniale, aventi natura di diritti soggettivi, in specie inerenti all'indennizzo da subentro spettante al concessionario uscente, e risultasse perciò sottratta alla giurisdizione amministrativa ex art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a. rientrando in quella ordinaria sui canoni, indennità e altri corrispettivi. Il Consiglio di Stato, sulla base degli indicati principi, ha invece ritenuto che la controversia rientrasse nella giurisdizione del giudice amministrativo e ha pertanto annullato con rinvio la sentenza di primo grado, ex art. 105, comma 1, c.p.a..

(1) Conformi: Cass. civ., sez. I, 13 marzo 2024, n. 6747; sez. un., ord. 24 febbraio 2020, n. 4803; ord. 9 agosto 2018, n. 20682; 25 novembre 2011, n. 24902; 12 ottobre 2011, n. 20939; Cons. Stato, sez. V, 14 ottobre 2019, n. 6948; sez. VI, 5 ottobre 2016, n. 4103; sez. V, 22 gennaio 2015, n. 247; sez. VI, 10 marzo 2014, n. 1076.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 24 luglio 2025, n. 6583 e giurisprudenza ivi richiamata; 17 aprile 2025, n. 3347 e 3354; 13 ottobre 2023, n. 8960 e giurisprudenza ivi richiamata.

(3) Conformi: la sentenza richiama, quanto alla devoluzione al giudice amministrativo delle controversie aventi ad oggetto gli atti discrezionali del concedente, inerenti la determinazione delle indennità, canoni e altri corrispettivi: Cass. civ., sez. un., 19 giugno 2014, n. 13940, relativa al criterio di calcolo dell'indennizzo dovuto dal gestore subentrante al gestore uscente nei passaggi di gestione del servizio idrico integrato; Cons. Stato, sez. V, 26 aprile 2024, n. 3384 (in materie di canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica) e 13 ottobre 2023, n. 8960 (relativa ai criteri per la determinazione del canone concessorio per occupazione di area demaniale su cui insiste condotta di scarico).

VA DISAPPLICATA PER INCOMPATIBILITÀ CON IL DIRITTO EUROUNITARIO LA NORMATIVA ITALIANA SULLA PROROGA DELLE CONCESSIONI DI GIOCO PER LA RACCOLTA DEL BINGO
Consiglio di Stato, sezione VII, 6 ottobre 2025, n. 7807 – Pres. Chieppa, Est. Di Carlo

Concessioni amministrative – Giochi e scommesse – Sala gioco – Proroga tecnica – Rinegoziazione – Incompatibilità con il diritto dell'Unione europea – Disapplicazione

Va disapplicato, per incompatibilità con l'art. 43 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 (che ha proceduto ad un'armonizzazione esaustiva delle ipotesi in cui le concessioni possono essere modificate senza che sia necessario organizzare una nuova

procedura di attribuzione), l'articolo 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nella parte in cui, modificando l'articolo 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ha prorogato l'efficacia temporale delle concessioni di gioco per la raccolta del bingo e ha previsto un aumento del canone mensile. (1)

In motivazione la sezione ha precisato l'effetto conformativo della decisione, consistente nell'obbligo dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, quale conseguenza della disapplicazione, di procedere con immediatezza alla indizione delle gare e rideterminare le condizioni del rapporto di concessione, qualificabile come rapporto di fatto, in modo da garantire l'equilibrio dell'originario rapporto, tenendo conto di vantaggi e svantaggi per tutte le parti, in modo onnicomprensivo e in condizione di reciprocità. Nel corso del giudizio, la sezione ha rimesso alla Corte di giustizia UE la questione interpretativa sul potere di modifica unilaterale delle concessioni di gioco in caso di proroga tecnica (ordinanza del 21 novembre 2022, n. 10263, oggetto della News UM n. 113 del 13 dicembre 2022). Con sentenza Corte di giustizia UE, sez. V, 20 marzo 2025, C-729/22, ha deciso la causa oggetto di rinvio pregiudiziale unitamente a quelle riunite oggetto di altri due rinvii (C-728/22 e C-730/22, in News UM n. 33 del 10 aprile 2025).

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUL COLLEGAMENTO SOSTANZIALE TRA IMPRESE

Consiglio di Stato, sezione V, 14 agosto 2025, n. 7041 – Pres. Maggio, Est. Rovelli

Concessioni amministrative – Concessioni di beni e servizi – Collegamento sostanziale tra imprese – Onere della prova – Sindacato giurisdizionale – Limite

Il collegamento sostanziale tra imprese va desunto dalla presenza di elementi plurimi, precisi e concordanti, idonei a sorreggere in via inferenziale la valutazione in fatto circa la sussistenza in concreto di un tale collegamento ed il relativo onere della prova grava sulla stazione appaltante, non potendo il giudice svolgere una valutazione autonoma di tipo sostitutivo. (1)

In motivazione la sezione ha indicato gli indici presuntivi che consentono di ritenere che più offerte provengano da un unico centro decisionale, tra cui: i) la comunanza dell'organo di vertice tra due imprese (Cons. Stato, sez. V, 22 ottobre 2018, n. 6010; sez. III, 10 maggio 2017, n. 2173); ii) la pressoché integrale identità delle migliorie proposte (Cons. Stato, sez. V, 1 agosto 2015, n. 3768); iii) la coincidenza del giorno di spedizione del plico contenente l'offerta dal medesimo ufficio postale con le medesime modalità (Cons. Stato, sez. V, 14 dicembre 2021, n. 8340). Viceversa, ha ritenuto che eventuali legami di parentela intercorrenti tra soci di diversi operatori economici non denotano di per sé l'esistenza di un unico centro decisionale.

Concessioni amministrative – Concessioni di beni e servizi – Collegamento sostanziale tra imprese – Sostanziale unicità dell'offerta prestazionale – Identità imprenditoriale – Interesse proconcorrenziale – Affidamento del committente

Quando plurimi e univoci indici sintomatici rivelano il dato oggettivo della sostanziale unicità dell'offerta prestazionale, si è in presenza non di un mero collegamento societario, ma piuttosto di una sostanziale identità imprenditoriale dietro lo schermo formale di una apparente diversità soggettiva. In tal caso l'applicazione del vincolo di aggiudicazione risponde non solo a tutelare l'interesse proconcorrenziale, ma anche a proteggere l'affidamento riposto dal committente sulle reali caratteristiche imprenditoriali dello specifico soggetto tenuto a rendere la prestazione. (2)

Concessioni amministrative – Concessioni di beni e servizi – Collegamento sostanziale tra imprese – Controllo sostanziale – Relazione tra imprese – Unicità del centro decisionale

L'accertamento dell'unico centro decisionale passa attraverso un preciso sviluppo istruttorio: verifica della sussistenza di situazione di controllo sostanziale ai sensi dell'art. 2359 c.c.; verifica dell'esistenza di una relazione tra le imprese, anche di fatto, che possa in astratto aprire la strada ad un reciproco condizionamento nella formulazione delle offerte; verifica dell'esistenza di un unico centro decisionale sulla base di elementi strutturali o funzionali ricavati dagli assetti societari e personali delle società, ovvero, mediante un attento esame del contenuto delle offerte dal quale si possa evincere l'esistenza dell'unicità soggettiva sostanziale. (3)

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. I, 27 novembre 2024, n. 2298; Cons. Stato, sez. V, 4 gennaio 2018, n. 58.

In parte: Corte di giustizia UE, sez. IV, 19 giugno 2019, in C-41/18 secondo cui il compito di valutare se un operatore economico debba essere escluso da una procedura di aggiudicazione di appalto è affidato alle amministrazioni aggiudicatrici e non al giudice nazionale.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 21 ottobre 2022, n. 9003.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 9 maggio 2024, n. 4165; 10 gennaio 2024, n. 353.

IN TEMA DI GARE PER L'AFFIDAMENTO DELLA CONCESSIONE INTEGRATA DEI SERVIZI MUSEALI
Consiglio di Stato, sezione V, 24 luglio 2025, n. 6599 – Pres. Lotti. Est. Quadri

Concessioni amministrative – Concessioni di beni e servizi – Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Servizi museali – Gara – Programmazione o progettazione preliminare – Necessità – Esclusione

Dagli artt. 114 e 115 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (cd. codice dei beni culturali e del paesaggio) non si evince l'obbligo di una programmazione o progettazione preliminare rispetto all'indizione della

gara per l'affidamento dei servizi museali, prevedendosi piuttosto che la scelta tra la forma di gestione diretta ed indiretta avvenga all'esito di una valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti. (1)

Concessioni amministrative – Concessioni di beni e servizi – Servizi museali – Durata – Previsione subregolamentare – Abrogazione implicita

L'art. 6 del decreto del Ministero per i beni e le attività culturali 29 gennaio 2008, laddove prevede la durata della concessione per i servizi museali per quattro anni, rinnovabili per altri quattro, è disposizione non regolamentare, attuativa di una previsione di legge (art. 14, secondo comma, decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159) abrogata dall'art. 8, terzo comma, lett. e), d.l. 30 aprile 2010, n. 64 (come convertito dalla legge 29 giugno 2010, n. 100), per cui lo stesso non può ritenersi più applicabile, essendo mutata la disciplina di fonte primaria, oggi individuabile nell'art. 178 del vigente codice dei contratti pubblici (secondo cui «[l]a durata delle concessioni è limitata ed è determinata dall'ente concedente in funzione dei lavori o servizi richiesti al concessionario»). (2)

Concessioni amministrative – Concessioni di beni e servizi – Concessione integrata servizi museali – Unitarietà servizi – Esclusione

Non vi è alcun onere in capo all'amministrazione di continuare a gestire unitariamente tutti i servizi museali precedentemente affidati con un'unica concessione, atteso che la determinazione della stazione appaltante di incorporare i servizi, facendo venir meno la gestione integrata degli stessi, è conforme alla disciplina legislativa, che non delinea in modo necessariamente unitario l'organizzazione dei servizi collegati all'offerta culturale (servizi di assistenza e servizi meramente strumentali come i servizi di biglietteria). (3)

Concessioni amministrative – Concessioni di beni e servizi – Concessione integrata servizi museali – Valore economico – Irrilevanza – Servizi assistenza culturale – Centralità

I servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico elencati dal comma 2 dell'art. 117 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 possono essere gestiti, ai sensi del successivo comma 3, in forma integrata con i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria, anche indipendentemente dal valore economico dei servizi considerati; tale gestione integrata non comporta la perdita della centralità della concessione dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico. (4)

Concessioni amministrative – Concessioni di beni e servizi – Piano economico-finanziario – Rilevanza

Nelle gare di affidamento delle concessioni di servizi l'amministrazione deve essere in grado di valutare la concreta possibilità che il servizio sia gestito in condizioni di equilibrio economico finanziario. Pertanto, le indicazioni contenute nel PEF predisposto dalla stazione appaltante e le relative quantificazioni risultano puramente indicative, ricadendo sugli offerenti l'onere di allegazione del PEF che espliciti le condizioni di equilibrio definitive. (5)

In motivazione il Consiglio di Stato ha precisato che il PEF predisposto dalla stazione appaltante deve essere in grado di evidenziare la capacità del progetto di creare valore nell'arco di tempo in cui il contratto ha effetto e di generare un livello di redditività adeguato al capitale investito e che peraltro non ogni famiglia di rischio deve essere trasferita in capo al concessionario, atteso che l'obbligo imposto dall'art. 165 del d.lgs. n. 50 del 2016 si limita alla sostanziale traslazione del rischio operativo e al divieto di un intervento pubblico volto a sanare carenze o inadempienze gestionali connesse al rischio di impresa.

Contratti e obbligazioni dalla pubblica amministrazione – Concessione di servizi – Lex specialis – Piano economico-finanziario – Lesività

Le censure proposte avverso il piano economico-finanziario (PEF) posto a base di gara, redatto dalla stazione appaltante, rilevano solo se in grado di minacciare l'equilibrio economico finanziario iniziale della gara tali da determinare la radicale impossibilità di prendere parte alla procedura concorsuale o l'impossibilità di calcolo di convenienza tecnica ed economica; peraltro ai sensi dell'art. 165, comma 6, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 in tali ipotesi soccorre la possibilità di revisione del PEF, con il ritorno a condizioni di equilibrio economico finanziario. (6)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 23 luglio 2024, n. 6622 che ha altresì precisato che "tali contenuti sono evincibili nello schema di contratto di concessione, oltre che nel capitolato tecnico e nella determinazione a contrarre. In ogni caso la programmazione è contenuta nello "atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei", redatto dall'allora Mi.B.A.C e approvato con il d.m. 10 maggio 2001".

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 30 luglio 2025, n. 6754; 23 luglio 2024, n. 6622; 9 luglio 2024, n. 6070.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 25 gennaio 2024, n. 807.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 23 luglio 2024, n. 6622; 7 dicembre 2017, n. 5773.

(5) Conformi: Quanto alla seconda parte della massima: Cons. Stato, sez. V, 29 ottobre 2024, nn. 8624 e 8625, riferite all'impugnativa del bando della gara de qua.

(6) Conformi: Quanto alla prima parte della massima: Cons. Stato, sez. V, 29 ottobre 2024, nn. 8624 e 8625, riferite all'impugnativa del bando della gara de qua, con ampio richiamo alla giurisprudenza in materia, elaborata sulla scorta di quanto ritenuto da Ad. Plen. 26 aprile 2018, n. 4; Cons. Stato, V, 7 aprile 2023, n. 3628.

SULL'INEFFICACIA DELLE PROROGHE DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME

T.a.r. per la Sicilia, sezione I, 13 giugno 2025, n. 1299 – Pres. Veneziano, Est. Mulieri

Concessioni amministrative – Concessioni di beni e servizi – Concessioni demaniali marittime – Sicilia – Proroga – Unione europea – Diritto dell’Unione europea e legislazione degli Stati membri – Contrasto – Decadenza automatica

È improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso avverso il provvedimento (adottato nel corso dell’anno 2024) di decadenza della concessione demaniale marittima, che deve considerarsi produttiva di effetti non oltre la data del 31 dicembre 2023, tenuto conto che devono essere disapplicate, per contrasto con le norme dell’ordinamento dell’Unione europea, le ulteriori proroghe previste dall’articolo 12, comma 6-sexies, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14 (fino al 31 dicembre 2024) e dall’articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1.1, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166 (fino al 30 settembre 2027). (1)

In motivazione, il T.a.r. osserva che al successivo provvedimento di revoca della decadenza adottato dall’Amministrazione (nel corso dell’anno 2025) può riconoscersi la natura di “proroga tecnica” – che differisce dalle proroghe automatiche e generalizzate, in quanto consiste in un differimento del termine di efficacia della concessione, funzionale allo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica – in quanto l’unico atto cui poter eventualmente ricondurre un effetto di “proroga tecnica” in materia risulta essere in Sicilia il D.A. Territorio e Ambiente n. 1784 del 30 dicembre 2023, che, avendo disposto la proroga delle CDM fino al 31 dicembre 2024 al fine di consentire lo svolgimento delle procedure concorsuali, non è stato seguito né dalla indizione di dette procedure né da alcun ulteriore atto di proroga.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 4 giugno 2025 n. 2907; in termini T.a.r. per la Liguria, sez. I, 19 febbraio 2025, n. 183; T.a.r. Puglia, sez. I, 24 febbraio 2025, n. 268; T.a.r. Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 16 aprile 2025 n. 124.

SULLA ILLEGITTIMITÀ DELLA REVOCA DI PROCEDURE SELETTIVE PER L’ASSEGNAZIONE DI CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME

Consiglio di Stato, sezione VII, 4 aprile 2025, n. 2907 – Pres. Lipari, Est. Rotondano

Concessioni amministrative – Concessioni di beni e servizi – Direttiva Bolkenstein – Diretta applicabilità – Autorizzazioni – Sfruttamento risorse – Procedura affidamento

Avuto riguardo al carattere preciso e incondizionato degli obblighi previsti dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 (c.d. Direttiva Bolkenstein), qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, gli stati membri devono applicare una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza e preveda, in particolare, un’adeguata pubblicità dell’avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.

(1)

Concessioni amministrative – Concessioni di beni e servizi – Unione europea – Direttiva – Concessioni – Revoca procedura affidamento – Sopravvenienza normativa – Proroga – Illegittimità

È illegittimo il provvedimento di revoca delle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime già avviate, motivato sulla base della generica necessità di riconsiderazione di un diverso interesse pubblico in ragione della sopravvenienza normativa (il decreto legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito dalla legge 14 novembre 2024, n. 166, che ha modificato la legge 5 agosto 2022, 118) che ha introdotto una proroga delle concessioni in essere “fino al 30 settembre 2027”. (2)

Il Consiglio di Stato ha al riguardo precisato che l'art. 4, comma 13, della legge n. 118 del 2022, così come modificato dal d.l. n. 131 del 2024, disciplina il regime temporale di applicazione della novella introdotta in materia di concessioni balneari, prevedendo che la stessa si applichi “alle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive di cui al comma 1 avviate successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione e ai relativi atti concessori”. Pertanto l'invocata necessità, da parte dell'Ente comunale, di revocare le procedure di gara già iniziate a causa della asserita ridefinizione dell'interesse pubblico conseguente alla profonda revisione della legge 118 del 2022 per effetto del D.L. 131 del 2024, risultava smentito dalla stessa sopraggiunta normativa che faceva salve le procedure selettive in corso. Ha del pari precisato che nell'esercizio della facoltà discrezionale, non esclusa in via assoluta dalla disposizione transitoria sopra richiamata, di non mantenere valida la procedura già avviata, l'amministrazione doveva adeguatamente esternare le ragioni che suggerivano di disapplicare la salvezza delle procedure in corso, esaustivamente motivando le ragioni di quella scelta.

Unione europea – Diretta applicabilità – Normativa interna – Contrasto – Disapplicazione – Obbligo

L'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali non conformi al diritto comunitario (nella specie quelle che hanno introdotto e continuano ad introdurre, con una sistematica violazione del diritto dell'Unione, le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative) incombe non solo sui giudici, ma anche sulle autorità amministrative, ivi comprese quelle comunali. (3)

(1) Conformi: Corte di giustizia, 20 aprile 2023, causa C-348-22.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4481; id., 20 maggio 2024, nn. 4479 e 4480; Cons. Stato, Ad. plen., 25 giugno 2018, n. 9.

SULLE CONSEGUENZE DELL'INADEMPIMENTO NELLA FASE DI ESECUZIONE DI UN RAPPORTO CONCESSORIO

T.a.r. per il Lazio, sezione IV, 31 marzo 2025, n. 6464 – Pres. Mele, Est. La Malfa

Concessioni amministrative – Concessioni di bene e servizi – Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Inadempimento precedente contratto – Esclusione – Inadempimento nel corso del rapporto – Risoluzione – Parallelismo – Differenze

La causa di esclusione prevista dal comma 5, lettera c-ter dell'art. 80 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 si salda con la risoluzione per inadempimento, disciplinata dall'art. 176, comma 7, del medesimo codice dei contratti pubblici, con la differenza che una volta istaurato il rapporto negoziale paritario tra l'amministrazione e il concessionario, la risposta del concedente all'inadempimento deve confrontarsi non solo con l'interesse del privato alla prosecuzione del rapporto, ma anche con gli interessi della stessa amministrazione a garantire la continuità del servizio e a evitare i costi connessi alla cessazione anticipata della concessione. (1)

Concessioni amministrative – Concessioni di bene e servizi – Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Inadempimento nel corso del rapporto – Risoluzione – Discrezionalità – Comparazione interessi

La risoluzione del contratto può costituire la legittima reazione dell'ordinamento al grave inadempimento del concessionario, che abbia leso il rapporto di fiducia nella capacità professionale dell'impresa, ferma restando la discrezionalità della scelta, conservando l'amministrazione il potere discrezionale di individuare lo strumento più opportuno per rispondere all'inadempimento. (2)

Il Tar ha precisato che l'art. 176 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 prevede infatti la mera facoltà – e non l'obbligo – della stazione appaltante di procedere alla risoluzione del contratto, rimettendo all'amministrazione l'individuazione della soluzione preferibile, sulla base di una ponderata analisi di costi e benefici, in coerenza peraltro con la generale configurazione del potere di autotutela dell'amministrazione, che è sempre discrezionale e richiede, tanto per i vizi genetici dell'atto, quanto per il difetto sopravvenuto del sinallagma, l'ulteriore requisito di un interesse pubblico concreto e attuale che giustifichi la rimozione dell'atto o lo scioglimento del rapporto.

(1) Conformi: quanto alla necessità della continuità del possesso dei requisiti di partecipazione anche nella fase di esecuzione, Cons. Stato, Ad. plen., 20 luglio 2015, n. 8; cfr. anche Cons. di Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10 (oggetto della News UM n. 45 del 14 aprile 2020), secondo cui è ravvisabile un interesse concreto e attuale, ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, e una conseguente legittimazione, ad avere accesso agli atti della fase esecutiva di un contratto pubblico da parte di un concorrente alla gara, in relazione a vicende che potrebbero condurre alla risoluzione per inadempimento dell'aggiudicatario e quindi allo scorrimento della graduatoria o alla riedizione della gara, purché tale istanza

non si traduca in una generica volontà da parte del terzo istante di verificare il corretto svolgimento del rapporto contrattuale.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PROROGA DI AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI PER ATTIVITÀ ESTRATTIVA NELLA REGIONE TOSCANA

T.a.r. per la Toscana, sezione II, 3 marzo 2025, n. 335 – Pres. Cacciari, Est. Vitucci

Concessioni amministrative – Concessioni di beni e servizi – Miniere e Cave – Proroga di autorizzazioni e concessioni per attività estrattiva – Regione in genere e regioni a statuto ordinario – Toscana – Cumulo dei diversi tipi di proroga ottenibili – Ammissibilità – Differimento di una proroga sugli effetti dell'altra – Esclusione

L'art. 38, comma 5, della l.reg. Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (come modificato dall'art. 21, comma 4, l.reg. Toscana 5 agosto 2019, n. 5) prevede la possibilità di due tipi di proroga delle autorizzazioni e concessioni per l'esercizio dell'attività estrattiva (l'una di due anni, in favore delle imprese che ottengano la registrazione ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 – nota come “registrazione EMAS” –, l'altra, della durata massima di 25 anni, derivante – previa stipula di convenzione – dall'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale – cd. “filiera corta” – e dall'eventuale ulteriore impegno allo sviluppo di un progetto di interesse generale per il territorio che, attraverso nuovi investimenti, sia in grado di generare un impatto positivo sull'occupazione, sull'ambiente e sulle infrastrutture): le due proroghe sono distinte e possono tra loro cumularsi, ma dalla legge regionale citata non si ricava alcun meccanismo in virtù del quale l'ottenimento della registrazione EMAS abbia effetti di differimento sull'altra proroga (conseguita o conseguibile). Ne deriva che i due anni di proroga conseguibili in base alla registrazione EMAS si cumulano con le proroghe eventualmente ottenute ad altro titolo ed il beneficiario riceve il vantaggio di avere una proroga complessiva derivante dalla somma degli anni conseguenti alle varie proroghe. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA COMPETENZA DEL COMUNE AD ESERCITARE IL POTERE DI AUTOTUTELA ESECUTIVA A DIFESA DEL PUBBLICO DEMANIO MARITTIMO

Consiglio di Stato, sezione VII, 31 gennaio 2025, n. 794 – Pres. Taormina, Est. De Berardinis

Concessioni amministrative – Demanio e patrimonio dello Stato – Regione – Comune e provincia – Delega di funzioni amministrative – Atto amministrativo – Autotutela esecutiva – Ordine di sgombero

A seguito degli interventi della Corte costituzionale (10 marzo 2006, n. 89 e n. 90; 6 luglio 2007, n. 255; 19 ottobre 2007, n. 344; 17 dicembre 2008, n. 412), deve ritenersi che il nuovo sistema delle

competenze, delineato dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e poi dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, impedisce di attribuire valenza attuale all'inserimento di porti turistici e commerciali, di rilevanza economica regionale ed interregionale, nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 dicembre 1995 (con il quale erano state identificate le aree demaniali marittime escluse dalla delega delle funzioni amministrative alle Regioni ai sensi dell'art. 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) ai fini del riparto delle funzioni amministrative in materia portuale. (1)

Concessioni amministrative – Demanio e patrimonio dello Stato – Regione – Comune e provincia – Delega di funzioni amministrative – Atto amministrativo – Autotutela esecutiva

Il conferimento alle regioni delle funzioni amministrative relative al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, operato dall'art. 105, comma 2, lett. l), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, deve essere letto alla luce dell'art. 1, comma 2, dello stesso decreto legislativo, in base al quale, salvo espressa diversa disposizione, detto conferimento comprende anche le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, quali fra gli altri, quelli di programmazione, di vigilanza, di polizia amministrativa, nonché l'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla legge. (2)

Concessioni amministrative – Demanio e patrimonio dello Stato – Regione – Comune e provincia – Delega di funzioni amministrative – Atto amministrativo – Autotutela esecutiva – Codice della navigazione

L'attribuzione al concessionario, previa autorizzazione dell'autorità concedente, del potere di affidare ad altri soggetti la gestione delle attività oggetto della concessione, secondo lo schema della sub-concessione di cui all'art. 45-bis del codice della navigazione, espressione del favor dell'ordinamento per l'esternalizzazione del servizio o attività, comporta il potere del concessionario, una volta scaduta la sub-concessione, di attivarsi per il recupero della disponibilità del bene, esercitando, ove il concessionario sia una pubblica amministrazione (nella specie, un comune), i poteri a questa attribuiti dalla legge, compreso il potere di autotutela. (3)

Concessioni amministrative – Demanio e patrimonio dello Stato – Locazione – Differenza – Codice della navigazione

Ai fini della configurazione di un rapporto tra un privato e la pubblica amministrazione quale concessione di un bene pubblico, anziché locazione, non è dirimente l'appartenenza del bene al demanio, quanto piuttosto la presenza nel testo del relativo contratto di precisi indici che dimostrino la natura concessoria e non locatizia del rapporto stesso, tra i quali la presenza di una clausola strutturata sul modello dell'art. 45-bis del codice della navigazione che non vincola il concedente ove il concessionario trasferisca a terzi l'attività svolta nel bene assentito. (4)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 3 febbraio 2025, n. 814, n. 837 e n. 848; Corte costituzionale 10 marzo 2006, n. 89 (in Foro it., 2007, III, 716) e n. 90 (in Foro it., 2007, III, 715); 6 luglio 2007, n. 255 (in Foro it., 2009, I, 17); 19 ottobre 2007, n. 344 (in Foro it., 2009, I, 16); 17 dicembre 2008, n. 412 (in Foro it., 2009, II, 324).

Difformi: T.a.r. per la Puglia, Lecce, sez. III, 25 luglio 2023, n. 965; 26 luglio 2023, n. 967.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 3 febbraio 2025, n. 814, n. 837 e n. 848.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 3 febbraio 2025, n. 814, n. 837 e n. 848.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 3 febbraio 2025, n. 814, n. 837 e n. 848.

ALLA CORTE COSTITUZIONALE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ IN TEMA DI REGOLAMENTAZIONE DEI RAPPORTI CONCESSORI AUTOSTRADALI

Consiglio di Stato, sezione V, 15 gennaio 2025, n. 294 – Pres. Caringella, Est. Molinaro

Concessioni amministrative – Concessioni autostradali – Regolamentazione dei rapporti – Nuove previsioni – Adeguamento tariffario – Differimento – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3 del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 "Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica" (poi convertito, con modificazioni, nella l. 28 febbraio 2020, n. 8), nella prima formulazione, e come modificato dall'art. 13, comma 5 del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, in riferimento agli artt. 3, 77 e 97 Cost., oltre che in riferimento agli artt. 11, 41 e 117, comma 1, Cost., anche per il tramite della disciplina interposta di cui agli artt. 49, 56 e 63 TFUE, nonché agli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e al protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e al principio pacta sunt servanda. (1)

La presente sentenza è stata oggetto della News UM n. 17 del 24 febbraio 2025.

CONCORRENZA

SULL'ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE CONSISTENTE NEL RIFIUTO DI ACCESSO A TERZI AD UNA PIATTAFORMA DIGITALE

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

Concorrenza – Abuso di posizione dominante – Rifiuto dell'accesso ad un'infrastruttura a terzi – Sussistenza – Condizioni

Può costituire abuso di posizione dominante il rifiuto, da parte di un'impresa dominante, di consentire a un concorrente l'accesso a un'infrastruttura digitale non creata per le sole esigenze delle

attività proprie, bensì nella prospettiva di consentire un utilizzo di tale infrastruttura da parte di imprese terze e ciò anche qualora detta infrastruttura non sia indispensabile per lo sfruttamento commerciale dell'applicazione per cui è chiesto l'accesso su un mercato a valle. (1)

A tal fine, la sezione ha chiarito che la condizione di indispensabilità dell'infrastruttura, enunciata dalla sentenza della Corte di giustizia UE, grande sezione, 26 novembre 1998, C-7/97, Bronner, è rilevante solo allorquando l'accesso è richiesto ad un'infrastruttura che l'impresa dominante aveva sviluppato per le esigenze della propria attività, ad esclusione di qualsiasi altro comportamento. Su tali basi, la sezione ha ritenuto legittimo il provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) che ha sanzionato, per abuso di posizione dominante, il rifiuto di Google di rendere disponibile sulla piattaforma Android Auto una app sviluppata da terzi per fornire servizi connessi alla ricarica delle auto elettriche, trattandosi di rifiuto a consentire l'interoperabilità (rifiuto a contrarre), che ha comportato una violazione del principio di level playing field, consistente in un ingiusto vantaggio della app proprietaria di Google a discapito della app del concorrente, essendo provato che l'app Android Auto, sotto l'aspetto economico-commerciale della risorsa, ovvero la scopo per il quale la stessa è stata concepita e poi di fatto utilizzata, sia sempre stata considerata "aperta" ai terzi.

Concorrenza – Abuso di posizione dominante – Rifiuto dell'accesso a un'infrastruttura a terzi – Mercato rilevante

L'individuazione del mercato a valle sul quale incide il rifiuto, da parte di un'impresa dominante, di consentire a un concorrente l'accesso a una piattaforma digitale, può consistere in un mercato potenziale, anche ipotetico, trattandosi di mercato ancora in fase di sviluppo o che evolve rapidamente e, di conseguenza, la sua portata non è completamente definita alla data in cui l'impresa in posizione dominante attua il comportamento asseritamente abusivo. (2)

Sulla base del principio di cui in massima, la sezione ha ritenuto legittimo il provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) che: i) ha individuato Google in una posizione dominante, mediante il sistema operativo Android e Google Play, sui mercati rilevanti, a monte, della concessione di licenze per sistemi operativi per dispositivi mobili intelligenti e dei portali di vendita di applicazioni per Android, entrambi di dimensione geografica mondiale, fatta eccezione per la Cina; ii) ha rilevato, sui mercati a valle, che le app di servizi connessi alla ricarica elettrica e le app di navigazione sono legate da un rapporto competitivo che origina dal fatto che entrambe offrono servizi potenzialmente funzionali alla ricarica dei veicoli elettrici pur seguendo due approcci differenti: specialistico le prime, generalista le seconde. Siffatto rapporto competitivo consente plausibilmente di individuare un mercato che contiene entrambe le tipologie di app e può essere definito in termini di concorrenza effettiva (con riferimento alle funzioni di ricerca e navigazione), di concorrenza potenziale (con riferimento alle funzioni di gestione e/o pagamento della ricarica ed eventualmente di prenotazione) e di concorrenza

per gli utenti e i dati da questi generati (tra cui quelli relativi alla ricerca di una colonnina di ricarica e quelli relativi all'uso delle medesime colonnine).

(1) Conformi: Corte di giustizia dell'unione europea, grande sezione, 25 febbraio 2025, C-233/23, Alphabet Inc..

(2) Conformi: Corte di giustizia UE, grande sezione, 25 febbraio 2025, C-233/23 Alphabet Inc. (oggetto della News UM n. 55 del 23 giugno 2025), sez. IV, 29 aprile 2004, C-418/01, IMS Health.

AGEVOLAZIONI PER L'ALTO CONSUMO DI ENERGIA ELETTRICA: ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE L'ESCLUSIONE AUTOMATICA DELLE IMPRESE IN AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA

T.a.r. per la Lombardia, sezione I, ordinanza 18 luglio 2025, n. 2732, Pres. Vinciguerra, Est. Di Mario

Concorrenza – Aiuti di Stato – Imprese in difficoltà – Procedura di amministrazione straordinaria – Elenco delle imprese a forte consumo di energia elettrica – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

È rimessa alla Corte di giustizia UE la seguente questione pregiudiziale: “se l’art. 107 co. 3 lett. c) TFUE e gli orientamenti sugli aiuti alle imprese in difficoltà correttamente interpretati ostano ad una normativa nazionale come quella che prevede l’esclusione delle imprese in amministrazione straordinaria ai sensi dell’art. 2 del d.l. n. 347 del 2003 dall’accesso alle agevolazioni previste per le imprese ad alto consumo di energia elettrica dall’art. 3 del d.l. n. 131 del 2023”. (1)

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 79 del 17 settembre 2025.

IL C.D. «INCORNICIAMENTO» NON COSTITUISCE DI PER SÈ UNA PRATICA COMMERCIALE AGGRESSIVA

Consiglio di Stato, sezione VI, 8 luglio 2025, n. 5901 – Pres. Montedoro, Est. Lamberti

Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Consumatori e utenti – Pratica commerciale aggressiva – Incorniciamento – Esclusione

La pratica commerciale consistente nel proporre simultaneamente al consumatore un’offerta di finanziamento personale e un’offerta di un prodotto assicurativo non collegato a tale finanziamento («incorniciamento») non costituisce di per sé una pratica commerciale aggressiva, qualora non sussista la prova di un indebito condizionamento o la idoneità a limitare in modo considerevole la libertà di scelta del consumatore. (1)

Nel corso del giudizio, con ordinanza 10 ottobre 2022, n. 8650 (oggetto della News UM n. 3 del 13 gennaio 2023) la sezione aveva sollevato questione di pregiudizialità ai sensi dell'art.

267 TFUE sulla possibilità di qualificare come aggressiva una pratica commerciale consistente nell'abbinamento, da parte di una società finanziaria, al momento della stipula di contratti di finanziamento personale, di prodotti assicurativi non collegati al credito, di cui la stessa finanziaria è intermediaria. La Corte di giustizia UE si è pronunciata con sentenza della sez. V, 14 novembre 2024, C-646/22 (in Foro it., 2025, IV con note di BONA, BONINI, BOVA, PAGLIANTINI, nonché oggetto di News UM n. 120 del 19 dicembre 2024).

Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Consumatori e utenti – Pratica commerciale aggressiva – Incorniciamento – Molestie – Coercizione

La pratica commerciale consistente nel proporre simultaneamente al consumatore un'offerta di finanziamento personale e un'offerta di un prodotto assicurativo non collegato a tale finanziamento («incorniciamento») può costituire una pratica commerciale aggressiva se il professionista non solo non abbia concesso al consumatore un periodo di riflessione tra la firma del contratto di finanziamento e quella del contratto di assicurazione, ma abbia anche fatto ricorso a molestie, coercizione o indebito condizionamento. (2)

(1) Conformi: in parte, sulla nozione di pratica commerciale aggressiva: Cons. Stato, sez. VI, 22 novembre 2021, n. 7794; 29 marzo 2021, n. 2631.

Corte di giustizia UE, sez. V, 14 novembre 2024, C-646/22 secondo cui: i) ai sensi dell'art. 8 della direttiva 2005/29/CE è considerata aggressiva una pratica commerciale che, mediante molestie, coercizione, compreso il ricorso alla forza fisica, o indebito condizionamento, limiti o sia idonea a limitare considerevolmente la libertà di scelta o di comportamento del consumatore medio in relazione al prodotto e, pertanto, lo induca o sia idonea ad indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso; ii) in assenza di una definizione delle nozioni di «molestie» e di «coercizione», ai sensi di tale articolo 8, occorre, per definire queste ultime, far riferimento al senso abituale che tali termini hanno nel linguaggio corrente, il quale esclude che una pratica commerciale possa considerarsi una forma di molestia o di coercizione per il solo motivo che essa presenti le caratteristiche di una pratica commerciale di incorniciamento.

(2) Conformi: Corte di giustizia UE, sez. V, 14 novembre 2024, C-646/22.

ALCUNI PRINCIPI IN MATERIA DI PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

Consiglio di Stato, sezione VI, 30 aprile 2025, n. 3681 – Pres. Simonetti, Est. Simeoli

Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Sanzioni amministrative – Termine per la conclusione del procedimento – Natura perentoria – Autorità amministrative indipendenti – Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Il termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio previsto dall'articolo 7 del regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette, di cui alla delibera

dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 1° aprile 2015 – sia pure senza sanzionarne la violazione in termini decadenziali – va interpretato nel senso di vincolare perentoriamente l'Autorità che l'ha previsto alla sua osservanza. (1)

Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Sanzioni amministrative – Termine per la conclusione del procedimento – Natura perentoria – Autorità amministrative indipendenti – Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Ai fini del rispetto del termine finale per la conclusione del procedimento sanzionatorio non va computato il tempo impiegato per la comunicazione del provvedimento all'interessato. (2)

Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Distinzione – Pratiche ingannevoli – Pratiche scorrette – Fattispecie presuntive

Le pratiche commerciali scorrette costituiscono un genus unitario di illecito all'interno del quale il legislatore ha inteso ritagliare, per finalità di semplificazione probatoria, due sottotipi («pratiche ingannevoli» e «pratiche aggressive») e, all'interno di ciascuno di essi, due ulteriori fattispecie presuntive che si pongono in rapporto di specialità rispetto alla prima. (3)

In motivazione la sezione ha tracciato la seguente ermeneutica: i) occorre prima stabilire se la condotta contestata possa essere inquadrata all'interno delle c.d. «liste nere» di pratiche ingannevoli o aggressive (di cui agli articoli 23 e 26 del d.lgs. n. 206/2005, cui si aggiungono le previsioni speciali di cui ai commi 3, 3-bis, 4 e 4-bis, dell'art. 21 e all'art. 22-bis) e, in caso affermativo, la pratica dovrà qualificarsi scorretta senza che si renda necessario accertare la sua contrarietà alla «diligenza professionale» e la sua concreta attitudine «a falsare il comportamento economico del consumatore»; ii) in caso contrario, qualora la pratica non sia ricompresa in nessuna delle anzidette fattispecie presuntive, va accertato se ricorrono gli estremi della nozione di pratica commerciale ingannevole (articoli 21 e 22) oppure aggressiva (articoli 24 e 25): in tal caso, la verifica di ingannevolezza ed aggressività integra di per sé la contrarietà alla «diligenza professionale»; iii) ove i precedenti tentativi di sussunzione non risultino percorribili, non resta che ricorrere alla norma di chiusura sussidiaria di cui all'articolo 20, comma 2: in questo caso, la mancata caratterizzazione dell'illecito in termini di ingannevolezza e aggressività, impone di accertare in concreto la contrarietà alla «diligenza professionale», ovvero il grado della «specifica competenza e attenzione» che «ragionevolmente i consumatori attendono da un professionista nei loro confronti», tenuto conto delle peculiarità del caso di specie.

Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Omissione ingannevole – Mancata indicazione dei costi di commercializzazione della componente energia

Costituisce pratica commerciale scorretta (nella specie, omissione ingannevole) la condotta del fornitore nel settore energetico che nei propri messaggi promozionali evidenzia unicamente o principalmente sconti offerti sulla componente energia senza rendere immediatamente e chiaramente

disponibile l'informazione relativa al corrispettivo completo, in particolare omettendo di indicare i «costi di commercializzazione» che coprono gli oneri sostenuti dal fornitore per la gestione commerciale, inclusi marketing, comunicazione con i clienti e altre attività di vendita. (4)

In motivazione la sezione ha precisato che la carenza informativa nel messaggio pubblicitario non può ritenersi controbilanciata dalle informazioni comunque acquisibili dai destinatari, alla luce dell'indirizzo secondo cui il rinvio a ulteriori fonti di informazione, tra l'altro di consultazione solo eventuale, non consente di sanare ex post l'inadempimento dell'onere informativo imposto all'operatore (Cons. Stato, sez. VI, sez. VI, 21 dicembre 2021, n. 8492; 30 settembre 2016, n. 4048; 17 novembre 2015, n. 5250).

Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Elemento soggettivo – Diligenza professionale – Colpa

In materia di pratiche commerciali scorrette, il nesso di imputazione soggettiva è quello della diligenza professionale e la colpa è integrata dall'inosservanza dello sforzo volitivo e tecnico alla quale la parte professionale deve conformare la propria attività concreta, ovvero quel grado di specifica competenza e attenzione che ragionevolmente i consumatori attendono da un professionista nei loro confronti. (5)

(1) Conformi: in parte: Corte cost., 12 luglio 2021, n. 151 (in Foro it., 2021, I, 3782) secondo cui la predefinizione legislativa di un limite temporale per la emissione di una sanzione espressiva della potestà punitiva della pubblica amministrazione, il cui inutile decorso produce la consumazione del potere stesso, risulta coesistente ad un sistema sanzionatorio coerente con i parametri costituzionali di sicurezza giuridica e diritto di difesa.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 1 dicembre 2022, n. 10573; 6 agosto 2013, n. 4113 secondo cui la notificazione o comunicazione del provvedimento, attenendo alla fase integrativa dell'efficacia, non rileva ai fini dell'osservanza del termine finale per la conclusione del procedimento.

Difformi: Cons. Stato, sez. V, 3 maggio 2019, n. 2874; 3 ottobre 2018, n. 5695 (in Foro it, 2018, III, 610); 30 luglio 2018, n. 4657; sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2289 in riferimento alle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità nazionale anticorruzione. Sul punto, la sezione ha ritenuto che, in considerazione delle caratteristiche non del tutto sovrapponibili dei diversi poteri di enforcement, non può dirsi maturato tra le sezioni un consapevole contrasto giurisprudenziale, tale da imporre la rimessione della questione all'esame dell'Adunanza plenaria.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ALCUNI PRINCIPI IN MATERIA DI PROCEDIMENTO SANZIONATORIO PER INTESE RESTRITTIVE DELLA CONCORRENZA

Consiglio di Stato, sezione VI, 24 aprile 2025, n. 3530 – Pres. Volpe, Est. Vitale

Concorrenza – Intese restrittive – Atto amministrativo – Procedimento in genere – Sanzioni amministrative – Termine – Decorrenza iniziale

Il termine di 90 giorni previsto per il procedimento sanzionatorio in caso di condotta anticoncorrenziale (nella specie, a causa di una intesa restrittiva della concorrenza per «bid rigging», consistente nella manipolazione degli esiti delle gare mediante ripartizioni delle aggiudicazioni e accordi sulle offerte da formulare) inizia a decorrere, non dalla ricezione della denuncia e dalla data di commissione della violazione, bensì dal momento in cui è compiuta – o si sarebbe dovuta ragionevolmente compiere, anche in relazione alla complessità della fattispecie – l'attività amministrativa intesa a verificare la esistenza dell'infrazione, comprensiva delle indagini intese a riscontrare la sussistenza di tutti gli elementi soggettivi ed oggettivi della violazione. (1)

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Procedimento antitrust – Intese restrittive della concorrenza – Durata non irragionevole del procedimento – Diritto di difesa

In materia di procedimento sanzionatorio a causa di intese restrittive della concorrenza, l'eventuale violazione del principio del termine ragionevole non può giustificare ex se l'annullamento della decisione di accertamento di infrazioni qualora non sia anche accertata la lesione del diritto di difesa delle imprese interessate. (2)

Concorrenza – Intese restrittive – Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Atto amministrativo – Procedimento in genere – Sanzioni amministrative – Prova

In materia di procedimento sanzionatorio per intese restrittive della concorrenza, una volta dimostrata l'esistenza di un piano di insieme e di un comune obiettivo anticoncorrenziale, l'Autorità non è tenuta a dimostrare l'illiceità di ogni singola condotta e l'impresa che abbia partecipato a una tale infrazione unica e complessa può essere ritenuta responsabile anche dei comportamenti attuati da altre imprese nell'ambito della medesima infrazione per tutto il periodo della sua partecipazione alla stessa. (3)

Concorrenza – Intese restrittive – Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Parental liability presumption – Procedimento in genere – Sanzioni amministrative – Prova

In base alla c.d. «parental liability presumption», alla società che esercita su altra un'influenza determinante consentendo di determinare il comportamento assunto nel mercato dalla controllata stessa (o comunque di prendere contezza dell'altrui condotta e di assumere iniziative correttive)

risulta direttamente imputabile l'infrazione alle norme in materia di concorrenza dell'Unione che si ritiene abbia commesso la controllata, con conseguente semplificazione dell'onere della prova a carico dell'Autorità. (4)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2025, n. 2979; 31 ottobre 2023, n. 9380.

(2) Conformi: Corte di giustizia UE, sez. II, 30 gennaio 2025, C-511/23 (oggetto di News UM n. 45 del 30 maggio 2025); sez. VIII, 28 gennaio 2021, C-466/19; Cons. Stato, sez. VI, 13 novembre 2024, n. 9104; 22 dicembre 2023, n. 11134; 18 dicembre 2023, n. 10914.

(3) Conformi: Corte di giustizia UE, sez. IV, 6 dicembre 2012, C-441/11.

(4) Conformi: Corte di giustizia UE, sez. V, 27 aprile 2017, C-516/15; sez. grande, 29 marzo 2011, cause riunite C-201/09 P e C-216/09 P.

ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE IL RAPPORTO TRA NORME EUROPEE IN MATERIA DI PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE NEL SETTORE ALIMENTARE

Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 22 aprile 2025, n. 3448 – Pres. Simonetti, Est. Ravasio

Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Sanzioni amministrative – Diritto dell'Unione europea e legislazione degli Stati membri – Settore alimentare – Codice del consumo

Vanno rimessi alla Corte di giustizia dell'Unione europea i seguenti quesiti: (i) se le condotte contemplate all'art. 7 del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011 costituiscano fattispecie particolari delle pratiche commerciali scorrette/sleali, comunque riconducibili agli articoli 6 e seguenti della direttiva (CE) 2005/29 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, sottoposte come tali anche all'articolo 11 e seguenti della direttiva medesima e alla legislazione di recepimento; o se invece costituiscano un sistema a parte per la cui applicazione, ossia per il suo enforcement, non può farsi riferimento alla direttiva ma, nel caso italiano, al solo decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 231; (ii) se le condotte contemplate all'art. 7 del regolamento (UE) n. 1169/2011 esauriscano la tutela del consumatore nell'acquisto di prodotti alimentari, così che debba escludersi la possibilità di applicare la tutela generale rinveniente dalla direttiva 2005/29/CE, o se, invece, esse concorrono nella tutela del consumatore, unitamente alle previsioni della direttiva 2005/29/CE, e alla relativa legislazione nazionale di attuazione; (iii) nel caso in cui le condotte contemplate all'art. 7 del regolamento (UE) n. 1169/2011, debbano qualificarsi quali pratiche commerciali scorrette, e siano soggette alla direttiva 2005/29/CE, se il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 231 del 2017 sia idoneo ad assicurare l'effetto dissuasivo delle condotte illecite, assicurando la protezione dei consumatori di cui all'art. 169 del TFUE, e sia comunque conforme all'art. 13 della direttiva 2005/29/CE. (1)

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

DIVIETO DI ATTIVITÀ PARASSITARIE IN AMBITO COMMERCIALE («AMBUSH MARKETING»)
Consiglio di Stato, sezione VI, 11 aprile 2025, n. 3118 – Pres. Montedoro, Est. Pascuzzi

**Concorrenza – Concorrenza sleale – Divieto di attività parassitarie – Ambush marketing
– Nozione – Elementi costitutivi – Presupposti**

Il divieto di attività parassitarie («ambush marketing») previsto e sanzionato dagli articoli 10, 11 e 12 del decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 maggio 2020, n. 31, costituisce una ipotesi di concorrenza sleale e consiste nell'associazione di un marchio o di un prodotto ad un evento di grande risonanza mediatica, effettuata senza l'autorizzazione dell'organizzazione dell'evento, tale da indurre in errore il consumatore medio sull'esistenza di rapporti di sponsorizzazione ovvero di affiliazione o, comunque, di collegamenti con i titolari di diritti di proprietà intellettuale, invece, insussistenti. (1)

Nel caso di specie, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato aveva sanzionato un operatore commerciale per avere affisso in una piazza, dove erano presenti installazioni Uefa, un manifesto di grandi dimensioni con contenuti tali da creare un collegamento con un grande evento sportivo sì da indurre il pubblico e credere che si trattasse di uno sponsor della manifestazione.

In motivazione, la sezione ha evidenziato che la fattispecie ricomprende quattro condotte proibite: i) la creazione di un collegamento anche indiretto fra un marchio o altro segno distintivo e uno degli eventi di grande risonanza mediatica, idoneo a indurre in errore il pubblico sull'identità degli sponsor ufficiali; ii) la falsa rappresentazione o dichiarazione nella propria pubblicità di essere sponsor ufficiale di eventi di grande risonanza mediatica; iii) la promozione del proprio marchio o altro segno distintivo tramite qualunque azione, non autorizzata dall'organizzatore, che sia idonea ad attirare l'attenzione del pubblico, posta in essere in occasione di uno degli eventi citati e idonea a generare nel pubblico l'erronea impressione che l'autore della condotta sia sponsor dell'evento sportivo o fieristico medesimo; iv) la vendita e la pubblicizzazione di prodotti o di servizi abusivamente contraddistinti, anche soltanto in parte, con il logo di un evento sportivo o fieristico ovvero con altri segni distintivi idonei a indurre in errore il pubblico circa il logo medesimo e a ingenerare l'erronea percezione di un qualsivoglia collegamento con l'evento ovvero con il suo organizzatore o con i soggetti da questo autorizzati.

**Concorrenza – Concorrenza sleale – Divieto di attività parassitarie – Ambush marketing
– Natura giuridica – Illecito plurioffensivo – Soggetti passivi**

Il divieto di attività parassitarie («ambush marketing») previsto e sanzionato dagli articoli 10, 11 e 12 del decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 maggio 2020, n. 31, consiste in un illecito plurioffensivo, ove i soggetti danneggiati sono l'organizzatore dell'evento, il licenziatario (o sponsor) ufficiale ed il pubblico. (2)

Concorrenza – Concorrenza sleale – Divieto di attività parassitarie – Ambush marketing – Natura giuridica – Illecito di pericolo concreto – Idoneità decettiva – Accertamento in concreto

Il divieto di attività parassitarie («ambush marketing») previsto e sanzionato dagli articoli 10, 11 e 12 del decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 maggio 2020, n. 31, è un illecito di pericolo concreto che richiede la concreta messa a rischio del bene protetto, in cui assume rilevanza l'idoneità decettiva di un messaggio pubblicitario formulato in modo anche indiretto, da accertarsi in concreto, non necessariamente mediante una rilevazione statistica fatta sui destinatari, ma con riferimento alle caratteristiche concrete del messaggio. (3)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE: RAPPORTO TRA POLITICA E ANTITRUST

Consiglio di Stato, sezione VI, 9 aprile 2025, n. 3058 – Pres. Montedoro, Est. Cordì

Concorrenza – Abuso di posizione dominante – Affidamento diretto senza gara – Trasporto ferroviario – Disegno politico amministrativo di interlocutori istituzionali – Investimenti – Potenziamento della rete ferroviaria

Costituisce abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE la condotta posta in essere da società appartenenti ad un gruppo che, approfittando della peculiare posizione caratterizzata dalla presenza del gestore monopolista della rete e da un'impresa ferroviaria verticalmente integrata, pongono in essere una complessiva strategia caratterizzata dalla trattazione parallela e unitaria di questioni di competenza del gestore delle rete e della verifica dei relativi vantaggi per l'impresa ferroviaria verticalmente integrata, al fine di assecondare il pur legittimo disegno politico – amministrativo di interlocutori istituzionali di potenziamento del servizio ferroviario (nella specie, mediante investimenti per la elettrificazione di tratte), ma agevolando l'affidamento del servizio senza gara per la durata massima prevista, impedendo quindi, una concorrenza per il mercato. (1)

In motivazione la sezione ha valorizzato, ai fini della qualificazione della condotta antitrust, la sussistenza di plurimi elementi istruttori dai quali emergeva come le società del gruppo, all'interno del quale vi era il gestore in monopolio legale della rete e l'impresa verticalmente orientata, avevano trattato in modo parallelo e congiunto il tema dell'elettrificazione di alcune tratte regionali con la tematica relativa al possibile affidamento diretto del contratto di servizio, a beneficio della impresa ferroviaria e in una logica di convenienza economica di gruppo, che assecondava un disegno politico-istituzionale al fine di ottenere uno specifico vantaggio per l'impresa ferroviaria.

La sezione ha richiamato i principi espressi dalla Corte di giustizia UE secondo cui i) lo scopo dell'articolo 102 del TFUE è quello di evitare che i comportamenti di un'impresa che detiene una posizione dominante abbiano l'effetto, a danno dei consumatori, di ostacolare la conservazione del grado di concorrenza esistente sul mercato, ricorrendo a mezzi o a risorse diversi da quelli su cui si impernia una concorrenza normale (Corte di giustizia UE, sez. grande, 10 settembre 2024, C-48/22); ii) l'illecito è integrato non soltanto dalle pratiche che possono provocare un danno diretto ai consumatori, ma anche da quelle che li danneggiano indirettamente pregiudicando una concorrenza effettiva (Corte di giustizia UE, sez. V, 12 maggio 2022, C-377/20); iii) gli elementi costitutivi dell'infrazione sono rappresentati, da un lato, dalla capacità della pratica di produrre un effetto escludente, dall'altro, dallo sfruttamento di mezzi diversi da quelli propri di una concorrenza basata sui meriti (Corte di giustizia UE, sez. V, 12 maggio 2022, C-377/20); iv) non è richiesta la prova di un elemento intenzionale e l'illegittimità di un comportamento abusivo è indipendente dalla qualificazione di tale condotta in altri rami del diritto; v) un'impresa che detiene una posizione dominante può provare che una pratica escludente non incorre nel divieto di cui all'articolo 102 del TFUE dimostrando che gli effetti negativi per la concorrenza sono controbilanciati, se non superati, da vantaggi in termini di efficienza che vanno a beneficio anche dei consumatori (Corte di giustizia UE, sez. grande, 25 febbraio 2025, C-233/23; in Foro it., 2025, IV, 121; sez. V, 12 maggio 2022, C-377/20); vi) per dimostrare il carattere abusivo di un comportamento, l'autorità non deve necessariamente provare che esso abbia effettivamente prodotto effetti anticoncorrenziali, purché dimostri che tale condotta aveva la capacità di restringere la concorrenza basata sui meriti nonostante la sua mancanza di effetti (Corte di giustizia UE, sez. V, 19 gennaio 2023, C-680/20; in Foro it., 2024, IV, 124).

Concorrenza – Abuso di posizione dominante – Affidamento diretto senza gara – Durata massima consentita dall'ordinamento – Effetto – Chiusura del mercato

Sussiste abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE allorquando vi siano elementi tangibili che consentano di dimostrare che la condotta illecita ha avuto la capacità concreta di incidere sul mercato, nel caso di specie precludendo la concorrenza mediante l'affidamento diretto del servizio di trasporto ferroviario regionale (in assenza, quindi, di confronto competitivo) per la durata massima prevista dall'ordinamento con conseguente chiusura del mercato di riferimento. (2)

Concorrenza – Abuso di posizione dominante – Sanzioni amministrative – Commisurazione – Gravità della condotta – Posizione di dominanza sul mercato – Ridotto grado della concorrenza

Ai fini della quantificazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista per l'ipotesi di abuso di posizione dominante tra un minimo ed un massimo edittale ai sensi dell'articolo 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 - il cui sindacato è devoluto alla giurisdizione di merito del giudice amministrativo ai sensi dell'articolo 134, comma 1 lett. c), del codice del processo amministrativo – si deve avere riguardo alla gravità della violazione che può essere desunta dalla “dominanza”

dell'impresa sul mercato di riferimento che, proprio a causa del ridotto grado di concorrenza, genera una speciale responsabilità di non compromettere lo svolgimento di una concorrenza effettiva. (3)

Concorrenza – Abuso di posizione dominante – Sanzioni amministrative – Commisurazione – Gravità della condotta – Applicazione del limite edittale massimo – Mancata corrispondenza – Valutazione di eventuali benefici della condotta sanzionata

È legittima – anche in caso di qualificazione come grave della condotta di abuso di posizione dominante – l'irrogazione di una sanzione pecuniaria simbolica ove l'autorità abbia accertato che la condotta complessiva abbia, comunque, determinato un beneficio sociale ed economico per il territorio e per i consumatori, nella specie consistente nell'adeguamento infrastrutturale della rete che, di riflesso, ha inciso sul servizio di trasporto. (4)

Concorrenza – Abuso di posizione dominante – Sanzioni amministrative – Commisurazione – Gravità della condotta – Applicazione del limite edittale massimo – Mancata corrispondenza – Valutazione del contesto politico istituzionale di riferimento

È legittima – anche in caso di qualificazione come grave della condotta di abuso di posizione dominante – l'irrogazione di una sanzione pecuniaria simbolica ove l'autorità accerti che le imprese – seppur non certamente costrette – si siano, comunque, trovate dinanzi ad indicazioni istituzionali sostenute con forza, in ragione degli interessi anche di carattere politico fatti valere. (5)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Corte di giustizia UE, grande sezione, 25 febbraio 2023, C-233/23 (punti 56-57); sez. V, 12 maggio 2022, C-377/20 (punto 53); sez. III, 19 gennaio 2023, causa C-680/20 (oggetto della News UM n. 61 dell'11 maggio 2023).

(3) Conformi: Corte di giustizia UE, grande sezione, 6 settembre 2017, C-413/14; Corte di giustizia CE, sez. V, 14 novembre 1996, C-333/94.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PRATICA COMMERCIALE SCORRETTA ED USO IMPROPRIO DELLA PAROLA "TERME" NELLA DENOMINAZIONE SOCIALE DI CENTRI BENESSERE PRIVI DI ACQUE TERMALI

T.a.r. per il Lazio, sezione I, 17 febbraio 2025, n. 3410 – Pres. ed Est. Petrucciani

Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Pubblicità ingannevole – Terme – Termale – Acqua termale – Fango termale – Idrotermale – Idrominerali – Thermae – Spa (salus per aquam) – Centri benessere

Costituiscono pratiche commerciali scorrette l'uso della parola "terme" e "spa (salus per aquam)" nella denominazione sociale di strutture (nella specie centri benessere) prive di acqua termale, così come l'espedito di congiungere la parola "terme" alla indicazione di zone notorie per la presenza di acque termali. Difatti tali condotte risultano idonee ad ingenerare nel consumatore il convincimento che il centro sia di natura termale e utilizzi acque termali in senso proprio laddove, viceversa, i termini "terme", "termale" "acqua termale", "fango termale", "idrotermale", "idromineraie", "thermae", "spa (salus per aquam)" sono utilizzati esclusivamente con riferimento alle fattispecie aventi riconosciuta efficacia terapeutica per la tutela globale della salute ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge 24 ottobre 2000, n. 323 (riordino del settore termale). (1)

In motivazione la sezione ha precisato che, ai sensi dell'art. 3 della l. n. 323 del 2000, le cure termali sono erogate negli stabilimenti delle aziende termali che: a) risultano in regola con l'atto di concessione mineraria o di subconcessione o con altro titolo giuridicamente valido per lo sfruttamento delle acque minerali utilizzate; b) utilizzano, per finalità terapeutiche, acque minerali e termali, nonché fanghi, sia naturali sia artificialmente preparati, mufte e simili, vapori e nebulizzazioni, stufe naturali e artificiali, con proprietà terapeutiche riconosciute; c) sono in possesso dell'autorizzazione regionale, rilasciata ai sensi dell'articolo 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833; d) rispondono ai requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi definiti ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Pubblicità ingannevole – Giurisdizione amministrativa – Sindacato giurisdizionale

Il sindacato giurisdizionale sul provvedimento con cui l'autorità garante della concorrenza e del mercato archivia una segnalazione in materia di pubblicità ingannevole o una pratica commerciale scorretta o comunque rifiuta di intervenire, segue le regole generali del processo di legittimità, ossia si concretizza in un controllo sulla ragionevolezza, la logicità e la coerenza della motivazione e sull'adequatezza e proporzionalità dell'attività istruttoria svolta, dovendosi evitare nel contempo attività manifestamente insufficienti ed all'opposto non dovendosi dare corso ad ulteriori attività meramente defatigatorie in presenza di approfondimenti adeguati. (2)

Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Pubblicità ingannevole – Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Avvio dell'istruttoria – Discrezionalità – Sussistenza – Obbligatorietà – Esclusione

L'avvio di un procedimento istruttorio a seguito di segnalazione in materia di pubblicità ingannevole o di pratica commerciale scorretta rientra nei poteri discrezionali dell'autorità garante della concorrenza e del mercato che deve valutare se, nel complesso, gli elementi prodotti configurino la sussistenza di condotte che possono avere un rilievo nell'ambito del sistema della concorrenza. Difatti, l'autorità regolatoria si muove in un ambito diverso da quello dell'indagine penale, retta dal principio costituzionale della obbligatorietà dell'azione e, pertanto, ad ogni segnalazione non deve

necessariamente conseguire l'avvio di una approfondita attività istruttoria, ma un vaglio preliminare condotto anche in modo sintetico da cui può scaturire l'archiviazione o l'avvio di un'indagine più complessa. (3)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. I, 15 marzo 2022, n. 2940; Cons. Stato, sez. VI, 26 gennaio 2022, n. 538.

(3) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. I, 4 gennaio 2024, n. 223; 20 agosto 2014, n. 9193.

DIFFUSIONE DI RECENSIONI NON CORRETTE E PROFILI DI DILIGENZA PROFESSIONALE

T.a.r. per il Lazio, sezione I, 27 gennaio 2025, n. 1586 – Pres. Petrucciani, Est. Viggiano

Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Recensioni on line – Diligenza professionale – Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato

Costituisce pratica commerciale scorretta la diffusione, tramite piattaforme on-line, di recensioni non autentiche (nella specie, evidenziando una percentuale fuorviante di clienti soddisfatti). La delega ad una piattaforma terza del compito di raccogliere le recensioni sul proprio operato non esonera il professionista da responsabilità per culpa in vigilando. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che la diffusione delle recensioni non corrette è idonea a sviare la scelta consumeristica e la predisposizione di sistemi incentivanti di remunerazione imperniati sui positivi giudizi pubblicati on-line induce il dipendente a comportamenti opportunistici che possono trarre in inganno il consumatore.

Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Illecito di pericolo – Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato

Le pratiche commerciali scorrette sono illeciti di pericolo, relativamente ai quali non è necessaria l'effettiva lesione del bene giuridico protetto dalla norma, essendo sufficiente l'esposizione al rischio di un pregiudizio, secondo una valutazione di prognosi postuma. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 23 giugno 2023, n. 6177; T.a.r. per il Lazio, sez. I, 14 novembre 2023, n. 16970.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 12 gennaio 2022, n. 203; 10 gennaio 2022, n. 161.

CONCORSO A PUBBLICO IMPIEGO

CONCORSI PUBBLICI: SUI TITOLI DI RISERVA PER LE CATEGORIE PROTETTE SUSSISTE LA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-ter, 29 ottobre 2025, n. 18841 – Pres. Tricarico. Est. Battiloro

Concorso a pubblico impiego – Categorie protette – Titoli di riserva– Giurisdizione ordinaria – Sussistenza

Le controversie concernenti la valutazione dei titoli di riserva spettanti alle categorie protette devono essere devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, in quanto la relativa disciplina non lascia alla p.a. alcun criterio di discrezionalità in relazione alla posizione soggettiva dell'invalido, che si configura come diritto al posto riservato; e ciò senza che rilevi la circostanza per la quale tali controversie siano formalmente introdotte, dinanzi al giudice ordinario, tramite l'impugnazione della graduatoria dei vincitori. (1)

In motivazione la Sezione ha precisato che qualora il ricorrente, che abbia superato la prova scritta e che abbia indicato, nella domanda di partecipazione al concorso, il proprio status, si dolga dell'omesso riconoscimento del diritto all'assunzione di cui alla l. n. 68/1999, negatogli a valle dell'approvazione della graduatoria finale, pone una questione di merito in ordine all'effettiva possibilità di assumerlo che va necessariamente scrutinata dal giudice ordinario. Trattandosi, infatti, all'evidenza, di un diritto soggettivo riconosciuto dalla legge a quei lavoratori che rientrano nel novero degli attributari dello stesso, l'accertamento di quest'ultimo non può che essere richiesto al Giudice ordinario; tanto perché tale diritto sorge con l'assunzione e, quindi, in un momento successivo all'esaurimento della procedura concorsuale, rispetto e fino alla conclusione della quale esiste la giurisdizione del Giudice amministrativo, senza estendersi oltre la stessa.

(1) Conformi: Cass. 9 giugno 2021, n. 16086; Cassazione, SS.UU., sent. nn. 3409/2008, 12348/2007, 7507/2023; Consiglio di Stato, sez. V, 20 dicembre 2024, n. 10265.

Difformi: non si rinvencono specifici precedenti difformi.

CONCORSO DOCENTI: LEGITTIMA LA FORMAZIONE E PUBBLICAZIONE DELLA SOLA GRADUATORIA DEI VINCITORI

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-ter, 29 ottobre 2025, n. 18088 – Pres. Biancofiore. Est. Arcuri

Concorso a pubblico impiego – Graduatoria – Docenti Idonei – Mancata pubblicazione – Legittimità

La disposizione di cui all'articolo 59, comma 10 e 11, d.l. n. 73 del 2021, nella parte in cui prevede, con riguardo ai concorsi ordinari per il personale docente per la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria per i posti comuni e di sostegno banditi con frequenza annuale, la formazione e pubblicazione della sola graduatoria "nel limite dei posti messi a concorso" e dunque dei soli vincitori, non confligge con il diritto unionale e costituzionale, rinvenendone la ratio nelle ragioni di celerità e straordinarietà insite nei procedimenti PNRR. (1)

In motivazione il Collegio ha precisato che a disposizione l'articolo 59, comma 10, del D.L. n. 73/2021 è chiara nell'escludere la necessità di una graduatoria estesa agli idonei, così come di una graduatoria separata degli idonei, per cui non può ritenersi che gli atti impugnati siano affetti da violazione di legge. La mancata pubblicazione di una graduatoria di merito degli idonei non risulta di impedimento alla possibilità di uno scorrimento della graduatoria in favore della ricorrente; la disciplina concorsuale al momento riconosce la possibilità di una "integrazione della graduatoria" (art. 59, co. 10, d.l. n. 73/2021), a seguito di eventuali rinunce intervenute con i candidati che hanno raggiunto il punteggio minimo. La facoltà di scorrimento non è dunque impedita in fatto dalla mancata pubblicazione di un elenco degli idonei, né risulta che alla ricorrente sia stato impedito di conoscere, anche tramite apposita istanza di accesso agli atti, la propria posizione rispetto all'ultimo dei vincitori. Inoltre, appare inconferente il riferimento alla violazione del principio di continuità didattica o all'esigenza di evitare la precarietà professionale, posto che l'impostazione del concorso e il nuovo quadro di reclutamento dei docenti adottato in esecuzione di una precisa missione del PNRR sono volti proprio a ridurre il fenomeno degli insegnati precari, introducendo un sistema di qualificazione e di reclutamento su base annuale. Peraltro i partecipanti alla procedura, se non possono esigere la pubblicazione di una graduatoria di idonei in contrasto con una previsione legislativa, possono in ogni caso esercitare il loro diritto di accesso per verificare il loro punteggio e gli avvenuti scorrimenti della graduatoria in seguito a rinunce.

(1) Conformi: Consiglio di Stato, sentenza n. 2737/2025; TAR Lazio, III-bis, n. 15647/2024. Difformi: non si rinvergono specifici precedenti difformi.

SUL TITOLO DI RISERVA PER IL PERSONALE DIPENDENTE IN UNA PROCEDURA CONCORSUALE
Consiglio di Stato, sezione V, 28 ottobre 2025, n. 8336 – Pres. Caringella, Est. Caminiti

Concorso a pubblico impiego – Graduatoria – Titolo di riserva – Valutabilità – Condizioni

Il titolo di riserva per il personale dipendente dell'amministrazione banditrice del concorso, previsto per i concorsi pubblici all'art. 24 del d.lgs. n. 150 del 2009 e richiamato della lex specialis, è valutabile, sebbene non dichiarato in sede di domanda di partecipazione, se fin da allora posseduto nonché esibito, all'esito del superamento della relativa prova selettiva e prima della pubblicazione della graduatoria, nei termini a tal fine indicati dall'amministrazione. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 3 dicembre 2024, n. 9667; Corte cost., 9 ottobre 2025 n. 145 ha statuito che "In ogni caso, la partecipazione al concorso dei beneficiari della quota di riserva non è condizionata alla manifestazione di un'opzione. Il concorso pubblico si configura, infatti, come un unico procedimento, al quale i beneficiari accedono previa domanda ordinaria; essi partecipano alle prove previste in condizioni di parità con gli altri concorrenti, e del loro diritto alla riserva si tiene conto al momento della redazione della graduatoria finale dei vincitori, nel quale, se del caso, essi sono preferiti ai concorrenti esterni che hanno ottenuto un punteggio migliore".

SUL REQUISITO DELLA RESIDENZA NEL CONCORSO INDETTO DALLA SCUOLA ITALIANA DI MADRID PER L'ASSUNZIONE DI PERSONALE DOCENTE

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

Concorso a pubblico impiego – Graduatoria – Requisito di partecipazione – Residenza

Qualora il bando richieda la residenza, da almeno un anno, nel paese straniero in cui si trova la scuola, ed il candidato dichiara di avere la residenza nel paese in questione, è infondata la censura con cui ci si duole della mancanza del requisito in capo al candidato stesso; infatti, benché non si richiami espressamente la residenza di un anno, il possesso del titolo di residenza cui si fa riferimento nella dichiarazione predisposta dall'amministrazione non può che essere riferito a quello previsto dall'avviso, promanando detto modello di domanda dall'avviso medesimo, peraltro in conformità alla disciplina vigente di cui al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 64. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

CONCORSI PUBBLICI: TITOLI NON DICHIARATI E SOCCORSO ISTRUTTORIO

T.a.r. per il Lazio, sezione III-bis, 18 luglio 2025, n. 14230 – Pres. Tomassetti, Est. Caputi

Concorso a pubblico impiego – Titoli di riserva – Mancata indicazione nella domanda di partecipazione

È legittimo l'operato della commissione di concorso che non abbia valutato i titoli di riserva che, ancorché posseduti al momento della presentazione della domanda, non siano stati indicati nella domanda di partecipazione. (1)

In motivazione, la sezione ha richiamato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui il soccorso istruttorio previsto dall'art. 6, comma 1, lett. b) della l. 241/1990, con riferimento alle procedure comparative e di massa, caratterizzate dalla presenza di un numero ragguardevole di partecipanti, non può essere invocato quale parametro di legittimità dell'azione amministrativa tutte le volte in cui si configurino in capo al singolo obblighi di correttezza, specificati attraverso il richiamo alla clausola generale della buona fede, della solidarietà e dell'autoresponsabilità, che rinvergono il loro fondamento sostanziale negli artt. 2 e 97 Cost. e che impongono che il concorrente sia chiamato ad assolvere oneri minimi di cooperazione, quali il dovere di fornire informazioni non reticenti e complete, di compilare moduli, di presentare documenti.

(1) Conformi: non si rinvergono specifici precedenti conformi.

Difformi: cfr., con le peculiarità segnalate nella decisione: T.a.r. per il Lazio, sez. II, sentenza 10 giugno 2022, n. 7699; T.a.r. per la Campania, sez. IV, sentenza 3 agosto 2020, n. 3467; T.a.r. per la Sicilia, sez. II, sentenza 6 settembre 2007, n. 1985.

SULLA EQUIPARAZIONE TRA COLORO CHE HANNO PRESTATO SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE E SERVIZIO CIVILE NAZIONALE AI FINI DELLA RISERVA DEI POSTI NEI CONCORSI PUBBLICI
T.a.r. per il Lazio, sezione IV-ter, 18 giugno 2025, n. 12019 – Pres. Tricarico, Est. Gallo

Concorso a pubblico impiego – Riserva dei posti – Volontario del servizio civile nazionale – Volontario del servizio civile universale – Equiparazione

La disciplina del servizio civile universale, dettata dal decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, si muove, secondo quanto expressis verbis dichiarato dal legislatore, nell'ambito del sistema delineato dalla legge 6 marzo 2001, n. 64, rispetto al quale attua un intervento non novativo e sostitutivo, ma di revisione, razionalizzazione e riorganizzazione della relativa regolamentazione; pertanto, con riguardo ai rapporti fra servizio civile nazionale e servizio civile universale, deve ritenersi che una interpretazione dell'articolo 18, comma 4, del d.lgs n. 40 del 2017- nel testo previgente alle modifiche introdotte dal decreto legge 4 marzo 2025 n. 25 – che sia costituzionalmente orientata al rispetto del principio di uguaglianza formale di cui all'articolo 3 della Costituzione, non può che condurre a ritenere la riserva dei posti ivi prevista nei concorsi pubblici estensibile anche al primo, con la conseguenza che, anche con riguardo a concorsi banditi in data antecedente alla riforma del citato art. 18, la platea dei beneficiari della riserva di cui al comma 4 deve intendersi rivolta ai volontari di entrambi i servizi. (1)

In motivazione il Collegio precisa che con l'articolo 8 della legge delega n. 106 del 2016 è stato stabilito che il decreto legislativo delegato provvedesse alla sola "revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale", da porre in essere, peraltro, "tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 1 della legge 6 marzo 2001, n. 64" che ne individuava le finalità. Da ciò il collegio inferisce che il servizio civile universale, in linea di continuità rispetto al servizio civile nazionale, mutua da questo la disciplina, oggetto di mera revisione, le finalità, e finanche la durata, l'ambito di applicazione soggettivo ed i criteri e le modalità di accreditamento degli enti che, secondo il citato articolo 8, comma 1, lettera e), avviene anch'esso "tenendo conto di quanto previsto dall'articolo 3 della legge 6 marzo 2001, n. 64, nell'ottica della semplificazione e della trasparenza". Precisa altresì il collegio, quale ulteriore argomento fondante le conclusioni raggiunte, che il servizio civile nazionale istituito con la legge n. 64 del 2001, ha, sin dalla sua origine, diversamente dall'originario servizio civile, presentato una duplice natura: l'una obbligatoria, quale servizio alternativo alla leva riservato agli obiettori (avente ragion d'essere sino alla sospensione della stessa leva), e l'altra volontaria, per le donne (come la ricorrente) e gli inabili alla leva. In ragione di ciò e, pertanto, della circostanza che il requisito della volontarietà, proprio del servizio civile universale ed assente nel servizio civile istituito nel 1972, connotava già anche il servizio civile nazionale, non risultano sussistere, secondo quanto affermato nella decisione, significative differenze fra quest'ultimo e l'altrettanto volontario servizio civile universale che, ispirato alle medesime modalità e funzionale a raggiungere gli stessi obiettivi, ne rappresenta solo l'evoluzione normativa.

(1) Difformi: T.a.r. per il Lazio, sez. II-ter, 5 maggio 2025, nn. 8603, 8602, 8599; 30 aprile 2025, nn. 8471, 8470, 8469, 8412; 19 marzo 2025, nn. 5697 e 5696.

SULLA FALSITÀ DELLA DICHIARAZIONE CONTENUTA NEL CURRICULUM VITAE

Cons. Stato, sezione VII, 10 giugno 2025, n. 5020 – Pres. Nocelli. Est. Di Carlo

Concorso a pubblico impiego – Autodichiarazione – Curriculum vitae – Falsità – Rilevanza – Conseguenze – Decadenza

In una procedura selettiva, ricorre la fattispecie della non veritiera rappresentazione dei fatti autocertificati anche qualora i fatti siano dichiarati nel curriculum vitae e non già nella domanda di partecipazione alla procedura, qualora l'oggetto della dichiarazione non veritiera risulti essenziale ai fini della nomina, a prescindere dalla sua materiale collocazione all'interno del curriculum vitae ovvero della domanda di partecipazione alla procedura, con la conseguenza che va dichiarata la decadenza della partecipazione alla procedura, ai sensi dell'art. 75 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445. (1)

In motivazione il Consiglio di Stato con la presente sentenza riferita a un procedimento valutativo indetto ai sensi dell'art. 24, commi 5 e 6, della legge n. 240/2010, per un posto di Professore di ruolo di prima fascia, ha specificato che: (i) sul piano normativo, l'art. 46 d.P.R. 445 del 2000 non reca alcuna distinzione tra fatti dichiarati nel curriculum vitae e fatti dichiarati nella domanda di partecipazione, facendo generale e astratto riferimento alla autodichiarazione di fatti personalmente o professionalmente rilevanti; (ii) il bando di procedura aveva espressamente previsto che la domanda dovesse essere corredata, tra le altre cose, da una dichiarazione sostitutiva di certificazione e/o dell'atto di notorietà (Allegato "C"), ai sensi degli artt. 46 e 47 del d.P.R. 445 del 2000, attestante il possesso di tutti i titoli riportati nel curriculum vitae (datata, firmata e in formato PDF) e degli indicatori relativi alla propria produzione scientifica complessiva; (iii) l'oggetto della dichiarazione non veritiera risultava essenziale ai fini della nomina, a prescindere dalla sua materiale collocazione all'interno del curriculum vitae ovvero della domanda di partecipazione alla procedura, essendo l'autocertificazione dell'intero curriculum vitae richiesta dal bando come essenziale ai fini della valutazione e necessaria per l'adozione del provvedimento di proclamazione del vincitore e di nomina a professore. La sentenza ha altresì precisato che la ratio legis alla base delle previsioni recate dagli prefati artt. 46 e 75, del d.P.R. 445 del 2000 non è solo quella (mediata e successiva) di proteggere la funzione amministrativa dall'incorrere in errori sostanziali di valutazione, bensì quella (formale e anticipata) di mettere tutti i concorrenti su un piano di parità con riferimento alla responsabilità che gli stessi assumono con le proprie autodichiarazioni, confidando sulla correttezza ed esattezza di quanto reciprocamente dichiarato, sia nel curriculum vitae, sia nella domanda di partecipazione, nonché quella di porre l'amministrazione nelle condizioni di serenamente valutare i fatti, senza quindi essere indotta a destreggiarsi in defatiganti distinzioni e raffronti tra dati curriculari e dati contenuti nelle domande che, anche in buona fede,

potrebbero dare adito ad illegittimità e ingiustizie a vantaggio di taluno e a discapito di altri.

Concorso a pubblico impiego – Autodichiarazione – Falsità – Requisito partecipazione – Punteggio – Attribuzione – Rilevanza

In una procedura selettiva le false dichiarazioni conducono alla esclusione dalla procedura, non rappresentando dei falsi innocui rispetto all'ottenimento dei benefici derivanti dal concorso, sia quando il fatto rileva ai fini di comprovare il possesso del titolo di partecipazione, sia quando lo stesso concerne la fase della attribuzione di maggiore punteggio. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Consiglio di Stato, sez. VII, 8 giugno 2022, n. 4680.

ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE UN QUESITO SUL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NEL CONCORSO PER IL RECLUTAMENTO NELLE FORZE DI POLIZIA

T.a.r. per il Lazio, sezione I-quater, ordinanza 30 aprile 2025, n. 8482 – Pres. Ciliberti, Est. Aragno

Concorso a pubblico impiego – Polizia di Stato – Reclutamento – Principio di non discriminazione – Unione europea – Corte di giustizia dell'Unione europea – Tatuaggio – Divisa ordinaria – Candidata di sesso femminile

Va rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea il seguente quesito: «se il diritto dell'Unione europea e, in particolare, l'articolo 2, comma 1, lett. b), della direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, gli articoli 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il principio di non discriminazione in base al sesso, i principi enunciati in sede di interpretazione della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000 e il principio di proporzionalità ostino alla normativa nazionale contenuta nell'articolo 3, comma 7-quinquies, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 e nell'articolo 3, comma 2, e nella tabella 1, punto 2, lett. b), del decreto del Ministro dell'interno 30 giugno 2003, n. 198, come applicata dall'amministrazione della pubblica sicurezza e interpretata nel diritto vivente, che consente l'esclusione di una candidata di sesso femminile dal concorso in una forza di polizia per la presenza di un tatuaggio in zona non coperta dall'uniforme, allorché lo stesso sia visibile solo in caso di utilizzo della divisa ordinaria, prevista per i servizi di rappresentanza, nella versione che contempla l'uso della gonna e delle scarpe décolleté». (1)

In motivazione la sezione ha evidenziato un profilo di possibile disparità di trattamento tra i candidati di sesso maschile, che possono essere assunti anche se hanno tatuaggi sulle gambe e sui piedi (perché sempre coperti da pantaloni e scarpe), e candidate di sesso femminile, che non possono essere assunte se hanno tatuaggi sulle gambe e sui piedi (perché occasionalmente potrebbero essere chiamate ad indossare la gonna e le scarpe décolleté e

non autorizzate all'uso del pantalone) che potrebbe essere non sorretto da alcuna finalità oggettiva ed in contrasto con il principio di proporzionalità.

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

(1) Conformi: sull'orientamento proclive all'adozione di un criterio di valutazione della visibilità del tatuaggio che non penalizzi le donne per il solo fatto di avere parti del corpo tatuate esposte con l'uso della gonna e le scarpe décolleté, si vedano: T.a.r. per il Lazio, sez. I-quater, 7 febbraio 2020, n. 1700; 12 febbraio 2019, n. 1835.

Difformi: sull'orientamento secondo cui i tatuaggi su gambe, caviglie e polpacci (che sono, per le donne, le parti del corpo esposte in caso di utilizzo della gonna e le scarpe décolleté) possano essere legittimamente assunti a fondamento dell'esclusione delle candidate di sesso femminile dalla selezione concorsuale nelle forze di polizia, si vedano: Cons. Stato, sez. II, 3 novembre 2022, n. 9583; sez. IV, 8 giugno 2021, n. 4386; 2 marzo 2020, n. 1477.

REGOLA DELL'ANONIMATO NELLE PROVE PRATICHE CONCORSUALI

T.a.r. per le Marche, sezione II, 14 febbraio 2025, n. 100 – Pres. Ianigro, Est. De Mattia

Concorso a pubblico impiego – Regola dell'anonimato – Prova pratica – Distinzione – Elaborato scritto – Estensione

La regola dell'anonimato, sancita dall'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487 in relazione alle sole prove scritte dei concorsi pubblici, va estesa anche alle prove pratiche, laddove consistano nella redazione di un elaborato scritto volto all'accertamento delle capacità tecnico - applicative dei candidati, salvi i casi in cui, per le sue concrete caratteristiche e modalità di svolgimento, la prova pratica sia de facto insuscettibile di anonimizzazione e, cioè, allorquando lo svolgimento della prova pratica, per le sue modalità, implichi un contatto diretto e immediato tra il candidato e la commissione, in modo che quest'ultima possa accertare la tecnica di intervento attraverso visione diretta, contatto che rende inevitabile la previa identificazione dell'esaminando. (1)

L'art. 14 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 è stato abrogato dall'art. 2, comma 1, lett. a), del d.P.R. 16 giugno 2023, n. 82 che prevede la redazione di elaborati in modalità digitale (art. 1, comma 1, lettera n). Secondo il T.a.r. per il Lazio, sez. II bis, 13 febbraio 2024, n. 2948, l'uso della tradizionale forma di redazione degli elaborati mediante supporto cartaceo non è illegittima, ma non gode più di quella presunzione di imparzialità e di efficacia che era immanente nella previsione regolamentare originale di cui all'art. 13, comma 2, del d.P.R. n. 487 del 1994. Inoltre, il T.a.r. per il Lazio ha sostenuto che, rispetto all'uso nelle prove scritte di supporti informatici, la redazione degli elaborati su carta dovrà essere disciplinata specificatamente dall'ente che dovrà indicare nel bando di concorso le prescrizioni volte ad assicurare in concreto l'anonimato dell'elaborato durante la sua correzione.

Concorso a pubblico impiego – Regola dell'anonimato – Prova pratica – Distinzione – Elaborato scritto – Estensione – Apposizione dei nominativi sull'elaborato – Illegittimità

È illegittima la procedura concorsuale che, in contrasto con la regola dell'anonimato, consenta ai concorrenti, in sede di prova pratica espletata attraverso la redazione di un testo scritto, di apporre il proprio nominativo direttamente sui fogli contenenti l'elaborato, a ciò ostando i principi di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa discendenti dall'articolo 97 della Costituzione.
(2)

In applicazione del principio, la sezione ha accolto il ricorso proposto da alcuni candidati ed ha annullato il concorso per il reclutamento di personale docente della scuola secondaria di primo e secondo grado, disponendo la rinnovazione della prova pratica della procedura ed il rifacimento della graduatoria a partire dall'anno scolastico successivo a quello in corso, tenuto conto della immissione in ruolo dei vincitori del concorso e dell'esigenza di consentire la prosecuzione delle attività didattiche.

Concorso a pubblico impiego – Prova pratica – Prova teorica – Differenza

La prova pratica prevista nell'ambito di un concorso pubblico si contrappone a quella teorica in quanto è finalizzata a valutare non il grado di conoscenza astratta dei principi di una determinata disciplina, bensì la capacità di assumere in concreto comportamenti necessari in un determinato contesto, capacità che essere verificata anche attraverso una prova scritta, di per sé non incompatibile con il carattere della praticità, atteso che il discrimine tra teoria e pratica è dato dal contenuto delle domande formulate e delle risposte richieste. (3)

(1) Conformi: T.a.r. per la Sardegna, sez. I, 20 marzo 2023, n. 200; T.a.r. per la Valle D'Aosta, 17 febbraio 2023, n. 10; Cons. Stato, Sez. III, 22 maggio 2019, n. 3323; T.a.r. per la Lombardia, sez. III, 4 febbraio 2019, n. 244.

Difformi: T.a.r. per la Puglia, sez. I, 2 maggio 2017, n. 436; Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2007, n. 1285 secondo cui una considerazione della regola dell'anonimato che accentui la sua portata generale ed inderogabile in tutti i casi in cui la prova pratica contenga un qualsiasi elemento scritto, contribuirebbe ad assimilare indebitamente la prova pratica a quella scritta, con il risultato di rendere inutile lo svolgimento di tale prova.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: Cass. civ., sez. lav., 4 marzo 2024, n. 5653; Cons. Stato, sez. III, 14 gennaio 2019, n. 344.

CONFISCA E CUSTODIA GIUDIZIALE

SULLA CONFISCA DI ANIMALI PERICOLOSI

Consiglio di Stato, sezione VI, 20 maggio 2025, n. 4306 – Pres. De Felice, Est. Vitale

Confisca e custodia giudiziale – Animali pericolosi – Provincia autonoma di Bolzano

L'art. 11, comma 2, della legge provinciale Bolzano, n. 9 del 2000 non presuppone, ai fini della confisca, una previa dichiarazione di pericolosità dell'animale, essendo sufficiente l'accertamento che l'animale sia detenuto in condizioni tali da non garantire la pubblica sicurezza. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

CONFLITTO DI INTERESSI

SULLA COMPATIBILITÀ TRA LA PROFESSIONE DI AGENTE IMMOBILIARE E QUELLA DI AMMINISTRATORE DI CONDOMINIO

Consiglio di Stato, sezione VI, 7 marzo 2025, n. 1925 – Pres. Montedoro, Est. Lamberti

Conflitto di interessi – Professione di agente immobiliare – Professione di amministratore di condominio – Compatibilità – Verifica in concreto

L'esercizio contestuale della professione di agente immobiliare e quella di amministratore di condominio non sono a priori incompatibili. (1)

Si segnala, per la parte d'interesse, la sentenza della Corte giust. UE, sez. I, 4 ottobre 2024, C-242/23 (oggetto della News UM n. 102 del 5 novembre 2024) secondo cui "l'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che prevede, in via generale, un'incompatibilità tra l'attività di mediazione immobiliare e quella di amministratore di condomini, esercitate congiuntamente".

CONTRATTI PUBBLICI E OBBLIGAZIONI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

SUI REQUISITI DI QUALIFICAZIONE IN MATERIA DI APPALTI DI SERVIZI E FORNITURE IN RELAZIONE ALLA PARTECIPAZIONE DEI RAGGRUPPAMENTI TEMPORANEI DI IMPRESE

Consiglio di Stato, sezione V, 5 dicembre 2025, n. 9599 – Pres. Caringella, Est. Picardi

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Gara – Appalti servizi e forniture – Raggruppamenti temporanei di imprese – Qualificazione

Il nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36) - nel prevedere, all'art. 68, comma 11, la necessità che il partecipante al raggruppamento temporaneo di imprese, designato come esecutore, sia in possesso dei requisiti prescritti per la prestazione che lo stesso si è impegnato a realizzare e nel rinviare all'allegato II.12 - non estende la regola di corrispondenza tra requisiti di

qualificazione e rispettiva quota di partecipazione al raggruppamento, prevista per gli appalti di lavori, anche agli appalti di servizi e forniture. Alla stregua dell'interpretazione sistematica dei commi 2, 4 e 11 dell'art. 68, per gli appalti di servizi e forniture, la regola generale suppletiva è quella del possesso del requisito di capacità tecnica in capo al soggetto collettivo nel suo insieme (esattamente come nel passato), salva specifica previsione della legge di gara che, alla luce della peculiarità della prestazione, imponga il possesso pro quota o pro parte, da parte dei singoli raggruppati esecutori.
(1)

In motivazione la sezione ha osservato che il citato comma 11 rinvia all'allegato II.12, il cui art. 30 corrisponde agli allegati al precedente d.P.R. n. 207 del 2010, ponendo il principio della necessaria corrispondenza tra qualificazione e prestazione di pertinenza, limitatamente ai lavori e non ai servizi o alle forniture, esattamente come in passato. Ha quindi ripercorso l'evoluzione legislativa e giurisprudenziale ricordando che, in riferimento al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163. Cons. Stato, Ad. plen., 28 aprile 2014 n. 27, in base ad una interpretazione letterale, sistematica e teleologica, ha affermato il principio secondo cui, ai sensi dell'art. 37, commi 4 e 13, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2-bis, lett. a), d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 135, negli appalti di servizi da affidarsi a raggruppamenti temporanei di imprese non vigeva ex lege il principio di necessaria corrispondenza tra la qualificazione di ciascuna impresa e la quota della prestazione di rispettiva pertinenza, essendo la relativa disciplina rimessa alle disposizioni della lex specialis della gara e che il testo originario dell'art. 37, comma 13, stabiliva che "i concorrenti riuniti in raggruppamento temporaneo devono eseguire le prestazioni nella percentuale corrispondente alla quota di partecipazione al raggruppamento", mentre, con le modifiche apportate nel 2012, si era circoscritta tale regola ai soli appalti di lavori. Per contro, in relazione all'appalto dei lavori, Cons. Stato, Ad. plen., 27 marzo 2019, n. 6 (News US n. 39 del 9 aprile 2019), ha affermato che, in applicazione dell'art. 92, comma 2, del d.P.R. n. 207 del 2010, in una fattispecie in cui la regola della necessaria corrispondenza tra i requisiti di esecuzione e la quota di esecuzione era posta anche dalla lex specialis di gara, che la mancanza del requisito di qualificazione in misura corrispondente alla quota dei lavori, cui si era impegnata una delle imprese costituenti il raggruppamento temporaneo in sede di presentazione dell'offerta, è causa di esclusione dell'intero raggruppamento, anche se lo scostamento sia minimo ed anche nel caso in cui il raggruppamento nel suo insieme (ovvero un'altra delle imprese del medesimo) sia in possesso del requisito di qualificazione sufficiente all'esecuzione dell'intera quota di lavori. Ha infine ricordato che la Corte di giustizia UE, sez. IV, 28 aprile 2022, C-642/20 (oggetto della News US n. 43 del 2022), ha ritenuto ostativa alla corretta applicazione della direttiva appalti n. 2014/24/UE, l'art. 83, comma 8, d. lgs. n. 50 del 2016, il quale impone all'impresa mandataria del RTI di eseguire le prestazioni "in misura maggioritaria" rispetto a tutti i membri del raggruppamento, vale a dire di eseguire la maggior parte dell'insieme delle prestazioni contemplate dall'appalto, evidenziando che la disciplina italiana contravviene alla finalità perseguita dalla normativa UE di aprire gli appalti pubblici alla concorrenza più ampia possibile e di facilitare l'accesso delle piccole e medie imprese.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Bando (disciplinare, lettera di invito, alternativi) – Raggruppamenti temporanei di imprese – Requisiti di partecipazione

L'art. 68, comma 11, decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, ha natura derogabile, come evincibile dal precedente comma 4, lett. b, secondo il quale le stazioni appaltanti possono specificare nei documenti di gara le modalità con cui i raggruppamenti di operatori economici ottemperano ai requisiti in materia di capacità economica e finanziaria o di capacità tecniche e professionali, purché ciò sia proporzionato e giustificato da motivazioni obiettive; pertanto, la lex specialis (se proporzionata e giustificata da motivazioni obiettive) prevale sulla norma generale. (2)

In motivazione la sezione ha osservato che la natura derogabile dell'art. 68, comma 11, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 non solo risulta coerente con il precedente comma 4, lett. b, e, quindi, con il criterio di interpretazione sistematica, ma è imposta dall'art. 63, par. 2, della direttiva UE n. 2014/24, che consente alle sole amministrazioni aggiudicatrici di esigere che taluni compiti essenziali siano direttamente svolti da un partecipante al raggruppamento (e, quindi, anche da quello che ha i corrispondenti requisiti di partecipazione), sicché la stazione appaltante deve avere la possibilità di derogare ad una diversa regola generale posta dal legislatore, che necessariamente assume valore meramente suppletivo rispetto alla lex specialis di gara.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA SANABILITÀ DELLA MANCATA DICHIARAZIONE DI SUBAPPALTO NECESSARIO, MEDIANTE IL SOCCORSO ISTRUTTORIO

T.a.r per la Campania, Salerno, sezione II, 27 novembre 2025, n. 1952 – Pres. Durante, Est. Marena

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Subappalto – Difetto di qualifica del concorrente

Nel subappalto classico o facoltativo, l'affidamento a terzi di una parte delle prestazioni oggetto dell'appalto è frutto di una libera scelta imprenditoriale, essendo il concorrente già in possesso di tutti i requisiti di partecipazione. Il subappalto si configura, invece, come “necessario”, allorché l'affidamento in subappalto (ad un soggetto in possesso delle pertinenti qualificazioni) dell'esecuzione delle lavorazioni riconducibili alle categorie scorporabili a qualificazione obbligatoria sia imposto dal difetto di qualifica del concorrente ad eseguire tali tipo di prestazioni. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Subappalto – Difetto di qualifica del concorrente – Avvalimento

Il subappalto necessario è connotato dalla necessaria combinazione delle regole di gara con le regole esecutive. La possibilità di partecipazione alla gara si fonda, infatti, sull'utilizzo di due fattispecie, quella dell'avvalimento e quella del subappalto, afferenti rispettivamente a fasi diverse della disciplina delle commesse pubbliche, ovvero della gara e dell'esecuzione del contratto, consentendo, perciò solo, l'utilizzo anticipato dell'istituto esecutivo del subappalto a fini qualificatori. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Subappalto – Dichiarazione espressa

Nel caso in cui il concorrente intenda ricorrere al subappalto nelle categorie scorporabili a base di gara per sopperire a un difetto di qualificazione, nella dichiarazione di subappalto dovrà espressamente manifestare la volontà di avvalersi di subappalto necessario, cioè di subappaltare i lavori della categoria perché privo di corrispondente qualificazione. (3)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Subappalto – Dichiarazione espressa – Mancanza – Soccorso istruttorio

La mancata dichiarazione di subappalto necessario non può essere sanata con il meccanismo del soccorso istruttorio. (4)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Subappalto necessario – Sottoscrizione degli elaborati tecnici – Soggetto qualificato e abilitato – Conformità

L'onere formale della sottoscrizione da parte di un tecnico abilitato ha lo scopo di fornire alla stazione appaltante garanzie di attendibilità, fattibilità e funzionalità delle prestazioni migliorative proposte. Tale requisito documentale non può essere considerato assorbito o reso superfluo dalla sottoscrizione dell'offerta tecnica da parte del concorrente, poiché i due adempimenti hanno finalità distinte e non sovrapponibili. Mentre la sottoscrizione dell'offerta da parte del concorrente manifesta l'impegno assunto in relazione agli obblighi derivanti da essa, la sottoscrizione degli elaborati tecnici da parte di un soggetto qualificato e abilitato attesta la conformità dei contenuti migliorativi dell'offerta alle norme tecniche pertinenti. (5)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Subappalto – Soluzioni migliorative – Varianti

Le soluzioni migliorative si differenziano dalle varianti perché le prime possono liberamente esplicitarsi in tutti gli aspetti tecnici lasciati aperti a diverse soluzioni sulla base del progetto posto a base di gara ed oggetto di valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico, rimanendo comunque preclusa la modificabilità delle caratteristiche progettuali già stabilite dall'amministrazione; mentre le seconde si sostanziano in modifiche del progetto dal punto di vista tipologico, strutturale e funzionale, per la cui ammissibilità è necessaria una previa manifestazione di volontà della stazione appaltante, mediante preventiva autorizzazione contenuta nel bando di gara. (6)

(1) Conformi: T.a.r per il Lazio, sez. IV, 12.10.2023, n.15165.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 23 febbraio 2024, n.1793, 2 gennaio 2024 n. 26, 21 marzo 2023 n. 2873.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 13 agosto 2020, n. 5030.

(4) Conformi: T.a.r. per la Puglia, sez. I, n. 642 del 6 maggio 2025; Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2024, n. 4724; sez. V, 28 marzo 2023, n. 3180; T.a.r. per la Calabria, sez. I, 21 dicembre 2023, n. 1661; Cons. Stato, sez. V, 31 marzo 2022, n. 2365; sez. V, 29 dicembre 2022, n. 11596; sez. V, 13 agosto 2020, n. 5030; T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. I, 20.2.2019, n.304. Difformi: T.a.r. per la Liguria, sez. I, n. 850 del 9 dicembre 2024; Cons. Stato, sez. V, 14 giugno 2024, n. 5351, secondo le quali, alla luce dell'interpretazione finalisticamente orientata al risultato, il concorrente può porre rimedio alla carenza dichiarativa mediante chiarimenti nella fase di soccorso istruttorio.

(5) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. II, 22 gennaio 2024, n. 304; Cons. Stato, sez. III, n. 4589 del 2023.

(6) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. I, 20.01.2025, n. 506; Cons. Stato, sez. V, 18 febbraio 2019, n. 1097; 15 gennaio 2019, n. 374; 18 marzo 2019, n. 1749; Cons. Stato, sez. VI, 19 giugno 2017, n. 2969; sez. III, 19 dicembre 2017, n. 5967; sez. V, 20 febbraio 2014, n. 819; sez. V, 24 ottobre 2013, n. 5160.

SULLA NON NECESSITÀ DI ACCREDITAMENTO PER IL RILASCIO DELLA CERTIFICAZIONE SA 8000
Consiglio di Stato, sezione V, 25 novembre 2025, n. 9227 – Pres. Fantini, Est. Quadri

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Gara – Punteggio premiale – Certificazione di qualità

È legittima l'attribuzione del punteggio premiale previsto dalla lex specialis di gara relativamente al possesso della certificazione SA 8000, senza necessità di accreditamento del soggetto che rilascia tale certificazione, non essendovi alcun organismo di valutazione, riconosciuto a livello europeo - o nazionale, autorizzato all'accREDITAMENTO; infatti la SA 8000 è una disciplina a carattere privatistico, pubblicata dall'istituto di ricerca americano SAI, che non rientra nel sistema di accREDITAMENTO richiamato nel regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008. (1)

In motivazione la sezione, dopo avere evidenziato che la lex specialis di gara non era stata oggetto di impugnativa, ha precisato che, nella fattispecie in questione, la certificazione SA 8000 era stata rilasciata all'aggiudicataria da una società che, pur non essendo accreditata da SAI, era legittimata a rilasciare valide ed efficaci certificazioni SA 8000, mediante

l'attestazione della conformità del sistema di gestione della società alla norma SA 8000:2014, che a livello mondiale rappresenta lo standard più avanzato di responsabilità sociale delle imprese.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 8 maggio 2020, n. 2902 resa con riferimento alle previsioni dell'art. 82 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, comunque riproposte nell'allegato II.8 al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, che ha chiarito che la certificazione SA 8000:2014 è diversa dalle certificazioni di qualità disciplinate dall'art. 82 del d.lgs. n. 50 del 2016 e dal regolamento CE n. 765/2008 e che pure rispetto a SAI, i relativi "accertamenti finalizzati al rilascio della certificazione SA 8000 sono privi di valore di prova legale in mancanza di un sistema pubblicistico di attestazione".

SULLA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DELL'OPERATORE ECONOMICO NON PARTECIPANTE ALLA GARA

T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione I, 21 novembre 2025, n. 1061 – Pres. Gabbricci, Est. Siccardi

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di forniture – Termine decadenziale – Operatività

Il termine decadenziale di trenta giorni, valevole per le procedure di affidamento e di concessione disciplinate dal codice dei contratti pubblici di cui all'art. 120, comma 2, c.p.a., trova applicazione anche nel caso di impugnazione del diniego di un'istanza di riapertura dei termini per la presentazione dell'offerta, trattandosi di una richiesta funzionale alla partecipazione ad una procedura disciplinata dal d.Lgs. 36/2023. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di forniture – Operatore non partecipante alla gara – Legittimazione ad agire – Insussistenza

*L'operatore economico del settore che non abbia effettivamente preso parte alla gara non è legittimato a contestarne gli esiti, difettando in suo capo una posizione giuridica differenziata dal *quisque de populo*, che è concetto distinto ed autonomo dall'interesse strumentale alla riedizione della gara stessa. Né la legittimazione può ricavarsi dall'affermata volontà di partecipare unitamente al gestore uscente, sia per carenza di prova di tale volontà, sia perché la titolarità di una posizione differenziata e qualificata non può discendere dall'essere stata la precedente affidataria del servizio, estinguendosi tale posizione con la scadenza del relativo contratto, cui esclusivamente accede e che non si perpetua anche in futuro come qualità immanente al soggetto. (2)*

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di forniture – Operatore non partecipante alla gara – Legittimazione ad agire – Insussistenza

Colui che non ha preso parte alla gara non può vantare alcun interesse concreto, diretto ed attuale ad accedere alla documentazione amministrativa, tecnica ed economica prodotta in gara dalla

aggiudicataria, non potendone ricavare alcuna utilità, difettando altresì una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso. L'ostensione concessa ad un non concorrente potrebbe incrinare il rapporto fiduciario riposto nell'amministrazione ed esorbiterebbe dal rischio assunto con la partecipazione, in posizione di parità con gli altri operatori economici, in vista dell'obiettivo dell'aggiudicazione. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, n. 3979 del 2.5.2024.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, n. 6325 del 9.11.2018.

(3) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen. n. 4 del 26 aprile 2018 (oggetto della News US n. 99 del 2018).

SULL'ONERE DI IMPUGNAZIONE DELL'AGGIUDICAZIONE E DELLA DELIBERA DI INDIVIDUAZIONE DEL PROMOTORE E SUL PERIMETRO DELL'ART. 105 C.P.A.

Consiglio di Stato, sezione V, 14 novembre 2025, n. 8928 – Pres. Caringella, Est. Barreca

Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Bando (disciplinare, lettera di invito, alternativi) – Impugnazione – Effetti

Non sussiste l'onere di impugnazione, a pena di improcedibilità, dell'aggiudicazione definitiva, allorché la parte impugni la lex specialis di gara, contestando vizi di sistema e non singoli atti prodromici rispetto all'aggiudicazione, avendo il vizio denunciato effetto caducante e non semplicemente viziante della procedura di gara. (1)

Concessioni amministrative – Concessioni di beni e servizi – Finanza di progetto – Individuazione promotore – Atto – Impugnazione – Onere

L'art. 193, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, prevede l'adozione di un "provvedimento espresso" che "conclude la procedura di valutazione", la pubblicazione da parte dell'ente "sul proprio sito istituzionale" e la "comunicazione ai soggetti interessati; pertanto sussiste l'onere di immediata impugnazione dell'atto di approvazione della fattibilità del progetto e di individuazione del promotore, che chiude la prima fase della procedura, non potendo le censure avverso tale atto farsi valere con l'impugnazione degli atti successivi, di indizione della gara. (2)

La sentenza, in motivazione, dopo avere rilevato la novità della disciplina recata dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, rispetto a quanto previsto dall'art. 183, comma 15, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 - che (anche dopo le modifiche successive, da ultimo quelle apportate decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120) si limitava a prevedere che il progetto di fattibilità fosse "posto in approvazione con le modalità previste per l'approvazione di progetti" - evidenzia che l'onere di immediata impugnazione sussiste sia a carico di coloro che abbiano partecipato alla prima fase della procedura, sia a carico di coloro che non vi abbiano

partecipato, contestando in radice le modalità di affidamento dei servizi mediante la procedura della finanza di progetto.(nella specie si trattava dei "Servizi di ripristino delle condizioni di sicurezza e viabilità stradale mediante pulitura, reintegro delle matrici ambientali ed eventuale manutenzione straordinaria della sede stradale e delle sue pertinenze interessate da incidenti, e rimozione trasporto e consegna ad un centro di raccolta di veicoli abbandonati").

Unione europea – Rinvio pregiudiziale – Presupposti

Non è rilevante la questione pregiudiziale, ex art. 267 TFUE, di compatibilità dell'art. 193 del d.lgs. n. 36 del 2023 - che attribuisce al promotore una posizione privilegiata nell'aggiudicazione - con gli artt. 49 e 56 del TFUE e con i principi di pubblicità e di trasparenza e di non discriminazione, laddove la procedura di concessione in contestazione sia al di sotto della soglia di rilevanza europea, senza che sia stato dimostrato l'interesse transfrontaliero certo, che potrebbe rilevare ai fini dell'applicazione del Trattato, e laddove il ricorrente non abbia tempestivamente impugnato la scelta del promotore. (3)

La sentenza, nel precisare che il contrasto con il diritto europeo è configurabile come ipotesi di annullabilità e non di nullità dell'atto, con conseguente onere di impugnazione, ha fatto applicazione, in punto di non rilevanza della questione, dei c.d. criteri Cilfit di esonero dall'obbligo del rinvio pregiudiziale, come ribaditi da Corte di giustizia UE, grande sezione, 6 ottobre 2021, C-561/19, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi.

Giustizia amministrativa – Appello – Sentenza in rito – Sindacato

La sentenza in rito del primo giudice, fondata su una motivazione non apparente, né meramente assertiva, è sindacabile dal giudice d'appello, non ricorrendo un'ipotesi di rimessione ex art. 105, comma 1 c.p.a.. (4)

Giustizia amministrativa – Appello – Rimessione al primo giudice

Non sussiste la nullità della sentenza del primo giudice - con conseguente rimessione, ex art. 105 comma 1 c.p.a. - che dichiarare motivatamente l'inammissibilità del ricorso per difetto di una condizione dell'azione, rinviando sul punto, per relationem, a quanto dedotto dalle controparti. (5)

La sentenza ha fatto applicazione dei principi di cui alla sentenza dell'Adunanza plenaria n. 16 del 2024 laddove ha precisato che "La sentenza che nega la sussistenza della legittimazione o dell'interesse al ricorso – e dunque ravvisa l'assenza di una posizione giuridica tutelabile, malgrado vi sia stata l'impugnazione di un provvedimento autoritativo incontestabilmente devoluta alla giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo - deve basarsi su una motivazione adeguata, ragionevole e coerente con i principi processuali, che tenga conto dei fatti di causa e delle censure dedotte in relazione alla lesione prospettata, e deve consentire di far comprendere in modo chiaro in fatto e in diritto l'effettiva sussistenza della ragione giuridica, posta a base della declaratoria di inammissibilità"

(punto 11.8), evidenziando che la motivazione della sentenza si compone, non solo della considerazione delle deduzioni della parte ricorrente, ma anche di quella delle eccezioni della parte resistente e della controinteressata.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 13 febbraio 2017, n. 617.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2025, n. 7480 (resa dopo la sentenza Cons. Stato, Ad. plen., 20 novembre 2024, n. 16) secondo cui “In caso di erroneità della declaratoria di inammissibilità del ricorso, non vi è ragione di rimettere la causa al giudice di primo grado ai sensi dell’articolo 105 c.p.a. qualora non sussista un errore ricavabile da una motivazione apparente o riferibile a circostanze non pertinenti, tale quindi da denotare con ogni evidenza una conoscenza approssimativa o molto lacunosa dei fatti di causa. Viceversa, in caso di riforma, per trattenere e decidere il merito, occorre che la decisione stessa, per quanto viziata in punto di diritto, costituisca una base valida in fatto”. Si veda altresì Cons. Stato, Ad. plen., 15 luglio 2025, n. 10 (oggetto della News UM n. 69 del 4 agosto 2025); 20 novembre 2024, n. 16 (oggetto della News UM n. 118 del 17 dicembre 2024); 30 luglio 2018, n. 10 (oggetto della News US n. 49 del 2018, nonché in Foro it., 2018, III, 545) e n. 11 (oggetto della News US n. 48 del 2018), sez. IV, 21 luglio 2025, n. 6431.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA RINEGOZIAZIONE DI UN RAPPORTO CONCESSIONARIO SCADUTO IN REGIME DI PROSECUZIONE EX LEGE

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

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Esecuzione – Sopravvenienze – Rinegoziazione – Buona fede

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). (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Esecuzione – Sopravvenienze – Rinegoziazione – Buona fede

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 verificano 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. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Esecuzione – Sopravvenienze – Rinegoziazione – Buona fede

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. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, n. 7478 del 2021.

(2) Conformi: Corte cost., n. 248 del 2013 e n. 77 del 2014.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

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

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Finanza di progetto – Promotore – Posizione di vantaggio

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. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Finanza di progetto – Potere di ritiro

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 del 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. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Finanza di progetto – Promotore – Affidamento

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-quinquies e 21-novies della l. n. 241 del 1990. (3)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Finanza di progetto – Clausole del bando di gara – Stretta interpretazione – Significato letterale

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. (4)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Finanza di progetto – Responsabilità precontrattuale – Buona fede

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. (5)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Finanza di progetto – Indennizzo – Ristoro delle spese

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 del 1990. (6)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 9 ottobre 2023, n. 8766.

(2) Conformi: T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. II, 30 ottobre 2025, n. 1762; Cons. Stato, sez. VII, 19 dicembre 2024, n. 10220; sez. III, 31 marzo 2021, n. 2707; sez. V, 20 agosto 2013, n. 4183; sez. VII, 19 dicembre 2024, n. 10220; sez. V, 20 aprile 2012, n. 2338.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 12 agosto 2021, n. 5870; sez. II, 12 novembre 2020, n. 6945; Ad. plen., 4 maggio 2018, n. 5 (oggetto della News n. 95 del 2018).

(6) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, sez. I, 11 luglio 2024, n. 2202.

NON È IMPUGNABILE, PER CARENZA DI LESIVITÀ DIRETTA, IL PROGRAMMA TRIENNALE DEI LAVORI PUBBLICI NEPPURE CON RIFERIMENTO ALLE PROCEDURE DI PROJECT FINANCING

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezioni riunite, parere 3 novembre 2025, n. 253 – Pres. Carlotti, Est. La Greca

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Programma triennale dei lavori pubblici – Natura programmatica – Lesività – Esclusione

Il programma triennale dei lavori pubblici è uno strumento avente una precipua connotazione finanziaria e natura programmatica e, per il suo contenuto e le sue finalità, è normalmente inidoneo a incidere direttamente sulla posizione giuridica soggettiva dei singoli, a meno che non contenga specifiche previsioni immediatamente lesive. (1)

In motivazione, il C.g.a. ha ritenuto inammissibile la domanda di annullamento proposta nei confronti del programma triennale di un ente locale, per carenza di lesività del medesimo.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Programma triennale dei lavori pubblici – Project Financing – Lesività – Esclusione

La natura programmatica del programma triennale dei lavori pubblici non muta in riferimento alle specifiche procedure di project financing e, nelle fasi successive, qualora intervenga una dichiarazione di pubblico interesse del progetto presentato dal promotore, non sussiste per l'amministrazione alcun obbligo di dar corso alla procedura di gara per l'affidamento della concessione. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 7 settembre 2022, n. 7801.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA PROVENIENZA DELLE OFFERTE DA UN UNICO CENTRO DECISIONALE E SULLA COMPENSAZIONE DELLE SPESE DI LITE

Consiglio di Stato, sezione V, 30 ottobre 2025, n. 8413 – Pres. Caringella, Est. Rovelli

Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Gara – Esclusione – Unico centro decisionale – Organi di vertice

È legittima l'esclusione dalla gara, ai sensi dell'art. 95, comma 1, lettera d, del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36), del consorzio stabile e di una sua impresa consorziata, che partecipi in via autonoma, nell'ipotesi in cui il presidente del consiglio di amministrazione del primo sia anche amministratore della seconda, dovendo considerarsi le offerte come provenienti da un unico centro decisionale. (1)

Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Gara – Esclusione – Unico centro decisionale – Prova

Sebbene incomba sulla stazione appaltante che disponga l'esclusione ai sensi dell'art. 95 comma 1 lett. d) del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36) l'accertamento della sussistenza di un unico centro decisionale d'imputazione delle offerte, sulla base di indici presuntivi concreti, non è richiesta anche la prova che il collegamento fra i concorrenti sia poi pervenuto a risultati effettivi in relazione ai contenuti delle offerte e all'artificiale condizionamento degli esiti della gara. (2)

Giustizia amministrativa – Spese giudiziali – Compensazione

Le spese di lite possono essere compensate nell'ipotesi di difficoltà di accertamento della vicenda fattuale controversa, idonea ad incidere sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 10 maggio 2017, n. 2173 secondo cui la comunanza dell'organo di vertice fra due imprese partecipanti alla procedura selettiva costituisce elemento che, per la sua consistenza e gravità, può considerarsi idoneo e sufficiente, anche di per sé solo, a denunciare l'esistenza di una relazione di fatto tra i concorrenti interessati

tale da far ritenere che le rispettive offerte possano provenire da un unico centro decisionale.

(2) Conformi: C.g.a., sez. giur., 15 gennaio 2025, n. 24; Cons. Stato, sez. V, 25 settembre 2024, n. 7799 e 17 settembre 2024, n. 7607, secondo cui nel percorso presuntivo che conduce a ricavare un fatto ignoto da circostanze note ai sensi dell'art. 2727 cod. civ., il fatto che occorre desumere dagli indici presuntivi è infatti la sussistenza dell'unicità del centro decisionale cui siano riconducibili le offerte, tale da integrare ex se la fattispecie di pericolo astratto giuridicamente rilevante, non già il contenuto effettivamente coordinato di queste, né le conseguenze anticoncorrenziali concretamente derivatene; Cons. Stato, sez. III, 10 maggio 2017, n. 2173; sez. V, 16 febbraio 2017, n. 496; sez. III, 23 dicembre 2014, n. 6379; sez. V, 18 luglio 2012, n. 4189.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 780; Cass. civ., sez. un., 30 luglio 2008, n. 20598.

GIUDIZIO DI EQUIVALENZA TRA IL CCNL PROPOSTO DAL CONCORRENTE E QUELLO INDICATO NEGLI ATTI DI GARA

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

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Lavoro (contratto collettivo di) – Equivalenza

Le imprese che partecipano ad una gara per un appalto pubblico ovvero per la concessione di un pubblico servizio non possono utilizzare come fattore competitivo il trattamento economico e normativo destinato ai lavoratori che deve essere complessivamente equivalente al minimo previsto dal contratto collettivo di lavoro individuato dalla stazione appaltante e che, pertanto, rappresenta un limite inderogabile nell'elaborazione delle strategie competitive. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Lavoro (contratto collettivo di) – Giudizio di equivalenza

Il giudizio di equivalenza previsto dall'articolo 11, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 ha ad oggetto il raffronto tra il regime economico e normativo previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale proposto dall'operatore e quello indicato dalla stazione appaltante negli atti di gara, onde verificarne, pur nelle loro differenze, la loro sostanziale assimilabilità, secondo una ratio tesa ad evitare che la scelta, da parte dell'operatore economico, di uno strumento contrattuale diverso da quello indicato dalla parte pubblica possa tradursi in un pregiudizio per il personale impiegato nella commessa pubblica. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Lavoro (contratto collettivo di) – Offerte anomale – Rinvio

All'attività di verifica della dichiarazione di equivalenza delle tutele previste nel contratto collettivo

nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto si applicano i principi che la giurisprudenza amministrativa ha formulato con riferimento all'attività di verifica di anomalia dell'offerta. (3)

(1) Conformi: T.a.r. per la Toscana, sez. IV, 6 ottobre 2025, n. 1584.

(2) Conformi: T.a.r. per la Lombardia, sez., VI, 30 gennaio 2025, n. 296; T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. II, ordinanza 12 marzo 2024, n. 89.

(3) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. II-bis, 18 giugno 2025, n. 12007; T.a.r. per il Piemonte, sez. II, 18 aprile 2025, n. 689.

SULLA REVOCA DI UNA PROPOSTA DI AGGIUDICAZIONE

T.a.r. per la Campania, Salerno, 30 ottobre 2025, n. 1762 – Pres. Durante, Est. Marena

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Proposta di aggiudicazione – Revoca – Atto di ritiro

La revoca della gara intervenuta prima del formale provvedimento di aggiudicazione è qualificabile non come atto di esercizio del potere di autotutela (ai sensi degli artt. 21-quinquies l. 7 agosto 1990, n. 241), ma come semplice atto di ritiro che non richiede il raffronto tra l'interesse pubblico e quello privato sacrificato. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Proposta di aggiudicazione – Atto provvisorio – Insussistenza dell'affidamento

La proposta di aggiudicazione è un mero atto provvisorio ad effetti non stabilizzati, inidoneo a determinare un affidamento qualificato in capo all'aggiudicatario provvisorio, ed, in quanto mero atto endoprocedimentale, non esprime la determinazione finale dell'amministrazione. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Proposta di aggiudicazione – Revoca – Profili operativi

La natura giuridica di atto endoprocedimentale della proposta di aggiudicazione non consente di applicare integralmente la disciplina degli artt. 21-quinquies e 21-nonies della l. 7 agosto 1990, n. 241, con particolare riferimento all'esigenza del raffronto tra l'interesse pubblico e quello privato sacrificato, non essendo prospettabile alcun affidamento del destinatario della mera proposta di aggiudicazione. (3)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Accordo quadro – Contratto normativo

L'accordo quadro è sussumibile nell'alveo categoriale del contratto normativo, in quanto detta le

condizioni dei successivi contratti integrativi e prevede i quantitativi massimi della commessa, che non possono essere superati, non i quantitativi minimi. (4)

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. III, 24/10/2024, n.5632.

(2) Conformi: T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. I, n. 1051 del 6 giugno 2025; idem, n. 316 del 30 gennaio 2024; T.a.r. per la Campania, sez. I, 3 marzo 2022, n.778; T.a.r. per la Campania, sez. V, 9 dicembre 2021, n. 7912; Cons. Stato, sez. V, 6 maggio 2015, n. 2274.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 19 dicembre 2024, n. 10220.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 2024, n. 741.

SULLA SOSTITUZIONE DELLA CONSORZIATA ESECUTRICE E SUL SELF CLEANING

Consiglio di Stato, sezione V, 28 ottobre 2025, n. 8353 – Pres. Caringella, Est. Fantini

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Gara – Sostituzione consorziata

L'art. 97 del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36) consente al consorzio stabile di estromettere o sostituire una propria consorziata esecutrice, interessata da una causa di esclusione o dal venire meno di un requisito di qualificazione, con altro soggetto munito dei necessari requisiti, a condizione che vengano comunicate, nella tempistica prevista dalla norma, le misure adottate per porre rimedio alla causa di esclusione dalla procedura di gara. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Gara – Cause di esclusione – Self cleaning – Motivazione

Con riguardo al self-cleaning, la motivazione si impone, ai sensi dell'art. 96, comma 6, del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36), anche a fronte della ricorrenza di ipotesi di esclusione non automatica, sia in caso di rigetto che di accoglimento dell'istanza, allo scopo di fare evincere le ragioni della valutazione tecnica compiuta dalla stazione appaltante sulle misure di ravvedimento proposte, non essendo ammissibile, diversamente da quanto ritenuto con riferimento all'ipotesi di giudizio di ammissione alla gara, una motivazione implicita sulla non rilevanza dell'illecito. (2)

In motivazione la sezione ha ritenuto che il generico rinnovo della certificazione ISO 45001:2018 non poteva valere come valida forma di ravvedimento o self-cleaning, in quanto, a fronte di una grave infrazione alle norme in materia di sicurezza sul lavoro, la valutazione di efficacia di un sistema di gestione ISO richiedeva di prendere in considerazione le misure adottate dall'operatore all'interno del contesto specifico-aziendale; assumendo a riferimento quanto indicato nella Linee guida n. 6 dell'Anac di cui alla delibera n. 1293 del 2016 (poi aggiornate nel 2017) occorreva dare conto della "adozione ed efficace attuazione

di modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi e l'affidamento a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, del compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento" (in coerenza peraltro con quanto previsto all'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 231 del 2001).

In motivazione la sentenza fa riferimento a quella giurisprudenza che, nel vigore del d.lgs. 50 del 2016, ha ritenuto non fosse necessaria una motivazione esplicita in ipotesi di ammissione alla gara, a fronte dell'astratta ricorrenza di ipotesi di esclusione non automatica (ex multis Cons. Stato, V, 15 febbraio 2024, n. 1516).

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Gara – Cause di esclusione – Self cleaning – Discrezionalità tecnica

La valutazione delle misure di self cleaning tiene conto di plurime circostanze che sono oggetto di un'attività di verifica connotata da discrezionalità principalmente tecnica. (3)

(1) Conformi: quanto alla possibilità di sostituzione: T.a.r. per la Campania, sez. I, 4 ottobre 2024, n. 521; T.a.r. per la Sicilia, sez. III, 22 gennaio 2024, n. 218.

(2) Conformi: ex multis quanto alla doverosità della valutazione delle misure di self cleaning: Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2025, n. 4635; sez. III, 7 maggio 2024, n. 4111.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 3 giugno 2024, n. 4930.

ILLEGITTIMA L'ESCLUSIONE SENZA CONTRADDITTORIO DI OFFERTE RICONDUCIBILI A UN UNICO CENTRO DECISIONALE

Consiglio di Stato, sezione V, 27 ottobre 2025, n. 8296 – Pres. Caringella, Est. Picardi

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Unicità del centro decisionale – Esclusione non automatica – Contraddittorio

In virtù dei principi generali del procedimento amministrativo e della necessaria completezza ed adeguatezza dell'istruttoria, la opinabilità dell'accertamento, che esige valutazioni di discrezionalità tecnica, rende tendenzialmente doverosa la previa contestazione della causa di esclusione non automatica di cui all'art. 95, comma 1, lett. d), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, da parte della stazione appaltante, agli operatori coinvolti, salvo casi eclatanti e salva l'applicazione dell'art. 21-octies, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, laddove l'apporto collaborativo degli interessati non avrebbe potuto condurre ad un diverso esito del procedimento. (1)

In motivazione la sezione ha dato atto che, nel caso in esame, la lex specialis prevedeva l'accertamento in contraddittorio della sussistenza delle circostanze di cui all'art. 95 del d.lgs. n. 36 del 2023, pertanto ha ritenuto che, in presenza di tale auto-vincolo procedurale,

l'esclusione disposta, senza la previa attivazione del contraddittorio, risulta illegittima per eccesso di potere.

(1) Conformi: Corte di giustizia UE, sez. IV, 19 maggio 2009, C-538/2007.

Difformi: Cons. Stato, sez. V, 22 ottobre 2018, n. 6010; 15 maggio 2013, n. 2633, secondo cui, in ipotesi di collegamento sostanziale tra operatori, alla stazione appaltante non si impone alcun subprocedimento in contraddittorio.

È ONERE DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICARE TEMPESTIVAMENTE L'OFFERTA AGGIUDICATARIA SULLA PIATTAFORMA TELEMATICA

T.a.r. per la Sicilia, sezione III, 24 ottobre 2025, n. 2348 – Pres. Valenti, Red. Cellini

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Aggiudicazione – Termine per impugnare – Dies a quo – Pubblicazione atti di gara – Condotta della stazione appaltante

In materia di contratti pubblici, ai sensi dell'art. 36, comma 1, d.lgs. n. 36/2023 e in mancanza di specifiche ragioni ostative, è onere dell'amministrazione pubblicare immediatamente sulla piattaforma telematica l'offerta dell'operatore economico risultato aggiudicatario, i verbali di gara e gli atti, perché il decorso del termine per l'impugnazione previsto dall'art. 120, comma 2, c.p.a. (dei cui effetti in punto di inoppugnabilità l'amministrazione si avvantaggia) dipende dal diligente espletamento di tale incombenza. (1)

In motivazione, il Collegio ha precisato che il carattere di inoppugnabilità del provvedimento – che ne valorizza la stabilità degli effetti – può derivare solo dallo scorrere del tempo in caso di piena conoscenza dell'atto e dei suoi presupposti in capo agli altri interessati: un'esigenza, quella della piena e legale conoscenza, avvertita in modo particolare nel settore dei contratti pubblici ove, peraltro, in ragione dell'art. 5 del d.lgs. n. 36/2023, non è tollerabile un contegno della stazione appaltante contrario alla buona fede che, come nel caso di specie, punti a ritardare l'obbligatoria pubblicazione di propri atti per oltre due mesi dall'adozione del provvedimento conclusivo.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 25 febbraio 2025, n. 1631; C.g.a., sez. giur., 13 novembre 2024, n. 903; 16 gennaio 2024, n. 4.

IL PIANO ECONOMICO-FINANZIARIO ASSEVERATO NEL PROCEDIMENTO DI PROJECT FINANCING

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, 24 ottobre 2025, n. 2970 – Pres. Lento, Est. Fichera

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Project financing – Proposta – Selezione – Impugnazione

Nel procedimento di project financing, l'atto con cui la stazione appaltante conclude la prima fase di selezione di una proposta, da porre a base della successiva gara, è immediatamente impugnabile da

coloro che abbiano presentato proposte concorrenti in relazione alla medesima opera pubblica. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Project financing – Proposta di fattibilità

La disciplina della procedura di project financing non si applica “ai procedimenti di finanza di progetto in corso” alla data di entrata in vigore del suo nuovo testo normativo, ossia il 31 dicembre 2024, intendendosi per “procedimenti in corso” le procedure per le quali è stata presentata da un soggetto promotore una proposta di fattibilità per la realizzazione di interventi mediante finanza di progetto. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Project financing – Proposta di fattibilità – Piano economico-finanziario asseverato

Il piano economico-finanziario rappresenta il fulcro della proposta progettuale, dal momento che consente all'amministrazione di apprezzare la congruenza e l'affidabilità della sintesi finanziaria contenuta nell'offerta in senso stretto. Un suo vizio intrinseco si riflette fatalmente sulla qualità dell'offerta medesima, inficiandola. (3)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Project financing – Proposta di fattibilità – Piano economico-finanziario asseverato

Una proposta relativa alla realizzazione in “concessione” di lavori o servizi può considerarsi presentata all'ente concedente - in quanto completa dei suoi elementi qualificanti - allorquando essa contenga, unitamente agli altri elementi individuati dall'art. 193, comma 3, del d.lgs. 36/2023, il piano economico-finanziario asseverato. (4)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Project financing – Proposta di fattibilità – Piano economico-finanziario asseverato

Il piano economico-finanziario non può degradare a elemento meramente integrativo successivo rispetto alla proposta, di cui ne qualifica (e, anzi, ne deve qualificare) fin dal principio il contenuto, anche al fine di rispettare le tempistiche della prima fase del project financing. (5)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Project financing – Proposta di fattibilità – Piano economico-finanziario asseverato

Laddove la presentazione del piano economico-finanziario asseverato sia avvenuta dopo il 31 dicembre 2024, trova applicazione la nuova disciplina prevista dall'art. 193 del d.lgs. n. 36/2023, come emendata dal d.lgs. n. 209/2024, entrata in vigore il 31 dicembre 2024, dovendosi escludere che a tale data di entrata in vigore del c.d. correttivo la procedura in oggetto potesse considerarsi già “in corso”. (6)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 9 ottobre 2023, n. 8766; Cons. Stato, Ad. Plen., 28 gennaio 2012, n. 1.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: T.a.r. per la Calabria, sez. II, 17 giugno 2025, n. 1060; Cons. Stato, sez. V, 13 aprile 2018, n. 2214.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(6) Non risultano precedenti negli esatti termini.

INALTERABILITÀ DELLA VOCE DEGLI ONERI DI SICUREZZA AZIENDALE

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

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Principio del risultato – Redazione dell’offerta economica – Affidabilità

Il principio del risultato di cui all’art. 1 del d.lgs. 36 del 2023 implica che l’amministrazione investita del potere di aggiudicare un appalto debba tendere al miglior risultato possibile, che sia anche il più “virtuoso”, il quale deve essere raggiunto anche selezionando operatori che dimostrino, fin dalle prime fasi della gara, e, quindi, anche in quella di redazione della propria offerta economica, diligenza e professionalità, quali “sintomi” di un’affidabilità che su di essi dovrà esser riposta al momento in cui, una volta aggiudicatari, eseguiranno i lavori oggetto di affidamento. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Principio del risultato – Redazione dell’offerta economica – Affidabilità – Oneri aziendali

La responsabilizzazione dell’operatore economico nella fase di predisposizione della propria offerta economica – laddove quest’ultimo è chiamato a indicare, a pena di esclusione, “...i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l’adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro - costituisce un’applicazione del principio-guida della fiducia, rivolto non solo nei confronti dell’amministrazione, ma anche degli operatori economici privati i quali devono collaborare per il buon esito dell’affidamento. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Principio del risultato – Redazione dell’offerta economica – Affidabilità – Oneri aziendali – Inalterabilità

La possibile modifica dell’offerta in sede di giustificazioni delle singole voci di costo incontra il limite

della revisione della voce degli oneri di sicurezza aziendale, che, quale elemento costitutivo dell'offerta, esige una separata identificabilità ed una rigida inalterabilità, a presidio degli interessi pubblici sottesi alla relativa disciplina legislativa. Diversamente si consentirebbe un'indiscriminata ed arbitraria modifica postuma della composizione dell'offerta economica, in contrasto con le esigenze conoscitive, da parte della stazione appaltante, della sua struttura di costi nonché degli interessi sottesi alla specifica individuazione degli oneri di sicurezza aziendale. (3)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Principio del risultato – Redazione dell'offerta economica – Affidabilità – Oneri aziendali – Inalterabilità

L'accentuazione della matrice efficientista che si esplica nel principio del risultato, se, da un lato, circoscrive le ipotesi di esclusione di un operatore dalla procedura di gara, dall'altro non consente di superare il divieto di modificazione del contenuto dell'offerta, di cui gli oneri aziendali di sicurezza costituiscono parte integrante. (4)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Principio del risultato – Redazione dell'offerta economica – Affidabilità – Oneri aziendali – Inalterabilità

La correzione dell'errore materiale deve consistere nella mera riconduzione della volontà (erroneamente) espressa e quella, diversa, inespressa ma chiaramente desumibile dal documento, pena l'inammissibile manipolazione o variazione postuma dei contenuti dell'offerta, con violazione del principio della par condicio dei concorrenti. (5)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Principio del risultato – Redazione dell'offerta economica – Affidabilità – Oneri aziendali – Inalterabilità

La voce degli oneri di sicurezza aziendale è sottoposta ad una rigida inalterabilità, a presidio degli interessi pubblici sottesi alla relativa disciplina legislativa e della tutela della par condicio dei partecipanti alla gara. (6)

(1) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. III, 12 dicembre 2023, n. 3738.

(2) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. III, 24 giugno 2025, n. 2022; T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. III, 12 dicembre 2023, n. 3738.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 2025, n. 6641; Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 2025, n. 6641; Cons. Stato, sez. V, 20 febbraio 2024, n. 1677; Cons. Stato, sez. III, 31 maggio 2022, n. 4406; Cons. Stato, sez. V, 11 dicembre 2020, n. 7943; Cons. Stato, sez. V, 16 marzo 2020, n. 1873; Cons. Stato, sez. V, 24 aprile 2017, n. 1896.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 27 maggio 2025, n. 4583; Cons. Stato, sez. V, 25 settembre 2024, n. 7798.

(6) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 2025, n. 6641; Cons. Stato, sez. V, 20 febbraio 2024, n. 1677.

SULL'INTERESSE SOPRAVVENUTO ALL'IMPUGNAZIONE DEL TERZO IN GRADUATORIA DI UNA GARA D'APPALTO

T.a.r. per la Campania, Salerno, sezione II, 24 ottobre 2025, n. 1717 – Pres. Durante, Est. Ferrari

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Terzo in graduatoria – Interesse all'impugnazione – Scorrimento

L'impresa terza classificata risulta portatrice di un interesse attuale e concreto ad impugnare l'atto di aggiudicazione qualora, agendo in giudizio, proponga censure dirette all'esclusione e/o alla postposizione nella graduatoria di tutti i concorrenti che la precedono, potendo solo in tal modo avvantaggiarsi dello scorrimento della graduatoria conseguente all'accoglimento del ricorso. Tuttavia, l'interesse del medesimo concorrente a contestare l'esito della graduatoria può sopravvenire a seguito della revoca o dell'annullamento dell'atto di aggiudicazione, mediante impugnazione del provvedimento di scorrimento disposto in favore del secondo graduato. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Principio di equivalenza – Certificazioni di qualità

Il principio di equivalenza ha alla sua base fondamentali e non eludibili esigenze di tutela concorrenziale e trova applicazione indipendentemente da espressi richiami contenuti negli atti di gara, in tutte le fasi della procedura di evidenza pubblica; la valutazione può essere effettuata anche dalla commissione di gara in forma implicita, ove dalla documentazione tecnica sia desumibile la rispondenza del prodotto al requisito previsto dalla lex specialis. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Principio di equivalenza – Certificazioni di qualità – Giudizio di equivalenza

La norma ISO:45004, pur non inglobando una certificazione di qualità, contiene "linee guida" equivalenti a un requisito di "processo", atti a garantire standard di sicurezza sul lavoro. Il rispetto dei processi di valutazioni indicati nella ISO:45004 è funzionale al riconoscimento dei requisiti per ottenere la certificazione regolata dalla norma ISO:45001. La commissione di gara è tenuta a richiedere, valutare e motivare l'eventuale giudizio di non equivalenza tra i requisiti "di processo" inglobati nella norma ISO:45004 e quelli correlati al possesso della certificazione ISO: 45001. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., n. 8 del 2014. Sulla categoria dell'interesse sopravvenuto: Cons. Stato, sez. VI, 7 marzo 1996 n. 365; T.a.r. per il Lazio, sez. III, 24 ottobre 1991 n. 1581.

(2) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. III *quater*, n.16215 del 2025; T.a.r. per la Sicilia, sez. I, 27 giugno 2024, n. 2083; Cons. Stato, sez. V, 15 febbraio 2024, n. 1545; T.a.r. per le Marche, sez. II, 4 marzo 2024, n. 207.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULL'INDICAZIONE SEPARATA DEI COSTI DELLA MANODOPERA E SULLA POSSIBILITÀ DI RIBASSO NELLA DISCIPLINA DEL D.LGS. 36 DEL 2023

Consiglio di Stato, sezione V, 23 ottobre 2025, n. 8225 – Pres. Sabatino, Est. Molinaro

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Gara – Costi manodopera – Bando

L'art. 41, comma, 14 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, sancisce l'obbligo della stazione appaltante di quantificare e indicare separatamente, negli atti di gara, i costi della manodopera che, tuttavia, continuano a far parte dell'importo a base di gara, su cui quantificare il ribasso offerto dall'operatore per definire l'importo contrattuale. (1)

In motivazione il Consiglio di Stato ha pertanto chiarito che l'obbligo della stazione appaltante di indicare separatamente i costi della manodopera convive con un importo ribassabile che li comprende.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Gara – Costi manodopera – Bando – Indicazione – Finalità

L'indicazione separata dei costi della manodopera da parte della stazione appaltante è volta a imporre una maggiore trasparenza all'azione amministrativa, rafforzando la tutela della manodopera e a fare in modo che gli operatori economici parametrino i propri costi della manodopera a quelli indicati dalla stazione appaltante, in modo da responsabilizzare gli stessi. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Gara – Costi manodopera – Offerta – Ribasso – Giustificazioni

L'operatore economico, fermo restando che la percentuale di ribasso va calcolata sull'intero importo a base d'asta, comprensivo del costo della manodopera, può decidere di offrire un costo della manodopera inferiore a quello quantificato dalla stazione appaltante, dovendo, in tal caso, giustificarne i razionali, ma non è tenuto a farlo se non osta il tenore della legge di gara, considerando anche l'importo complessivo a base d'asta e la composizione dello stesso. (3)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Gara – Costi manodopera – Offerta – Indicazione

L'indicazione separata, da parte dell'offerente, del costo della manodopera offerto rispetto al ribasso sull'importo a base d'asta trova la propria ratio nel consentire allo stesso di comunicare alla stazione appaltante, sin dalla presentazione dell'offerta, se intende applicare il ribasso offerto, da calcolare sull'intero importo a base d'asta (comprensivo del costo della manodopera), anche al costo della manodopera o soltanto alle diverse voci dell'importo complessivo a base d'asta. (4)

In motivazione il Consiglio di Stato ha pertanto chiarito che il d.lgs. n. 36 del 2023 intende assicurare in tal modo tutela alla manodopera, atteso che il concorrente è tenuto a valutare ex ante i relativi costi e a predeterminarli, assumendosi la responsabilità della scelta.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712, 29 aprile 2025 n. 3611, 19 novembre 2024 n. 9255 e 9 giugno 2023 n. 5665.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712, 19 novembre 2024 n. 9255.

SULLA PROCEDURA DI PROJECT FINANCING AD INIZIATIVA PRIVATA

T.a.r. per la Campania, Salerno, sezione II, 17 ottobre 2025, n. 1696 – Pres. Durante, Est. Di Martino

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Finanza di progetto – Presentazione della proposta – Aspettativa di fatto del privato – Atto amministrativo – Discrezionalità

Nella procedura di project financing ad iniziativa privata, l'amministrazione deve valutare le proposte progettuali in funzione dell'interesse pubblico perseguito. La presentazione di una proposta di progetto da parte del privato, titolare di una mera aspettativa di fatto, non comporta alcun obbligo in capo all'amministrazione di principiare l'istruttoria volta a portare ad approvazione detta proposta, neppure quando questa risulti tecnicamente adeguata e non necessitante di alcuna modifica. (1)

In motivazione la sezione ha aggiunto che le scelte puramente discrezionali della pubblica amministrazione svolte nella fase pre-procedimentale, in quanto espressione della volontà del titolare della cura dell'interesse pubblico cui l'intervento è preordinato, sono sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo e possono essere eventualmente censurate solo in caso di macroscopico travisamento di fatto, manifesta illogicità o contraddittorietà.

(1) Conformi: T.r.g.a. Trento, 16 agosto 2023, n.138; T.a.r. per il Lazio, sez. I-quater, 12 maggio 2020, n. 4975.

MANUALE D'USO IN LINGUA DIVERSA DALL'ITALIANO NELLE GARE D'APPALTO E SOCCORSO ISTRUTTORIO

T.a.r. per la Lombardia, sezione II, 15 ottobre 2025, n. 3270 – Pres. Russo, Est. Patelli

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Capitolato tecnico – Manuale d'uso in lingua italiana – Interpretazione restrittiva – Tassatività delle cause di esclusione

È illegittimo il provvedimento di esclusione da una gara per mancata produzione del manuale d'uso del prodotto in lingua italiana. Difatti, la previsione contenuta nel capitolato tecnico deve essere interpretata restrittivamente e in senso non escludente, diversamente dovrebbe ritenersi nulla per violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione che è volto a favorire la partecipazione alle gare e a impedire le esclusioni motivate da violazioni puramente formali, ovvero non motivate dal difetto dei requisiti minimi di carattere tecnico. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Manuale d'uso in lingua inglese – Soccorso istruttorio

Nel caso in cui il documento richiesto dal capitolato tecnico (manuale d'uso) sia stato prodotto in sede di offerta tecnica in lingua diversa dall'italiano, deve essere attivata la procedura di soccorso istruttorio ai sensi dell'art. 101 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, trattandosi di mera irregolarità dell'offerta. (2)

In motivazione la sezione ha aggiunto che, in sede di soccorso istruttorio, potrà essere richiesta la produzione di una traduzione giurata al fine di evitare contestazioni sulla rispondenza della traduzione italiana rispetto al manuale (nella specie in inglese) depositato in sede di offerta.

(1) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. IV, 22 gennaio 2024, n. 1180; Cons. Stato sez. III, 20 luglio 2022, n. 6383; T.a.r. per il Piemonte, sez. I, 2 maggio 2022, n. 418; T.a.r. per il Veneto, sez. III, 27 gennaio 2021, n. 114; T.a.r. per il Lazio, sez. I-quater, 20 gennaio 2021, n. 847.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 20 luglio 2022, n. 6383.

DICHIARAZIONE D'OBLIGO ASSUNZIONALE NELLE PROCEDURE DI GARA FINANZIATE CON I FONDI PNRR E SOCCORSO ISTRUTTORIO

T.a.r. per l'Umbria, sezione I, 13 ottobre 2025, n. 733 – Pres. Ungari, Est. Daniele

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Finanziamento PNRR – Dichiarazione d’obbligo assunzionale – Depennamento – Irregolarità sanabile – Soccorso istruttorio

In una procedura di gara finanziata con i fondi PNRR, costituisce irregolarità sanabile, mediante il soccorso istruttorio, il depennamento di una dichiarazione d’obbligo assunzionale, in presenza di una dichiarazione onnicomprensiva in altra parte della domanda. La logica del risultato valorizza, infatti, non tanto il dato formale della presentazione della dichiarazione de qua, resa nella domanda di partecipazione, quanto la concreta assunzione di tale obbligo da parte dell’offerente nonché la sua chiara volontà di vincolarsi allo stesso. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. IV, 22 maggio 2025 n. 3916.

Difformi: Cons. Stato, sez. III, 11 luglio 2025, n. 6091; Cons. Stato, sez. V, 18 agosto 2025, n.7065.

SULL'INTERPRETAZIONE DELLA LEX SPECIALIS DI GARA, L'ATTRIBUZIONE DEL PUNTEGGIO PREMIALE ALL'OFFERTA TECNICA E IL SUBENTRO NEL CONTRATTO

Consiglio di Stato, sezione V, 10 ottobre 2025, n. 7945 – Pres. ed Est. Caringella

Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Bando (disciplinare, lettera di invito, alternativi) – Interpretazione

Nell’interpretazione della lex specialis di gara trovano applicazione i criteri letterale e sistematico di cui agli artt. 1362 e 1363 c.c., con la conseguenza che le clausole devono essere interpretate le une per mezzo delle altre, attribuendo ad esse il senso che risulta dal complesso dell’atto. A garanzia della parità di trattamento e dell’affidamento dei concorrenti, devono comunque ritenersi preferibili le espressioni letterali delle previsioni di gara, onde evitare che l’attività ermeneutica comporti un’indebita integrazione del bando con significati non chiaramente rintracciabili nel suo testo. (1)

Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Bando (disciplinare, lettera di invito, alternativi) – Punteggio premiale

Ove la lex specialis di gara preveda il punteggio premiale riferito alle “maggiori risorse di personale” in presenza di personale aggiuntivo effettivamente destinato ai compiti previsti, con esclusione del personale già ricompreso nella dotazione minima, deve essere esclusa la valorizzazione di figure già comprese nella dotazione minima. (2)

Il Consiglio di Stato ha pertanto ritenuto illegittima l'attribuzione del punteggio premiale per la figura dei responsabili di settore in quanto, dalla disamina dell'offerta, si evinceva che detto personale fosse a costo zero in quanto già adibito ad altre funzioni. Ha inoltre evidenziato che l'indicata interpretazione della *lex specialis* di gara, oltre che coerente con il dato letterale, fosse suffragata sul piano teleologico, in quanto la tesi della valorizzazione del conferimento delle funzioni al personale adibito ad altre mansioni avrebbe svuotato la

previsione della logica scriminante propria di un criterio premiale, calibrato in funzione del potenziamento dell'offerta attraverso un *quid pluris* sul piano delle risorse personali dedicate al servizio.

Giustizia amministrativa – Azione di annullamento – Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Aggiudicazione – Contratto – Subentro

In materia di gare pubbliche aggiudicate secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, può disporsi, ai sensi degli artt. 34, comma 1, lett. c), e 124, comma 1, c.p.a., il subentro nel contratto ove non residuino profili di discrezionalità nella valutazione delle offerte e risulti accertata la spettanza dell'appalto in favore dell'impresa ricorrente. (3)

Cfr. quanto a poteri della commissione di gara in materia di valutazione delle offerte secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa: Corte di giustizia UE, sez. II, 24 novembre 2005, C-331/04; quanto al subentro nel contratto: Cons. Stato, sez. V, 20 ottobre 2025, n. 8114; 31 luglio 2024, n. 6872; 26 gennaio 2021, n. 788; 20 settembre 2016, n. 3910.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 23 settembre 2025, n. 7465; sez. VI, 11 giugno 2025, n. 5066; sez. V, 13 settembre 2024, n. 7570; 13 ottobre 2023, n. 8966.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 23 marzo 2021, n. 2473, nella parte in cui ha ritenuto legittima la scelta della commissione di gara di non attribuire il punteggio premiale per l'individuazione di un responsabile di settore, giacché era stata verificata la coincidenza di tale figura con quella del direttore del centro.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

NON È POSSIBILE RICONOSCERE LA REVISIONE DEI PREZZI SE IL SERVIZIO VIENE RIAFFIDATO PER MEZZO DI ORDINANZE CONTINGIBILI ED URGENTI

Consiglio di Stato, sezione IV, 10 ottobre 2025, n. 7942 – Pres. Neri, Est. Fratamico

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Ordinanza contingibile ed urgente – Revisione dei prezzi

Qualora la p.a., al fine di non interrompere i servizi ritenuti essenziali a tutela della salute pubblica e dell'ambiente, provveda con ordinanze contingibili ed urgenti ad affidare il servizio di raccolta rifiuti al precedente gestore, stipulando altresì contratti con cui - pur rinviando genericamente "agli stessi patti e condizioni previste dagli atti negoziali ad oggi vigenti" - si fissa il corrispettivo del servizio, si determina l'interruzione del nesso di continuità del rapporto rispetto al contratto originariamente stipulato, con conseguente impossibilità di riconoscere la spettanza di importi a titolo di revisione prezzi ulteriori rispetto a quanto versato per il servizio svolto in esecuzione del contratto ormai

scaduto. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Ordinanza contingibile e urgente – Contratto scaduto – Distinzione

L'affidamento del servizio per mezzo di ordinanze contingibili ed urgenti è fonte autonoma di obbligazioni e conseguentemente non se ne può invocare una applicazione combinata col contratto definitivamente scaduto. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUL CARATTERE ONEROSO DEL CONTRATTO DI AVVALIMENTO E SUL PROCEDIMENTO DI VERIFICA DELL'ANOMALIA DELL'OFFERTA

Consiglio di Stato, sezione V, 7 ottobre 2025, n. 7819 – Pres. Caringella, Est. Palmieri

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Avvalimento – Onerosità – Generalità – Gratuità – Interesse – Meritevolezza

Il contratto di avvalimento ha tendenzialmente natura onerosa non giustificandosi altrimenti il prestito a titolo gratuito dei requisiti da parte dell'operatore che potrebbe partecipare alla gara; ove abbia carattere gratuito dal testo del contratto deve in ogni caso emergere chiaramente l'interesse, direttamente o indirettamente patrimoniale, ad esso sotteso, al fine di consentire il controllo sulla meritevolezza, ex art. 1322, comma 2, c.c., distinto dal giudizio di liceità, allo scopo di evitare che gli interessi perseguiti dalle parti contrastino con gli interessi generali della comunità e dei terzi maggiormente meritevoli di tutela. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Avvalimento – Corrispettivo – Incongruità – Liceità – Presupposti

È legittimo il contratto di avvalimento anche ove il corrispettivo previsto a favore dell'ausiliaria non sia congruo rispetto ai requisiti prestati ove, dal testo dello stesso, emerga la possibilità per la medesima ausiliaria di avere in subappalto lavori, nei limiti dei requisiti prestati, e laddove la stessa appartenga al medesimo gruppo imprenditoriale della mandante del R.T.I. aggiudicatario. (2)

Si tratta dell'applicazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza, segnatamente, C.g.a., ord. 19 febbraio 2016, n. 52; 21 gennaio 2015, n. 35; Cons. Stato, sez. V, 25 gennaio 2016, n. 242; T.a.r. per il Lazio, sez. III-quater, 11 novembre 2021, n. 11585; T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. IV, 13 luglio 2021, n. 2276.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Offerte anomale – Giudizio anomalia – Oggetto

Il procedimento di verifica dell'anomalia non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo; il giudizio sull'offerta sospettata di anomalia è, quindi, incentrato sull'accertamento della serietà dell'offerta, desumibile dalle giustificazioni fornite dalla concorrente, con la conseguenza che l'esclusione dalla gara può essere disposta solo se vi sia la prova dell'inattendibilità complessiva dell'offerta. (3)

In motivazione, la sezione ha ritenuto peraltro che le giustificazioni fornite dall'aggiudicataria fossero congrue in particolare quanto alle spese generali, avendo l'operatore dimostrato di avere acquisito un portafoglio lavori tale da consentirgli di distribuire le spese fisse d'impresa (aliquota delle spese generali) su più cantieri.

(1) Conformi: C.g.a., ord. 19 febbraio 2016, n. 52; 21 gennaio 2015, n. 35; Cons. Stato, sez. V, 25 gennaio 2016, n. 242; T.a.r. per il Lazio, sez. III-quater, 11 novembre 2021, n. 11585; T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. IV, 13 luglio 2021, n. 2276.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 19 agosto 2025, n. 7077; 26 giugno 2024, n. 5628; 2 maggio 2019, n. 2879; sez. III, 29 gennaio 2019, n. 726; sez. V, 23 gennaio 2018, n. 430; 30 ottobre 2017, n. 4978.

SULLA REVISIONE DEI PREZZI NEL VIGORE DEL D.LGS. 18 APRILE 2016, N. 50

Consiglio di Stato, sezione V, 6 ottobre 2025, n. 7779 – Pres. Lotti, Est. Rovelli

Contratti pubblici e obbligazioni pubblica amministrazione – Revisione prezzi – Presupposti

Nel sistema del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 la revisione dei prezzi è consentita, ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. a), solo se prevista espressamente nei documenti di gara, con clausole chiare e precise e purché non sia modificata la natura del contratto. Non si possono applicare per analogia le norme speciali ed eccezionali emanate per l'emergenza covid-19, né la nuova disciplina sulla revisione dei prezzi introdotta dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, che non vale retroattivamente. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni pubblica amministrazione – Revisione prezzi – Esclusione – Diritto europeo – Compatibilità

Nella vigenza dell'art. 106, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, la revisione del contratto è ammessa solo ove espressamente pattuita. Tale disciplina e la relativa interpretazione sono compatibili con il diritto

europeo in quanto le direttive dell'Unione europea in materia di appalti pubblici non ostano a norme di diritto nazionale che escludano la revisione dei prezzi dopo l'aggiudicazione del contratto. (2)

In motivazione il Consiglio di Stato ha evidenziato che nella fattispecie considerata, essendo preclusa la revisione dei prezzi per mancanza della relativa clausola, a nulla rilevasse la pretesa di adeguamento del corrispettivo agli indici ISTAT piuttosto che ad altri strumenti di indicizzazione.

Contratti pubblici e obbligazioni pubblica amministrazione – Revisione prezzi – Inserzione automatica – Esclusione

In mancanza di un obbligo legale di previsione contrattuale della revisione dei prezzi dell'appalto, non ricorre il presupposto dell'inserzione automatica della clausola revisionale, in quanto il meccanismo previsto dall'art. 1339 c.c. presuppone una norma imperativa che consenta l'integrazione ex lege del contratto o la sostituzione della clausola difforme apposta dalle parti. (3)

La sentenza richiama in motivazione la diversa disciplina recata dall'art. 115 del d.lgs. 163 del 2006 che consentiva la suddetta integrazione automatica.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 18 novembre 2024, n. 9212.

(2) Conformi: Quanto alla prima parte della massima: Cons. Stato, sez. VI, 23 febbraio 2023, n. 1844; quanto alla seconda parte: Cons. Stato, sez. V, 18 novembre 2024, n. 9212 con richiamo a Corte di giustizia UE, sez. IX, 19 aprile 2018, causa C-152/17.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

LIMITAZIONE DEL FAVOR PARTECIPATIVO E VALUTAZIONI DISCREZIONALI DELLA STAZIONE APPALTANTE

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, 6 ottobre 2025, n. 2853 – Pres. Lento, Est. Fichera

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Bando di gara – Clausole immediatamente escludenti – Impugnazione

Costituiscono clausole “immediatamente escludenti”, tali da imporre l'immediata impugnazione della lex specialis, quelle clausole suscettibili di precludere ab initio la partecipazione alla procedura, o perché fissano requisiti eccessivamente stringenti o sproporzionati, o perché impongono oneri inesigibili, o perché rendono di fatto impossibile la formulazione di un'offerta; sono, invece, semplicemente “penalizzanti” – e vanno impugate in uno al provvedimento di aggiudicazione – quelle clausole che risultano lesive della par condicio ovvero tali da avvantaggiare alcuni concorrenti. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Bando di gara – Clausole immediatamente escludenti – Impugnazione – Domanda di partecipazione alla gara

La presentazione della domanda di partecipazione alla gara costituisce un atto necessario ai fini dell'ammissibilità dell'impugnazione delle clausole del bando ritenute lesive in via diretta, in quanto volta all'evidenziazione dell'interesse concreto ed attuale a ricorrere di un soggetto che altrimenti rimarrebbe indifferenziato portatore di un interesse non qualificato e non giuridicamente rilevante alla legalità/correttezza dell'azione amministrativa. Tale regola generale subisce una deroga nell'ipotesi: dell'impugnazione di una clausola immediatamente espulsiva o escludente; della contestazione di una gara che non avrebbe dovuto essere iniziata, dal momento che il ricorrente vanta un titolo che lo legittima alla proroga del precedente affidamento o al conseguimento di un affidamento diretto; dell'impossibilità di partecipare alla gara per assenza di pubblicità o per esiguità dei termini di presentazione delle domande; della contestazione di una gara mancata. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Lex specialis – Disposizioni limitative della platea dei concorrenti – Requisiti

In sede di predisposizione della lex specialis, l'Amministrazione è legittimata ad introdurre disposizioni atte a limitare la platea dei concorrenti onde consentire la partecipazione alla gara stessa di soggetti particolarmente qualificati, specie per ciò che attiene al possesso di requisiti di capacità tecnica e finanziaria, tutte le volte in cui tale scelta non sia eccessivamente quanto irragionevolmente limitativa della concorrenza, in quanto correttamente esercitata attraverso la previsione di requisiti pertinenti e congrui rispetto allo scopo perseguito. Tali particolari requisiti vanno parametrati all'oggetto complessivo del contratto di appalto e devono essere riferiti alle sue specifiche peculiarità, al fine di valutarne la corrispondenza effettiva e concreta alla gara medesima, specie con riferimento a quei requisiti che esprimono la capacità tecnica dei concorrenti. (3)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Valutazioni discrezionali – Requisiti di partecipazione – Sindacato giurisdizionale

Nel settore degli appalti pubblici le valutazioni tecniche della stazione appaltante sui requisiti di partecipazione, in quanto espressione di discrezionalità tecnica, sono sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non siano manifestamente illogiche, irrazionali, irragionevoli, arbitrarie ovvero fondate su di un altrettanto palese e manifesto travisamento dei fatti, atteso che, per giurisprudenza costante. (4)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Chiarimenti – Condizioni di ammissibilità

I chiarimenti resi dalla stazione appaltante nel corso della procedura di gara sono ammissibili purché non modifichino la disciplina dettata per il suo svolgimento, cristallizzata nella lex specialis, avendo i medesimi una mera funzione di illustrazione delle regole già formate e predisposte dalla disciplina

di gara, senza alcuna incidenza in termini di modificazione o integrazione delle condizioni della procedura selettiva. I chiarimenti non sono invece ammissibili allorquando, mediante l'attività interpretativa, si giunga ad attribuire a una disposizione del bando un significato e una portata diversa o maggiore o minore rispetto a quella che risulta dal testo, in quanto in tema di gare d'appalto le uniche fonti della procedura sono costituite dal bando di gara, dal capitolato e dal disciplinare, unitamente agli eventuali allegati: ne consegue che i chiarimenti auto-interpretativi della stazione appaltante non possono né modificarle né integrarle, assumendo le previsioni della legge di gara carattere vincolante per la commissione giudicatrice. (5)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Poteri valutativi – Principio del risultato

In applicazione del principio del risultato - che permea lo spirito del D.lgs. 36/2023 - le stazioni appaltanti devono esercitare i propri poteri valutativi e la propria discrezionalità, in tutte le fasi dell'appalto, in chiave di funzionalizzazione verso il miglior risultato possibile. (6)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Bando di gara – Criterio del prezzo più basso – Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

Il criterio del prezzo più basso può risultare adeguato quando l'oggetto del contratto abbia connotati di ordinarietà e sia caratterizzato da elevata standardizzazione in relazione alla diffusa presenza sul mercato di operatori in grado di offrire in condizioni analoghe il prodotto richiesto; in questo caso, qualora la stazione appaltante sia in grado di predeterminare in modo sufficientemente preciso l'oggetto del contratto, potrà non avere interesse a valorizzare gli aspetti qualitativi dell'offerta, in quanto l'esecuzione del contratto secondo i mezzi, le modalità e i tempi previsti nella documentazione di gara è già di per sé in grado di soddisfare nel modo migliore possibile l'esigenza dell'Amministrazione. Al contrario, la scelta del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa verrà in considerazione quando le caratteristiche oggettive dell'appalto inducano a ritenere rilevanti, ai fini dell'aggiudicazione, uno o più aspetti qualitativi; in questo caso la stazione appaltante dovrà valutare se uno o più degli aspetti qualitativi dell'offerta concorrano, insieme al prezzo, all'individuazione della soluzione più idonea a soddisfare l'interesse sotteso all'indizione della gara. (7)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Bando di gara – Principio dell'equivalenza

Il principio di equivalenza non può essere escluso, in via generale, dall'adozione del criterio del prezzo più basso; riconoscere che vi possano essere prodotti aventi specifiche tecniche equivalenti a quelle richieste dall'amministrazione e, quindi, capaci di soddisfare le esigenze che giustificano l'indizione della gara, ampliando la platea dei concorrenti, costituisce non solo corretta applicazione del favor participationis, ma anche e soprattutto legittimo esercizio della discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione. Tale impostazione, deve considerarsi attuale e – per certi versi – risulta anche

rinvigorita alla luce delle disposizioni del nuovo d.lgs. 36/2023, le cui regole, ispirate dalla matrice funzionalistica permeata dal principio del risultato e dal correlato principio della fiducia, devono essere interpretate nel senso di favorire il perseguimento del fine ultimo della procedura concorsuale, che consiste nella tempestiva aggiudicazione alla migliore offerta nel rispetto della par condicio. (8)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Bando di gara – Scelta del criterio più idoneo per l'aggiudicazione – Discrezionalità

La scelta del criterio più idoneo per l'aggiudicazione di un appalto e, ancora più a monte, del contenuto della prestazione e quindi del parametro oggettivo al quale ancorare il meccanismo selettivo costituisce espressione tipica della discrezionalità amministrativa e, impingendo nel merito dell'azione dell'ente committente, sottende valutazioni sottratte al sindacato del giudice amministrativo ovvero che ad esso soggiacciono solo laddove rivelino, in relazione alla natura e all'oggetto del contratto, elementi di manifesta illogicità o di travisante lettura dei fatti. (9)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 5 giugno 2024, n. 5050; Cons. Stato, sez. III, 5 febbraio 2024, n. 1146; Ad. plen., 24 aprile 2018, n. 4 (oggetto della News US del 30 luglio 2018).

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. I, 15 febbraio 2022, n. 1843; Cons. Stato, sez. V, 4 gennaio 2017, n. 9; ANAC, parere n. 794 del 19 luglio 2017; Cons. Stato, sez. V, 23 settembre 2015, n. 4440.

(4) Conformi: Cons. Stato, Sez. III, 12 febbraio 2020, n. 1076; sez. V, 17 luglio 2014, n. 3769.

(5) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 23 febbraio 2024, n. 1793; Cons. Stato, sez. III, 26 ottobre 2023 n. 9254; Cons. Stato, sez. V, 7 settembre 2022 n. 7793; Cons. Stato, sez. III, 7 gennaio 2022, n. 64; Cons. Stato, Sez. V, 16 marzo 2021, n. 2260.

(6) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 27 febbraio 2024, n. 1924.

(7) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(8) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 18 aprile 2025, n. 3411; Cons. Stato, sez. III, 3 dicembre 2015, n. 5494.

(9) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 24 maggio 2024, n. 4653.

SULLA DIFFERENZA FRA GLOBAL SERVICE E APPALTO INTEGRATO, IMPOSSIBILITÀ DI RICORSO AD UN PROGETTISTA ESTERNO E OBBLIGO DI RINVIO PREGIUDIZIALE

Consiglio di Stato, sezione V, 30 settembre 2025 n. 7613 – Pres. Caringella, Est. Rovelli

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura, di lavori, di servizi – Global service – Contratto misto

Il global service è un contratto, riconducibile alla categoria generale dei contratti misti - disciplinati ratione temporis dall'art. 28 del d.lgs. n. 50 del 2016 - caratterizzato dalla coesistenza di prestazioni eterogenee corrispondenti alle figure del contratto d'appalto di lavori, di servizi e/o dei contratti di fornitura. Esso comprende una pluralità di servizi sostanzialmente sostitutivi delle ordinarie attività di manutenzione, con responsabilità dei risultati da parte dell'aggiudicatario. (1)

Cfr quanto al contratto di global service: Cons. Stato, sez. V, 27 gennaio 2016 n. 276; 20 marzo 2007, n. 1331.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura, di lavori, di servizi – Global service – Appalto integrato – Differenze

Laddove la lex specialis di gara relativa ad un contratto di global service per la manutenzione delle strade presupponga una stretta connessione tra rilievo e monitoraggio dello stato manutentivo dei beni stradali, la programmazione e la progettazione degli interventi, non è possibile il ricorso alla disciplina dell'appalto integrato, in cui difetta l'integrazione funzionale che lega tra loro elementi eterogenei. È pertanto precluso il ricorso a un progettista esterno. (2)

Nella fattispecie all'esame il Consiglio di Stato ha pertanto confermato la decisione di prime cure, che aveva escluso potesse ricorrersi ad un progettista esterno, come nell'appalto integrato, la cui disciplina non è applicabile analogicamente, essendo possibile il solo ricorso all'avvalimento.

Unione Europea – Corte di giustizia UE – Rinvio pregiudiziale – Irrilevanza questione

Non è rilevante la richiesta di rinvio pregiudiziale avanzata dall'appellante laddove, più che riferirsi all'interpretazione della normativa eurounitaria, si diriga sull'interpretazione di una norma nazionale, quale l'art. 59 comma 1 bis del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, applicabile al solo appalto integrato, venendo in rilievo il diverso istituto del global service. (3)

Nella fattispecie all'esame del Consiglio di Stato l'appellante aveva chiesto fosse devoluta la seguente questione "se gli articoli 63, della direttiva 2014/24/UE, ostino a una normativa nazionale, quale quella di cui all'articolo 59 comma 1 bis del decreto legislativo n. 50 del 2016, la quale limita, in via generale, la possibilità degli operatori economici di ricorrere al progettista indicato per soddisfare i requisiti previsti per la progettazione nella sola ipotesi in cui l'affidamento abbia ad oggetto la progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice".

Unione Europea – Corte di giustizia UE – Rinvio pregiudiziale – Presupposti

L'art. 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno deve adempiere il proprio obbligo di sottoporre alla Corte una questione relativa all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevata dinanzi ad esso, a meno che constati nella motivazione della sentenza che tale questione non è rilevante o che la disposizione di diritto dell'Unione di cui trattasi è già stata oggetto d'interpretazione da parte della Corte o che la corretta interpretazione del diritto dell'Unione s'impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi. (4)

Unione Europea – Corte di giustizia UE – Rinvio pregiudiziale – Rilevanza della questione – Discrezionalità del giudice nazionale

La valutazione circa la rilevanza della questione pregiudiziale spetta esclusivamente al giudice nazionale, che non è vincolato dalle richieste delle parti. L'obbligo di rinvio alla Corte di giustizia viene meno in presenza di un diritto vivente pacifico e privo di ragionevoli dubbi interpretativi, secondo i criteri stabiliti dalla giurisprudenza Cilfit; la sussistenza di orientamenti giurisprudenziali divergenti tra gli Stati membri impone, invece, una valutazione particolarmente rigorosa, che esclude la possibilità di deroga all'obbligo medesimo. (5)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: Corte di giustizia UE, grande sezione, 6 ottobre 2021, causa C-561/2019; sez. VI, 27 aprile 2023, n. 482; ordinanza 15 dicembre 2022, C-597/21 che ha ulteriormente precisato che "l'articolo 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno può astenersi dal sottoporre alla Corte una questione di interpretazione del diritto dell'Unione e risolverla sotto la propria responsabilità laddove la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si imponga con un'evidenza tale da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio. L'esistenza di una siffatta eventualità deve essere valutata in base alle caratteristiche proprie del diritto dell'Unione, alle difficoltà particolari relative alla sua interpretazione e al rischio di divergenze giurisprudenziali in seno all'Unione. Tale giudice nazionale non è tenuto a dimostrare in maniera circostanziata che gli altri giudici di ultima istanza degli Stati membri e la Corte adotterebbero la medesima interpretazione, ma deve aver maturato la convinzione, sulla base di una valutazione che tenga conto dei citati elementi, che la stessa evidenza si imponga anche agli altri giudici nazionali in parola e alla Corte"; Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025, n. 5714; 5 aprile 2024, n. 3164.

(5) Conformi: Corte di giustizia UE, grande sezione, 6 ottobre 2021, causa C-561/2019; cfr. anche nota massima precedente.

POSSESSO DEL REQUISITO DI CAPACITÀ TECNICA E PROFESSIONALE E CERTIFICATO DI ESECUZIONE DEL SERVIZIO

Consiglio di Stato, sezione V, 22 settembre 2025, n. 7421 – Pres. Perotti, Est. Manca

Contratti pubblici e obbligazione della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Requisiti di partecipazione – Capacità tecnica e professionale – Certificato di esecuzione del servizio – Veridicità – Mancata prova – Inidoneità

Il certificato di esecuzione dei servizi non è idoneo a dimostrare il possesso del requisito di capacità tecnica e professionale qualora non vi sia prova della veridicità del contenuto del certificato stesso. (1)

SUL COLLEGAMENTO TRA IMPRESE RILEVANTE AI FINI DELL'ESCLUSIONE IN UNA GARA DI APPALTO SUDDIVISA IN LOTTI

Consiglio di Stato, sezione V, 17 settembre 2025, n. 7351 – Pres. Lotti, Est. Barreca

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Lotti (suddivisione in) – Vincolo di partecipazione – Vincolo di aggiudicazione – Finalità

La facoltà riconosciuta alla stazione appaltante di limitare il numero di lotti a cui può partecipare o che possono essere aggiudicati a un solo offerente e di fissarne le relative condizioni, in linea con quanto previsto dall'art. 46 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, è finalizzata a evitare che il medesimo operatore economico, singolarmente o in forma di raggruppamento, possa aggiudicarsi più di un certo numero di lotti, per consentire una più ampia partecipazione nella fase aggiudicativa e per evitare posizioni monopolistiche e concentrazioni di potere economico imputabili ad un unico centro di interesse nella fase esecutiva inerente al settore strategico delle pubbliche commesse. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Requisiti di partecipazione – Impresa e imprenditore – Accordi di collaborazione – Joint venture – Accordo partenariato – Operatori economici – Autonomia

In materia di pubblici affidamenti sia la joint venture di natura contrattuale sia l'accordo di partenariato sono caratterizzati dal fatto che le imprese stipulanti (c.d. ventures o partners) non perdono la loro individualità, né giuridico-formale, né economico-sostanziale, continuando a operare autonomamente nel mercato di riferimento, anche se comune ai contraenti. Nel caso di joint venture, tale autonomia viene meno rispetto al c.d. business target, ovvero l'obiettivo in vista del quale l'accordo è stipulato, che ne condiziona anche la durata (in genere limitata nel tempo) e rispetto al quale vengono previsti reciproci diritti ed obblighi. (2)

In motivazione il Consiglio di Stato ha precisato in primo luogo che gli accordi di collaborazione commerciale tra due imprese, riconducibili ad una joint venture di natura contrattuale o ad un accordo di partenariato (c.d. partnership) sono fattispecie contrattuali atipiche, in quanto regolamentate con apposite norme di legge. Ha inoltre evidenziato che

la joint venture contrattuale è variamente strutturabile, anche in relazione ai differenti obiettivi che le parti si prefiggono di raggiungere e in genere è impiegata in ambito internazionale, dal quale è mutuata la terminologia in lingua inglese. Nella prassi, la redazione del contratto di joint venture è preceduta dalla sottoscrizione di una lettera d'intenti (LOI) o memorandum of understanding (MOU). Intesi nel significato loro riconosciuto nella pratica internazionale, si tratta di accordi destinati a regolamentare non direttamente il rapporto di collaborazione tra i c.d. ventures, bensì la fase delle trattative che dovranno portare al contratto principale (c.d. main agreement); ne consegue che la portata vincolante della LOI o del MOU ha un diverso ambito d'efficacia rispetto al contratto vero e proprio ed un diverso regime di responsabilità, riconducibile nell'ordinamento italiano alla responsabilità precontrattuale. Gli accordi di partenariato o partnership hanno, invece, una forma più elastica, in genere a durata pluriennale e possono essere preceduti da una lettera d'intenti.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Requisiti di partecipazione – Accordi di partenariato – Configurabilità – Collegamento – Esclusione

L'accordo fra due imprese volto a prevedere reciproche collaborazioni, non vincolanti né esclusive, mediante l'eventuale affidamento in subappalto di lavori acquisiti da una delle due imprese all'altra o la partecipazione congiunta a future gare in forma di associazione temporanea di imprese sono assimilabili ad un accordo di partenariato e non a una joint venture. Lo stesso non dà luogo ad un collegamento fra imprese quale tipizzato dall'art. 2359 c.c.. (3)

Il Consiglio di Stato ha precisato in motivazione che l'accordo di partnership non è sintomatico di una realtà imprenditoriale unica, ma dimostra invece proprio l'opposto, essendo confermata l'alterità soggettiva delle imprese dall'accordo finalizzato ad avviare iniziative di cooperazione sul territorio.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Lotti (suddivisione in) – Vincolo di aggiudicazione – Unico centro decisionale – Nozione

La limitazione dei lotti aggiudicabili a un solo offerente è estesa alle situazioni in cui l'offerta, pur formalmente imputabile a distinti operatori economici, deve essere considerata unica, in quanto imputabile ad un solo offerente sostanziale, ossia un'organizzazione economica operante, a guisa di grande player di mercato, in forma di holding, dovendosi fare riferimento alla nozione di "unico centro decisionale", già presente come causa di esclusione nell'art. 80, comma 5, lett. m), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. (4)

Il Consiglio di Stato ha peraltro sottolineato che la ratio delle due disposizioni è diversa, così come differenti sono le (conseguenti) modalità operative: - la logica sottesa alla causa escludente dell'art. 80, comma 5, lett. m) attiene al profilo oggettivo della proposta negoziale, cioè dell'offerta, di modo che la situazione soggettiva degli offerenti o la relazione tra i medesimi che rendano l'offerta imputabile ad "unico centro decisionale" rileva, non di

per sé, ma in quanto si sia tradotta nella violazione delle regole dell'unicità e della segretezza dell'offerta, cioè appunto in offerte "concertate", perciò anche anticoncorrenziali; in tale logica rilevano le relazioni "anche di fatto" che portino al reciproco condizionamento nella formulazione delle offerte (tra le quali ben potrebbe essere compreso un accordo di partenariato), poiché la finalità, che non è quella distributiva ed antitrust, consente di dare rilievo al contenuto dell'offerta in sé ed alla sua fonte, non anche per via diretta all'unicità (sostanziale) dell'operatore economico; - diversamente, la logica sottesa alle limitazioni dell'art. 51, comma 2 e 3, attiene al profilo soggettivo, in funzione pro-concorrenziale e distributiva, di modo che è la situazione soggettiva degli offerenti o la ben più stringente relazione tra i medesimi (che ne renda unica la realtà economico-imprenditoriale) che rileva in quanto tale, mentre l'unicità del centro decisionale non assume la funzione di indice rivelatore della "concertazione" delle offerte, bensì quella di indice della riferibilità di queste ad un operatore economico sostanzialmente unico; è consequenziale che assuma rilievo centrale l'indagine sui profili di collegamento soggettivo degli offerenti. Ciò trova riscontro positivo riscontro nelle disposizioni degli artt. 95, comma 1, lett. d) e 58, comma 4, del d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36, (non applicabile *ratione temporis* alla procedura de qua) rispettivamente in tema di cause di esclusione non automatiche e di divisione in lotti che hanno innovato i corrispondenti articoli del Codice dei contratti previgente.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Lotti (suddivisione in) – Operatori economici – Accordi di partenariato – Collegamento – Causa esclusione – Inconfigurabilità

Due imprese, autonomamente operanti nel mercato di riferimento, legate da un rapporto di partenariato (finalizzato alla partecipazione congiunta a future gare in a.t.i. o all'affidamento in subappalto all'una di lavori aggiudicati all'altra), quando una delle due imprese sia rimasta estranea alla partecipazione ed aggiudicazione di uno dei due lotti in contestazione di una gara divisa in lotti, non versano in una situazione di collegamento tale da poter essere considerate operatore economico unico ai fini dell'esclusione comminata dalla clausola del bando di gara all'operatore economico che, presente in qualsiasi modalità tra i concorrenti di un lotto, abbia presentato offerta anche per un altro lotto. (5)

Nell'ipotesi di specie la *lex specialis* di gara prevedeva non soltanto un c.d. vincolo di aggiudicazione ai sensi dell'art. 51, comma 3, del d.lgs. n. 50 del 2016, ma una causa escludente in caso di partecipazione dello stesso operatore economico a più lotti; partecipazione che veniva limitata ad un unico lotto, ai sensi dell'art. 51, comma 2, con la sanzione della contemporanea esclusione da tutti i lotti, in caso di violazione.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 5 marzo 2024, n 2149; 18 gennaio 2021, n. 505.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 27 settembre 2021, n. 6481.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ALTERITÀ SOGGETTIVA DELLE IMPRESE NELL'ACCORDO DI PARTENARIATO

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

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Lotti (suddivisione in) – Accordo di partenariato – Collegamento – Alterità soggettiva – Sussistenza

In una gara divisa in lotti, va affermato che due imprese, autonomamente operanti nel mercato di riferimento, legate da un rapporto di partenariato (finalizzato alla partecipazione congiunta a future gare in a.t.i. o all'affidamento in subappalto all'una di lavori aggiudicati all'altra), quando una delle due imprese sia rimasta estranea alla partecipazione ed aggiudicazione di uno dei due lotti in contestazione, non versano in una situazione di collegamento tale da poter essere considerate operatore economico unico ai fini dell'esclusione comminata dalla clausola del bando di gara all'operatore economico che, presente in qualsiasi modalità tra i concorrenti di un lotto, abbia presentato offerta anche per un altro lotto. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 18 gennaio 2021, n. 505; sez. III, 5 marzo 2024, n. 2149; sez. V, 27 settembre 2021, n. 6481.

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

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Nullità del provvedimento – Vizio di violazione del giudicato – Riedizione del potere

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. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Nullità del provvedimento – Vizio di violazione del giudicato – Riedizione del potere

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. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Nullità del provvedimento – Vizio di violazione del giudicato – Riedizione del potere

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. (3)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Nullità del provvedimento – Vizio di violazione del giudicato – Riedizione del potere – Giudizio di ottemperanza

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. (4)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Nullità del provvedimento – Vizio di violazione del giudicato – Riedizione del potere – Giudizio di ottemperanza

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. (5)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Nullità del provvedimento – Vizio di violazione del giudicato – Riedizione del potere – Giudicato – Petitum

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. (6)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Giudizio di verifica della congruità dell’offerta – Omessa considerazione di talune voci di costo – Vizio di elusione del giudicato

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. (7)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Giudizio di verifica della congruità dell’offerta – Omessa considerazione di talune voci di costo – Vizio di elusione del giudicato

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. (8)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: T.A.R. Sicilia, sez. III, 22 aprile 2025, n. 1302; Cons. Stato, sez. VII, 16 ottobre 2024, n. 8307.

(4) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 15 gennaio 2013, n. 2.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(6) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2024, n. 7919.

(7) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 3 gennaio 2025, n. 30.

(8) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA DICHIARAZIONE DI EQUIVALENZA DEL CCNL

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

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Costi della manodopera – CCNL – Dichiarazione di equivalenza – Verifica – Obbligatorietà

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. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA REVOCA DELLA REVOCA DI UNA PROPOSTA CONTRATTUALE

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, ordinanza 8 settembre 2025, n. 254 – Pres. de Francisco, Est. Chinè

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Contratto – Proposta – Revoca della revoca – Condizioni

Nell'ambito di una procedura di evidenza pubblica per l'affidamento di un contratto pubblico, ai sensi dell'art. 1328 c.c., la proposta contrattuale può essere revocata dall'offerente fino al momento della conclusione del contratto. Diversamente, la revoca di una proposta contrattuale è revocabile soltanto fino al momento in cui l'oblato (la stazione appaltante) abbia avuto conoscenza della revoca della proposta, ai sensi dell'art. 1335 c.c., giacché da tale momento i suoi effetti si producono irrevocabilmente. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

KNOW HOW E ACCESSO

Consiglio di Stato, sezione V, 4 settembre 2025, n. 7201 – Pres. Caringella, Est. Perrelli

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Accesso ai documenti – Know how – Segreti tecnici e commerciali – Bilanciamento

In materia di accesso civico generalizzato spetta all'amministrazione operare un bilanciamento concreto dei contrapposti interessi all'ostensione e alla riservatezza, non potendo comunque l'accesso

civico generalizzato portare alla divulgazione di informazioni sensibili che possano ledere gli interessi alla tutela dei segreti commerciali dell'aggiudicatario e falsare la concorrenza futura. (1)

(1) Conformi: Corte di giustizia UE, sez. IX, ordinanza 10 giugno 2025, C-686/24, (oggetto della News UM n. 66 del 21 luglio 2025).

IN TEMA DI AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEI SERVIZI DI RIPRISTINO DELLE CONDIZIONI DI SICUREZZA STRADALE A SEGUITO DI INCIDENTI STRADALE

Consiglio di Stato, sezione V, 27 agosto 2025, n 7120 – Pres. Caringella, Est. Barreca

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Concessione servizi – Offerta economica – PEF – Rilevanza

In materia di concessione di servizi il PEF non può essere tenuto separato dall'offerta in senso stretto, rappresentando un elemento significativo della proposta contrattuale, perché dà modo all'amministrazione, che ha invitato ad offrire, di apprezzare la congruenza e dunque l'affidabilità della sintesi finanziaria contenuta nell'offerta in senso stretto. Pertanto, ai fini della verifica della conformità dell'offerta alla lex specialis di gara, prima ancora che della verifica di congruità della stessa, è corretto l'operato della stazione appaltante che prenda in esame anche il PEF. (1)

In motivazione il Consiglio di Stato ha in primo luogo precisato al riguardo che nelle concessioni di servizi che si articolano nell'espletamento di diverse prestazioni per diversi anni di affidamento, la sostanza dell'offerta va desunta anche e necessariamente dal PEF che si accompagna alla sintetica enunciazione di una percentuale di ribasso delle tariffe (o corrispettivi) posti a base di gara; ha dunque ritenuto che l'offerta dell'appellante, aggiudicatario della gara, non fosse conforme alla lex specialis di gara, come interpretata dalla precedente sentenza Cons. Stato, sez. V, n. 4089/2023, in quanto - relativamente ad una procedura aperta per l'affidamento in concessione dei servizi di ripristino delle condizioni di sicurezza stradale a seguito di incidenti stradali o altri eventi sulle strade del territorio di Roma Capitale - dal PEF presentato dal medesimo operatore economico e inserito snella busta C, cioè nella busta economica, nonché nell'allegata relazione di congruità, si evinceva che l'operatore aveva esplicitato che il ribasso unico offerto nella misura percentuale (indicata nel modulo predisposto dalla stazione appaltante) non sarebbe stato applicato agli interventi sulle aree inferiori ai 50 mq, in senso difforme da quanto ritenuto nel precedente giudicato amministrativo; da qui la correttezza del successivo operato della stazione appaltante, che nel conformarsi a tale giudicato, aveva escluso l'aggiudicataria. Il Consiglio di Stato ha quindi precisato che, anche a voler ipotizzare la sostenibilità complessiva dell'offerta con applicazione del ribasso a tutte le voci dei corrispettivi (e conseguente riduzione dei ricavi stimati), sarebbe stato necessario manipolare elementi essenziali dell'offerta (quali quelli che costituiscono il modello tariffario applicato al pubblico servizio oggetto di concessione), così dando luogo ad una modifica dell'offerta non consentita nella fase di riapertura del procedimento.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Anomalia offerta – Giudicato – Riedizione valutazione – Offerta – Immodificabilità

La sentenza di annullamento dell'aggiudicazione per anomalia dell'offerta non opera come sopravvenienza atta a giustificare la rimodulazione dell'offerta e comunque, nella fase di rinnovo del giudizio di anomalia, l'entità dell'offerta economica deve restare ferma in ossequio alla regola dell'immodificabilità dell'offerta. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Concessione servizi – Metodo aggiudicazione – Offerta economicamente più vantaggiosa – Predeterminazione tariffe – Legittimità

In tema di concessione di servizi per l'affidamento dei servizi di ripristino delle condizioni di sicurezza stradale a seguito di incidenti stradali o altri eventi sulle strade è legittima la scelta della stazione appaltante di individuare come criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dando rilevanza anche all'elemento tariffario, cui applicare il ribasso offerto, non rinvenendosi ostacoli normativi nel riconoscere all'ente concedente la facoltà di pre-determinazione delle tariffe applicabili dal concessionario nei confronti dei terzi soggetti, fruitori del servizio (ricadendo peraltro l'onere relativo anche sui cittadini/utenti, gravati da eventuali aumenti dei premi assicurativi). (3)

In motivazione, La Sezione ha al riguardo disatteso la censura formulata da parte appellante secondo cui vi sarebbe stato l'obbligo di riedizione della gara da parte della stazione appaltante in ragione della sopravvenuta risposta a un quesito giuridico n. 2753 del 21 giugno 2024 resa dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, secondo il quale nell'affidamento del servizio analogo a quello in esame "la competizione non può che riguardare esclusivamente l'elemento qualitativo dell'offerta" con l'esclusione dunque del prezzo. E tanto, poiché la determinazione delle tariffe non pertiene alla stazione appaltante o all'ente concedente, ma ai rapporti negoziali terzi sussistenti fra il privato e compagnia assicurativa".

Giustizia amministrativa – Appello – Ricorso – Ricevibilità – Rilevabilità – Appello incidentale – Necessità – Esclusione

La ricevibilità, totale o parziale, del ricorso di primo grado, essendo questione pregiudiziale rilevabile d'ufficio, può essere rilevata anche dal giudice di appello, senza necessità di appello incidentale o di riproposizione ex art. 101 c.p.a., dovendo escludersi la formazione del giudicato implicito su tale profilo. (4)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2024, n. 6422 ed altre precedenti ivi richiamate.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2020, n. 2383; 28 febbraio 2020, n. 1449; 8 gennaio 2019, n. 171.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: Ex multis Ad. Plen, 26 aprile 2018, n. 4.

INTERDITTIVA ANTIMAFIA A PERSONA FISICA CHE RIVESTE PIÙ RUOLI RILEVANTI NELL'AMBITO IMPRENDITORIALE

Consiglio di Stato, sezione V, 27 agosto 2025, n. 7119 – Pres. Caringella, Est. Barreca

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Interdittiva e informativa antimafia – Persona fisica – Pluralità di ruoli – Limiti e divieti – Operatività

Quando la stessa persona fisica, già sottoposta a verifica antimafia in corso di validità, riveste nell'arco temporale di validità del provvedimento interdittivo antimafia già adottato più ruoli rilevanti ai sensi dell'articolo 85, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, i limiti e divieti che sono effetto dell'interdittiva operano nei confronti di tutte le imprese nelle quali la medesima persona fisica è coinvolta. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA RILEVANZA DELLA FALSITÀ QUALE CAUSA DI ESCLUSIONE DALLA PROCEDURA DI GARA NELLA DISCIPLINA DEL D.LGS. 36 DEL 2023

Consiglio di Stato, sezione V, 27 agosto 2025, n. 7117 – Pres. Caringella; Est. Barreca

Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Informazioni false e fuorvianti – Causa di esclusione automatica – Inconfigurabilità – Illecito professionale – Presupposti

L'art. 94 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 non contempla (più) tra le cause di esclusione automatica, una fattispecie normativa assimilabile a quella del previgente art. 80, comma 5, lett. f-bis) del d.lgs. n. 50 del 2016. La presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione in gara rileva ai fini dell'integrazione del "grave illecito professionale", ai sensi dell'art. 95, comma 1, lett. e), alle sole condizioni dettate dall'art. 98, comma 2, verificandosi la situazione di cui allo stesso art. 98, comma 3, lett. b), che dà rilievo "anche" alla "negligenza" nel caso in cui l'operatore economico abbia fornito "informazioni false" suscettibili di influenzare le decisioni della stazione appaltante. (1)

Nel caso di specie, la concorrente dichiarava sia nella documentazione amministrativa, come "requisito di capacità tecnico-professionale", sia nell'offerta tecnica, "come elemento significativo della propria capacità di realizzare la prestazione", lo svolgimento del "Servizio di manutenzione ordinaria opere a verde stradale" in favore di altra committente.

A sostegno di tale dichiarazione, produceva copia del certificato di ultimazione dei lavori. Nell'ambito dell'attività di verifica circa il possesso dei requisiti, il suddetto certificato di ultimazione lavori veniva disconosciuto dalla committente originaria sicché tale circostanza risultava, ad avviso della stazione appaltante, sussumibile nella causa di esclusione di cui all'art. 98, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 36 del 2023 quale illecito professionale grave e, in forza dell'art. 96, comma 15, del d.lgs. n. 36 del 2023, rilevando altresì ai sensi dell'art. 94, comma 5, lett. e), del d.lgs. n. 36 del 2023. In motivazione il Consiglio di Stato ha precisato che il senso di tale, pur imperfetto, richiamo era reso esplicito dal collegamento che l'amministrazione aveva fatto tra l'art. 94, comma 5, lett. e) e l'art. 96, comma 15, al fine di sottolineare la rilevanza della presentazione di falsa dichiarazione e falsa documentazione nella procedura di gara, tale da imporre alla stazione appaltante, quale inevitabile conseguenza, la segnalazione all'Anac.

Cfr. quanto alla riconducibilità delle informazioni false o fuorvianti all'illecito professionale, ai sensi dell'art. 98, comma 3, lett. c) del d.lgs. n. 36 del 2023 e, quindi, tra le cause di esclusione non automatica di cui all'art. 95, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 36 del 2023, con conseguente obbligo per l'operatore di dichiarare in sede di presentazione dell'offerta tutte le vicende professionali idonee ad incidere sull'affidabilità: Cons. Stato, sez. V, 27 giugno 2025, n. 5589; quanto alla tipizzazione dell'illecito professionale nel d.lgs. 36 del 2023, al contrario della disciplina recata dall'art. 80 comma 5, lett. c) d.lgs. 36/2023: Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2025, n. 4635.

Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Informazioni false e fuorvianti – Illecito professionale – Elemento soggettivo – Dolo o colpa grave – Irrilevanza – Annotazione Anac – Rilevanza

In presenza di una falsa dichiarazione i profili soggettivi dell'illecito professionale dell'operatore economico rilevano se ritenuti tali da comprometterne l'affidabilità o l'integrità nei rapporti con la stazione appaltante, mentre la condizione soggettiva, di dolo o colpa grave dell'operatore economico, è autonomamente rilevante soltanto ai fini dell'iscrizione nel casellario informatico da parte dell'ANAC, all'esito del procedimento che l'Autorità deve condurre dopo la segnalazione effettuata dalla stazione appaltante, ai sensi dell'art. 96, comma 15, 31 marzo 2023, n. 36. (2)

Cfr. quanto alla rilevanza delle informazioni false o fuorvianti nel vigore del d.lgs. 50 del 2016 Ad. Plen., 28 agosto 2020, n. 16 e la costante giurisprudenza successiva.

Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Informazioni false e fuorvianti – Datore di lavoro – Atto illecito preposto – Responsabilità

In materia di appalti, della falsità commessa dal dipendente della società offerente in sede di presentazione dell'offerta ne risponde la medesima società, in applicazione dell'art. 2049 c.c., in quanto ai fini della sussistenza del nesso di occasionalità necessaria tra il fatto illecito del preposto e l'esecuzione delle incombenze affidategli - costituente il presupposto per la configurabilità di tale responsabilità - occorre che la sua condotta costituisca il "normale sviluppo" dell'esercizio delle

mansioni assegnate dal preponente - cioè, che rimanga nei confini della non imprevedibile evoluzione di "sequenze ed eventi connessi all'ordinario espletamento" delle stesse - e non è escluso dalla degenerazione o dall'eccesso nel loro esercizio, determinati dall'abuso della posizione ricoperta o dalla contravvenzione alle modalità del loro svolgimento o ai compiti assegnati o, ancora, dalla violazione delle regole stabilite o delle istruzioni ricevute. (3).

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: quanto alla responsabilità per l'illecito commesso dal preposto: Cass. civ, sez. III, ord. 5 febbraio 2025, n. 2851 e precedenti ivi citati.

REVISIONE DEI PREZZI TRA PROFILI GIURISDIZIONALI E PROROGA TECNICA

T.a.r. per la Sicilia, sezione II, 7 agosto 2025, n. 1924 – Pres. Cabrini, Est. Scianna

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Revisione dei prezzi – Giurisdizione

Rientrano tra le controversie in tema di revisione dei prezzi degli appalti pubblici, devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, quelle sull'an e sul quantum della revisione. Fanno eccezione le controversie inerenti alla mera esecuzione di clausole contrattuali che regolano convenzionalmente tali profili, posto che in simili fattispecie la domanda dell'appaltatore va qualificata in termini di azione di adempimento contrattuale, volta all'accertamento di un diritto soggettivo alla revisione (o adeguamento), ricadente nella giurisdizione ordinaria. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Revisione dei prezzi – Proroga tecnica

Laddove sia stata disposta una proroga tecnica non vi è margine per la rideterminazione del corrispettivo contrattuale, tenuto conto della ratio dell'istituto della proroga tecnica, comunemente ravvisata nell'esigenza di assicurare la continuità delle forniture pubbliche nelle more dell'espletamento della nuova gara ed evitare un blocco dell'azione amministrativa. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 2 febbraio 2024, n. 1069; 6 dicembre 2023, n. 10569; Cass. civ., sez. un., ordinanze 8 febbraio 2022, n. 3935; 12 ottobre 2020, n. 21990; 1° febbraio 2019, n. 3160.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 31 dicembre 2024, n. 10549; T.r.g.a. Bolzano, 12 maggio 2021, n. 141.

PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO PUBBLICO FERROVIARIO: OBBLIGO DI PREINFORMAZIONE E CERTIFICATO DI SICUREZZA UNICO

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Servizio pubblico ferroviario – Preinformazione – Funzione – Rettifica al più presto – Nozione

La finalità della preinformazione prevista dal Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, è quella di favorire lo svolgimento di una effettiva concorrenza, pertanto, qualora gli elementi essenziali del contratto che la stazione appaltante ha l'intenzione di aggiudicare, soprattutto in caso di elevata complessità tecnica e finanziaria, subiscano significative modificazioni, l'obbligo di «rettifica al più presto», di cui all'art. 7, comma 2, deve intendersi nel senso che la pubblicazione delle nuove informazioni deve essere effettuata in un termine ragionevole, affinché le imprese del settore possano essere pronte per la gara. (1)

In applicazione di tale principio la sezione ha ritenuto che, nella fattispecie esaminata, le modifiche incidenti sulla durata del contratto e sull'oggetto delle prestazioni richieste hanno avuto l'effetto di determinare una maggiore gravosità dei requisiti di partecipazione, i quali devono essere avvinti da un nesso di proporzionalità con l'entità delle prestazioni da svolgere, con conseguente *vulnus* alla possibile partecipazione di operatori economici diversi dai *players* di mercato, per cui il ritardo nella pubblicazione delle modifiche può assumere carattere autonomamente, ancorché potenzialmente, lesivo.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Servizio pubblico ferroviario – Certificazione di sicurezza unico – Requisito di esecuzione

Il certificato di sicurezza unico delle imprese ferroviarie è disciplinato più in relazione ad un servizio effettivamente e concretamente da svolgere e sulla sua puntuale organizzazione, dovendo tenere conto di una serie di informazioni minime essenziali, che non in relazione ad un ipotetico servizio da svolgere, sicché esso va richiesto per l'esecuzione del servizio. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Requisiti di partecipazione – Concorrenza – Favor participationis – Raggruppamento temporaneo di imprese – Avalimento – Scelta discrezionale

A fronte di requisiti di partecipazione particolarmente elevati (nella specie, l'aver svolto complessivamente in un periodo servizi di trasporto pubblico di persone per un volume non inferiore a 8 milioni di chilometri), come tali lesivi della concorrenza del micromercato e del favor participationis, non rileva la possibilità che l'impresa sornita del requisito possa concorrere in raggruppamento temporaneo di imprese o ricorrendo all'avalimento, trattandosi di scelte discrezionali che richiedono il concorso di volontà delle altre imprese. (3)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PROFILI OPERATIVI IN TEMA DI NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

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

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Accesso – Giustizia amministrativa – Termini processuali – Incremento

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. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Servizio di notifica di verbali e di recupero crediti – Requisito di capacità tecnica e professionale – Servizi di riscossione

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'aver 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. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Avvalimento – Sostituzione dell'ausiliaria

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. (3)

(1) Conformi: T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, 27 marzo 2025, n. 247.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: Corte di Giustizia UE, sez. IX, 3 giugno 2021, C-210/20; Cons. Stato, sez. V, 20 gennaio 2022, n. 368; 21 febbraio 2018, n. 1101; sez. III, 4 aprile 2022, n. 2445 e 2 dicembre 2021, n. 8043.

SULLA LEGITTIMAZIONE A PARTECIPARE ALLA GARA DELLE CONSORZIATE, SULL'ONERE DICHIARATIVO DELL'ILLECITO ANTITRUST E SULLA DURATA DEL CONTRATTO DI CONCESSIONE
Consiglio di Stato, sezione V, 30 luglio 2025, n. 6754 – Pres. Sabatino, Est. Manca

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Consorzio di cooperative – Cooperativa esecutrice – Procedura di gara – Partecipazione – Legittimazione – Spendita requisiti

Sebbene il consorzio di cooperative sia un soggetto giuridico autonomo distinto dai consorziati e munito di personalità giuridica, unico contraente e portatore di un interesse proprio, anche se finalisticamente collegato allo scopo mutualistico delle consorziate che operano quali interna corporis e agiscono in virtù di un rapporto di immedesimazione organica, potendo le consorziate partecipare distintamente e autonomamente alle procedure ad evidenza pubblica, possono spendere, ai fini della prova dei requisiti di capacità tecnico professionale, quelli maturati per le attività svolte quali esecutrici designate, non rilevando a tali fini la titolarità del contratto ma l'effettiva esecuzione del servizio. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni pubblica amministrazione – Illecito antitrust – Esclusione – Onere dichiarativo – AGCM – Provvedimento – Necessità

L'illecito antitrust può assumere rilevanza quale causa di esclusione dalla gara solo se sia stato oggetto di una decisione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che abbia sanzionato il comportamento dell'impresa, posto che l'esistenza di comportamenti restrittivi della concorrenza può essere dimostrata solo dopo una decisione che qualifichi giuridicamente i fatti in tal senso; pertanto prima dell'adozione di tale provvedimento, in pendenza del relativo procedimento, non sussiste alcun onere dichiarativo in capo all'operatore economico. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Concessione – Servizi museali – Durata – Previsione subregolamentare – Abrogazione implicita

L'art. 6 del decreto del Ministero per i beni e le attività culturali 29 gennaio 2008, laddove prevede la durata della concessione per i servizi museali per quattro anni, rinnovabili per altri quattro, è disposizione non regolamentare, attuativa di una previsione di legge (art. 14, comma 2, decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159) abrogata dall'art. 8, comma 3, lett. e), d.l. 30 aprile 2010, n. 64 (come convertito dalla legge 29 giugno 2010, n. 100), per cui lo stesso non può ritenersi più applicabile, essendo mutata la disciplina di fonte primaria, oggi individuabile nell'art. 178 del vigente codice dei contratti pubblici (secondo cui «[l]a durata delle concessioni è limitata ed è determinata dall'ente concedente in funzione dei lavori o servizi richiesti al concessionario»). (3)

Il Consiglio di Stato, nella fattispecie, pur esaminando nel merito la censura, ha ritenuto che la stessa fosse *in primis* inammissibile per difetto di interesse, potendo la doglianza relativa

alla durata della concessione in cinque anni, anziché in quattro anni, rinnovabile per altri quattro, essere fatta valere solo dall'aggiudicatario.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Concessione – Servizi museali – Gestione integrata – Presupposti

La gestione integrata, nella concessione dei servizi museali, non comporta la perdita della centralità della concessione dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico, dovendo esservi la prevalenza dei servizi aggiuntivi rispetto a quello accessorio e strumentale di biglietteria, per cui i servizi aggiuntivi, in caso di uso di tale strumento giuridico, non possono divenire né formalmente, né sostanzialmente, accessori. (4)

In motivazione il Consiglio di Stato ha precisato che ciò si evince dall' art. 117, comma 3, del codice dei beni culturali (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), che prevede la gestione concessoria integrata come mera possibilità.

(1) Conformi: Quanto alla possibilità di partecipazione alla gara della singola consorziata: Cons. Stato, sez. V, 30 luglio 2025, n. 6754; 5 aprile 2024, n. 3144; 2 settembre 2019, n. 6024; Corte di giustizia UE, sez. IV, 23 dicembre 2009, C-376/08. Quanto all'imputabilità dell'attività svolta dalle consorziate al consorzio: Cons. Stato, sez. V, 30 luglio 2025, n. 6754; 7 novembre 2022, n. 9752; 17 luglio 2017, n. 3505; Ad. plen., 20 maggio 2013, n. 14.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 18 gennaio 2024, n. 606 e 14 luglio 2022, n. 5990, con richiamo a Corte di giustizia UE, sez. IV, 24 ottobre 2018, C-124/17.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 23 luglio 2024, n. 6662.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 23 luglio 2024, n. 6662; 7 dicembre 2017, n. 5773.

IN MATERIA DI REVISIONE PREZZI DI UN MULTISERVIZIO TECNOLOGICO INTEGRATO CON FORNITURA DI ENERGIA PER GLI EDIFICI IN USO ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI **Consiglio di Stato, sezione III, 28 luglio 2025, n. 6667 – Pres. Greco, Est. Di Raimondo**

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Revisione prezzi – Finalità

L'art. 115 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, che prevede una clausola periodica di revisione prezzi, introduce obbligatoriamente una tutela non solo dell'appaltatore, ma anche a salvaguardia dell'interesse pubblico a che le prestazioni di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni non siano esposte col tempo al rischio di una diminuzione qualitativa, a causa dell'eccessiva onerosità sopravvenuta delle prestazioni stesse, nonché quella di evitare che il corrispettivo del contratto di durata subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo, tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la stipulazione del contratto; in applicazione di tale istituto viene quindi

fissato un «nuovo» corrispettivo per le prestazioni oggetto del contratto, conseguente alla dinamica dei prezzi registrata in un dato arco temporale, con beneficio per entrambi i contraenti. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Revisione prezzi – Presupposto – Variazione prezzi – Imprevedibilità

La periodicità della revisione non implica affatto che si debba azzerare o neutralizzare l'alea relativa ai contratti di durata, in armonia con la disciplina di cui all'art. 1664 c.c. - che sebbene non applicabile ai contratti pubblici, esprime comunque un principio di ordine generale in materia negoziale - la quale impone alle parti di provare la sussistenza di eventuali circostanze imprevedibili che abbiano determinato aumenti o diminuzioni nel costo dei materiali o della mano d'opera, e che accorda la revisione solo per la differenza che ecceda il decimo del prezzo complessivo convenuto. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Revisione prezzi – Legge di gara

Non sussistono i presupposti per la revisione dei prezzi in riferimento al contratto multiservizio tecnologico integrato con fornitura di energia per gli edifici in uso alle pubbliche amministrazioni, ove la clausola della lex specialis di gara, liberamente accettata dall'operatore economico con la richiesta di partecipazione, pur fissando il quomodo, ovvero il criterio di calcolo, non sia automatica quanto alla sua applicazione, essendo incerta nell'an e nel quando, rimessi ad un evento astrattamente futuro e incerto, legato a quanto nel corso del contratto l'Autorità competente avrebbe stabilito (nell'ipotesi di specie l'ARERA). (3)

Nell'ipotesi di specie il paragrafo 8.8.1 del capitolato tecnico, rubricato "revisione prezzi unitari relativi alla componente energia "eci" e "eacv" del canone del servizio energia con efficientamento A.1", aveva stabilito che tale revisione avvenisse tramite l'applicazione di uno specifico indice di riferimento (Ir) che, per gli impianti oggetto del predetto servizio alimentati a GPL, metano o altro combustibile gassoso o solido e teleriscaldamento, era la risultante del rapporto tra la media pesata dei prezzi unitari del gas naturale, al netto delle imposte, definiti dall'AEEG (oggi Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, di ARERA) per le utenze con consumi inferiori a 1.400 mc/anno, vigenti nel trimestre riferimento e quelli vigenti nel trimestre precedente, secondo quanto pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

(1) Conformi: quanto alla prima parte della massima: Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 2025, n. 5150; 6 settembre 2022, n. 7756; 23 aprile 2014, n. 2052; 19 giugno 2009, n. 4079; sez. III, 9 gennaio 2017, n. 25; 4 marzo 2015, n. 1074; 9 maggio 2012, n. 2682; quanto all'ultima parte della massima: Cons. Stato, sez. VII, 2 luglio 2025, n. 5701; sez. IV, 7 luglio 2022, n. 5667.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 6 settembre 2022, n. 7756; sez. III, 25 marzo 2019 n. 1980.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

OBBLIGO DI VERIFICA DA PARTE DELLA STAZIONE APPALTANTE IN CASO DI RIBASSO SUL COSTO DELLA MANODOPERA

T.a.r. per il Lazio, sezione II-bis, 28 luglio 2025, n. 14863 – Pres. Francavilla, Est. Corbi

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Offerta economicamente più vantaggiosa – Costo della manodopera inferiore a quello posto a base di gara – Obbligo di verifica di congruità – Sussistenza

L'art. 41, comma 14, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, pur non enunciando in termini testuali un obbligo di verifica automatica dell'anomalia, impone – secondo un'interpretazione sistematica e funzionale – alla stazione appaltante di attivare il subprocedimento di verifica della congruità dell'offerta qualora il costo della manodopera dichiarato dall'operatore economico risulti inferiore a quello stimato nei documenti di gara. Tale obbligo, strettamente connesso al rispetto del principio dell'inderogabilità dei trattamenti salariali minimi, prevale su qualsiasi previsione difforme della lex specialis, non potendo l'amministrazione sottrarsi al dovere di accertare che il ribasso non sia effetto di un'illegittima compressione delle tutele dei lavoratori, ma piuttosto di una più efficiente organizzazione imprenditoriale. L'omessa attivazione della verifica, in tali casi, determina l'illegittimità dell'aggiudicazione, sia sotto il profilo procedurale che sostanziale. (1)

Nel caso di specie, la stazione appaltante ha aggiudicato l'appalto a un concorrente che aveva dichiarato un costo della manodopera significativamente inferiore rispetto a quello stimato in sede di predisposizione degli atti di gara. Tuttavia, non ha attivato alcun subprocedimento di verifica in ordine alla congruità del costo indicato, precludendo così all'operatore la possibilità di dimostrare che il ribasso derivasse da una più efficiente organizzazione aziendale e non da un'illegittima compressione delle tutele lavoristiche. Il Collegio ha annullato l'aggiudicazione, chiarendo che tale obbligo di verifica non può essere superato neanche dalla disciplina di gara eventualmente dettata dalla lex specialis.

(1) Conformi: Cons. Stato, V, 18 aprile 2025, n. 3418; Cons. Stato, V, 19 novembre 2024, n. 9255.

CLAUSOLE IMMEDIATAMENTE ESCLUDENTI E ONERE DI ALLEGAZIONE

T.a.r. per il Lazio, sezione I-bis, 26 luglio 2025, n. 14816 – Pres. Iannini, Est. Cavallari

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Clausole immediatamente escludenti – Ricorso – Onere di allegazione

In tema di impugnazione di clausole del bando immediatamente escludenti, ai fini dell'ammissibilità del ricorso avverso una clausola che impedisce di formulare un'offerta consapevole e competitiva, parte ricorrente deve allegare e provare l'esistenza di concreti e puntuali elementi a supporto dell'addotta impossibilità di formulare un'offerta seria e consapevole sotto il profilo della relativa convenienza economica. (1)

In particolare, evidenzia la sezione come non sia sufficiente una generica prospettazione concernente l'asserita incertezza generata dalla clausola con riguardo alla qualificazione giuridica dei beni oggetto di asta, non potendo da ciò solo inferirsi l'assoluta impossibilità di calcolare il margine di utile ritraibile dall'operazione, né tantomeno potendo essere intesa tale circostanza come suscettibile di escludere in astratto l'attitudine a produrre un utile nell'ambito della normale alea contrattuale dell'operazione, potendo essa, al più, incidere in termini di mero incremento della normale alea commerciale.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, n. 766 del 2025; sez. III, n. 1146 del 2024.

NUOVAMENTE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE ALCUNE QUESTIONI INTERPRETATIVE CIRCA LA COMPATIBILITÀ DELLE NORME DI DIRITTO INTERNO IN MATERIA DI ESCLUSIONE DALLE GARE
T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione IV, ordinanza 23 luglio 2025, n. 2386 – Pres. Leggio, Est. Spampinato

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Requisiti di partecipazione – Regolarità contributiva – Rilevanza del termine di presentazione dell'offerta – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Sono rimesse alla Corte di giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali: a) “se l'art. 57, paragrafo 2, della Direttiva 2014/24, debba essere interpretato nel senso che esso osti a una normativa nazionale (quale l'art. 94, comma 6 del d. lgs. 36/2023) che preveda, con riferimento alla inottemperanza di obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali, che l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine di presentazione dell'offerta”; b) qualora la risposta data alla precedente questione sia nel senso della compatibilità della previsione interna con il diritto comunitario: “Se l'art. 57 della Direttiva 2014/24/UE debba essere interpretato nel senso che esso osti a una normativa nazionale (quale l'art. 94, comma 6 del d. lgs. 36/2023) che impone l'esclusione automatica di un operatore economico per irregolarità contributiva, senza possibilità di regolarizzazione successiva, anche laddove l'operatore abbia sanato la propria posizione prima dell'aggiudicazione definitiva. (1)

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 84 del 1° ottobre 2025. Si segnala l'analoga ordinanza T.a.r. per la Sicilia, Catania, n. 2384 del 2025.

SUL PRINCIPIO DEL RISULTATO NEI CONTRATTI PUBBLICI

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

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Offerta – Principio del risultato

Ai sensi dell'art. 1 del Codice dei contratti pubblici, il risultato che si è prefisso l'amministrazione può rappresentare, esso stesso, un parametro in base al quale il giudice può sindacare la

ragionevolezza, logicità e congruità delle scelte compiute, potendo tali scelte non apparire coerenti con il risultato individuato; pertanto, se il risultato è lo smaltimento dei rifiuti, l'eventuale offerta che preveda il solo "trattamento/recupero" degli stessi non può per ciò solo essere esclusa, dovendo la stazione appaltante verificare se tale offerta sia comunque idonea a conseguire il risultato dello smaltimento dei rifiuti. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE: COMPETENTE AL COMMISSARIAMENTO DEL CONTRATTO È IL PREFETTO DEL LUOGO OVE HA SEDE LA STAZIONE APPALTANTE

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 21 luglio 2025, n. 591 – Pres. de Francisco, Est. Caleca

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Esecuzione – Gestione straordinaria e temporanea del contratto – Competenza – Prefettura del luogo in cui ha sede la stazione appaltante

In base all'art. 32, comma 1, del d.l. n. 90/2014, la competenza ad adottare le misure della temporanea e straordinaria gestione del contratto, nell'ambito della prevenzione della corruzione, spetta alla Prefettura del luogo ove ha sede la «stazione appaltante», da intendersi quale il soggetto che, dopo l'aggiudicazione, stipula il contratto di appalto. Il predetto criterio territoriale non muta nel caso in cui la gara sia stata gestita da altro soggetto, avente differente sede, ovvero nel caso di più contratti da eseguire in territorio di competenza di diversi prefetti, dovendosi in tali casi prevedere, tuttavia, opportune forme di coordinamento tra le Prefetture coinvolte. Tale interpretazione è conforme al dato letterale e alla ratio legis, che affida la competenza al prefetto che, territorialmente, ha maggiore possibilità di monitorare l'andamento dell'impresa commissariata nell'esecuzione del contratto. (1)

Nel caso di specie, a fronte di una molteplicità di contratti stipulati dall'impresa appellante con diverse aziende sanitarie e ospedaliere, site a Palermo e ad Agrigento, l'Anac aveva individuato la «stazione appaltante» nell'Azienda sanitaria provinciale di Palermo e nella centrale unica di committenza della Regione Siciliana, ritenendo di conseguenza il Prefetto di Palermo competente ad adottare le misure della straordinaria e temporanea gestione di tutti i predetti contratti, incluso quello stipulato con l'A.s.p. di Agrigento. Su proposta dell'A.n.a.c., il Prefetto di Palermo adottava le predette misure. Riformando in parte qua la sentenza di primo grado, la Sezione ha tuttavia dichiarato l'illegittimità del provvedimento di commissariamento, per incompetenza relativa, limitatamente al contratto stipulato tra l'appellante e l'A.S.P. di Agrigento, affermando la competenza della Prefettura di Agrigento. Sul punto, la Sezione ha precisato: - che la "stazione appaltante" non è, per tutti i contratti siciliani, la c.u.c. regionale, bensì, per ciascun contratto, il soggetto che, dopo l'aggiudicazione, stipulerà il contratto di appalto (divenendone così "l'appaltatore"); - che, in sede di conversione del d.l. n. 90/2014, il Parlamento, considerando che il commissariamento è un istituto con finalità che attengono essenzialmente alla fase esecutiva del rapporto contrattuale, ha sottolineato l'opportunità di conferire la competenza al

Prefetto territorialmente più prossimo all'impresa; - che, in attuazione della volontà legislativa, l'art. 8.3 delle linee guida dell'A.n.a.c. affermano il criterio territoriale incardinato nel luogo ove ha sede il soggetto committente, individuando criteri integrativi per l'ipotesi di contratti da eseguire nel territorio di competenza di più prefetti; - l'interpretazione della norma in scrutinio trova conferma anche nei principi già affermati con riferimento all'estromissione processuale dell'u.r.e.g.a. per difetto di legittimazione passiva in capo alla stessa, il cui ruolo non è diverso da quello della c.u.c..

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

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. Commandatore, Est. Caudullo

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto – Sistema di determinazione del prezzo – A corpo e a misura – Differenze

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. (1)

In motivazione, la Sezione ha precisato che: nel caso di appalto c.d. a corpo il rischio di un incremento delle prestazioni necessarie è posto a carico dell'appaltatore, rientrando nella normale alea contrattuale; diversamente, nel caso di appalto c.d. a misura, il detto rischio ricade sull'ente appaltante, perché il costo complessivo viene determinato a consuntivo.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto – Corrispettivo – A corpo o a misura – Determinazione – Omessa indicazione nella lex specialis – Conseguenze

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. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto – Sistema di determinazione del prezzo – Qualificazione dell'appalto a corpo – Remunerazione a misura di servizi aggiuntivi o straordinari – Irrilevanza

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". (3)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto a corpo – Lex specialis – Previsione dell'indicazione dei prezzi unitari a pena di esclusione – Cause di esclusione – Principio di tassatività – Violazione – Nullità

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. (4)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 18 giugno 2025, n. 5342; sez. VII, 11 marzo 2025, n. 1998.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: Cass. civ., sez. I, ordinanza 25 settembre 2017, n. 22268.

(4) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. I, 22 novembre 2024, n. 6402; Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2024, n. 682.

SUL PRINCIPIO DEL RISULTATO NEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Consiglio di Stato, sezione VI, 18 luglio 2025, n. 6337 – Pres. Simonetti, Est. Vitale

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Trasporto di alunni con disabilità – Principio del risultato – Verifica dell'idoneità dei veicoli

In base al principio del risultato, la stazione appaltante è tenuta a verificare, già in sede di gara, che i veicoli - offerti per l'esecuzione dell'appalto di trasporto di alunni con disabilità – siano idonei a rispettare i requisiti tecnici minimi fissati dal capitolato; infatti, l'affidamento della commessa e l'esecuzione del contratto devono essere funzionali al raggiungimento degli interessi pubblici che la commessa mira a soddisfare e il principio del risultato deve senz'altro essere inteso in tale ottica. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Principio del risultato – Migliore offerta – Qualità della prestazione

L'importanza del risultato nella disciplina dell'attività dell'amministrazione non va riguardata ponendo tale valore in chiave antagonista di frizione rispetto al principio di legalità, atteso che il significato attribuito alla nozione di risultato dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 non ha riguardo unicamente alla rapidità e alla economicità, ma anche alla qualità della prestazione. L'applicazione del principio del risultato conduce a ritenere che la migliore offerta sia quella che presenta le migliori condizioni economiche ma solo a parità di requisiti qualitativi richiesti. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Principio dell'equivalenza – Comparazione di prodotti – Specifiche tecniche equivalenti

Il principio di equivalenza attribuisce alla stazione appaltante la possibilità di ammettere alla comparazione prodotti aventi specifiche tecniche equivalenti a quelle richieste, ai fini della selezione della migliore offerta e presuppone la corrispondenza delle prestazioni del prodotto offerto, ancorché difforme dalle specifiche tecniche indicate dalla stazione appaltante, quale conformità sostanziale con le dette specifiche tecniche, nella misura in cui queste vengano nella sostanza soddisfatte. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 16 giugno 2025, n. 5217; 14 giugno 2024, n. 5375; 27 maggio 2024, n. 4701; 26 marzo 2024, n. 2866; 29 dicembre 2023, n. 11322.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 13 marzo 2025, n. 2066.

SUL SUBENTRO NEL CONTRATTO AI SENSI DEGLI ARTT. 122 E 124 C.P.A. SECONDO L'ADUNANZA PLENARIA

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 15 luglio 2025, n. 9 – Pres. Maruotti, Est. Maggio

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Contratto – Dichiarazione d'inefficacia – Subentro – Modalità

Nel consentire il subentro nel contratto ai sensi degli articoli 122 e 124 c.p.a., il giudice amministrativo, oltre a determinare la decorrenza della perdita di efficacia dell'originario contratto, può anche disporre che il secondo aggiudicatario effettui soltanto le prestazioni non ancora eseguite per il periodo contrattuale residuo dell'affidamento, oppure che il nuovo rapporto abbia la medesima durata (oltre che gli stessi contenuti) di quello originario, quale risultante dalla disciplina di gara, quando si tratti di un contratto ad esecuzione continuata o periodica. (1)

La presente sentenza è stata pronunciata nell'ambito del giudizio per l'ottemperanza della sentenza Ad. plen., 24 aprile 2024, n. 7 (oggetto della News UM n. 49 del 21 maggio 2024).

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

ALCUNE PRECISAZIONI SUL GIUDIZIO DI ANOMALIA DELL'OFFERTA

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 14 luglio 2025, n. 552 – Pres. Giovagnoli, Est. Bottiglieri

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Offerte anomale – Calcolo della soglia di anomalia – Principio di invarianza delle sopravvenienze – Ambito di applicazione

Il c.d. principio di invarianza delle sopravvenienze nel calcolo della soglia di anomalia delle offerte, introdotto al fine di evitare impugnazioni strumentali alla surrettizia alterazione della media dei ribassi offerti, mediante l'esclusione o riammissione di concorrenti, deve essere coniugato con il principio dell'effettività della tutela giurisdizionale. Di conseguenza, fino all'adozione del provvedimento di aggiudicazione, la soglia può essere oggetto di rettifica, potendosi tenere conto dell'esclusione dalla gara di imprese prive dei requisiti di partecipazione o presentatrici di offerte invalide, ovvero della riammissione di imprese illegittimamente escluse, purché le iniziative giurisdizionali non denotino un mero intento speculativo. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Costi di manodopera al rialzo – Indice di anomalia – Limiti

L'offerta che contenga un ribasso sull'importo a base d'asta e, contestualmente, indichi maggiori costi di manodopera non può presumersi di per sé anomala, essendo necessario che la proposta in aumento di tale componente di costo si caratterizzi per la sua effettiva e concreta capacità di incidere sulla remuneratività dell'offerta, ossia sul suo complessivo equilibrio economico, andando ad abbattere l'utile ritraibile dall'importo offerto. (2)

Confermando la decisione di primo grado (T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, 22 luglio 2024, n. 2642) il Collegio ha ribadito l'illegittimità dell'esclusione di un operatore economico, la cui offerta era stata ritenuta anomala solo perché contenente una indicazione di costi della manodopera superiore a quanto stimato dalla stazione appaltante nei documenti di gara, malgrado la ridotta entità dello scostamento e la sua obiettiva inidoneità ad incidere, di per sé, sulla economicità dell'offerta.

(1) Conformi: sulla questione è recentemente intervenuta la Corte costituzionale che, nella sentenza 30 maggio 2025, n. 77 (oggetto della News UM n. 49 dell'11 giugno 2025), ha evidenziato come il principio di invarianza della soglia operi «solo a seguito dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione. Fino quel momento, la soglia può essere oggetto di

rettifica, in modo che si tenga conto dell'esclusione dalla gara di imprese prive dei requisiti di partecipazione o presentatrici di offerte invalide, ovvero della riammissione di imprese illegittimamente escluse. In questo modo, l'obiettivo di conferire stabilità all'esito dell'appalto trova un contrappeso nella possibilità di correggere, fino a che la gara non si è conclusa, eventuali distorsioni del confronto competitivo tra gli operatori economici causate da illegittime ammissioni o esclusioni dalla procedura, così tutelando la par condicio tra i partecipanti e il buon andamento dell'azione amministrativa». Nella giurisprudenza amministrativa, in termini: Cons. Stato, sez. V, 13 giugno 2024, n. 5319; 31 ottobre 2022, n. 9381; 23 maggio 2022, n. 4056.

(2) Conformi: T.a.r. per la Toscana, sez. V, 11 giugno 2024, n. 703, T.a.r. per la Basilicata, sez. I, 21 maggio 2024, n. 273.

SULL'IMPUGNAZIONE ED INTERPRETAZIONE DELLE CLAUSOLE DEL DISCIPLINARE DI GARA
T.a.r. per il Lazio, sezione I-ter, 10 luglio 2025, n. 13620 – Pres. Dongiovanni, Est. Mercone

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Immediata impugnazione – Onere – Clausole ostative alla partecipazione – Clausole premiali

L'onere di immediata impugnazione del disciplinare di gara è circoscritto esclusivamente alla contestazione di clausole riguardanti requisiti di partecipazione ex se ostative all'ammissione dell'interessato, non anche di clausole premiali. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Interpretazione – Criterio letterale – Criterio funzionale

Ai fini della interpretazione delle clausole di una lex specialis di gara, vanno applicate le norme in materia di contratti e, oltre al criterio letterale e quello sistematico ex art. 1362 e 1363 c.c., quello funzionale; pertanto, le clausole vanno interpretate secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione; soltanto laddove il dato testuale presenti evidenti ambiguità deve essere prescelto dall'interprete il significato che emerge dall'interpretazione sistematica e teleologica. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 5 febbraio 2024, n. 1146.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 26 maggio 2023, n. 5177; sez. V, 29 novembre 2022, n. 10491; 4 ottobre 2022, n. 8481; 2 marzo 2022, n. 1486.

COMPETENZA DEL RUP SULL'ESCLUSIONE DEL CONCORRENTE DALLA PROCEDURA DI GARA E TEMPESTIVITÀ DELLE MISURE DI SELF-CLEANING

T.a.r. per il Lazio, sezione III-ter, 10 luglio 2025, n. 13575 – Pres. Tucillo, Est. Nappi

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Requisiti di partecipazione – Provvedimento di esclusione – Competenza del RUP – Sussistenza

È legittimo il provvedimento del RUP che, facendo propria la proposta del seggio di gara, formalmente investita della verifica circa la presenza, regolarità e completezza della documentazione prodotta dai concorrenti, disponga l'esclusione dalla procedura di gara. (1)

In motivazione, la sezione ha precisato che il potere di esclusione in capo al RUP non osta alla possibilità per il medesimo di avvalersi, all'interno di specifici modelli organizzativi, di organi "ausiliari" per consentire lo svolgimento di una procedura più rapida ed efficace. Ciò, infatti, è conforme all'art. 15, comma 4, del d.lgs. 36/2023, secondo cui "Ferma restando l'unicità del RUP, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono individuare modelli organizzativi, i quali prevedano la nomina di un responsabile del procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile del procedimento per la fase di affidamento", nonché all'art. 7, co. 1, lett. a) dell'allegato I.2 al codice, in virtù del quale il RUP "effettua la verifica della documentazione amministrativa qualora non sia nominato un responsabile di fase ai sensi dell'art. 15, comma 4, del codice o non sia costituito un apposito ufficio o servizio a ciò deputato, sulla base delle disposizioni organizzative proprie della stazione appaltante; esercita in ogni caso funzioni di coordinamento e verifica, finalizzate ad assicurare il corretto svolgimento delle procedure e adotta le decisioni conseguenti alle valutazioni effettuate".

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Requisiti di partecipazione – Cause di esclusione non automatica – Gravi illeciti professionali – Misure di self cleaning – Tempestività

La misura di self-cleaning è concretamente "idonea", e quindi atta a ripristinare la credibilità professionale del singolo operatore economico, soltanto se adottata spontaneamente in tempi non sospetti, e non invece in circostanze estreme al solo fine di conservare la partecipazione alla gara. (2). In motivazione, la sezione ha precisato che la tempestività è un predicato indefettibile della efficace azione di self-cleaning, come si evince dall'art. 96, co. 5, del codice dei contratti, secondo cui "in nessun caso l'aggiudicazione può subire dilazioni in ragione dell'adozione delle misure di cui al comma 6", nonché dall'art. 96, co. 6, in base al quale "le misure adottate dagli operatori economici sono valutate considerando la gravità e le particolari circostanze del reato o dell'illecito, nonché la tempestività della loro assunzione".

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, sentenza 10 giugno 2025, n. 5006.

(2) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. II, 25 novembre 2024, n. 21017.

ISCRIZIONE ALLA C.D. WHITE LIST COME REQUISITO DI PARTECIPAZIONE ALLA GARA: NECESSARIO L'ESITO FAVOREVOLE DEL PROCEDIMENTO

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Requisiti di partecipazione – White list

Sono legittime le clausole di bando e del disciplinare che richiedano, quale requisito di partecipazione alla gara, l'intervenuta iscrizione alla white list, con la precisazione che il requisito in questione si acquisisce solo a seguito della positiva conclusione del procedimento avviato con la domanda di iscrizione, non potendosi qualificare come equipollente la mera presentazione, per la prima volta, della domanda di iscrizione non ancora esitata dalla Prefettura competente e, quindi, in istruttoria. (1)

In motivazione, preso atto del contrasto giurisprudenziale in essere, il Collegio ha precisato di aderire all'orientamento adottato dal giudice di secondo grado, ritenuto maggiormente aderente al dettato normativo e ai principi in materia, considerato che l'art. 1, comma 52, della l. n. 6 novembre 2012, n. 190 nel prevedere, tra l'altro, che l'iscrizione nella white list avvenga su richiesta dell'interessato, nulla dispone in ordine a eventuali effetti della domanda antecedenti al perfezionamento del procedimento di iscrizione. Parimenti, secondo il Collegio, non risultano rilevanti, ai fini di causa, la circolare del Ministero degli Interni in data 14/8/2013 e il comunicato del Presidente dell'ANAC del 17/1/2023 trattandosi, in entrambi i casi, di atti interpretativi di norme, come tali non vincolanti per il giudice. Il Collegio ha inoltre precisato come tale regola non trovi applicazione nel diverso caso in cui l'operatore economico, già iscritto alla White List, richieda il mantenimento dell'iscrizione alle condizioni previste dal d.P.C.M. 18 aprile 2013, prenotando la continuità di effetti che, pur rimanendo condizionata all'esito favorevole dell'accertamento, proseguirà senza soluzione di continuità. In tal caso, è sufficiente che dalla consultazione dell'elenco pubblico presso la Prefettura, l'impresa risulti (già) iscritta e con "aggiornamento in corso".

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 20 dicembre 2024, n. 10256; T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. I, 15 maggio 2024, n. 1055.

Difformi: T.a.r. per la Lombardia, sez. IV, 12 dicembre 2024, n. 3625; T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. I, 28 aprile 2025, n. 796.

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

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Proroga tecnica – Giurisdizione amministrativa – Sussistenza

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. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Proroga contrattuale – Proroga tecnica – Differenza

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. (2)

In motivazione la sezione ha precisato che la proroga «tecnica» ha carattere di temporaneità e di imprevedibilità e rappresenta uno strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un operatore economico ad un altro.

Sulla differenza tra proroga e rinnovo del contratto si veda: Cons. Stato, sez. III, 5 giugno 2024, n. 5051; sez. V, 16 febbraio 2023, n. 1635; 8 agosto 2018, n. 4867, secondo cui: i) la proroga del contratto ha la mera funzione di spostare in avanti la scadenza conclusiva del rapporto, mantenendo inalterato il regolamento negoziale; ii) il rinnovo realizza una nuova negoziazione tra i medesimi soggetti, con un rinnovato esercizio dell'autonomia negoziale.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 20 ottobre 2020, n. 6354; sez. V, 17 gennaio 2018, n. 274; T.a.r. per il Lazio, sez. III, 16 maggio 2022, n. 6048; 2; T.a.r. per la Campania, sez. VIII, 10 febbraio 2022, n. 891.

(2) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. I ter, 24 marzo 2025, n. 5947.

SULLA TRADUZIONE IN LINGUA ITALIANA DEGLI ATTI DI GARA REDATTI IN LINGUA STRANIERA Consiglio di Stato, sezione IV, 3 luglio 2025, n. 5747 – Pres. FF. Martino, Est. Carrano

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Traduzione in lingua italiana – Atti di gara in lingua straniera – Necessità – Presupposti.

L'art. 168, comma 5, del codice dei contratti pubblici, afferente alla mancanza di una traduzione ufficiale in lingua italiana degli atti, opera allorché il documento originale sia stato redatto solamente in lingua straniera. Non è per converso applicabile, nel caso in cui i documenti di gara siano stati redatti, nella loro versione originale, sia in lingua straniera che in italiano, con apposizione di una doppia sottoscrizione per ciascuno dei due testi. La sussistenza di un documento originale già in lingua italiana esclude infatti la necessità di un'ulteriore traduzione ufficiale. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

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

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto – Scadenza offerta – Mancata conferma – Esclusione – Diritto eurounitario – Contrasto

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. (1)

La presente sentenza è stata resa dopo che la Sezione, con ordinanza del 16 giugno 2023, n. 5949 (oggetto della News UM n. 99 del 24 luglio 2023), ha formulato rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulle seguenti questioni: A) “se la direttiva 2004/18/CE, gli artt. 16 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, i principi di proporzionalità, concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi di cui agli articoli gli artt. 49, 50, 54 e 56 del TFUE, ostino a norme interne (artt. 11 comma 6, 37 commi 8,9,10,18 e 19, 38, comma 1, lett. f) del d.lgs. 163 del 2006) che escludono, in caso di scadenza del termine di validità dell'offerta originariamente presentata da un Raggruppamento temporaneo di imprese costituendo, la possibilità di ridurre, all'atto dell'estensione della validità temporale della medesima offerta, la originaria compagine del raggruppamento; in particolare, se tali disposizioni nazionali siano compatibili con i principi generali del diritto dell'Unione europea di libera iniziativa economica ed effetto utile, nonché con l'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”; B) “se la direttiva 2004/18/CE, gli artt. 16, 49, 50 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, l'art. 4, Protocollo 7, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo – CEDU, l'art. 6 del TUE, i principi di proporzionalità, concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi di cui agli articoli gli artt. 49, 50, 54 e 56 del TFUE, ostino a norme interne (artt. 38, comma 1, lett. f), 48 e 75 del d.lgs. n. 163 del 2006) che prevedano l'applicazione della sanzione d'incameramento della cauzione provvisoria, quale conseguenza automatica dell'esclusione di un operatore economico da una procedura di affidamento di un contratto pubblico di servizi, altresì a prescindere dalla circostanza che lo stesso sia o meno risultato

aggiudicatario dell'affidamento medesimo". È quindi intervenuta su entrambe le questioni la sentenza della Corte di giustizia UE 26 settembre 2024, resa nelle cause riunite C-403/23 e C-404/23 (oggetto della News UM n. 98 del 23 ottobre 2024).

Questi i principi cardine della decisione della Corte di giustizia sez. VIII, 26 settembre 2024, resa nelle cause riunite C-403/23 e C-404/23: - l'articolo 47, paragrafo 2, e l'articolo 48, paragrafo 3, della direttiva 2004/18 conferiscono a un operatore economico il diritto di far valere, da un lato, le capacità economiche e finanziarie e, dall'altro, le capacità tecniche e professionali dei partecipanti al raggruppamento o di altri soggetti, a condizione di dimostrare all'amministrazione aggiudicatrice che il raggruppamento disporrà dei mezzi necessari per l'esecuzione dell'appalto; - l'articolo 47, paragrafo 3, e l'articolo 48, paragrafo 4, di detta direttiva, consentono a un raggruppamento di operatori economici di cui all'articolo 4 della medesima direttiva, alle stesse condizioni, di fare affidamento sulle capacità dei partecipanti al raggruppamento o di altri soggetti; - né l'articolo 47, paragrafo 3, né l'articolo 48, paragrafo 4, della direttiva 2004/18 contengono norme riguardanti specificamente le modifiche sopraggiunte in ordine alla composizione di un raggruppamento di operatori economici offerente, sicché la disciplina di una tale situazione rientra nella competenza degli Stati membri (v., per analogia, sentenza del 24 maggio 2016, MT Hojgaard e Zublin, C-396/14, EU:C:2016:347, punto 35); - ai sensi dell'articolo 37, commi 9, 10, 18 e 19, del d.lgs. 163/2006, salvo in caso di fallimento del capogruppo o di un componente di un raggruppamento temporaneo di imprese, qualsiasi modifica riguardante l'originaria composizione di tale raggruppamento era vietata, pena l'esclusione di tutti i componenti del raggruppamento dalla procedura di aggiudicazione di appalto pubblico; - tale divieto di modificare la composizione di un raggruppamento temporaneo di imprese deve tuttavia essere valutato alla luce dei principi generali del diritto dell'Unione, segnatamente del principio di parità di trattamento, dell'obbligo di trasparenza che deriva da quest'ultimo e del principio di proporzionalità (v., in tal senso, sentenza del 24 maggio 2016, MT Hojgaard e Ziiblin, C-396/14, EU:C:2016:347, punto 36); - dalla sentenza del 24 maggio 2016, MT Hojgaard e Ziiblin (C-396/14, EU:C:2016:347, punti 44 e 48), risulta che l'articolo 47, paragrafo 3, e l'articolo 48, paragrafo 4, della direttiva 2004/18 devono essere interpretati nel senso che i componenti di un raggruppamento temporaneo di imprese possono, senza violare il principio della parità di trattamento, recedere da quest'ultimo, purché sia dimostrato, da un lato, che i restanti componenti di tale raggruppamento soddisfano le condizioni di partecipazione alla procedura di aggiudicazione di appalto pubblico definite dall'amministrazione aggiudicatrice e, dall'altro, che la continuazione della loro partecipazione a tale procedura non comporta un deterioramento della situazione degli altri offerenti sotto il profilo della concorrenza; - imponendo rigorosamente il mantenimento dell'identità giuridica e materiale di un raggruppamento temporaneo di imprese, l'articolo 37, commi 9, 10, 18 e 19, del previgente codice dei contratti pubblici viola manifestamente il principio di proporzionalità; - ciò vale a maggior ragione in quanto nessuna deroga è prevista nell'ipotesi in cui l'amministrazione aggiudicatrice chieda, a più riprese, il differimento della data di validità delle offerte. Orbene, un tale differimento richiede che tutti i componenti di un raggruppamento temporaneo di imprese, da un lato, immobilizzino talune risorse, tanto in termini di personale quanto di materiali, nella

prospettiva di un'eventuale aggiudicazione dell'appalto di cui trattasi e, dall'altro, di prorogare la cauzione provvisoria costituita, il che può rappresentare un onere rilevante, in particolare per una PMI; - dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il giudice del rinvio interpretava l'articolo 11, comma 6, del previgente codice dei contratti pubblici nel senso che esso non comportava la decadenza ex lege dell'offerta una volta decorso il termine indicato in quest'ultima. Pertanto, l'offerente doveva avvalersi espressamente della facoltà di svincolarsi dalla sua offerta. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta altresì che la precisazione secondo cui il recesso di un componente di un raggruppamento temporaneo di imprese doveva avvenire per esigenze organizzative proprie di tale raggruppamento deriva unicamente dalla giurisprudenza del giudice del rinvio; la Corte ha più volte dichiarato che una situazione in cui le condizioni di partecipazione a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico derivano dall'interpretazione giurisprudenziale del diritto nazionale è particolarmente sfavorevole per gli offerenti stabiliti in altri Stati membri, dal momento che il loro grado di conoscenza di tale diritto nazionale e della sua interpretazione può non essere comparabile a quello degli offerenti dello Stato membro interessato (sentenza del 2 giugno 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, punto 46 e ordinanza del 13 luglio 2017, Saferoad Grawil e Saferoad Kabex, C-35/17, EU:C:2017:557, punto 22); - nell'applicare motivi facoltativi di esclusione da una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico, un'amministrazione aggiudicatrice deve prestare un'attenzione ancora maggiore al principio di proporzionalità qualora l'esclusione prevista dalla normativa nazionale colpisca l'intero raggruppamento di operatori economici non per una violazione imputabile all'insieme dei suoi componenti, bensì per una violazione commessa soltanto da uno o più di essi e senza che il capogruppo di tale raggruppamento abbia disposto di un qualsivoglia potere di controllo nei confronti dell'operatore economico o degli operatori economici con cui esso intendeva costituire un tale raggruppamento (v., per analogia, sentenze del 30 gennaio 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, punto 48, e del 7 settembre 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, punto 156); - il principio di proporzionalità impone, infatti, all'amministrazione aggiudicatrice di effettuare una valutazione specifica e concreta dell'atteggiamento del soggetto interessato (v., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2012, Forposta e ABC Direct Contact, C-465/11, EU:C:2012:801, punto 31). A tale titolo, l'amministrazione aggiudicatrice deve tener conto dei mezzi di cui l'offerente disponeva per verificare l'esistenza di una violazione in relazione al soggetto sulle cui capacità intendeva fare affidamento (sentenze del 3 giugno 2021, Rad Service e a., C-210/20, EU:C:2021:445, punto 40, nonché del 7 settembre 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, punto 157).

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto – Scadenza offerta – Raggruppamento temporaneo imprese – Mandante – Mancata conferma – Esclusione – Illegittimità

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. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto – Scadenza offerta – Raggruppamento temporaneo imprese – Mandante – Mancata conferma – Aggiudicazione – Impugnazione – Improcedibilità – Presupposti

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. (3)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto – Esclusione – Incameramento cauzione – Automaticità – Principi diritto eurounitario – Contrasto

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. (4)

Cfr. nota massima n. (1).

Nel rispondere al secondo quesito posto in sede di rinvio pregiudiziale la Corte di giustizia ha statuito che: "come risulta dai punti 61 e 62 della sentenza del 28 febbraio 2018, MA.T.I. SUD e Duemme SGR (C-523/16 e C-536/16, EU:C:2018:122), è vero che la fissazione anticipata da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, nel bando di gara, dell'importo della cauzione provvisoria da costituire risponde alle esigenze derivanti dai principi di parità di trattamento tra gli offerenti, di trasparenza e di certezza del diritto, in quanto consente oggettivamente di evitare qualsiasi trattamento discriminatorio o arbitrario di questi ultimi da parte di tale amministrazione aggiudicatrice. Tuttavia, l'incameramento automatico di tale cauzione così prestabilita, indipendentemente dalla natura delle regolarizzazioni eventualmente operate dall'offerente negligente e, pertanto, in assenza di qualsiasi motivazione individuale, non appare compatibile con le esigenze derivanti dal rispetto del principio di proporzionalità". "Parimenti, se è vero che l'incameramento di detta cauzione costituisce un mezzo appropriato per conseguire gli obiettivi legittimi perseguiti dallo Stato membro interessato, consistenti, da un lato, nel responsabilizzare gli offerenti in sede di predisposizione delle loro offerte e, dall'altro, nel compensare l'onere finanziario che il controllo della regolarità delle offerte rappresenta per l'amministrazione aggiudicatrice, l'importo che essa raggiunge in una situazione come quella di cui trattasi nel

procedimento principale appare manifestamente eccessivo rispetto allo svolgimento della procedura di appalto di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2018, MA.T.I. SUD e Duemme SGR, C-523/16 e C-536/16, EU:C:2018:122, punti 63 e 64)”. “Pertanto, occorre dichiarare che i principi di proporzionalità e di parità di trattamento, nonché l’obbligo di trasparenza, quali enunciati all’articolo 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”.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto – Esclusione – Incameramento cauzione – Automaticità – Principio eurounitario di proporzionalità – Normativa interna – Eterointegrazione

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. (5)

Unione europea – Norma efficacia diretta – Norma interna – Contrasto – Disapplicazione – Presupposti

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. (6)

Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalti – Incameramento cauzione – Unione europea – Norma interna – Contrasto – Disapplicazione – Limiti

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. (7)

Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalti – Incameramento cauzione – Aggiudicatario – Primo graduato – Equipollenza – Esclusione

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. (8)

(1) Conformi: Corte di giustizia, sez. VIII, 26 settembre 2024, cause riunite C-403/23 e C-404/23.

(2) Conformi: Corte di giustizia, sez. VIII, 26 settembre 2024, cause riunite C-403/23 e C-404/23.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: Corte di giustizia, sez. VIII, 26 settembre 2024, cause riunite C-403/23 e C-404/23.

(5) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 19 marzo 2025, nn. 2263, 2261; 2258; 2257.

(6) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 19 marzo 2025, nn. 2263, 2261; 2258; 2257; Corte cost. 5 giugno 1984, n. 170; tra le successive, vedi Corte cost., 7 novembre 2017, n. 269.

(7) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 19 marzo 2025, nn. 2263, 2261; 2258; 2257.

(8) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 19 marzo 2025, nn. 2263, 2261; 2258; 2257 in cui si è fatta applicazione, al pari che nella presente decisione, del principio di diritto elaborato, sia pure nella vigenza del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, con riferimento all'art. 93, da Ad. plen., 16 marzo 2022, n. 7.

SULLA NECESSITÀ DI UNA PROCEDURA DI EVIDENZA PUBBLICA PER L'ASSEGNAZIONE DEI DIRITTI DI SFRUTTAMENTO DEL MARCHIO "FESTIVAL DI SANREMO"

Consiglio di Stato, sezione V, 27 giugno 2025, n. 5602 – Pres. Lotti, Est. Urso

Contratti pubblici e obbligazione della pubblica amministrazione – Concessioni amministrative – Festival di Sanremo

Il festival di Sanremo, quale manifestazione canora ben individuata, costituisce un evento del quale è titolare il comune di Sanremo, in qualità di possessore del marchio; quest'ultimo ha una sua autonoma identità, nulla importando il fatto che a tale evento sia stato associato nel tempo un programma

televisivo il cui format è ideato da (e perciò ricade nella eventuale proprietà intellettuale di) altri soggetti. (1)

Contratti pubblici e obbligazione della pubblica amministrazione – Contratti esclusi – Procedura di evidenza pubblica – Principio di accesso al mercato

La concessione del marchio relativo al festival di Sanremo va qualificata come un contratto attivo, atteso che dallo stesso discende un'entrata a beneficio del comune; pertanto, tale contratto è sottratto all'applicazione del codice dei contratti pubblici ma resta soggetto ai relativi principi, ai sensi dell'articolo 13, commi 2 e 5, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e quindi soggetto alla procedura di evidenza pubblica. (2)

Ricorda la sezione che, in forza del principio di accesso al mercato (e correlata concorrenza, imparzialità, non discriminazione, pubblicità, trasparenza e proporzionalità) di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 36 del 2023, il ricorso alla procedura di evidenza pubblica resta la modalità principale o normale di approvvigionamento pubblico, cui può derogarsi solo per specifiche ragioni, diverse dall'esplicitazione della volontà di affidare in via diretta alla Rai la predetta concessione.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PROCEDIMENTO DI VERIFICA DELLA CONGRUITÀ E NUOVI LIVELLI RETRIBUTIVI DEL SOPRAVVENUTO C.C.N.L. DI SETTORE

T.a.r. per la Campania, sezione I, 23 giugno 2025, n. 4698 – Pres. Salamone, Est. Sorrentino

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Verifica della congruità dell'offerta – C.C.N.L. di settore sopravvenuto

La stipula del nuovo C.C.N.L. di settore, sopravvenuta nel corso della procedura di verifica della congruità dell'offerta, per un verso comporta la sua applicazione al personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto e, per altro verso, impone alla stazione appaltante di tenere conto, nel corso del procedimento di verifica della congruità, anche dei nuovi livelli retributivi previsti, in quanto sicuramente applicabili alla futura esecuzione del contratto da affidare e, conseguentemente, di verificare se l'offerta economica dell'impresa individuata come possibile aggiudicataria sia in grado di sostenere anche i nuovi costi. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 12 novembre 2024, n. 9042; sez. VII, 26 giugno 2024 n. 5659; sez. V, 15 gennaio 2024 n. 453; 7 luglio 2023 n. 6652; sez. III, 3 maggio 2022 n. 3460.

SOSTITUZIONE DELL'IMPRESA AUSILIARIA E PROFILI DI CONCRETA OPERATIVITÀ

T.a.r. per la Campania, sezione I, 23 giugno 2025, n. 4694 – Pres. Salamone, Est. Di Lorenzo

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Avvalimento – Appalto di servizi – Sostituzione dell'ausiliaria – Perdita dei requisiti – Dichiarazione falsa

Ai sensi dell'art. 89, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, la sostituzione dell'ausiliaria è ammessa nel caso in cui il concorrente comunichi tempestivamente la perdita dei requisiti dell'ausiliaria, che però non deve essere imputabile o conoscibile dal concorrente secondo un criterio di diligenza professionale. (1)

Nella fattispecie veniva in rilievo un provvedimento di esclusione dalla gara per il fatto che, in seguito al fallimento della impresa ausiliaria, il concorrente non aveva tempestivamente informato la stazione appaltante, contravvenendo a quanto previsto dalla lex specialis che imponeva di segnalare qualsiasi variazione rispetto a quanto già dichiarato nella prima fase della procedura, anzi addirittura attestando contrariamente al vero che nulla era cambiato.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 4 aprile 2022, n. 2445; sez. V, 25 gennaio 2022, n. 506; 2 dicembre 2021, n. 8043.

ESPERIENZA MATURATA DAL DIPENDENTE PUBBLICO PART TIME E REQUISITI TECNICO PROFESSIONALI

Consiglio di Stato, sezione V, 20 giugno 2025, n. 5407 – Pres. Caringella, Est. Picardi

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Requisiti di partecipazione – Servizi di architettura e ingegneria – Rilevanza della progettazione – Dipendente pubblico part time

La progettazione svolta da un dipendente pubblico, sebbene in regime part-time, non può essere utilizzata dallo stesso (o dall'operatore economico in cui egli sia, a qualsiasi titolo, inserito) per integrare i requisiti tecnico professionali, necessari in base alla lex specialis di una gara pubblica, in quanto si tratta di attività imputabile esclusivamente all'amministrazione, all'interno della cui complessa organizzazione si inserisce la prestazione intellettuale, priva di profili di autonomia e della caratteristica dell'intuitu personae. (1)

Sottolinea la sezione che, parimenti, la previsione di incentivi economici per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti pubblici è un elemento retributivo del tutto neutro rispetto alla problematica in esame e, pur esprimendo una logica premiale, è inidoneo a superare il dato dell'immedesimazione organica del dipendente pubblico ed a scorporare le sue prestazioni dalla più complessa organizzazione pubblica.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2011, n. 5003.

CERTIFICAZIONE DI PARITÀ DI GENERE: CONSENTITO L'AVVALIMENTO

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Avvalimento – Certificazione di qualità – Certificazione di parità di genere

È consentito il ricorso all'avvalimento per comprovare il possesso della certificazione di parità di genere, ex art. 108, comma 7, del d.lgs. n. 36 del 2023; tuttavia, è necessario che il predetto contratto di avvalimento individui le risorse umane e materiali, i protocolli organizzativi ed i piani aziendali, espressione del know how specifico attestato dalla certificazione, pena la nullità del contratto stesso ex art. 104, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2023. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per le Marche, sez. I, 7 novembre 2024, n. 862; T.a.r. per la Toscana, sez. I, 10 giugno 2025, n. 1026.

Difformi: T.r.g.a., Bolzano, n. 54 del 2025.

OBBLIGO DI INDICAZIONE DEL CIG E DEL PAGAMENTO DEL “CONTRIBUTO ANAC” PER I CONTRATTI ESCLUSI

T.a.r. per il Lazio, sezione I-quater, 10 giugno 2025, n. 11370 – Pres. Ciliberti, Est. Lauro

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Autorità nazionale anticorruzione – Codice identificativo gara – Contratti c.d. “esclusi” e contratti c.d. “estranei”

È ragionevole e proporzionato rispetto alle finalità dell'esercizio del potere di vigilanza imporre il codice identificativo gara (CIG) e il pagamento del contributo ANAC ai settori “esclusi” dall'ambito di applicazione del codice, non prescrivendoli, invece, per i contratti che, non essendo strumentali da un punto di vista funzionale ai settori speciali, sono “estranei” alla relativa disciplina. (1)

In motivazione il T.a.r., nel pronunciarsi sulla legittimità delle delibere dell'Autorità nazionale anticorruzione n. 214 del 27 aprile 2022 (recante “indicazioni relative all'obbligo di acquisizione del CIG, di pagamento del contributo in favore dell'Autorità per le fattispecie escluse dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici”) e n. 215 del 27 aprile 2022 (recante “indicazioni relative all'obbligo di acquisizione del CIG, di trasmissione dei dati e di pagamento del contributo in favore dell'Autorità per i regimi particolari di appalto di cui alla Parte II, Titolo VI, del codice dei contratti pubblici”), ha affermato che: - il potere di vigilanza attribuito all'Anac trova fondamento nell'art. 222, co. 3, d.lgs. n. 36/23 e la suddetta norma lo estende anche ai contratti c.d. “esclusi” dall'evidenza pubblica ai sensi degli artt. 13 e 56 e dello stesso decreto; - i “contratti esclusi” rientrano nell'ambito dei c.d. “appalti pubblici” come definiti dall'art. 1, d.lgs. n. 36/23, anche se non soggetti alla disciplina dell'evidenza pubblica e, ai sensi dell'art. 13, co. 5, dello stesso decreto, qualora garantiscano un certo ritorno economico, devono essere affidati nel rispetto dei principi di cui agli artt. 1, 2 e 3 dello stesso codice (recanti i principi di risultato, della fiducia e di accesso al mercato); - lo scopo della vigilanza si spiega con la necessità di

garantire l'osservanza dei principi del c.d. "accesso al mercato" previsti dall'art. 3, d.lgs. n. 36/23; - l'art. 222, co. 12, d.lgs. n. 50/36, facendo salvo l'art. 1, co. 65, l. n. 266/05, estende a tutti i contratti oggetto di vigilanza e, quindi, anche ai "contratti esclusi", l'obbligo di contribuzione, tramite il pagamento del c.d. "contributo Anac". Diversamente, i contratti c.d. "estranei", come definiti dall'art. 141, comma 2, d.lgs. n. 36/23, non sono sottoposti a tali adempimenti, né potrebbe essere altrimenti posto che, secondo il consolidato orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa sul punto, qualora non siano funzionali ad una delle attività previste per i settori speciali, non rientrano nell'ambito applicativo del Codice.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2025, n. 2776; sez. VII, 28 ottobre 2024, n. 8578, T.a.r. del Lazio, sez. I-quater, 22 maggio 2025, n. 9825.

SULLA VALENZA ESCLUDENTE DALLA GARA DEL MANCATO PAGAMENTO DEL CONTRIBUTO ANAC

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 9 giugno 2025, n. 6 – Pres. Maruotti, Est. Lopilato

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Requisiti di partecipazione – Contributo Anac – Mancato pagamento – Esclusione – Soccorso istruttorio – Ammissibilità

L'Adunanza plenaria ha affermato il seguente principio di diritto: "L'art. 1, comma 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall'art. 213 del Codice dei contratti pubblici del 2016 (e anche dall'art. 222 del Codice dei contratti pubblici del 2023), va interpretato nel senso che, fin quando non risulti il pagamento del contributo spettante all'Autorità nazionale anticorruzione, vi è il divieto legale di esaminare l'offerta dell'operatore economico e, se neppure risulti il pagamento a seguito del soccorso istruttorio, la stazione appaltante deve dichiarare tale offerta inammissibile". (1)

La presente sentenza sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio del massimario. La questione è stata deferita con ordinanza Cons. Stato, sez. III, 7 gennaio 2025, n. 48, oggetto della News UM n. 9 del 4 febbraio 2025 cui si rinvia anche per l'esame degli orientamenti contrapposti.

INTERDITTIVA ANTIMAFIA E COLLABORATORI DI GIUSTIZIA

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 9 giugno 2025, n. 450 – Pres. de Francisco, Est. Caleca

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Interdittiva e informativa antimafia – Scelta collaborativa del sodale – Continuità con l'organizzazione criminale – Giudizio di pericolosità sociale – Sopravvenuti elementi indiziari

La scelta collaborativa con lo Stato è idonea a segnare una soluzione di continuità con l'appartenenza all'organizzazione mafiosa e rende improbabile che il collaboratore di giustizia possa subire il rischio

di essere inquinato dall'associazione criminale, che si presti a subire una contiguità soggiacente o sia affidabile per l'istaurazione di un rapporto di contiguità compiacente su iniziativa del sodalizio già denunciato all'autorità giudiziaria. (1)

Nonostante l'imprenditore avesse deciso di collaborare con l'autorità giudiziaria e rendere, in procedimenti penali per fatti di mafia, dichiarazioni auto ed etero-accusatorie, la Prefettura riteneva persistenti gli elementi fattuali per adottare l'informazione interdittiva antimafia. La sezione motivava l'accoglimento dell'appello, analizzando il valore che assume nel contesto mafioso la decisione del sodale di collaborare con la giustizia.

(1) Conformi: C.g.a., sez. giur., 19 gennaio 2023, n. 73.

SULL'ATTO DI SELEZIONE DEL FONDO PARITETICO E SULLA RELATIVA GIURISDIZIONE

T.a.r. per la Sicilia, sezione II, 4 giugno 2025, n. 1245 – Pres. Cabrini, Est. Giallombardo

Contratti pubblici e obbligazioni pubblica amministrazione – Appalti in specifici settori – Fondi paritetici – Formazione personale – Appalti pubblici servizi

Ai fondi paritetici disciplinati dall'art. 118, legge 23 dicembre 2000, n. 388, inerenti alla formazione continua dei lavoratori, vanno applicate le procedure di aggiudicazione previste dal codice dei contratti pubblici, tanto con riguardo al momento di selezionare i prestatori di beni e servizi necessari per la loro organizzazione e funzionamento, quanto al momento di procedere all'affidamento di contratti di formazione professionale, configurabili in termini di affidamento di appalto pubblico di servizi. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni pubblica amministrazione – Fondi paritetici – Gestione – Pubblico potere – Giurisdizione amministrativa

Rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo le controversie aventi a oggetto gli atti di gestione di un fondo paritetico di cui all'art. 118, l. n. 388 del 2000 per la formazione continua dei lavoratori in quanto: i) la promozione dello sviluppo e della formazione professionale continua attiene in via diretta alla cura di un interesse generale al più alto livello; ii) le attività dei fondi sono finanziate con risorse derivanti dal gettito del contributo integrativo di cui all'art. 25, comma 4, l. n. 845/1978 (legge quadro in materia di formazione professionale), con delega di funzioni pubbliche nell'ambito delle politiche di sviluppo della formazione professionale continua, in coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, Cost.); iii) sussiste un potere ministeriale di autorizzazione e vigilanza sui fondi. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni pubblica amministrazione – Fondi paritetici – Selezione – Finalità – Gestione risorse pubbliche – Pubblico potere – Giurisdizione amministrativa

La selezione di un fondo paritetico di cui all'art. 118, l. n. 388 del 2000, piuttosto che di un altro, da

parte di un'amministrazione pubblica va correttamente inquadrata quale atto di esercizio di un potere da compiere nell'ambito di un procedimento amministrativo volto a individuare, sulla base di una valutazione comparativa tra i fondi autorizzati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il fondo maggiormente in grado di soddisfare le esigenze formative dell'amministrazione; ciò avuto riguardo alla rilevanza pubblicistica di detti fondi, che gestiscono risorse pubbliche. Le relative controversie rientrano pertanto nella giurisdizione del giudice amministrativo. (3)

La sentenza ha al riguardo fatto leva sulla finalità dei predetti fondi in quanto volti alla destinazione di ingenti risorse economiche volte alla formazione del personale e, dunque, alla crescita professionale di chi opera all'interno dell'amministrazione medesima e, in ultima analisi, ne determina ogni azione.

Contratti pubblici e obbligazioni pubblica amministrazione – Fondi paritetici – Selezione – Procedura – Comparazione – Assenza – Illegittimità

È illegittimo l'atto di selezione di un fondo paritetico, ex art. 118, l. n. 388 del 2000, da parte di una pubblica amministrazione ove esso non sia preceduto da alcuna valutazione comparativa tra i fondi autorizzati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. (4)

(1) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. V-ter, 11 novembre 2024, n. 19849.

(2) Conformi: Cons. Sato, sez. VI, 15 ottobre 2015, n. 4304.

(3) Conformi: quanto alla gestione dei fondi paritetici: Cons. Stato, sez. VI, 15 settembre 2015, n. 4304.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUL MERO ATTO DI RITIRO E SULLA CONSEGUENTE RESPONSABILITÀ PRECONTRATTUALE DELLA P.A.

T.a.r. per la Lombardia, sezione II, 3 giugno 2025, n. 1917 – Pres. Russo, Est. Patelli

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Bando – Ritiro – Presupposti – Autotutela – Differenze – Interesse pubblico – Esclusione

Laddove la pubblica amministrazione si limiti a rimuovere uno o più atti illegittimi che non abbiano ancora avuto esito in un provvedimento finale, si è in presenza di un mero ritiro doveroso, ben diverso dai consueti e discrezionali provvedimenti di secondo grado come la revoca e l'annullamento d'ufficio, contemplati dagli artt. 21-quinquies e 21-nonies, della l. 7 agosto 1990, n. 241. L'atto di mero ritiro non è quindi subordinato alla previa verifica della sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale né necessita della valutazione delle posizioni soggettive eventualmente coinvolte nella vicenda e non richiede il previo avviso di inizio del procedimento. (1)

Risarcimento danni – Responsabilità precontrattuale – Procedure di affidamento di contratti pubblici – Presupposti

Nel caso di ritiro di un bando illegittimo il privato che intenda far valere la responsabilità dell'amministrazione deve provare i) la propria buona fede soggettiva, intesa come affidamento incolpevole circa l'esistenza di un presupposto su cui ha fondato la scelta di compiere attività economicamente onerose, ii) la lesione dell'affidamento incolpevole per una condotta oggettivamente contraria ai doveri di correttezza e di lealtà e soggettivamente imputabile all'amministrazione in termini di colpa o dolo, iii) il danno-evento (la lesione della libertà di autodeterminazione negoziale), iv) il danno-conseguenza (le perdite economiche subite a causa delle scelte negoziali illecitamente condizionate) e il rapporto di causalità fra tali danni e il comportamento scorretto. (2)

(1) Conformi: T.a.r. per il Veneto, sez. II, 6 luglio 2023, n. 1003, T.a.r. per la Campania, sez. III, 24 ottobre 2024, n. 5632; 7 marzo 2024, n. 1537; Cons. Stato, sez. III, 11 dicembre 2024, n. 10008.

Difformi: Cons. Stato, sez. V, 22 dicembre 2022, n. 11233.

(2) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen. 29 novembre 2021, n. 21 (oggetto della News UM n. 3 del 12 gennaio 2022), 4 maggio 2018, n. 5 (oggetto della News US 9 maggio 2018).

ALCUNI PRINCIPI IN MATERIA DI AVVALIMENTO

T.a.r. per la Campania, Salerno, sezione II, 29 maggio 2025, n. 1011 – Pres. Durante, Est. Zoppo

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Appalto di servizi – Avvalimento – Lex specialis – Disposizioni limitative della platea dei concorrenti – Attività riservate – Indicazione specifica

Alla luce della previsione contenuta nell'articolo 104, comma 11, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, in tema di avvalimento, la stazione appaltante può introdurre nella lex specialis disposizioni volte a delimitare la platea dei concorrenti, onde consentire la partecipazione alla gara di soggetti particolarmente qualificati, in possesso di precipui requisiti di capacità tecnica e finanziaria, salvo il limite della logicità e ragionevolezza dei requisiti richiesti e della loro pertinenza e congruità a fronte dello scopo perseguito. Tuttavia, trattandosi di norma eccezionale limitativa dell'istituto dell'avvalimento, l'amministrazione è tenuta a indicare, anche sommariamente, le specifiche e limitate attività riservate all'aggiudicatario in via esclusiva, in quanto caratterizzate da un elevato grado di specialità. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori e servizi – Avvalimento – Oggetto – Determinabilità per relationem – Principio del risultato

L'oggetto del contratto di avvalimento può essere determinato per relationem sulla base del complesso

delle risorse aziendali che hanno consentito all'ausiliaria il conseguimento del requisito prestato, anche alla luce del principio del risultato sancito dall'art. 1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, il quale impone una più ampia interpretazione del contratto di avvalimento che non soggiace a rigidi formalismi volti ad irrigidire la disciplina sostanziale della gara. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori e servizi – Avvalimento – Clausola di tracciabilità dei flussi finanziari – Invalidità – Esclusione

La mancanza della clausola di tracciabilità dei flussi finanziari non rende invalido il contratto di avvalimento poiché, non essendo né un contratto di appalto né un subcontratto da questo derivato, esso non è riconducibile al disposto di cui all'art. 3, comma 1, della legge 13 agosto 2010, n. 136, considerato anche che gli obblighi previsti da tale disposizione, volti a prevenire infiltrazioni criminali, concernono una fase successiva a quella dell'ammissione alla gara e non riguardano i concorrenti non ancora appaltatori. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 23 luglio 2008, n. 3655; Autorità nazionale anticorruzione, parere in funzione consultiva, 12 luglio 2023, n. 32.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 30 marzo 2023, n. 3300; 22 ottobre 2015, n. 4860.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 17 marzo 2015, n. 1380.

VIOLAZIONI FISCALI NON DEFINITIVAMENTE ACCERTATE E SOGLIA DI RILEVANZA

T.a.r. per la Campania, Salerno, sezione II, 29 maggio 2025, n. 995 – Pres. Durante, Est. Marena

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Violazioni fiscali non definitivamente accertate – Soglia di rilevanza

La violazione fiscale non definitivamente accertata si considera grave quando comporta l'inottemperanza ad un obbligo di pagamento di imposte o tasse per un importo che, con esclusione di sanzioni e interessi, è pari o superiore al 10% del valore dell'appalto. In caso di subappalto o di partecipazione in raggruppamenti temporanei o in consorzi, la soglia di gravità riferita al subappaltatore o al partecipante al raggruppamento o al consorzio è rapportata al valore della prestazione assunta dal singolo operatore economico. (1)

In motivazione la sezione ha individuato il fondamento normativo del principio nell'art. 3 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 28 settembre 2022 (disposizioni in materia di possibile esclusione dell'operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto per gravi violazioni in materia fiscale non definitivamente accertate).

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Ammissibilità dell'offerta – Richiesta di rateizzazione – Cartella di pagamento

L'offerta del concorrente è ammissibile allorché la richiesta di rateizzazione per violazioni tributarie sia stata tempestivamente avanzata al momento dell'emanazione della cartella di pagamento, successiva all'iscrizione a ruolo della somma, sussistendo in tal caso il requisito della continuità del requisito di partecipazione alla gara. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

RETTIFICA DELL'AGGIUDICAZIONE ED EQUIVALENZA DEI DISPOSITIVI MEDICI

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, 29 maggio 2025, n. 1720 – Pres. Lento, Est. Profili

Atto amministrativo – Autotutela – Rettifica – Annullamento – Revoca – Differenze – Natura discrezionale – Natura vincolata

La rettifica (nella specie, dell'aggiudicazione erroneamente disposta in favore della seconda classificata) si distingue dall'annullamento d'ufficio e dalla revoca, di cui agli articoli 21-nonies e 21-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, poiché riveste natura doverosa, in luogo di quella discrezionale insita nel potere di annullamento d'ufficio o di revoca, non comportando nessuna rivalutazione tra l'interesse pubblico e quello privato sacrificato. (1)

Atto amministrativo – Autotutela – Rettifica – Comunicazione di avvio del procedimento – Esclusione – Natura vincolata

La rettifica di un errore materiale da parte dell'amministrazione non richiede la comunicazione di avvio del procedimento, atteso il suo carattere vincolato e doveroso, rispetto al quale l'apporto dei privati non potrebbe determinare un esito diverso. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Offerta tecnica – Offerta economica – Rinuncia – Accettazione del destinatario – Esclusione

La rinuncia all'offerta si perfeziona senza necessità dell'accettazione del destinatario, producendo sin da subito un effetto abdicativo non sanabile da un successivo ripensamento. (3)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Dispositivi medici – Codice nazionale di dispositivi medici – Classificazione – Equivalenza tecnica – Caratteristiche prestazionali e funzionali

La differente classificazione secondo il codice nazionale dei dispositivi medici (CND) non è di per sé

ostativa al riconoscimento dell'equivalenza tecnica dei prodotti offerti, quando questa sia stata positivamente verificata attraverso la documentazione tecnica che ne attesti la sostanziale fungibilità in termini di caratteristiche prestazionali e funzionali. (4)

In motivazione la sezione ha precisato che la mera classificazione dei dispositivi medici, da parte del produttore, all'interno di un CND diverso da quello indicato dalla stazione appaltante, in sede di ottenimento della certificazione CE, non preclude all'amministrazione di valutare la piena conformità dei beni offerti da un operatore economico, laddove questi soddisfino comunque, al di là del mero dato formale del codice di classificazione, i bisogni prospettati col bando di gara e resi conoscibili ai concorrenti.

(1) Conformi: T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, 4 marzo 2021, n. 213; T.a.r. per il Lazio, sez. II-quater, 3 febbraio 2020, n. 1362; T.a.r. per la Campania, sez. II, 19 dicembre 2019, n. 6029.

(2) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. III-quater, 18 aprile 2024, n. 7672; 17 maggio 2023, n. 8426; Cons. Stato, sez. II, 4 giugno 2020, n. 3537.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULL'ESCUSSIONE DELLA CAUZIONE NELLE PROCEDURE DI APPALTO E SUL TERMINE DI DECADENZA IN IPOTESI DI CONTRATTO AUTONOMO DI GARANZIA

Consiglio di Stato, sezione V, 22 maggio 2025, n. 4424 – Pres. Sabatino, Est. Santini

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto – Cauzione – Incameramento – Giurisdizione

L'incameramento della cauzione provvisoria - a differenza di quella definitiva, che riguarda la corretta esecuzione della commessa - è una conseguenza del provvedimento autoritativo cui accede (decadenza per mancata stipulazione, ovvero, più comunemente, per esclusione dalla gara) e la sua cognizione è attratta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, lett. e), n. 1, c.p.a., essendo atto della stazione appaltante inerente all'aggiudicazione dell'appalto, che rientra nella fase procedimentale ad evidenza pubblica di scelta del contraente. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni pubblica amministrazione – Cauzione – Fideiussione – Contratto autonomo di garanzia – Differenze

Il contratto autonomo di garanzia differisce dalla fideiussione in senso stretto in quanto mentre il fideiussore è debitore allo stesso modo del debitore principale e si obbliga direttamente ad adempiere, il garante si obbliga non tanto a garantire l'adempimento, quanto piuttosto a tenere indenne il beneficiario dal nocumento per la mancata prestazione del debitore, spesso con una prestazione solo

equivalente e non necessariamente corrispondente a quella dovuta. Pertanto l'obbligazione del garante non diviene attuale prima dell'inadempimento della (diversa) obbligazione principale, verificatosi il quale sorge l'obbligo secondario del "risarcimento" del danno (rectius, dell'indennizzo conseguente all'inadempimento). (2)

Contratti pubblici e obbligazioni pubblica amministrazione – Cauzione – Contratto autonomo di garanzia – Escussione – Termine semestrale – Decorrenza

Il termine di decadenza di sei mesi di cui all'art. 1957 c.c. si applica anche al di fuori del puro ambito fideiussorio. Con riferimento alle procedure di appalto è da ritenersi pertanto intempestiva l'escussione della cauzione, data da un contratto autonomo di garanzia, operata oltre i sei mesi, da computarsi a decorrere dall'inadempimento dell'obbligato principale, coincidente con il momento dell'esclusione dello stesso dalla procedura, concretizzandosi il danno per la stazione appaltante in tale momento e non alla scadenza in senso stretto dell'offerta, la cui finalizzazione all'aggiudicazione e alla stipula del contratto diviene impossibile per via del conclamato inadempimento dell'obbligato. (3)

Quanto all'applicabilità dell'art. 1957 c.c. cfr. Cass. civ., sez. I, 28 febbraio 2020, n. 5598 secondo cui "La deroga all'art. 1957 c.c. non può ritenersi implicita neppure laddove sia inserita, all'interno del contratto di fideiussione, una clausola di "pagamento a prima richiesta", o altra equivalente, non solo perché la disposizione è espressione di un'esigenza di protezione del fideiussore che, prescindendo dall'esistenza di un vincolo di accessorietà tra l'obbligazione di garanzia e quella del debitore principale, può essere considerata meritevole di tutela anche quando tale collegamento sia assente, ma anche perché una tale clausola non ha rilievo decisivo per la qualificazione di un negozio come "contratto autonomo di garanzia" o come "fideiussione", potendo tali espressioni riferirsi sia a forme di garanzia svincolate dal rapporto garantito (e quindi autonome), sia a garanzie, come quelle fideiussorie, caratterizzate da un vincolo di accessorietà, più o meno accentuato, nei riguardi dell'obbligazione garantita, sia, infine, a clausole il cui inserimento nel contratto di garanzia è finalizzato, nella comune intenzione dei contraenti, a una deroga parziale della disciplina dettata dal citato art. 1957 c.c. (ad esempio, limitata alla previsione che una semplice richiesta scritta sia sufficiente ad escludere l'estinzione della garanzia), esonerando il creditore dall'onere di proporre l'azione giudiziaria. Ne consegue che, non essendo la clausola di pagamento "a prima richiesta" incompatibile con l'applicazione dell'art. 1957 c.c., spetta al giudice di merito accertare la volontà in concreto manifestata dalle parti con la sua stipulazione".

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 23 febbraio 2024, n. 1798; 16 marzo 2018, n. 1695; Cass. civile, sez. un., 27 febbraio 2007, n. 4424.

(2) Conformi: Cass. civ, sez. III, 29 aprile 2020, n. 8399; sez. un., 18 febbraio 2010, n. 3947.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ANNULLAMENTO DELLA PROCEDURA DI GARA ED OMESSA STATUZIONE DEL GIUDICE SULLA SORTE DEL CONTRATTO MEDIO TEMPORE STIPULATO

Consiglio di Stato, sezione III, 22 maggio 2025, n. 4385 – Pres. Greco, Est. Tulumello

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Aggiudicazione – Annullamento – Caducazione del contratto – Effetto

All'annullamento giurisdizionale della procedura di gara e dell'aggiudicazione segue automaticamente la caducazione del contratto medio tempore stipulato, anche qualora il giudice nulla abbia espressamente disposto al riguardo. Difatti, in tale ipotesi è necessaria una pronuncia giurisdizionale per escludere l'effetto automatico della caducazione, non per affermarlo. (1)

Giustizia amministrativa – Giudizio di ottemperanza – Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Suddivisione in lotti – Contraddittorio

In caso di gara suddivisa in lotti, allorquando l'inottemperanza sia ipotizzata dal ricorrente vittorioso con esclusivo riferimento ad uno soltanto dei lotti interessati, mentre per gli altri il decisum giudiziale risulti correttamente eseguito (o comunque non sia in contestazione), il ricorso per l'ottemperanza è legittimamente notificato alle sole parti effettivamente interessate per il lotto in questione. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Giustizia amministrativa – Giudizio di ottemperanza – Chiarimenti – Annullamento della procedura di gara – Caducazione del contratto

Nelle ipotesi di travolgimento automatico del contratto per effetto dell'annullamento della procedura di gara, è ben possibile che l'inefficacia del contratto di appalto sia dichiarata dal giudice dell'ottemperanza anche in riscontro a richiesta di chiarimenti ex articolo 112, comma 5, del codice del processo amministrativo, trattandosi di esplicitare quello che è un effetto già riveniente dalle statuizioni della sentenza resa all'esito del giudizio di cognizione. (3)

In motivazione la sezione ha precisato che, in caso di annullamento dell'aggiudicazione, l'inefficacia del contratto è accertata con effetti meramente ricognitivi nel giudizio di ottemperanza, decorrendo con effetti costitutivi già dal momento della pubblicazione della sentenza resa all'esito del giudizio di cognizione.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 17 gennaio 2023, n. 589; 1° febbraio 2022, n. 703; sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8773.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: C.g.a., sez. giur., 1° aprile 2025, n. 230; Cons. Stato, sez. V, 17 gennaio 2023, n. 589.

AMMINISTRATORI DI FATTO E DICHIARAZIONE SULLA INSUSSISTENZA DI GRAVI ILLECITI PROFESSIONALI NEL CODICE DEGLI APPALTI DEL 2016

Consiglio di Stato, sezione III, 20 maggio 2025, n. 4337 – Pres. Greco, Est. Santoleri

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Requisiti di partecipazione – Illecito professionale – Dichiarazione – Amministratori di fatto – Estensione

La dichiarazione sulla insussistenza di gravi illeciti professionali ai sensi dell'articolo 80, comma 5, lett. c), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 deve essere resa anche dagli amministratori di fatto. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che, benché risulti innovativa la specifica previsione contenuta nell'articolo 94, comma 3, lett. h), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, la giurisprudenza formatasi sul previgente codice degli appalti pubblici aveva ritenuto che sarebbe stato possibile estendere le verifiche anche agli amministratori di fatto, sul presupposto che fosse stato accertato, sulla base di solidi elementi, il ruolo di soggetti in grado di determinare o di condizionare le scelte dell'impresa.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 8 aprile 2022, n. 2629; 27 novembre 2020, n. 7471; 24 gennaio 2019, n. 586; 24 gennaio 2019, n. 591; 3 gennaio 2019, n. 72.

SULL'ACCESSO AGLI ATTI DI GARA NEL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI PUBBLICI

T.a.r. per il Veneto, sezione I, 20 maggio 2025, n. 768 – Pres. Pasanisi, Est. Ramon

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Inosservanza di obblighi informativi della stazione appaltante – Rito ordinario – Rito accelerato

Nel caso in cui la stazione appaltante, contestualmente alla comunicazione dell'aggiudicazione, non renda disponibile attraverso la piattaforma digitale la documentazione di gara prevista dai commi 1 e 2 dell'articolo 36 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, la richiesta di accesso dell'operatore economico interessato è regolata dall'ordinario procedimento disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, con conseguente applicazione, in caso di diniego espresso o tacito all'ostensione, dell'articolo 116 c.p.a., non essendo in tal caso applicabile il rito accelerato previsto dall'articolo 36, comma 4, del decreto legislativo n. 36 del 2023. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che l'unico rimedio previsto dal codice dei contratti pubblici per il caso di ostensione parziale degli atti di gara è contenuto nell'art. 36, comma 4, del d.lgs. n. 36 del 2023 il quale, però, si riferisce soltanto all'impugnazione delle decisioni assunte sulle eventuali richieste di oscuramento di parti delle offerte, indicate dagli operatori.

(1) Conformi: T.a.r. per il Veneto, sez. I, 10 marzo 2025, n. 327; T.a.r. per il Lazio, sez. II ter, 2 dicembre 2024, n. 21628.

Difformi: T.a.r. per la Campania, sez. V, 23 maggio 2025, n. 3951; 23 maggio 2025, n. 3953; T.a.r. per l'Abruzzo, 11 novembre 2024, n. 470 secondo cui tutte le decisioni sulle eventuali richieste di oscuramento, implicite od esplicite, devono essere impugnate con il rito accelerato previsto dall'art. 36, comma 4, del d.lgs. n. 36 del 2023, quindi entro il termine decadenziale di dieci giorni, decorrente dalla comunicazione dell'aggiudicazione.

SUL DIES A QUO DEL TERMINE DI IMPUGNAZIONE DELL'AGGIUDICAZIONE NEL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI PUBBLICI

T.a.r. Sicilia, sezione I, 19 maggio 2025, n. 1087 – Pres. Veneziano – Est. Cappellano

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Giustizia amministrativa – Termini processuali – Impugnazione – Aggiudicazione – Comunicazione – Offerta – Messa a disposizione in piattaforma digitale

In base all'articolo 120 c.p.a. e agli articoli 36 e 90 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, il termine decadenziale di 30 giorni per l'impugnazione degli atti di gara decorre dal giorno in cui l'interessato acquisisce, o è messo in grado di acquisire, piena conoscenza degli atti che lo ledono. Difatti, la combinazione tra la comunicazione digitale dell'aggiudicazione e la messa a disposizione in piattaforma dell'offerta dell'aggiudicatario è finalizzata, da un lato, a garantire la conoscenza e la trasparenza della procedura, dall'altro lato, ad avere un sicuro ancoraggio del termine per proporre impugnazione. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2025, n. 1631.

UNICITÀ DEL CENTRO DECISIONALE ED ESCLUSIONE NON AUTOMATICA DALLA PROCEDURA DI GARA

T.a.r. per la Sicilia, sezione I, 15 maggio 2025, n. 1068 – Pres. Veneziano, Est. Cappellano

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Unicità del centro decisionale – Collegamento tra imprese partecipanti – Esclusione non automatica – Presupposti

La causa di esclusione non automatica prevista dall'articolo 95, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 richiede che la stazione appaltante disponga di indicazioni sufficientemente plausibili per concludere che un concorrente abbia stipulato accordi con altri operatori economici al fine di falsare la concorrenza e che valuti il concreto impatto delle offerte sulla procedura di gara. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Unicità del centro decisionale – Collegamento tra imprese partecipanti – Esclusione – Valutazione complessiva non atomistica

Con riguardo alla causa di esclusione di cui all'articolo 95, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, ai fini dell'individuazione dell'unico centro decisionale e del collegamento sostanziale tra le imprese e, pertanto, dell'eventuale alterazione del gioco concorrenziale, i relativi indizi devono essere vagliati non già in una prospettiva atomistica, ma nel loro insieme e letti in una visione complessiva. (2)

In motivazione la sezione ha precisato che non è in discussione l'astratta possibilità della contestuale partecipazione alla stessa gara del consorzio e di un'impresa consorziata, quanto piuttosto l'esistenza di plurimi indizi gravi, precisi e concordanti, circa la sussistenza di un unico centro decisionale, i quali (anche tenendo conto di quanto riscontrato dalla stazione appaltante in ordine al risultato in un'altra gara alla quale avevano preso parte i medesimi operatori) rivelano l'esistenza dell'unicità del centro decisionale e, pertanto, di un concreto rischio di contaminazione delle offerte. Nel caso specifico, la valutazione della stazione appaltante si era basata su diversi indici significativi del collegamento tra imprese partecipanti e della riferibilità delle offerte ad un unico centro decisionale, tra cui le strette relazioni familiari tra esponenti aziendali, il ribasso pressoché analogo offerto dai due operatori e la netta differenza rispetto alla media dei ribassi degli altri concorrenti.

(1) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, sez. I, 15 maggio 2025, n. 1067.

In parte: sulla ricostruzione della causa di esclusione in interesse quale fattispecie di pericolo concreto, C.g.a., sez. giur., 15 gennaio 2025, n. 24; Cons. Stato, sez. V, 17 settembre 2024, n. 7607; 6 aprile 2022, n. 2561.

(2) Conformi: Sulla possibilità di desumere indici di collegamento tra imprese dai legami tra i soci e dalle relazioni familiari tra esponenti di imprese concorrenti: T.a.r. per la Liguria, sez. I, 15 aprile 2024, n. 271; Cons. Stato, sez. V, 12 gennaio 2021, n. 393.

REQUISITI DI PARTECIPAZIONE ED ESECUZIONE E INDIVIDUAZIONE DI UN PUNTO DI STOCCAGGIO

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione V, 13 maggio 2025, n. 1558 – Pres. Barone, Est. Sidoti

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Requisiti di partecipazione – Requisiti di esecuzione – Punto di stoccaggio

In mancanza di diverse indicazioni della lex specialis, l'individuazione di un punto di stoccaggio va considerato come un requisito di esecuzione. (1)

Sottolinea la sentenza che la distinzione tra i requisiti di partecipazione – necessari per partecipare alla gara e che dunque il concorrente deve possedere sin dal momento della

formulazione dell'offerta – e requisiti di esecuzione, necessari invece solo nella fase esecutiva come condizione per la stipula del contratto, va desunta dalla lex specialis: Cons. Stato, sez. III, 27 giugno 2024, n. 5691; T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. II, 4 ottobre 2024, n. 3264.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Certificazione di qualità – Punto di stoccaggio

La certificazione di qualità UNI EN 14065 riguarda il sistema di gestione di qualità (e non un luogo) che l'operatore economico è chiamato ad assicurare, indipendentemente dal sito in cui opera; la tesi secondo cui l'indicazione di un punto di stoccaggio rientrerebbe nella certificazione di qualità contrasta con i principi del favor participationis, di proporzionalità e di ragionevolezza. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 7 novembre 2022, n. 9719.

CONSORZIO STABILE ED IMPRESE CONSORZiate ESECUTRICI: RELAZIONE CONTRATTUALE E RESPONSABILITÀ

T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione II, 14 aprile 2025, n. 324 – Pres. Pedron, Est. Cappelli

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Consorzi – Impresa consorziata – Relazione contrattuale – Responsabilità solidale

Il modulo associativo del consorzio stabile dà vita ad un soggetto giuridico autonomo, costituito in forma collettiva e con causa mutualistica, che opera in base ad uno stabile rapporto organico con le imprese consorziate. Il consorzio stabile stipula il contratto in nome proprio, anche se per conto delle consorziate, alle quali affida i lavori, sicché l'attività compiuta dall'impresa consorziata si imputa al consorzio, che rimane l'unica controparte contrattuale nella relazione con l'amministrazione. In omaggio alla logica del rafforzamento della posizione contrattuale della stazione appaltante, residua però una responsabilità solidale ex lege della consorziata esecutrice, che non la rende perciò solo estranea alle vicende contrattuali, anche in ragione della sussistenza, in capo alla stessa, un interesse al contratto. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 4 luglio 2023, n. 6530.

LEX SPECIALIS E PREVISIONE, A PENA DI ESCLUSIONE, DELL'ESSENZIALITÀ DEL SOPRALLUOGO

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-ter, 14 aprile 2025, n. 7218 – Pres. Tricarico, Est. Bello

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Lex specialis – Previsione a pena di esclusione – Sopralluogo – Nullità – Esclusione

La previsione della lex specialis, la quale imponga, a pena di esclusione, l'essenzialità del sopralluogo, non si pone in contrasto con il principio di tassatività di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 36 del 2023 poiché trattasi di attività necessaria ai fini della formulazione dell'offerta, come sua componente essenziale, e non già della partecipazione alla gara. (1)

La sezione evidenzia che spetta alla parte, che deduca la nullità della previsione, la dimostrazione che il sopralluogo non sarebbe essenziale ai fini della formulazione dell'offerta perché i relativi elementi di fatto sono presenti nel progetto definitivo posto dalla stazione appaltante a base di gara. Il termine per l'effettuazione del sopralluogo ben può essere qualificato dall'ente aggiudicatore come perentorio, laddove ciò sia dettato da obiettive ragioni organizzative della procedura selettiva.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 6 dicembre 2024, n. 9783; T.a.r. per il Veneto, sez. II, 5 novembre 2021, n. 1322; T.a.r. per la Calabria, sez. I, 10 novembre 2020, n. 1772; T.a.r. per la Campania, sez. I, 18 marzo 2020, n. 1176.

Difformi: T.a.r. per il Lazio, sez. II, 3 gennaio 2024, n. 140.

**OFFERTA ECONOMICA E MODALITÀ DEL RIBASSO CON RIFERIMENTO AGLI ONERI DI SICUREZZA
Consiglio di Stato, sezione IV, 7 aprile 2025, n. 2950 – Pres. Lopilato, Est. Loria**

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Offerta economica – Oneri di sicurezza – Erronea individuazione della base d'asta – Ribasso – Esclusione

Nelle procedure ad evidenza pubblica, va esclusa l'aggiudicataria, che ha individuato in modo scorretto la base d'asta, applicando espressamente il ribasso anche sugli oneri di sicurezza. (1)

Nel caso in esame, l'aggiudicataria aveva illegittimamente applicato il ribasso sull'importo complessivo dell'appalto, senza tuttavia scorporare i costi per gli oneri della sicurezza. La sezione ha disatteso la prospettazione dell'aggiudicataria secondo cui ai fini dell'ammissibilità dell'offerta sarebbe stato rilevante il solo "ribasso", mentre non avrebbe significato la dichiarazione resa dall'aggiudicataria con la quale la stessa ha manifestato la volontà di applicare il ribasso ad una base d'asta erranea.

Si richiama Cons. Stato, Ad. plen., n. 3 del 2015 che ha affermato il seguente principio di diritto: "Nelle procedure di affidamento di lavori i partecipanti alla gara devono indicare nell'offerta economica i costi interni per la sicurezza del lavoro, pena l'esclusione dell'offerta dalla procedura anche se non prevista nel bando di gara".

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

Cons. Stato, Ad. plen., n. 3 del 2015.

ALLA CORTE DI GIUSTIZIA L'ESCLUSIONE DEL RAGGRUPPAMENTO TEMPORANEO DI IMPRESE PER VIOLAZIONI FISCALI DELLA MANDANTE

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-ter, ordinanza, 2 aprile 2025, n. 6562 – Pres. Tricarico Rita, Est. Bello Valerio

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Raggruppamenti temporanei di imprese – Requisiti di partecipazione – Violazioni fiscali – Self-cleaning – Rilevanza del termine di presentazione dell'offerta – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Sono rimesse alla Corte di giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali:

- a) se l'art. 57 della direttiva 2014/24/UE e l'art. 80 della direttiva 2014/25/UE, nonché il principio eurounitario di proporzionalità, ostano all'introduzione o all'interpretazione di una normativa interna che preclude l'estromissione o la sostituzione della mandante di un raggruppamento che abbia commesso violazioni fiscali definitivamente accertate in epoca antecedente la scadenza del termine di presentazione della domanda; in particolare, mediante una previsione secondo cui, in ogni caso, l'estinzione, il pagamento o l'impegno devono essersi perfezionati anteriormente alla scadenza del predetto termine, pur essendo la causa di esclusione venuta meno nel corso della gara e prima dell'adozione del provvedimento di esclusione del raggruppamento;*
- b) in caso di risposta affermativa al quesito sub a), se le medesime norme e principi ostano all'introduzione o all'interpretazione di una normativa interna che preclude l'estromissione o la sostituzione della mandante di un raggruppamento indipendentemente dalla conoscenza effettiva della causa di esclusione della mandante da parte della mandataria;*
- c) in caso di risposta affermativa ai quesiti sub a) e sub b), se le medesime norme e principi ostano all'introduzione o all'interpretazione di una normativa interna che preclude l'estromissione o la sostituzione della mandante laddove la mandataria sia venuta a conoscenza della causa di esclusione della mandante soltanto a seguito della comunicazione degli accertamenti effettuati dalla stazione appaltante. (1)*

La presente ordinanza è stato oggetto della News UM n. 35 del 28 aprile 2025.

ACCESSO ALL'OFFERTA TECNICA DELL'AGGIUDICATARIO

T.a.r. per il Veneto, sezione I, 10 marzo 2025, n. 327 – Pres. Pasanisi, Est. Ramon

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Accesso – Impugnazione – Rito applicabile

Nel caso in cui la stazione appaltante non abbia reso disponibile nella piattaforma di approvvigionamento, contestualmente alla comunicazione dell'aggiudicazione, la documentazione di gara indicata ai commi 1 e 2 dell'art. 36 d.lgs. n. 36/2023 (in particolare, l'offerta tecnica integrale dell'aggiudicatario), l'impugnazione degli atti emanati, sulla successiva istanza di accesso dell'operatore economico secondo classificato, non è sottoposta al regime super speciale di cui al comma 4 dell'art. 36 citato (che concerne, secondo l'univoco significato letterale di detta disposizione,

l'impugnazione delle sole decisioni rese dalla stazione appaltante in sede di comunicazione dell'aggiudicazione sulle istanze di oscuramento presentate in gara dai concorrenti), ma a quello ordinario di cui agli artt. 22 e ss. l. n. 241/1990. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Accesso – Impugnazione – Rito applicabile

In sede di evasione dell'istanza di accesso dell'operatore economico secondo classificato agli atti dell'offerta tecnica integrale dell'aggiudicatario (il quale si sia opposto all'accesso invocando la sussistenza di segreti tecnici o commerciali), la stazione appaltante è tenuta a dar conto di aver eseguito un bilanciamento fra l'interesse alla segretezza commerciale vantato dall'aggiudicatario e la tutela del principio di trasparenza a vantaggio del richiedente, non potendosi limitare a recepire in maniera acritica la posizione espressa dal controinteressato senza ulteriori specificazioni ed in assenza di motivata dimostrazione degli invocati segreti tecnici o commerciali. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 18 febbraio 2025, n. 1353; Cons. Stato, Ad. plen., 29 ottobre 2024, n. 15 (oggetto della News UM n. 111 del 4 dicembre 2024).

(2) Conformi: T.a.r. per la Lombardia, sez. IV, 30 settembre 2024, n. 2520.

REQUISITO SPECIALE DELL'IDONEITÀ PROFESSIONALE IN CAPO ALL'AUSILIARIA E AVVALIMENTO OPERATIVO

T.a.r. per il Lazio, sezione II-bis, 10 marzo 2025, n. 4997 – Pres. Morabito, Est. Corbi

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Avvalimento – Impresa ausiliaria – Requisiti speciali – Idoneità professionale – Ambito applicativo – Avvalimento operativo

Nell'avvalimento di garanzia, l'impresa ausiliaria non è gravata della dichiarazione, da effettuarsi nel documento unico di gara europeo di cui all'art. 91, comma 3, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 in ordine al possesso dei requisiti di ordine speciale, di cui all'art. 100, comma 1, lett. a) del citato d.lgs. n. 36 del 2023, tra cui si colloca il requisito dell'idoneità professionale. La predetta dichiarazione trova, pertanto, applicazione unicamente in riferimento all'avvalimento tecnico-operativo. Del resto, l'idoneità professionale, che deve essere distinta dalla capacità tecnico-professionale (attenendo quest'ultima alla titolarità di un requisito abilitativo comprovato dall'iscrizione negli appositi albi professionali), consiste nell'esperienza concreta dell'operatore economico e nulla ha a che vedere con la capacità economica e finanziaria dell'operatore economico, espressa mediante avvalimento di garanzia. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 17 maggio 2021, n. 3822 del 2021, 26 aprile 2018, n. 2527.

SENTENZA IRREVOCABILE DI PATTEGGIAMENTO QUALE CAUSA DI ESCLUSIONE NON AUTOMATICA

T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione I, 3 marzo 2025, n. 166 – Pres. Gabbricci, Est. Fede

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Sentenza irrevocabile di patteggiamento – Effetti – Grave illecito professionale – Causa di esclusione non automatica

La sentenza irrevocabile di patteggiamento per uno dei reati di cui all'art. 94, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2023 non è causa di esclusione automatica, a differenza di quanto accadeva nel vigore del precedente codice dei contratti pubblici (art. 80, comma 1, d.lgs. 50/2016), ma costituisce grave illecito professionale, che deve essere valutato quale causa di esclusione non automatica dalla stazione appaltante, ai sensi dell'art. 95, comma 1, lett. e, in combinato disposto con l'art. 98, comma 3, lett. g, e comma 6, lett. g, d.lgs. n. 36 del 2023. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PRETESA REVISIONALE, RIPARTO DI GIURISDIZIONE ED ETEROINTEGRAZIONE

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione V, 27 febbraio 2025, n. 737 – Pres. Barone, Est. Sidoti

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Giurisdizione – Clausola revisione prezzi – Contenuto

Nelle controversie relative alla clausola di revisione del prezzo negli appalti di opere e servizi pubblici, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in conformità alla previsione di cui all'art. 133, comma 1, lett. e), n. 2), c.p.a., sussiste nell'ipotesi in cui il contenuto della clausola implichi la permanenza di una posizione di potere in capo alla P.A. committente, attribuendo a quest'ultima uno spettro di valutazione discrezionale nel disporre la revisione, mentre, nella contraria ipotesi in cui la clausola individui puntualmente e compiutamente un obbligo della parte pubblica del contratto, deve riconoscersi la corrispondenza di tale obbligo ad un diritto soggettivo dell'appaltatore, il quale fa valere una mera pretesa di adempimento contrattuale, come tale ricadente nell'ambito della giurisdizione ordinaria. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Giurisdizione – Clausola revisione prezzi – Contenuto

Le ipotesi di giurisdizione esclusiva sono conformi a Costituzione solo se nelle materie ad essa devolute l'amministrazione agisce esercitando il suo potere autoritativo ovvero, attesa la facoltà, riconosciutale dalla legge, di adottare strumenti negoziali in sostituzione del potere autoritativo, se si vale di tale facoltà: da ciò discende che un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 133, comma 1, lett. e), n. 2, c.p.a. debba condurre a ricomprendere nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo i soli casi in cui all'amministrazione viene attribuito un "potere" in grado di incidere autoritativamente sulla sfera giuridica del privato, a tutela di un interesse pubblico. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Giurisdizione – Clausola revisione prezzi – Contenuto

Allorché si deducano a fondamento della pretesa revisionale disposizioni contrattuali destinate a regolare le posizioni paritetiche dei contraenti nell'ambito del contratto di appalto, detta pretesa deve essere ricostruita tout court in termini di diritto soggettivo, con conseguente devoluzione della sua cognizione al giudice originario; se invece la pretesa si fonda (non sul contratto, ma) sulla legge che preveda l'obbligo di inserimento della clausola revisionale negli atti di gara, a cui non si è conformata la stazione appaltante (prima nell'elaborazione della lex specialis e, a valle, nel contratto), la posizione giuridica che assume rilievo in capo all'operatore economico è quella di interesse legittimo alla corretta applicazione della normativa pubblicistica della revisione prezzi da parte dell'amministrazione e, pertanto, la giurisdizione è quella esclusiva del giudice amministrativo. (3)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Giurisdizione – Clausola revisione prezzi – Contenuto

Spetta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo accertare la sussistenza dell'obbligo di inserimento nel contratto della clausola revisionale ex art. 29, comma 1, lett. a), del d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2022, n. 25 con le implicazioni conseguenti, atteso che, in tal caso, viene in rilievo non il diritto soggettivo alla revisione prezzi (che rimane sullo sfondo) quanto piuttosto l'interesse dell'operatore alla corretta applicazione della normativa pubblicistica in tema di revisione prezzi negli appalti pubblici e alla legittima gestione, da parte della pubblica amministrazione, della procedura finalizzata al riconoscimento della revisione prezzi. (4)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Giurisdizione – Clausola revisione prezzi – Contenuto

Alla luce dell'art. 13, commi 1 e 2 c.p.a., il criterio ordinario rappresentato dalla sede dell'autorità amministrativa cede il passo a quello dell'efficacia spaziale nel caso in cui la potestà pubblicistica spieghi i propri effetti diretti esclusivamente nell'ambito territoriale di un tribunale periferico, in tal caso la competenza spettando al tribunale nella cui circoscrizione tali effetti si verificano anche nell'ipotesi in cui l'atto sia stato adottato da un organo centrale dell'amministrazione statale, da un ente ultraregionale ovvero da un organo periferico dello Stato che abbia sede nell'ambito della circoscrizione di altro tribunale territoriale. Per effetti diretti si intendono solo gli effetti diretti e immediati dell'atto, mentre non assumono rilievo gli effetti mediati e indiretti eventualmente derivanti dalla connessione con atti non oggetto di specifico gravame, al pari dell'efficacia eventualmente ultraregionale degli atti impugnati. (5)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Giurisdizione – Clausola revisione prezzi – Contenuto

Le norme che individuano la competenza funzionale inderogabile del T.a.r. per il Lazio devono essere interpretate restrittivamente, trattandosi di norme eccezionali derogatorie dell'ordinaria competenza territoriale dei tribunali regionali, nel cui ambito non possono essere attratte anche le controversie riguardanti l'insieme delle funzioni amministrative anche solo indirettamente legate alla rilevanza strategica dell'opera, laddove la norma fonda la deroga sulla specialità dei poteri esercitati. (6)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Giurisdizione – Clausola revisione prezzi – Contenuto

L'art. 29, comma 1, lett. a), d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2022, n. 25 introduce un obbligo di inserimento della clausola revisionale negli atti di gara, senza operare alcun distinguo tra appalti di servizi e forniture e lavori; dalla normativa emergenziale in questione emerge de plano che: è obbligatorio inserire negli atti di gara, per qualunque tipologia di affidamento (lavori, servizi, forniture), clausole di revisione coerenti con i limiti e le caratteristiche di cui all'art. 106, comma I, lett. a), primo, secondo e terzo periodo; solamente per i contratti relativi ai lavori, il meccanismo di «compensazione» previsto dall'art. 29 del citato d.l. 4/2022 opera in deroga ai parametri dell'art. 106, co 1, lett. a), quarto periodo, dovendosi applicare condizioni di maggior favore (per le imprese) rispetto a quelle ordinarie. (7)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Giurisdizione – Clausola revisione prezzi – Contenuto

L'eterointegrazione ai sensi dell'art. 1339 c.c. opera per integrare i contratti di appalto con la clausola revisionale obbligatoria per legge, senza necessità di impugnazione degli atti precedenti. Laddove la clausola di revisione prezzi non sia stata inserita nel regolamento contrattuale opera il meccanismo di integrazione di cui all'art. 1339 c.c. e le clausole difformi contenute nei contratti della tipologia presa in considerazione sono nulle per contrasto con una norma imperativa. (8)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Giurisdizione – Clausola revisione prezzi – Contenuto

La circostanza che l'art. 29 d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2022, n. 25 - sulla cui scia poi si è mosso anche il successivo art. 60 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 - anticipi l'obbligo di inserimento della clausola revisionale già negli atti di gara (ossia a monte) non è motivo per non fare operare il meccanismo della eterointegrazione a valle (ossia nel contratto), anzi risultando l'obbligo di inserimento di tale clausola nel contratto, per così dire, rafforzato. L'art. 26 d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 luglio 2022, n. 91, è chiaro nel prescrivere che, per le procedure di gara avviate successivamente alla pubblicazione dell'entrata in vigore del decreto legge stesso, ovvero per le gare bandite dopo il 17 maggio 2022, ai fini della determinazione del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni nel rispetto di quanto imposto dall'art. 23, comma 16, d.lgs. n. 50/2016, vada applicato, inderogabilmente, il prezzario aggiornato ai sensi della medesima fonte normativa. (9)

(1) Conformi: Cass. civ., sez. un. 12 ottobre 2020, n. 21990; 22 novembre 2021, n. 35952; 8 febbraio 2022, n. 3935.

(2) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. III, 4 marzo 2024, n. 812.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 28 dicembre 2000, n. 7043; 25 luglio 2023, n. 7291.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 28 dicembre 2000, n. 7043; sez. III, 25 luglio 2023, n. 7291.

(5) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen. 24 settembre 2012, n. 33 e 19 novembre 2012, n. 34, sez. V, 13 agosto 2020, nn. 5012, 5013, 5014, 5015, 5016, 5017, 5018, 5019; T.a.r. per la Lombardia, sez. III, 6 dicembre 2024, n. 3488.

(6) Conformi: T.a.r. per la Lombardia, sez. III, 6 dicembre 2024, n. 3488; T.a.r. per il Lazio, sez. II-ter, 2 maggio 2024, n. 8776 e 2 ottobre 2024, n. 17111.

(7) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(8) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 12 agosto 2019, n. 5686; sez. IV, 5 ottobre 2018, n. 5715; T.a.r. per il Lazio, Roma, sez. II, 22 ottobre 2020, n. 10771; T.a.r. per la Puglia, sez. I, 24 gennaio 2019, n. 90; T.a.r. per la Lombardia, sez. I, 21 gennaio 2019, n. 116; T.a.r. per il Piemonte, sez. II, 2 maggio 2018, n. 498; T.a.r. per la Calabria, sez. II, 12 giugno 2019, nn. 1205 e 1207.

(9) Non risultano precedenti negli esatti termini.

GARA NEI SETTORI SPECIALI E PER SERVIZI STRUMENTALI: ESCLUSIONE DELL'OBLIGO DI MOTIVAZIONE RAFFORZATA SULLA MANCATA SUDDIVISIONE IN LOTTI

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-ter, 14 febbraio 2025, n. 3300 – Pres. Tricarico, Est. Gallo

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Appalto di servizi – Settori speciali – Contratti strumentali – Lotto unico – Suddivisione in lotti – Atto amministrativo – Motivazione

Non sussiste un obbligo di motivazione rafforzata a carico della stazione appaltante in caso di mancata suddivisione in lotti di una procedura di gara avente ad oggetto settori speciali e contratti ad essi strumentali. Difatti, in tali ipotesi, a differenza dei settori ordinari, la valutazione della stazione appaltante risulta semplificata, essendo sufficiente che tenga conto solo delle esigenze del settore speciale cui afferisce l'appalto e non anche delle esigenze partecipative e di accesso al mercato delle piccole e medie imprese. (1)

Nella pronuncia in rassegna è stato evidenziato che il principio è coerente con: i) l'art. 141 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 che non richiama per i settori speciali la

previsione contenuta nell'art. 58 per i settori ordinari e riconosce alle stazioni appaltanti il potere discrezionale di procedere con l'affidamento frazionato o meno con valutazione semplificata che tenga conto solo delle esigenze del settore speciale cui afferisce l'appalto; ii) la disciplina unionale di cui l'art. 65 della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 che, relativamente ai settori speciali, non prevede un divieto assoluto di bandire una gara d'appalto a lotto unico e non impone una motivazione particolarmente rafforzata a fondamento della scelta orientata all'unicità del lotto, come invece richiesto per i settori ordinari.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PROJECT FINANCING: SULLA MERA ASPETTATIVA DEL SOGGETTO INDIVIDUATO COME PROMOTORE FINANZIARIO

Consiglio di Stato, sezione V, 4 febbraio 2025, n. 873 – Pres. Sabatino, Est. Masaracchia

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Project financing – Aggiudicazione definitiva – Responsabilità

L'amministrazione è libera di non dar corso alla procedura di gara per l'affidamento della relativa concessione, sicché l'eventuale misura di autotutela non determina alcuna responsabilità precontrattuale né fa sorgere, in caso di revoca, l'obbligo di corrispondere alcun indennizzo a ristoro dei pregiudizi economici asseritamente patiti dal promotore. Questo vale solo fino a quando l'amministrazione non si risolva, sulla base del progetto assentito, ad attivare la procedura di gara e a concluderla con l'aggiudicazione. L'aggiudicazione definitiva, invero, trasforma l'aspettativa di mero fatto, fino a quel punto vantata dal promotore, in aspettativa giuridicamente tutelata alla conseguenziale stipula del contratto aggiudicato. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Project financing – Dichiarazione di pubblico interesse – Promotore finanziario – Aspettativa

Con specifico riguardo alla procedura di project financing, il soggetto individuato come promotore finanziario, benché prescelto, rimane, rispetto al procedimento di affidamento, nella posizione di potenziale concorrente e, come tale, non vanta alcun minimo affidamento idoneo a consolidare una posizione suscettibile di fondare una responsabilità da parte dell'amministrazione. La dichiarazione di pubblico interesse non rappresenta perciò un atto ad efficacia durevole attributivo in maniera definitiva di un vantaggio, quanto prodromico alla indizione di una gara, non fondativo di indennizzo in caso di revoca della stessa. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 12 agosto 2021, n. 5870; 4 febbraio 2019, n. 820.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 28 ottobre 2021, n. 7244.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Interdittiva e informativa antimafia – Incapacità giuridica legale

L'interdittiva antimafia determina una particolare forma di incapacità giuridica ex lege: a) parziale, in quanto limitata ai rapporti giuridici con la pubblica amministrazione e nell'ambito delle tipologie di rapporti giuridici delineate dall'art. 67 del d.lgs. n. 159/2011; b) temporanea del suo destinatario ad assumere, o a mantenere, la titolarità di diritti soggettivi e interessi giuridici con la p.a., potendo essa venire meno per il tramite di un successivo provvedimento dell'autorità amministrativa competente. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Interdittiva e informativa antimafia – Incapacità giuridica legale – Recesso della stazione appaltante – Fase esecutiva – Giurisdizione

Il recesso della stazione appaltante per sopravvenuta informativa antimafia è un atto estraneo alla sfera di diritto privato, che esprime uno speciale potere pubblicistico che spetta alla stazione appaltante anche nella fase esecutiva del contratto, finalizzato a scongiurare il rischio di intrattenere rapporti contrattuali con imprese legate alla criminalità organizzata: prevale l'interesse pubblicistico e non trovano applicazione le regole del diritto privato, sicché la giurisdizione a conoscere delle relative controversie appartiene al giudice amministrativo. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Interdittiva e informativa antimafia – Incapacità giuridica legale – Sindacato

A fronte di un'interdittiva che accerti il pericolo di condizionamento dell'impresa da parte della criminalità organizzata (valutazione compiuta dal Prefetto, a monte, in ordine ad un requisito fondamentale richiesto dall'ordinamento per la partecipazione alle gare), non residua in capo all'ente committente (a valle) alcuna possibilità di sindacato nel merito dei presupposti che hanno indotto il Prefetto alla sua adozione, atteso che si tratta di provvedimento volto alla cura degli interessi di rilievo pubblico, il cui apprezzamento è riservato in via esclusiva all'autorità di pubblica sicurezza e non può essere messo in discussione da parte dei soggetti che alla misura di interdittiva devono prestare osservanza. (3)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Interdittiva e informativa antimafia – Incapacità giuridica legale – Recesso – Natura vincolata

A fronte di un'interdittiva persistentemente efficace, quand'anche sub iudice, l'amministrazione è tenuta a procedere con assoluta immediatezza al recesso/risoluzione del contratto/convenzione in corso di esecuzione in modo totalmente vincolato e in modo definitivo, anche rispetto alle successive

vicende giurisdizionali dell'interdittiva prefettizia e alle ragioni di contestazioni di essa, salvo il caso che, alla data in cui l'Amministrazione si trovi a dover pronunciare sulle sorti del contratto, l'interdittiva sia già stata sospesa (con decreto o con ordinanza cautelare del giudice competente) o annullata (pur se con sentenza di primo grado non sospesa); restano ovviamente salvi gli eventuali profili risarcitori nei confronti unicamente dell'organo statale che ebbe a emanare l'interdittiva. (4)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Interdittiva e informativa antimafia – Incapacità giuridica legale – Recesso – Tempus regit actum – Sopravvenienze – Irrilevanza

La validità del recesso deve essere apprezzata dal giudice, in forza del principio del tempus regit actum, con riferimento alla data della sua adozione, rimanendo ininfluenti sulle sue sorti gli atti sopravvenuti e le successive vicende giurisdizionali dell'interdittiva prefettizia. (5)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Interdittiva e informativa antimafia – Incapacità giuridica legale – Recesso – Disciplina generale Recesso – Esclusione – Specialità

Il recesso ex art. 190 del d.lgs. n. 36 del 2023 è espressione di un diritto potestativo che l'amministrazione può esercitare per motivi di interesse pubblico, spettando in tal caso al concessionario, tra l'altro, un indennizzo a titolo di mancato guadagno, i cui criteri di quantificazione devono essere esplicitati in maniera inequivocabile nell'ambito del bando di gara e indicati nel contratto, con la previsione altresì di un vincolo di destinazione per il suo utilizzo. La sua disciplina non è estensibile al recesso dalla concessione di costruzione e gestione per interdittiva, in quanto tale recesso, al di là del nomen iuris, è espressione di un potere pubblicistico diretto a evitare il mantenimento del rapporto contrattuale con l'operatore economico nei cui confronti siano emersi sospetti di collegamenti con la criminalità organizzata e per esso "restano ferme" le specifiche previsioni di settore (che fanno salvi: "il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite"); il recesso, in tal caso, non è "addebitabile" a scelte discrezionali dell'ente committente, il quale è vincolato alla doverosa e necessitata risoluzione (recesso) e non può ragionevolmente subirne anche le conseguenze nei termini economici del mancato guadagno. (6)

(1) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 6 agosto 2021, n. 14; 26 ottobre 2020, n. 23; 6 aprile 2018, n. 3.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 26 gennaio 2017, n. 319; Cass. civ., sez. un., ord. 29 agosto 2008, n. 21928; 18 novembre 2016, n. 23468.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 26 gennaio 2017, n. 319.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2023, n. 5968.

(5) Conformi: C.g.a., 25 maggio 2023, n. 369; Cons. Stato, sez. III, 30 dicembre 2017, n. 6195; 19 dicembre 2017, n. 5963; 28 aprile 2016, n. 1630.

(6) Conformi: Cass. civ., sez. un., 29 agosto 2008, n. 21928.

ESCLUSIONE DA UNA GARA DI APPALTO ED OMESSA DICHIARAZIONE DI FATTI PENALMENTE RILEVANTI DELL'AMMINISTRATORE DI FATTO

T.a.r. per la Campania, Salerno, sezione II, 3 febbraio 2025, n. 227 – Pres. Durante, Est. Ferrari

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Omessa dichiarazione – Fatti penalmente rilevanti – Amministratore di fatto – Esclusione – Istruttoria

L'esclusione da una gara di appalto di una società a cagione di fatti non dichiarati, penalmente rilevanti e che abbiano riguardato il suo amministratore di fatto, prevista dall'art. 94, comma 3, lett. h) del d.lgs. n. 36 del 2023 presuppone la previa dimostrazione della simulazione gestoria, da avvalorare mediante l'allegazione di elementi estrinseci e concreti, non potendosi fare invece ricorso a mere presunzioni non integrate da ulteriori dimostrazioni. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Omessa dichiarazione – Fatti penalmente rilevanti – Amministratore di fatto – Esclusione – Istruttoria

La nozione di amministratore di fatto introdotta dal legislatore all'art. 94 comma 3, lett h) del d.lgs. n. 36 del 2023 mutua dalle precedenti figure di elaborazione giurisprudenziale del "socio sovrano" e del "gestore di fatto". (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Omessa dichiarazione – Fatti penalmente rilevanti – Amministratore di fatto – Esclusione – Istruttoria

In sede di gara pubblica, a fronte di una dichiarazione con la quale un operatore economico abbia comunicato la propria esclusione da una precedente gara per "grave illecito professionale" causata da presunte fattispecie di reato commesse dall'ex amministratore nella gestione dell'impresa, la stazione appaltante è tenuta a svolgere un'istruttoria compiuta, tesa a verificare la sussistenza di elementi di contagio sull'attività dell'operatore economico e se del caso, a valutare le eventuali misure di self cleaning adottate. (3)

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. IX, 13 gennaio 2025, n. 308.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, n. 768 del 2022; n. 7471 del 2020.

(3) Conformi: T.a.r. per la Lombardia, sez. I, 14 maggio 2020, n.811; Cons. Stato, sez. V, 27 febbraio 2019, n. 1367.

CLAUSOLE DEL BANDO DI GARA IMMEDIATAMENTE IMPUGNABILI E LESIONE DELLA LOGICA PARTECIPATIVA

Consiglio di Stato, sezione V, 31 gennaio 2025, n. 766 – Pres. Caringella, Est. Perotti

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Bandi lesivi della partecipazione privata – Rapporto tra regola ed eccezione – Impugnabilità immediata ed impugnabilità non immediata

Il rapporto tra impugnabilità immediata e non impugnabilità immediata del bando è traducibile nel giudizio di relazione esistente tra eccezione e regola. L'eccezione riguarda i bandi che sono idonei a generare una lesione immediata e diretta della posizione dell'interessato. La ratio sottesa a tale orientamento deve essere individuata nell'esigenza di garantire la massima partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica nonché la totale apertura del mercato dei contratti pubblici agli operatori dei diversi settori, muovendo dalla consapevolezza che la conseguenza dell'immediata contestazione si traduce nell'impossibilità di rilevare il vizio in un momento successivo. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Bandi lesivi della partecipazione privata – Clausole immediatamente impugnabili – Impossibilità di formulare offerta

Sono immediatamente impugnabili solamente le clausole del bando preclusive della partecipazione o tali da impedire con certezza la stessa formulazione dell'offerta. Rientrano tra le clausole "immediatamente escludenti" quelle che impongono oneri o termini procedurali o adempimenti propedeutici alla partecipazione di impossibile soddisfazione o del tutto spropositati, ai bandi gravemente carenti o errati nell'indicazione dei dati essenziali per la formulazione dell'offerta tecnica o economica; al riguardo, per potersi definire "immediatamente escludente" (e, per l'effetto, autonomamente impugnabile anche in difetto di infruttuosa partecipazione alla gara), la lex specialis deve porre con immediata ed oggettiva evidenza, nei confronti di tutti indistintamente gli operatori economici, l'astratta impossibilità per un qualsiasi operatore medio di formulare un'offerta economicamente sostenibile, idonea a produrre, pur nella normale alea contrattuale, un utile derivante dall'esecuzione del contratto. (Tale evenienza difetta nella fattispecie in esame, atteso che due operatori professionali del settore hanno consapevolmente formulato, in autonomia, altrettante offerte). (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4 (oggetto della News UM n. 99/2018).

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 18 marzo 2019, n. 1736.

BILANCIAMENTO TRA ACCESSO E TUTELA DEI SEGRETI TECNICI E COMMERCIALI SECONDO UNA LETTURA EVOLUTIVA

T.a.r. per il Lazio, sezione III-ter, 30 gennaio 2025, n. 2051 – Pres. Tuccillo, Est. Rossi

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Diritto di difesa – Segreti tecnici – Segreti commerciali – Bilanciamento

Dal combinato disposto dell'articolo 35, comma 4, lett. a), e comma 5, e dell'articolo 36, commi 2 e 3, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (codice dei contratti pubblici) si trae che, in relazione agli operatori economici collocatisi nei primi cinque posti della graduatoria, sono contemplate, in un'ottica di bilanciamento legislativo fra le esigenze di speditezza del contenzioso vertente sulle gare pubbliche e di riservatezza delle offerte: a) una "regola", consistente nella reciproca messa a disposizione delle offerte da essi presentate; b) una "eccezione", consistente nell'oscuramento da parte della stazione appaltante, previa motivata e comprovata dichiarazione dell'operatore interessato, delle parti dell'offerta contenenti segreti tecnici e commerciali; c) una "eccezione alla eccezione", consistente nella doverosità dell'ostensione in caso di indispensabilità, da parte di uno degli altri quattro operatori economici, ai fini della sua difesa in giudizio. La pretesa di uno di tali operatori economici alla mancata ostensione della propria offerta non può, pertanto, legittimamente fondarsi sull'assenza di un concreto interesse difensivo in capo agli altri, ma soltanto sulla presenza di un segreto tecnico o commerciale. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Diritto di difesa – Segreti tecnici – Segreti commerciali – Nozione evolutiva – Bilanciamento – Personalizzazione delle offerte

In taluni settori di mercato di più recente emersione (nella specie, welfare aziendale) la competizione concorrenziale fra le imprese si gioca esclusivamente su una continua personalizzazione delle offerte alla clientela quanto più innovativa, mirata e specifica possibile: in tali settori deve essere, perciò, seguita una lettura evolutiva della nozione di "segreto tecnico e commerciale", tale da ricomprendervi l'intero patrimonio di conoscenze dell'impresa, frutto di esperienze e ricerca accumulate negli anni, capace di assicurare all'impresa un maggiore vantaggio competitivo e, quindi, un'aspettativa di un maggiore profitto economico. Una strategia aziendale fondata sull'utilizzo delle informazioni così accumulate è dunque da ricondurre nell'ambito della tutela di cui all'articolo 35, comma 4, lett. a), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (codice dei contratti pubblici). (2)

(1) Conformi: T.a.r. per l'Umbria, sez. I, 27 novembre 2024, n. 823; 17 maggio 2024, n. 359; Cons. Stato, sez. V, ordinanza, 15 ottobre 2024, n. 8278 che ha rimesso alla Corte di giustizia UE la questione pregiudiziale sul bilanciamento tra accesso e tutela dei segreti commerciali (News n. 105 del 18 novembre 2024); Cons. Stato, sez. IV, 8 maggio 2023, n. 4599.

(2) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. I-quater, 26 febbraio 2024, n. 3811.

Difformi: Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 6 dicembre 2024, n. 9820; sez. III, 19 settembre 2024, n. 7650; T.r.g.a. Trento, 19 aprile 2023, n. 59 che, viceversa, seguono un approccio più restrittivo sulla nozione di segreto tecnico e commerciale.

SULL'EQUO COMPENSO NELLE GARE PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI INGEGNERIA E ARCHITETTURA NEL VIGORE DEL D.LGS. N. 50 DEL 2016

Consiglio di Stato, sezione III, 27 gennaio 2025, n. 594 – Pres. De Nictolis, Est. Cerroni

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Equo compenso – Nullità di protezione – Legittimazione ad agire – Insussistenza

La nullità prevista dall'art. 3 della legge 21 aprile 2023, n. 49 (c.d. legge sull'equo compenso) anche se rilevabile d'ufficio opera solo a vantaggio del professionista, contraente debole, connotandosi pertanto come nullità di protezione; la stessa pertanto non può essere fatta valere da terzi competitori in una procedura ad evidenza pubblica che sono pertanto privi di legittimazione a ricorrere. (1)

Il Consiglio di Stato, in applicazione dell'indicato principio, ha dichiarato il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado inammissibile per difetto di legittimazione attiva del raggruppamento ricorrente, salvo poi esaminarlo nel merito per esigenze di completezza.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Servizi ingegneria e architettura – Disciplina equo compenso – Compatibilità

Nel vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 non sussiste alcuna antinomia tra la disciplina dei contratti pubblici e la sopravvenuta disciplina sull'equo compenso, di cui alla legge 21 aprile 2023, n. 49, in quanto la nozione di equo compenso applicabile alla contrattualistica pubblica deve essere riformulata in termini di equo ribasso, nozione frutto dell'esegesi coordinata tra corrispettivo equo e proporzionato, posto a base di gara, ai fini dell'individuazione dell'importo dell'affidamento ai sensi dell'art. 24, comma 8 del d.lgs. n. 50 del 2016, e minimum inderogabile, evincibile dal range di flessibilità del compenso liquidabile in ragione della complessità della prestazione dedotta nell'affidamento. Pertanto non sussiste un valore fisso e inderogabile dell'equo compenso per i professionisti negli appalti per i servizi di architettura e ingegneria. (2)

Il Consiglio di Stato ha chiaramente spiegato, nel riformare anche nel merito la sentenza di primo grado, che i due meccanismi di parametrizzazione restano normativamente distinti, tanto che il rinvio all'art. 9 del d.l. 1 del 2012 richiama, rispettivamente, un decreto del Ministro vigilante per la determinazione dei parametri di liquidazione dei compensi da parte di un organo giurisdizionale (decreto del Ministro della giustizia, 20 luglio 2012, n. 140 in relazione ai servizi di ingegneria e architettura), da impiegarsi anche ai fini dell'acclaramento del compenso iniquo, e un decreto interministeriale (del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti) per la determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di

contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria (nella specie, d.i. 17 giugno 2016). Pur condividendo lo stesso meccanismo algoritmico di calcolo, il decreto del Ministro della giustizia, 20 luglio 2012, n. 140 stabilisce espressamente per le professioni dell'area tecnica un range di flessibilità in ragione della complessità della prestazione che tenga conto della natura dell'opera, pregio della prestazione, dei risultati e dei vantaggi, anche non economici, conseguiti dal cliente, dell'eventuale urgenza della prestazione, di tal che l'organo giurisdizionale può aumentare o diminuire il compenso di regola fino al 60 per cento rispetto a quello altrimenti liquidabile. Il decreto interministeriale 17 giugno 2016 non contempla per contro alcun meccanismo di flessibilità, limitandosi a recepire la formula moltiplicatoria del decreto del Ministro della giustizia, 20 luglio 2012, n. 140. Ciò in quanto tale decreto interministeriale mira a definire i corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione, utilizzabili dalle stazioni appaltanti, ove motivatamente ritenuti adeguati, quale criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo dell'affidamento ai sensi dell'art. 24, comma 8 del d.lgs. n. 50 del 2016. Non risultano precedenti negli esatti termini. Cfr. quanto alla non ribassabilità degli importi dei compensi, da ritenersi fissi e inderogabili: l'appellata sentenza, T.a.r. per il Veneto, sez. III, 3 aprile 2024 n. 632; T.a.r. per il Lazio, sez. V-ter, 30 aprile 2024, n. 8580; T.r.g.a., Bolzano, 9 ottobre 2024, n. 230. Quanto alla ribassabilità, intesa come incompatibilità dei due sistemi: T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. II, 16 luglio 2024, n. 1494; T.a.r. per la Calabria, Reggio Calabria, 25 luglio 2024, n. 483. Con riferimento all'applicabilità della disciplina dell'equo compenso, nel vigore del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, nella versione precedente le modifiche di cui all'art. 1, comma 1, d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. correttivo): cfr la successiva sentenza, Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2025, n. 844 in senso conforme alla sentenza de qua.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA NOZIONE DI SERVIZI "AFFINI" NELLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DI SERVIZI DI INGEGNERIA ED ARCHITETTURA

T.a.r. per la Toscana, sezione II, 24 gennaio 2025, n. 106 – Pres. Cacciari, Est. Vitucci

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Affidamento di servizi di ingegneria ed architettura – Giudizio di “affinità” in sede di offerta tecnica – Requisiti di capacità tecnico-professionale – Differenza

Nella gara avente ad oggetto l'affidamento di servizi di ingegneria ed architettura relativi alla progettazione di fattibilità tecnico-economica ed esecutiva, al coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, alla direzione dei lavori e al coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e nella quale si chieda al concorrente di indicare, nell'offerta tecnica, un numero minimo di servizi similari a quelli oggetto di affidamento, non possono essere considerati come “affini” i servizi di consulenza aventi ad oggetto attività accessorie di supporto alla progettazione (che potrebbero astrattamente rilevare per l'eventuale dimostrazione dei requisiti di capacità tecnico-professionale), posto che,

trattandosi dell'offerta tecnica, il campo dei servizi "affini" deve necessariamente riferirsi all'intera progettazione, che è appunto oggetto di affidamento, e non alle attività di supporto alla progettazione. (1)

In motivazione, il T.a.r. evidenzia che, nella fattispecie in esame, l'interesse pubblico sotteso non è quello relativo all'apertura del mercato (che inerisce alla definizione e valutazione dei requisiti di partecipazione alla procedura), versandosi, piuttosto, in una diversa fase della selezione, che è quella di verificare che l'offerta (tecnica) corrisponda a quanto richiesto dalla legge di gara in relazione alle necessità della stazione appaltante: ne consegue che il giudizio di "affinità" dei servizi dichiarati deve essere condotto con particolare rigore.

(1) Non si rinvencono precedenti negli esatti termini.

TERMINE PER PROPORRE IMPUGNAZIONE E ACCESSO AGLI ATTI DI GARA NEL REGIME ANTECEDENTE IL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI PUBBLICI

Consiglio di Stato, sezione IV, 20 gennaio 2025, n. 391 – Pres. Lopilato, Est. Loria

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Giustizia amministrativa – Termini processuali – Ricorso contro l'aggiudicazione

In materia di appalti pubblici, la comunicazione o la pubblicazione dell'aggiudicazione fa decorrere il termine per l'impugnativa, non essendo necessaria una perfetta conoscenza degli atti di gara in quanto il ricorso può essere integrato con la proposizione di motivi aggiunti. Il termine è prorogato di 15 giorni in presenza di un'istanza di accesso agli atti, ma non è modulabile oltre, a meno che non si alleggi che l'amministrazione si è illegittimamente opposta all'accesso ovvero abbia avuto un comportamento ostruzionistico che deve essere valutato in concreto e nel contraddittorio tra le parti. (1)

La fattispecie posta al vaglio della sezione ha riguardato una procedura di gara il cui bando era stato pubblicato prima del 1° aprile 2023 con conseguente inoperatività, quanto alla individuazione del termine decadenziale per proporre ricorso, del nuovo regime di cui all'art. 120, comma 2, del codice del processo amministrativo, come sostituito dall'art. 209 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (codice dei contratti pubblici), ai sensi dell'art. 226, comma 2, dello stesso decreto. Pertanto, la sezione ha ritenuto che al caso in esame dovesse applicarsi l'art. 120, comma 2, del cod. proc. amm. nella versione anteriore alla novella, tenendo altresì conto dell'indirizzo dell'Adunanza plenaria, 2 luglio 2020, n. 12.

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Giustizia amministrativa – Termini processuali – Ricorso contro l'aggiudicazione – Corte costituzionale

Anche applicando il criterio ricavabile dalla sentenza della Corte costituzionale 28 ottobre 2021, n.

204, per cui deve essere garantito l'intero termine di 30 giorni previsto dall'art. 120 c.p.a., decorrente dalla conoscenza delle illegittimità o da quando l'interessato avrebbe potuto prenderne conoscenza, usando l'ordinaria diligenza, va considerato nel computo del termine anche il periodo necessario per proporre l'istanza di accesso onde evitare che possa esservi un ampliamento del termine decadenziale a discrezione dell'interessato stesso, mediante il differimento della presentazione di un'istanza di accesso documentale. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 8 novembre 2023, n. 9599; T.a.r. per il Lazio, sez. I bis, 3 novembre 2023, n. 16298; T.a.r. per la Calabria, sez. I, 22 febbraio 2021, n. 359; Cons. Stato, Ad. plen., 2 luglio 2020, n. 12.

(2) Conformi: T.a.r. per la Basilicata, sez. I, 15 novembre 2021, n. 737; Corte cost., 28 ottobre 2021, n. 204 (in Foro it., 2022, III, 882) secondo cui: i) sono compatibili con l'art. 24 della Costituzione, oltre che con il diritto dell'Unione europea, quelle sole interpretazioni del quadro normativo per effetto delle quali la parte ricorrente disponga di un termine non inferiore a 30 giorni per agire in giudizio (e comunque per proporre motivi aggiunti), tenuto conto della data in cui essa ha preso conoscenza, o avrebbe potuto prendere conoscenza usando l'ordinaria diligenza, dei profili di illegittimità; ii) l'interpretazione avallata dall'Adunanza plenaria n. 12 del 2020 rientra nel novero delle letture costituzionalmente orientate dell'art. 120 c.p.a. poiché assicura, mediante il meccanismo della dilazione temporale per i casi di accesso tempestivamente soddisfatto dall'amministrazione, che il termine per proporre impugnazione, pur decorrendo dalla data di comunicazione dell'aggiudicazione, sia ugualmente pieno; iii) per il caso in cui l'amministrazione, invece, neghi l'accesso o lo procrastini con condotte dilatorie, il termine decorre, quanto ai vizi non percepibili, dalla data di effettiva conoscenza degli atti di gara, sicché con ciò si assicura alla parte ricorrente di poter usufruire dei trenta giorni assegnati dall'art. 120 c.p.a. per articolare le proprie censure.

PROPOSTE MIGLIORATIVE E VARIANTI

T.a.r. per la Campania, sezione I, 20 gennaio 2025, n. 506 – Pres. Salamone, Est. Sorrentino

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Miglioria – Variante

La rivisitazione delle lavorazioni a base di gara attraverso l'offerta e la specificazione dei materiali utilizzati può costituire una prestazione migliorativa in chiave qualitativa la cui ammissibilità trova riscontro (oltre che, nel caso specifico, nella disciplina di gara) nella nozione stessa di "miglioria" per come elaborata in giurisprudenza in contrapposizione a quella di "variante". Difatti, le prestazioni migliorative consistono in soluzioni tecniche che investono singole lavorazioni o singoli aspetti tecnici dell'opera, configurandosi come integrazioni e precisazioni che rendono il progetto meglio corrispondente alle esigenze della stazione appaltante, senza tuttavia alterare i caratteri essenziali delle prestazioni richieste. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che il disciplinare di gara consentiva espressamente offerte migliorative consistenti in opere e attività complementari a quelle oggetto di appalto, nonché opere e forniture aggiuntive che, senza incidere sulla struttura e tipologia del progetto a base di gara, investono singole lavorazioni o aspetti tecnici dell'opera facendo espresso riferimento, nel prosieguo, alle "caratteristiche dei materiali e dei prodotti proposti dal concorrente".

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 15 novembre 2021, n. 7602; 5 febbraio 2021, n. 1080; 12 maggio 2020, n. 2969, sul discrimine tra migliorie e varianti, secondo cui le prime possono liberamente esplicarsi in tutti gli aspetti tecnici lasciati aperti a diverse soluzioni sulla base del progetto posto a base di gara ed oggetto di valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico, rimanendo comunque preclusa la modificabilità delle caratteristiche progettuali già stabilite dall'amministrazione, mentre le seconde si sostanziano in modifiche del progetto dal punto di vista tipologico, strutturale e funzionale, per la cui ammissibilità è necessaria una previa manifestazione di volontà della stazione appaltante.

IL SISTEMA DINAMICO DI ACQUISIZIONE NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI E REGOLE DI OPERATIVITÀ

T.a.r. per la Sicilia, sezione I, 17 gennaio 2025, n. 111 – Pres. Veneziano, Est. Cappellano

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Sistema dinamico di acquisizione – Regole operative

In relazione al meccanismo del sistema dinamico di acquisizione, l'art. 32 del decreto legislativo, n. 36 del 2023 disciplina le due fasi sulla base della diversa funzione tra ammissione al sistema dinamico di acquisizione della P.A. (SDAPA) e partecipazione agli appalti specifici: la prima, volta a selezionare un gruppo di imprese candidabili a prendere parte agli appalti specifici di volta in volta indetti; la seconda, preordinata a individuare la migliore impresa alla quale aggiudicare la specifica commessa. L'interpretazione sistematica dei commi 7 e 8 rende chiaro che, al momento dell'indizione dell'appalto specifico, la platea degli operatori potenzialmente da invitare deve essere esattamente individuata, tanto da precludere la proroga del termine per la presentazione delle domande di ammissione nel caso in cui siano stati già trasmessi gli inviti per il primo appalto specifico. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 7 marzo 2024, n. 2229; Cons. Stato, sez. V, 4 ottobre 2022, n. 8481; T.a.r. per il Lazio, sez. IV, 16 ottobre 2023 n. 15289.

Difformi: T.a.r. per la Campania, sez. III, 29 luglio 2024, n. 4445.

Principio della fiducia reciproca e risvolti operativi

T.a.r. per la Campania, sezione I, 15 gennaio 2025, n. 427 – Pres. FF. Palliggiano, Est. Esposito

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Principio della fiducia – Valenza reciproca – Criterio orientativo nell’interpretazione

Nel settore dei contratti pubblici, l’attribuzione e l’esercizio del potere si fondano sul canone della fiducia, che, perciò solo, non è unilaterale o incondizionata, bensì reciproca, atteso che investe anche gli operatori economici coinvolti nell’azione amministrativa. Il principio de quo assurge a criterio orientativo nell’interpretazione degli atti di gara, anche per le procedure anteriori al decreto legislativo n. 36 del 2023 e rappresenta una versione evoluta del principio di presunzione di legittimità dell’azione amministrativa. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. V, 6 maggio 2024 n. 2959.

AUTORIZZAZIONE ALLA SOSTITUZIONE DELLA FORNITURA

T.a.r. per la Campania, sezione I, 13 gennaio 2025, n. 279 – Pres. Salamone, Est. Esposito

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Sostituzione durante l'appalto – Autorizzazione – Presupposti – Vantaggi della sostituzione

È legittima l’autorizzazione consentita dalla disciplina di gara che sia rilasciata all’aggiudicatario dalla stazione appaltante in ordine alla sostituzione di un prodotto (nella specie, glucometro) oggetto di un accordo quadro con altro modello, qualora siano ravvisabili “vantaggi della sostituzione”. In particolare, tale espressione non va ristretta al profilo dell’individuazione di caratteristiche innovative del prodotto, da riguardarsi nel confronto con il vecchio sistema, ma ricomprende la funzionalità, la facilità di utilizzo e la maneggevolezza dell’apparecchio, con il limite costituito dalla corrispondenza del nuovo prodotto ai requisiti del sistema oggetto della fornitura, valutata dall’amministrazione appaltante sulla base della documentazione tecnica allegata alla richiesta. (1)

Nell'appalto in questione il capitolato tecnico consentiva all’aggiudicatario di immettere nella fornitura un nuovo prodotto, previa autorizzazione della stazione appaltante, in presenza di specifici presupposti (tra cui, variazioni sostanziali nella produzione di quanto aggiudicato, apportate nel corso della fornitura, introduzione sul mercato di prodotti sostitutivi, relazione da cui si evincano i vantaggi della sostituzione).

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ALL’ADUNANZA PLENARIA IL QUESITO SUGLI EFFETTI DELL’OMESSO VERSAMENTO DEL CONTRIBUTO ANAC IN UNA PROCEDURA DI GARA

Consiglio di Stato, sezione III, ordinanza 7 gennaio 2025, n. 48 – Pres. Greco, Est. Cerroni

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Requisiti di partecipazione – Contributo Anac – Mancato pagamento – Soccorso istruttorio – Deferimento all’Adunanza plenaria

È deferita all’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato la seguente questione di diritto: se l’omesso versamento del contributo ANAC entro i termini di partecipazione ad una procedura pubblica per l’affidamento di lavori, servizi o forniture determini l’esclusione del concorrente senza possibilità di soccorso istruttorio oppure se, specularmente, tale carenza configuri solo irregolarità essenziale sanabile mediante il soccorso istruttorio previa declaratoria di nullità parziale delle eventuali clausole della lex specialis che, in senso difforme, contemplino l’esclusione del concorrente. (1)

Nel senso della valenza escludente: Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2023, n. 7252; sez. V, 24 ottobre 2023, n. 9186; sez. V, 24 ottobre 2023, n. 9186; sez. IV, 23 aprile 2021, n. 3288; sez. V, 30 gennaio 2020, n. 746; sez. III, 12 marzo 2018, n. 1572. Nel senso della valenza sanante mediante soccorso istruttorio: Cons. Stato, sez. III, 3 febbraio 2023, n. 1175; sez. V, 7 settembre 2023, n. 8198; T.a.r. per la Campania, sez. V, n. 2355 del 2022; T.a.r. per la Calabria, sez. I, n. 543 del 2020; T.a.r. per l’Abruzzo, sez. I, n. 100 del 2020; Cons. Stato, sez. V, n. 2786 del 2020; sez. III, n. 7580 del 2019; sez. V, 19 aprile 2018, n. 2386.

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 9 del 4 febbraio 2024.

REGOLA DELL’INVARIANZA NELLE PROCEDURE DI GARA: LIMITI APPLICATIVI ED AMBITO DI OPERATIVITÀ

T.a.r. per la Campania, Salerno, sezione I, 7 gennaio 2025, n. 2 – Pres. Mezzacapo, Est. Esposito

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Principio dell’invarianza – regole operative – Limiti

Il principio di invarianza delle medie e delle soglie della procedura di gara, di cui all’art. 108, comma 12, del d.lgs. n. 36/2023, si pone come corollario del principio della fiducia di cui all’art. 5 nonché del principio del risultato di cui all’art. 1 del Codice dei contratti pubblici e costituisce uno degli snodi della disciplina in cui il principio del risultato e il principio di concorrenza convergono; la regola in questione, infatti, da un lato, evita la regressione procedimentale della gara e il conseguente allungamento dei tempi di attraversamento della procedura e, dall’altro, preserva i computi già effettuati sulla base di tutte le offerte presentate e quindi del massimo numero di offerte espresso dal mercato, evitando che impugnazioni strumentali si traducano non solo in un allungamento dei tempi di conclusione della procedura stessa ma anche in una regressione economica della gara ovvero in una restrizione del cono di osservazione del mercato, utile alla rilevazione dei dati relativi alle condizioni di offerta e al calcolo di quelle soglie matematiche funzionali alla definizione dei livelli “standard” di riferimento del settore, con cui comparare le offerte proposte. (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Regola dell'invarianza – Operatività – Limiti

La regola dell'invarianza delle medie e delle soglie della procedura, posta dall'art. 108, comma 12, del d.lgs. n. 36/2023, ribadisce la tradizionale configurazione dell'interesse a ricorrere quale interesse al conseguimento di un risultato utile come conseguenza diretta e immediata della pronuncia giurisdizionale; infatti le contestazioni relative alla posizione di uno dei concorrenti, dirette a ottenerne l'esclusione al fine non di conseguire l'aggiudicazione ma di produrre un ricalcolo delle medie e delle soglie della procedura e di ottenere così un mutamento della posizione in graduatoria del ricorrente, risulterebbero supportate da un interesse a ricorrere privo di quel carattere di immediatezza ricavabile da quelli di personalità e concretezza del pregiudizio. (2)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Regola dell'invarianza – Operatività – Limiti

La regola dell'invarianza delle medie e delle soglie della procedura non contrasta con il principio di effettività della tutela giurisdizionale di cui agli artt. 24 e 113 della Costituzione, all'art. 6 della CEDU, all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e all'art. 1 del c.p.a., in quanto non opera con riferimento ai vizi e alle contestazioni che attengono direttamente e immediatamente all'applicazione delle regole di calcolo, risultando invece preclusa la "variazione" cioè il ricalcolo delle medie e delle soglie. (3)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Regola dell'invarianza – Operatività – Limiti

In relazione alle procedure di gara e in una prospettiva processuale, l'art. 108, comma 12, del d.lgs. n. 36/2023 ripерimetra l'interesse strumentale, quale interesse intermedio al ripristino delle possibilità di soddisfacimento di quello finale, che può pertanto ricollegarsi a un vantaggio in termini di riedizione della gara e di ripristino delle possibilità di partecipazione e di aggiudicazione (con effetti anche proconcorrenziali) ma non può spingersi fino alla rinnovazione delle operazioni di mero calcolo delle medie e delle soglie, strumentalizzando i meccanismi matematici previsti dalla lex specialis senza alcun ripristino della competizione tra i concorrenti. Pertanto non si può configurare come interesse strumentale quello all'esclusione dell'operatore economico al fine di ridefinire la compagine dei concorrenti e delle offerte, ottenere il ricalcolo delle medie e delle soglie, in esito ad esso trarre risultati matematici diversi in quanto riferiti a dati di gara in parte diversi e così conseguire una diversa posizione in graduatoria e, con essa, l'aggiudicazione della procedura. (4)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di servizi – Regola dell'invarianza – Operatività – Limiti

Pur dovendo la lex specialis individuare in maniera esatta il criterio o i criteri di attribuzione dei punteggi relativi all'offerta economica, non è necessario che la stessa esprima una formula ovvero che traduca la regola prevista in un linguaggio matematico, ben potendo la Stazione appaltante

individuare il criterio adottato con altre modalità, ad esempio descrivendolo. È necessario tuttavia che la definizione del predetto criterio risulti univoca e non possa dar luogo a una pluralità di interpretazioni idonea a ingenerare intollerabili incertezze, specie nella valutazione delle offerte economiche, oggetto di un apprezzamento non discrezionale ma vincolato e fondato su criteri di tipo matematico (ma non necessariamente espressi con formule matematiche) ovvero tali da correlare in maniera certa, se non automatica, il prezzo o il ribasso offerto dal concorrente al punteggio massimo attribuibile. (5)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 11 ottobre 2021, n. 6821.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

REVOCA DELL'AGGIUDICAZIONE E RESPONSABILITÀ PRECONTRATTUALE

T.a.r. per la Campania, sezione I, 4 gennaio 2025, n. 61 – Pres. Salamone, Est. Sorrentino

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Progettazione – Aggiudicazione – Revoca – Legittimità – Responsabilità precontrattuale – Canoni di buona fede e correttezza

Negli appalti pubblici non è precluso all'amministrazione di revocare l'aggiudicazione in presenza di un interesse pubblico individuato in concreto, del quale si è dato atto nella motivazione del provvedimento di autotutela, alla stregua dei principi generali dell'ordinamento giuridico, i quali, oltre che espressamente codificati dall'art. 21-quinquies della l. n. 241 del 1990, trovano fondamento negli stessi principi costituzionali predicati dall'art. 97 Cost., ai quali deve ispirarsi l'azione amministrativa. L'esercizio di tale potere non è subordinato al ricorrere di ipotesi tipiche, tassativamente predeterminate dal legislatore, ma è rimesso alla valutazione ampiamente discrezionale dell'amministrazione. La legittimità della revoca dell'aggiudicazione non esclude un possibile riconoscimento della responsabilità precontrattuale, nell'ipotesi in cui la condotta concretamente serbata dalla P.A., seppure cristallizzatasi in provvedimenti non illegittimi, si palesi contraria ai principi di buona fede e correttezza e, dunque, lesiva della libertà di autodeterminarsi nei rapporti negoziali. Le relative controversie sono devolute alla giurisdizione amministrativa. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. III, n. 5632 del 2024; T.a.r. per la Campania, sez. I, n. 3130 del 2023; Cons. Stato, sez. V, 7 febbraio 2022, n. 833; Cons. Stato, sez. V, 14 luglio 2022, n. 5991; T.a.r. per la Campania, sez. I, n. 6397 del 2021; Cons. Stato, Ad. plen., n. 5/2018.

SUL TERMINE FINALE DI VALIDITÀ DELL'OFFERTA

**Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura
– Offerta economica – Termine di validità – Scadenza**

Il termine di 180 giorni per la validità dell'offerta previsto dall'articolo 32, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 decorre dal termine ultimo di presentazione delle offerte e ha come dies ad quem il momento dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione e non quello del completamento della successiva fase di integrazione dell'efficacia che dipende dalla verifica dei requisiti di partecipazione. (1)

**Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura
– Decadenza dell'aggiudicazione – Omessa impugnazione – Annotazione nel casellario informatico dei contratti pubblici**

La mancata impugnazione del provvedimento di decadenza dell'aggiudicazione adottato dalla stazione appaltante per omessa allegazione di documenti preordinati alla stipulazione del contratto non consente all'operatore aggiudicatario di dolersi dei conseguenti provvedimenti di natura obbligatoria e non discrezionale adottati dalle competenti autorità (nella specie, la segnalazione della stazione appaltante e l'iscrizione disposta dall'Autorità nazionale anticorruzione al casellario informatico dei contratti pubblici ai sensi dell'articolo 213, comma 10, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50). (2)

**Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura
– Remuneratività dell'offerta – Serietà dell'aggiudicatario**

Una volta liberamente presentata l'offerta, l'operatore economico, divenuto aggiudicatario, non può poi lamentarsi di non essere in grado di eseguire l'opera perché il corrispettivo che egli stesso ha domandato non lo remunera a sufficienza dell'attività svolta, senza incorrere in palese contraddizione che toglie credito alla serietà della sua condotta sin dal tempo della presentazione dell'offerta. (3)

**Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura
– Giurisdizione amministrativa – Giurisdizione esclusiva**

Vanno reputate controversie relative a procedure di affidamento ad evidenza pubblica ai sensi dell'articolo 133, comma primo, lett. e), n. 1 del codice del processo amministrativo, come tali riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, quelle che attengono ad atti che, pur collocandosi dopo l'aggiudicazione, riguardano comunque la procedura di affidamento, nel senso che ne determinano le sorti o incidono sull'individuazione del contraente e comunque sono originate dall'adozione o dalla caducazione di provvedimenti amministrativi concernenti il procedimento di scelta del contraente. (4)

(1) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. III, 16 marzo 2022, n. 764.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 5 luglio 2021, n. 5107.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 29 luglio 2019, n. 5354; 14 luglio 2022, n. 5991; 2 febbraio 2022, n. 722; 2 agosto 2019, n. 5498.

CONTRATTO IN GENERE, ATTO E NEGOZIO GIURIDICO

SULLO IUS VARIANDI IN RELAZIONE AL CORRISPETTIVO DI SERVIZI DI COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

T.a.r. per il Lazio, sezione IV, 9 dicembre 2024, n 22203 – Pres. Mele, Est. Scali

Contratto in genere, atto e negozio giuridico – Consumatori e utenti – Servizi di comunicazioni elettroniche – Ius variandi

Sulla base del combinato disposto degli artt. 98-septiesdecies, comma 5, 98-quaterdecies del codice delle comunicazioni elettroniche e degli artt. 33, comma 2, lett. m) e 48 e 49 del codice di consumo, le modifiche delle condizioni contrattuali proposte dal fornitore di servizi di comunicazione elettronica al consumatore possono essere assoggettate allo ius variandi solo se: a) si tratti di variazione di condizioni già contemplate nel contratto (la modifica dunque deve incidere su clausole già esistenti); b) non determinino una novazione del preesistente rapporto obbligatorio; c) siano sorrette da giustificato motivo. Lo ius variandi deve essere esercitato con modalità esecutive conformi alle regole di correttezza e se le modifiche riguardano il prezzo totale dei beni o servizi o le modalità di calcolo del prezzo comprensivo non devono essere disposte nei primi 12 o 24 mesi (a seconda del tipo di offerta commerciale) dalla stipula. (1)

Contratto in genere, atto e negozio giuridico – Consumatori e utenti – Servizi di comunicazioni elettroniche – Modifiche contrattuali – Accettazione espressa

È legittima la previsione dell'articolo 8-quater della delibera n. 307/23/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni che prevede l'accettazione espressa (opt-in) in relazione alla proposta di modifica, da parte dell'operatore, delle condizioni contrattuali che prevedano un adeguamento periodico all'indice dei prezzi al consumo, in quanto riferita a contratti che non prevedono già tale meccanismo, in relazione ai quali non è applicabile l'istituto dello ius variandi, con possibilità dell'esercizio del diritto di recesso da parte dell'utente. L'introduzione di un meccanismo di indicizzazione, nella misura in cui rende il corrispettivo variabile (da fisso che era), modifica infatti in radice la struttura di determinazione dello stesso, sulla base di parametri non accettati al momento della stipula e pertanto impone il richiamo dell'attenzione dell'utente attraverso il meccanismo dell'opt-in. (2)

Contratto in genere, atto e negozio giuridico – Consumatori e utenti – Servizi di comunicazioni elettroniche – Variazioni tariffarie

Sono illegittime le previsioni degli artt. 2 e 4 della delibera n. 307/23/CONS dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni che escludono dallo ius variandi solo l’ipotesi dell’ incremento del prezzo derivante dall’applicazione di clausole di indicizzazione validate dai poteri pubblici, per converso attribuendo il diritto del recesso (opt-out) in caso di variazioni che non dipendano strettamente da un indice pubblico, non sussistendo una “modifica contrattuale”, cui applicare lo ius variandi, nei casi in cui l’applicazione della variazione tariffaria rappresenta una mera esecuzione dell’esistente regolamento contrattuale, liberamente accettato dal consumatore, in cui, in ossequio al principio di libertà negoziale, il gestore può proporre molteplici opzioni tariffarie. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 27 febbraio 2020, n. 1529; sez. VI, 25 novembre 2019, n. 8024.

CLAUSOLE SCRITTE DI INDICIZZAZIONE ALLA VALUTA STRANIERA E CONNOTATI DI VESSATORIETÀ

Consiglio di Stato, sezione VI, 26 febbraio 2025, n. 1699 – Pres. Montedoro, Est. Ponte

Contratto in genere, atto e negozio giuridico – Consumatore – Clausole scritte di indicizzazione – Chiarezza e comprensibilità – Alea contrattuale

Le clausole dei contratti di mutuo indicizzati devono essere sempre redatte in modo chiaro e comprensibile. Il requisito di trasparenza deve essere inteso nel senso non solo che la clausola in questione sia intelligibile per il consumatore su un piano grammaticale, ma anche che il consumatore sia posto in grado di valutare, sulla base di criteri precisi e intelligibili, le conseguenze economiche che gliene derivano. La doverosa chiarezza delle condizioni economiche non può essere intesa nel senso di imporre alla banca l’indicazione delle oscillazioni del tasso di interesse e del tasso di cambio, in ragione dell’aleatorietà del contratto. Il mutare del quantum della rata si basa su variazioni che non dipendono dalla condotta del professionista, ma dagli imprevedibili andamenti macroeconomici del mercato. (1)

Contratto in genere, atto e negozio giuridico – Consumatore – Clausole scritte di indicizzazione – Chiarezza e comprensibilità – Aleatorietà contrattuale

La clausola di indicizzazione alla valuta straniera è assimilabile solo finanziariamente, ma non giuridicamente, a meccanismi del tipo qualificabile come “domestic currency swap”, provvedendo la stessa soltanto a veicolare nel contratto un congegno di adeguamento della prestazione pecuniaria dovuta dall’utente. E tale valutazione esclude la mancanza di chiarezza e comprensibilità. (Nel caso di specie, la sezione ha ritenuto che le clausole dei contratti di mutuo indicizzati al franco svizzero di Barclays fossero chiare, sia nelle modalità di operatività del meccanismo di indicizzazione, sia negli

effetti di evidente aleatorietà in favore dell'uno o dell'altro contraente. Ciò che non era noto era il risultato, ma nel senso della aleatorietà, non della mancanza di chiarezza dei meccanismi). (2)

(1) Conformi: Corte giust. UE, sez. VI, 9 luglio 2015, Bucura, C-348/14; sez. IV, 30 aprile 2014, C-26/13, Kásler e Káslerné Rábai.

(2) Conformi: Cass. civ., sez. III 22 febbraio 2021, n. 4659; Corte giust. UE, sez. IV, 3 dicembre 2015, causa C-312/14.

SULLA VESSATORIETÀ DELLE CLAUSOLE NEI CONTRATTI TRA PROFESSIONISTI E CONSUMATORI E SULLA MOTIVAZIONE DEI PROVVEDIMENTI DELL'A.G.C.M.

Consiglio di Stato, sezione VI, 11 febbraio 2025, n. 1125 – Pres. Volpe, Est. Gallone

Contratto in genere, atto e negozio giuridico – Consumatore – Vessatorietà delle clausole – Presunzione iuris tantum – Prova contraria – Onere

L'inquadramento di una clausola tra quelle tassativamente elencate all'art. 33, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (codice del consumo), fa scattare una presunzione iuris tantum di vessatorietà della medesima, che può essere superata solo attraverso la prova contraria che deve essere offerta, con rovesciamento dell'onere relativo a suo carico, dal professionista. Spetta in particolare a quest'ultimo dimostrare che la clausola, ancorché inserita in tale lista "grigia", non sia in grado, in concreto, di determinare un "significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto". (1)

Il Consiglio di Stato, con la sentenza de qua, nel confermare la sentenza del Tar per il Lazio, sez. I, n. 15792 del 2022, ha ritenuto legittimo, per non avere Apple Distribution International Limited offerto la prova contraria su di essa gravante, il provvedimento dell'A.G.C.M. che aveva ravvisato vessatorietà delle clausole predisposte da Apple, contenute nelle condizioni generali del contratto relativo al servizio iCloud ritenendo: - sia con riguardo al servizio iCloud a pagamento che a quello gratuito, che la clausola sub a), di cui al paragrafo II, lettera A del contratto iCloud, violasse l'art. 33, commi 1 e 2, lett. m), del Codice del consumo, a tenore del quale si presumono vessatorie, fino a prova contraria, le clausole che hanno per oggetto, o per effetto, di "consentire al professionista di modificare unilateralmente le clausole del contratto, ovvero le caratteristiche del prodotto o del servizio da fornire, senza un giustificato motivo indicato nel contratto stesso"; - le clausole b) e c) del paragrafo II del contratto iCloud violassero invece l'articolo 33, commi 1 e 2, lett. b), del Codice del consumo, secondo cui si presumono vessatorie, fino a prova contraria, le clausole che hanno per oggetto, o per effetto, di "escludere o limitare le azioni o i diritti del consumatore nei confronti del professionista o di un'altra parte in caso di inadempimento totale o parziale o di adempimento inesatto da parte del professionista".

Contratti tra professionisti e consumatori – Vessatorietà clausole – Squilibrio – Prestazione a titolo gratuito – Irrilevanza

Lo squilibrio di cui all'art. 33 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (codice del consumo), che fa scattare la presunzione di vessatorietà della clausola, è di tipo "normativo" (id est tra "diritti e degli obblighi derivanti dal contratto") e non squisitamente "economico" come quello contemplato per l'azione generale di rescissione per lesione ex art. 1448 c.c.. Pertanto la mancata previsione di un corrispettivo non può assumere un valore in sé dirimente nell'ambito del giudizio di vessatorietà, il quale deve essere, invece, condotto a ben più largo spettro, specie ove si configuri una fattispecie di squilibrio presunto, per effetto dell'annoverabilità della clausola tra quelle previste dall'art. 33 comma 2 del codice del consumo. (2)

Contratti tra professionisti e consumatori – Vessatorietà clausole – Squilibrio – Prestazione a titolo gratuito – Presupposti

Nonostante la gratuità del servizio offerto, la vessatorietà della clausola che consenta al professionista di modificare unilateralmente le condizioni del contratto, senza giustificato motivo indicato nel contratto, ex art. 33 comma 2 lett. m) del d.lgs. n. 206 del 2005, è ravvisabile laddove, per un verso, la prestazione offerta a titolo gratuito sia giustificata da un interesse giuridicamente apprezzabile e a matrice imprenditoriale (quale ad esempio la fidelizzazione del cliente) e, per altro verso, sussista un interesse parimenti apprezzabile del consumatore a conservare un determinato regime giuridico che impatta su un servizio di sua utilità. (3)

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Provvedimento – Motivazione – Sufficienza

Non ricorre alcun deficit motivazionale del provvedimento dell'A.G.C.M., né una lesione dei diritti di difesa, laddove le difese della parte in sede istruttoria siano state trattate (e riportate analiticamente nelle loro argomentazioni) in un'apposita parte del provvedimento impugnato e siano superate dall'iter logico seguito nelle valutazioni conclusive. Anche ai fini del rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in tema di standard minimo di motivazione, ex art. 6, non è necessario che l'Autorità confuti espressamente ed analiticamente ogni singolo rilievo sollevato in sede procedimentale dall'interessato, ma è sufficiente che espliciti in maniera chiara ed adeguata in sede motiva il percorso logico giuridico seguito e che questo resista a tali obiezioni. (4)

(1) Conformi: Cass. civ., sez. II, 7 maggio 2024, n. 12315 con riguardo alla fattispecie di cui all'art. 33, comma 2, lett. u); sez. I, ord. 31 dicembre 2021, n. 42091, con riguardo alla fattispecie di cui all' art. 33, comma 2, lett. t); sez. III, 05 maggio 2017, n. 10910, con riguardo alla fattispecie di cui all'art. 33, comma 2, lett. g).

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: Ex multis, quanto alla seconda parte, v. Corte europea dei diritti dell'uomo,

sez. V, 5 ottobre 2010, Gomez Cespon c. Svizzera, R-45343/08; 9 dicembre 1994, Torija c. Spagna, n. 18390/91; 19 aprile 1994, Van de Hurk v. the Netherlands, n. 16034/90.

CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI

SUL SOCCORSO ISTRUTTORIO NELLE PROCEDURE DI MASSA E SULL'INCONFIGURABILITÀ DI UN SOCCORSO ISTRUTTORIO RAFFORZATO

Consiglio di Stato, sezione V, 27 agosto 2025, n. 7118 – Pres. Caringella, Est. Barreca

Contributi e finanziamenti – Procedure di massa – Soccorso istruttorio – Integrazione documentale – Limitazione – Esigenze celerità – Par condicio – Buona fede

Nelle procedure comparative e di massa, quali quelle per la concessione di contributi pubblici, caratterizzate dalla presenza di un numero ragguardevole di partecipanti e dalle esigenze di celerità, il soccorso istruttorio, previsto dall'art. 6, comma 1, lett. b) della legge 7 agosto 1990, n. 241, anche nel rispetto della par condicio, deve intendersi escluso o fortemente limitato, configurandosi in capo al singolo partecipante - in forza della clausola generale della buona fede, della solidarietà e dell'autoresponsabilità - obblighi di correttezza che impongono che quest'ultimo sia chiamato ad assolvere oneri minimi di cooperazione, quali il dovere di fornire informazioni non reticenti e complete, di compilare moduli, di presentare documenti. (1)

Contributi e finanziamenti – Procedure di massa – Soccorso istruttorio – Integrazione documentale – Obblighi P.A. – Ricezione comunicazione – Esclusione

Nelle procedure di massa, quale quelle per la concessione di contributi pubblici, il soccorso istruttorio, anche ove espletato dall'amministrazione, va temperato con gli obblighi di correttezza e diligenza gravanti sul partecipante alla procedura; pertanto, non può ritenersi sussistente, in capo all'amministrazione, un obbligo di soccorso istruttorio "rafforzato", tale da imporre non solo la comunicazione della carenza documentale, ma anche la verifica dell'effettiva ricezione e comprensione da parte del destinatario. (2)

Nella fattispecie il Consiglio di Stato, nel riformare la sentenza di prime cure, ha considerato corretto l'operato dell'amministrazione, in considerazione del rilievo che la comunicazione era stata inviata all'indirizzo email indicato dall'interessata, che non l'aveva letto, essendo finita nello spam. La scelta della "semplice email", che il T.a.r. aveva ritenuto "modalità intrinsecamente inidonea a garantire la conoscibilità della comunicazione", infatti era imputabile alla parte e non all'amministrazione regionale, che aveva tenuto una condotta conforme ai principi di collaborazione e di buona fede, utilizzando proprio il mezzo di comunicazione prescelto dalla partecipante alla procedura.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 6 settembre 2024, n. 7471; sez. VI, 6 febbraio 2023, n. 1232; sez. V, 14 aprile 2020, n. 2402.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

**DECADENZA DALL'ASSEGNAZIONE DI CONTRIBUTI AGRICOLI INDEBITAMENTE PERCEPITI ED
IRRILEVANZA DELL'ELEMENTO SOGGETTIVO DEL PERCIPIENTE**

T.a.r. per la Lombardia, sezione II, 16 giugno 2025, n. 2301 – Pres. Russo, Est. Zucchini

**Contributi e finanziamenti – Indennizzi – Indebita erogazione – Decadenza – Irrilevanza
dell'elemento soggettivo**

Qualora rilevi l'insussistenza delle condizioni di legge affinché il privato possa godere di determinati benefici, l'amministrazione adotta il provvedimento amministrativo autoritativo di decadenza con cui dispone l'immediata cessazione dell'erogazione di prestazioni non dovute nonché il recupero di quelle indebitamente erogate, a prescindere dall'elemento soggettivo o psicologico del percipiente. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che l'atto di recupero è assimilabile alla figura civilistica della ripetizione dell'indebito oggettivo, nella quale lo stato soggettivo del percipiente rileva ai fini della decorrenza degli interessi o dei frutti, e non ad una sanzione amministrativa, nella quale rilevano il dolo o la colpa.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 6 aprile 2020, n. 2254.

**REVOCA DI FINANZIAMENTO PUBBLICO NEI CONFRONTI DEL RAPPRESENTANTE LEGALE DI
UN'ASSOCIAZIONE NON RICONOSCIUTA PER DEBITI TRIBUTARI PROPRI DELL'ASSOCIAZIONE**

T.a.r. per la Sicilia, sezione V, 8 aprile 2025, n. 768 – Pres. Tenca, Est. Salone

**Contributi e finanziamenti – Revoca contributo – Requisito ammissione – Insussistenza
– Giurisdizione – Giudice amministrativo**

Sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alle controversie relative alla revoca di un contributo quando il provvedimento impugnato attiene alla verifica di un requisito di ammissione alla procedura di finanziamento che l'interessato doveva possedere sin dal giorno in cui ha presentato la sua domanda, e non già ad un inadempimento delle condizioni stabilite in sede di erogazione, o dalla legge, o ad uno sviamento dei fondi rispetto al programma finanziato. (1)

**Contributi e finanziamenti – Decadenza accertativa – Annullamento d'ufficio – Revoca
per sopravvenuti motivi – Inconfigurabilità**

Non è applicabile al provvedimento di secondo grado la disciplina dell'annullamento d'ufficio di cui all'art. 21-nonies, l. 7 agosto 1990, n. 241, né quella della revoca, ex art. 21-quinquies, della stessa legge, quando l'atto che determina il venir meno del provvedimento ampliativo è frutto di una valutazione della condotta tenuta dal destinatario durante lo svolgimento del rapporto (c.d. decadenza

sanzionatoria) o di un nuovo accertamento dei requisiti di idoneità per la titolarità del provvedimento ampliativo (c.d. decadenza accertativa). (2)

Contributi e finanziamenti – Revoca – Debiti tributari – Associazione non riconosciuta – Legale rappresentante – Presupposti

È illegittimo il provvedimento con cui viene revocato un finanziamento a favore di un operatore privato per violazione dell'art. 80 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (richiamato dall'avviso pubblico) quando le violazioni fiscali contestate al beneficiario del contributo sono riferibili a debiti fiscali propri dell'associazione non riconosciuta da lui legalmente rappresentata, per la cui riscossione l'ente impositore ha agito nei soli confronti dell'associazione, venendo in rilievo semmai, ai sensi dell'art. 38 del c.c., una responsabilità a "carattere accessorio" del legale rappresentante rispetto ad un debito tributario che rimane dell'associazione, per cui è necessario che l'ente impositore notifichi l'avviso di accertamento anche nei suoi confronti. (3)

(1) Conformi: Cass. civ., sez. un., 30 luglio 2020, n. 16457; 5 agosto 2016, n. 16602; Cons. Stato, Ad. plen. 29 gennaio 2014, n. 6.

(2) Conformi: T.r.g.a. Trento, sez. I, 5 dicembre 2023, n. 202.

(3) Conformi: Quanto alla posizione tributaria del legale rappresentante per debiti propri dell'associazione non riconosciuta: Cass. civ., sez. V trib., ordinanza 12 aprile 2024, n. 9980, 7 aprile 2005, n. 7314.

ALLA CORTE COSTITUZIONALE LA DISCIPLINA SUI CONTRIBUTI STRAORDINARI ALLE IMPRESE COLPITE DAL TERREMOTO DEL 2012 NELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 20 gennaio 2025, n. 377 – Pres. Simonetti, Est. Ponte

Contributi e finanziamenti – Calamità pubbliche, terremoti, alluvioni – Indennizzo – Presupposti – Produttori di alimenti privi della denominazione di origine protetta – Esclusione – Violazione del principio uguaglianza e della libertà di impresa – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 comma 1 lettera b-bis) decreto legge 6 giugno 2012, n. 74 convertito in legge n. 122 del 1° agosto 2012, per violazione degli articoli 3 e 41 Cost., nella parte in cui limita la spettanza del contributo straordinario, preordinato al risarcimento dei danni economici subiti da prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio, ad una sola tipologia di aziende. (1)

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 14 del 19 febbraio 2025.

CORTE DEI CONTI

SULLA SORVEGLIANZA SANITARIA E FORMAZIONE IN MATERIA DI SICUREZZA PER IL PERSONALE DI MAGISTRATURA

Consiglio di Stato, sezione I, parere 10 aprile 2025, n. 323 – Pres. ed Est. Saltelli

Corte dei conti – Magistrati (in genere) – Sicurezza sui luoghi di lavoro – Disciplina generale – Inapplicabilità diretta – Conseguenze

La disciplina di cui al d.lgs. n. 81 del 2008 non può essere, sic et simpliciter, applicata al magistrato ed alla sua peculiare attività, atteso che il magistrato non può essere equiparato né al lavoratore dipendente né al lavoratore autonomo, a causa delle garanzie di rango costituzionale di cui gode la funzione giurisdizionale; pertanto, è auspicabile un intervento del legislatore che colmi il vuoto normativo esistente, nella materia in questione, con riferimento alla figura e all'attività del magistrato; nelle more, la disciplina di cui al d.lgs. n. 81 del 2008 è applicabile ai magistrati solo in quanto compatibile ed in bonam partem. (1)

La segnalazione della lacuna normativa è ammissibile, in sede consultiva, ex art. 58 r.d. n. 444 del 1942.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

DEMANIO E PATRIMONIO DELLO STATO

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

Demanio e patrimonio dello Stato – Concessioni amministrative – Aree pubbliche – Unione europea – Libertà di stabilimento, di prestazione, di servizi, alternativi – Procedura di evidenza pubblica – Necessità – Durata – Rinnovo – Automaticità – Esclusione

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. (1)

Demanio e patrimonio dello Stato – Concessioni amministrative – Aree pubbliche – Unione europea – Libertà di stabilimento, di prestazione, di servizi, alternativi – Procedura di evidenza pubblica – Necessità – Normativa interna – Rinnovo automatico – Diritto unionale – Contrasto – Disapplicazione – Necessità

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. (2)

(1) Conformi: Quanto all'applicabilità della c.d. direttiva servizi: Corte cost., 19 dicembre 2024, n. 210; Cons. Stato, sez. VII, 19 ottobre 2023, n. 9104; Corte giust. UE, grande sezione, 30 gennaio 2018, C-360/15 e C-31/16; Corte cost., 19 dicembre 2012, n. 291.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 9 maggio 2024, n. 4163; 19 ottobre 2023, n. 9104; in senso analogo, Corte di giustizia UE, sez. III, 20 aprile 2023, C-348/22, secondo cui l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE deve essere interpretato nel senso che: l'obbligo, per gli Stati membri, di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali, nonché il divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso da poter essere considerati disposizioni produttive di effetti diretti.

SULLA DISAPPLICAZIONE DELLA ULTERIORE PROROGA DELLE CONCESSIONI BALNEARI FINO AL 30 SETTEMBRE 2027

T.a.r. per la Liguria, sezione I, 19 febbraio 2025, n. 183 – Pres. Caruso, Est. Felletti

Demanio e patrimonio dello Stato – Demanio marittimo – Concessioni demaniali per finalità turistico ricreative – Proroga – Disapplicazione – Diritto dell'Unione europea e legislazione degli Stati membri – Procedure di evidenza pubblica

È legittima la delibera della giunta comunale di presa d'atto della scadenza delle concessioni demaniali marittime per attività turistico - ricreative alla data del 31 dicembre 2023 e di contestuale indizione di gare per l'assegnazione di nuove concessioni. Difatti, oltre tale data, le concessioni cessano di produrre effetti, dovendosi disapplicare per contrasto con le norme dell'ordinamento dell'Unione europea le ulteriori proroghe previste dall'articolo 12, comma 6-sexies, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14 (fino al 31 dicembre 2024) e dall'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1.1, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166 (fino al 30 settembre 2027).

(1)

In motivazione la sezione ha precisato che: - l'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166 sancisce la validità delle selezioni deliberate prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina e prevede che le regole inserite nell'art. 4 (che dettano direttamente la procedura di affidamento delle concessioni turistico-ricreative, senza più rinviare a futuri decreti legislativi attuativi) si applicano limitatamente alle procedure avviate successivamente al 17 settembre 2024, nel rispetto del principio di irretroattività; - risulta abrogato il divieto per gli enti concedenti di bandire le gare fino all'adozione di criteri uniformi a livello nazionale, contenuto nel previgente art. 4, comma 4-bis, della legge 5 agosto 2022, n. 118; peraltro, tale ultima disposizione era da considerarsi tamquam non esset poiché recava ulteriore proroga dei precedenti rapporti concessori in contrasto con il diritto europeo (Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480, n. 4481).

Demanio e patrimonio dello Stato – Demanio marittimo – Concessioni demaniali per finalità turistico ricreative – Proroga – Disapplicazione – Diritto dell'Unione europea e legislazione degli Stati membri – Accordo tra stato italiano e commissione europea

Va disapplicata, per contrasto con le norme dell'ordinamento dell'Unione europea, la proroga fino al 30 settembre 2027 delle concessioni demaniali marittime per attività turistico - ricreative prevista dall'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1.1, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166. Non può invocarsi in senso contrario un accordo tra lo stato italiano e la commissione europea, secondo cui le amministrazioni avrebbero l'obbligo di prorogare le concessioni balneari sino al settembre 2027 e ciò sia perché non risulta esistente un documento scritto racchiudente tale patto, sia in quanto, in ogni caso, un simile accordo non potrebbe prevalere sul dictum della Corte di giustizia dell'Unione europea in ordine all'incompatibilità unionale del rinnovo automatico delle concessioni. (2)

Demanio e patrimonio dello Stato – Demanio marittimo – Concessioni demaniali per finalità turistico ricreative – Indennizzo – Manufatti inamovibili – Mancata previsione – Diritto dell'Unione europea e legislazione degli Stati membri

È legittima la mancata previsione di un rimborso per i manufatti inamovibili in favore dei concessionari uscenti alla scadenza delle concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative. Difatti, deve ritenersi compatibile con il diritto europeo l'articolo 49 del codice della navigazione in base al quale, alla scadenza della concessione, il concessionario è tenuto a cedere gratuitamente e senza indennizzo le opere non amovibili erette sul sedime demaniale. (3)

L'art. 4, comma 9, della l. n. 118 del 2022, sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 131 del 2024, ha previsto in favore del nuovo concessionario, in aggiunta al valore degli investimenti non ancora ammortizzati al termine della concessione, un'equa remunerazione per gli investimenti effettuati nell'ultimo quinquennio, secondo criteri da definire con apposito decreto ministeriale e sulla base di una perizia redatta da un professionista scelto

in una rosa di nominativi indicati dal presidente del consiglio nazionale dei dottori commercialisti.

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. VII, 14 gennaio 2025, n. 365; Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4479 e n. 4480; 30 aprile 2024, n. 3940; sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992; 1 marzo 2023, n. 2192; T.a.r. per la Calabria, sez. II, 22 aprile 2024, n. 653; T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. III, 6 giugno 2023, n. 1306; T.a.r. per la Puglia, sez. I, 11 maggio 2023, n. 755; Corte di giustizia UE, sez. III, 20 aprile 2023, C-348/22; sez. V, 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15; Cons. Stato, Ad. plen, 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: Corte di Giustizia UE, sez. III, 11 luglio 2024, C-598/22.

DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE

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. Felletti

Diritto della navigazione – Certificazioni – Categorie – Attività di ispezione delle navi – Società di classificazione

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. (1)

Diritto della navigazione – Certificazioni – Imbarcazioni con certificati russi – Esclusione dai porti europei – Registro marittimo europeo

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. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

EDILIZIA E URBANISTICA

SULL'ESCLUSIONE DI CUMULO FRA INDENNITÀ DI ESPROPRIO E DIRITTI EDIFICATORI E SULLA DISTINZIONE FRA PEREQUAZIONE E COMPENSAZIONE URBANISTICA

Consiglio di Stato, sezione IV, 1° dicembre 2025, n. 9436 – Pres. Neri, Est. Tagliasacchi

Edilizia e urbanistica – Piano regolatore – Accordo compensativo – Indennità di esproprio – Diritti edificatori – Cumulo – Esclusione

In ipotesi di accordo riconducibile all'urbanistica compensativa deve escludersi la possibilità di cumulo tra l'indennità di espropriazione, accettata dalla parte, e i diritti edificatori, dal momento che il loro riconoscimento finirebbe per tradursi in un'ingiustificata duplicazione dell'indennizzo, in contrasto con la logica compensativa; detti diritti possono pertanto essere riconosciuti soltanto in luogo dell'indennità di espropriazione. (1)

Edilizia e urbanistica – Piano regolatore – Urbanistica perequativa – Caratteri

In caso di urbanistica perequativa, tra i proprietari di un determinato ambito territoriale vi è una distribuzione paritetica e proporzionale del vantaggio costituito dall'edificabilità, quanto dell'onere di contribuzione ai costi di riqualificazione, urbanizzazione e realizzazione di aree a servizi di pubblica utilità o verde, con la conseguenza che viene riconosciuto un valore edificatorio costante, indipendentemente dalla effettiva e specifica collocazione, all'interno di esso, dei fabbricati assentiti; collocazione che, stante appunto l'effetto distributivo-perequativo, risulta indifferente per i singoli proprietari, i cui terreni saranno comunque destinatari di una quota uguale di edificabilità. (2)

Edilizia e urbanistica – Piano regolatore – Compensazione urbanistica – Caratteri

Nell'ipotesi della compensazione urbanistica, anche definita perequazione compensativa, l'amministrazione, a fronte della cessione gratuita dell'area oggetto di trasformazione pubblica, ovvero di imposizione su di essa di un vincolo assoluto di inedificabilità o preordinato all'esproprio, attribuisce al proprietario un indice di capacità edificatoria fruibile su altra area di proprietà pubblica o privata, non necessariamente contigua e suscettibile di successiva individuazione. La compensazione urbanistica – che può realizzarsi in diverse forme attuative – può fungere da strumento della pianificazione generale tradizionale (compensazione infrastrutturale), ovvero dipendere dall'esigenza di tenere indenne un proprietario al quale venga imposto un vincolo di fare o non fare per ragioni ambientali-paesaggistiche (compensazione ambientale). (3)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cass. civ., sez. un., 29 ottobre 2020, n. 23902.

(3) Conformi: Cass. civ., sez. un., 29 ottobre 2020, n. 23902.

INAMMISSIBILITÀ DELL'ISTANZA DI ACCERTAMENTO DI CONFORMITÀ PER DECORRENZA DEL TERMINE ASSEGNATO PER LA DEMOLIZIONE DI OPERE ABUSIVE

Consiglio di Stato, sezione II, 1° dicembre 2025, n. 9409 – Pres. Taormina, Est. Manzione

Edilizia e urbanistica – Acquisizione al patrimonio del comune – Legittimazione a chiedere la sanatoria – Impugnazione – Effetto sospensivo – Esclusione

Le scansioni procedurali che connotano l'acquisizione al patrimonio del Comune di un immobile abusivo fanno sì che, allo spirare del termine dei 90 giorni per la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi, stabilito dall'articolo 31, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, il proprietario non è più legittimato a chiedere l'accertamento di conformità né può demolire spontaneamente l'opera. Non è ipotizzabile una efficacia sospensiva degli effetti della decorrenza del termine per ottemperare, in ragione dell'impugnativa dell'acquisizione del bene e l'eventuale caducazione di tale atto per un vizio proprio non consentirebbe di far retroagire il procedimento alla fase antecedente lo spirare del termine per ottemperare, conferendo ex tunc una facoltà – quella di chiedere la sanatoria – dalla quale il titolare è ormai irrimediabilmente decaduto. (1)

Edilizia e urbanistica – Accertamento di conformità – Silenzio-rigetto – Tutela del territorio – Coordinamento con la fattispecie penale – Tutela del privato

La scelta del legislatore di qualificare il silenzio come rigetto ai sensi dell'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 trova la propria ratio nella necessità di tutela del corretto assetto del territorio dagli abusi edilizi, la cui repressione costituisce attività doverosa per l'amministrazione, nella certezza e celerità dei tempi di definizione del procedimento di sanatoria, nel coordinamento con la previsione di cui all'articolo 45 del d.P.R. n. 380 del 2001 (in forza della quale la presentazione della relativa istanza determina la sospensione del procedimento penale sino alla sua definizione), nella esigenza di sollecita tutela del privato che ha la possibilità di impugnare il diniego tacito della sanatoria. (2)

Edilizia e urbanistica – Accertamento di conformità – Silenzio-rigetto – Impugnazione – Onere della prova a carico del privato – Oggetto

In caso di impugnazione del silenzio-rigetto sulla domanda di accertamento di conformità di cui all'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, attesa l'impossibilità logica di far valere difetti di motivazione o lacune nel procedimento, essendo tali vizi intrinsecamente estranei alla fattispecie del silenzio significativo, il privato potrà dolersi del solo contenuto sostanziale del rigetto dimostrando i presupposti dell'accoglimento. Pertanto, è inevitabile che, in caso di impugnativa del provvedimento tacito di rigetto, il giudice si pronunci sulla sussistenza dei requisiti di sanabilità dell'opera, tra i quali non rientra mai l'affidamento riposto dal privato sulla sua legittimità. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 11 ottobre 2023, n. 16 (oggetto della News UM n. 124 del 27 novembre 2023), par. 19.3, secondo cui, alla scadenza del termine di 90 giorni, l'amministrazione diviene ipso iure proprietaria del bene abusivo ed il responsabile non è più legittimato a proporre l'istanza di accertamento di conformità. in parte: Cons. Stato, sez. II, 27 novembre 2025, n. 9340, sulla possibilità e i limiti di impugnativa autonoma dell'acquisizione al patrimonio rispetto all'ingiunzione a demolire.

(2) Conformi: Corte cost., 23 maggio 2025, n. 72 (oggetto della News UM n. 56 del 23 giugno 2025); 16 marzo 2023, n. 42 (oggetto della News UM n. 50 del 6 aprile 2023).

(3) Conformi: in parte, Corte cost., 23 maggio 2025, n. 72 (oggetto della News UM n. 56 del 23 giugno 2025); 16 marzo 2023, n. 42 (oggetto della News UM n. 50 del 6 aprile 2023); sulla impossibilità di dare rilievo all'affidamento del privato nella valutazione delle istanze di sanatoria; Cons. Stato, sez. II, ordinanza 12 novembre 2025, n. 4084.

ILLECITO PENALE ED AMMINISTRATIVO IN AMBITO EDILIZIO EFFETTI DEL GIUDICATO PENALE
Consiglio di Stato, sezione II, 1° dicembre 2025, n. 9408 – Pres. Taormina, Est. Manzione

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione– Acquisizione al patrimonio del comune
– Sanzioni penali – Doppio binario – Autonomia dei procedimenti

Il sistema del «doppio binario» sanzionatorio in ambito edilizio, consistente nella irrogazione di sanzioni amministrative e penali in caso di abuso, non viola il principio del ne bis in idem in quanto non realizza un cumulo di sanzioni per uno stesso illecito, ma consente di affrontare i diversi aspetti dell'illecito in modo prevedibile e proporzionato, sanzionando l'attività del costruire (sanzione penale) ovvero il risultato della costruzione (sanzione amministrativa). In particolare, la misura demolitoria, in quanto volta a ripristinare l'ordine materiale, prima ancora che giuridico, alterato dalla realizzazione del manufatto abusivo, si diversifica, innanzi tutto per finalità, dalla pena cui all'art. 44 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, diretta a punire il comportamento che ha integrato l'abuso. (1)

In motivazione la sezione ha aggiunto che dalla natura «reale» dell'ingiunzione a demolire consegue l'irrelevanza, ai fini della sua applicazione, di qualsiasi indagine afferente eventuali profili di colpevolezza, del tutto neutri rispetto alla sottesa necessità di ripristino dello stato dei luoghi; al contrario, la condanna penale presuppone il rispetto dei principi generali costituzionalmente garantiti della colpevolezza quale presupposto della responsabilità.

Edilizia e urbanistica – Giudicato penale – Effetti – Fatti materiali – Acquisizione al patrimonio – Ordine di demolizione

Il vincolo di giudicato penale esterno copre esclusivamente l'accertamento dei «fatti materiali» e non anche la loro qualificazione o valutazione giuridica che non può condizionare quella autonomamente effettuata dal giudice amministrativo o civile. Pertanto, esulano dal perimetro del giudicato esterno le valutazioni che stanno alla base dell'individuazione del regime sanzionatorio degli abusi edilizi, benché il giudice amministrativo possa tenere conto delle diverse valutazioni effettuate dal giudice penale, utilizzandole, al pari di qualsiasi altro argomento, a supporto del proprio libero convincimento. (2)

La sezione ha aggiunto che un esempio emblematico è dato dalla casistica riguardante l'accertamento temporale della realizzazione dell'opera abusiva, rilevante per la valutazione di concedibilità della sanatoria, ma anche, più in generale dello stato legittimo dell'immobile ai sensi dell'art. 9-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, che in taluni casi è stato reputato alla stregua di un fatto materiale, in altri, di interpretazione passibile di qualificazione autonoma.

(1) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen. 11 ottobre 2023, n. 16 (sull'autonomia dei procedimenti esecutivi della demolizione penale e amministrativa; oggetto della News UM n. 124 del 27 novembre 2023); Cons. Stato, sez. II, 27 novembre 2025, n. 9353; 22 maggio 2025, n. 4471; 20 gennaio 2023, n. 714; C.g.a., sez. giur., 9 luglio 2025, n. 530; Cass. pen., sez. III, 10 febbraio 2021, n. 20941; 23 novembre 2021, n. 46194.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

Sulla portata del giudicato esterno ex art. 654 c.p.p., si veda: Cons. Stato, sez. VI, 1° ottobre 2021, n. 6583; 15 febbraio 2021, n. 1350; 23 novembre 2017, n. 5473.

ORDINANZA DI DEMOLIZIONE E ATTO ACQUISITIVO: RAPPORTO DI CONSEGUENZIALITÀ TRA IMPUGNAZIONE OBBLIGATORIA E FACOLTATIVA

Consiglio di Stato, sezione II, 27 novembre 2025, n. 9340 – Pres. Castriota Scanderbeg, Est. Manzione

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Acquisizione al patrimonio del Comune – Onere d'impugnazione – Esclusione – Impugnazione facoltativa

Il nesso di presupposizione necessaria che lega l'acquisizione al patrimonio all'ordine di demolizione fa sì che la caducazione del secondo fa necessariamente venire meno anche il primo. In caso di atti geneticamente collegati, infatti, come quelli de quibus, l'invalidità derivante dall'annullamento dell'atto presupposto si estende automaticamente all'atto consequenziale anche quando quest'ultimo non è stato impugnato. (1)

In motivazione, precisa la sezione come l'atto successivo ponendosi nell'ambito della medesima sequenza procedimentale del suo antecedente, e ne costituisce l'inevitabile conseguenza, senza necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi. Per inquadramento generale del fenomeno si rinvia alla nota di A. TRAVI a Cons. Stato, sez.

V, n. 2759 del 2021 (in Foro it., 2021, III, 472 che illustra un'ampia casistica); Cass. civ., sez. un., 19 aprile 2016, n. 7702 (in Foro it., 2016, I) ove si fornisce una puntuale definizione del rapporto di presupposizione caducante e invalidante; sez. V n. 2719 del 2014 e 1937 del 2014; 5463 del 2014, 329 del 2014.

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Acquisizione gratuita al patrimonio – Impugnazione facoltativa – Impugnazione obbligatoria – Vizi propri e derivati – Presupposti

La parte che abbia impugnato l'ordinanza di demolizione è esentata dall'obbligo (pur conservandone la facoltà) di impugnazione espressa del successivo provvedimento di acquisizione gratuita, ogniquale volta intenda lamentare esclusivamente vizi derivati dalla illegittimità dell'ingiunzione a demolire, tempestivamente impugnata; di contro, nel caso di mancata impugnazione dell'ingiunzione a demolire, la parte potrà l'impugnare l'atto acquisitivo solo per vizi propri. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

Sulle scansioni procedurali che portano all'acquisizione dell'abuso e dell'area di sedime in conseguenza dell'accertata inottemperanza all'ingiunzione a demolire, v. Cons. Stato, Ad. plen., 11 ottobre 2023, n. 16 (oggetto della News UM n.124 del 27 novembre 2023).

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 4 luglio 2025, n. 5805.

Sullo stretto collegamento tra gli effetti giuridici dei due atti per cui il provvedimento presupposto è l'unico idoneo ad incidere nella fase di formazione e di perfezione dell'efficacia del provvedimento consequenziale cfr. Cons. Stato, sez. IV, 3 aprile 2025, n. 2689.

STRUMENTO URBANISTICO, VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA E INTERESSE A RICORRERE T.r.g.a. Trento, 27 novembre 2025, n. 183 – Pres. Farina, Est. M. Cappellano

Edilizia e urbanistica – Piano regolatore – VAS – Vizi – Interesse a ricorrere – Condizioni

Qualora lo strumento urbanistico sia sottoposto a valutazione ambientale strategica (VAS), per dimostrare la sussistenza dell'interesse a ricorrere non è sufficiente lamentare vizi e irregolarità concernenti il procedimento di VAS ma occorre dimostrare che le determinazioni lesive siano causalmente riconducibili in modo decisivo alle preliminari conclusioni raggiunte in sede di VAS, evidenziando in quale modo tali conclusioni abbiano concretamente inciso sul regime impresso ai suoli. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 21 marzo 2025, n. 2352; 20 luglio 2023, n. 7130.

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

Edilizia e urbanistica – Permesso di costruire – Sicilia – Silenzio assenso – Mancata conformità urbanistica – Non osta

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. (1)

In motivazione, il Collegio ha evidenziato come l'art. 20, comma 8, secondo capoverso, del d.P.R. n. 380/2001, obblighi lo Sportello Unico per l'edilizia a rilasciare l'attestazione di intervenuta formazione del silenzio sulla base del solo «decorso dei termini del procedimento», analogamente a quanto previsto dall'art. 20, comma 2-bis, l. 7 agosto 1990, n. 241. Dopo aver ricostruito in prospettiva diacronica l'evoluzione del quadro normativo, nazionale e regionale, in materia di silenzio assenso, il Collegio ha evidenziato come la relativa disciplina persegua obiettivi di semplificazione (unitamente alle altre misure approntate dalla disciplina statale e regionale volte a consentire la celere definizione dei procedimenti, tra cui la previsione dello sportello unico per l'edilizia di cui all'art. 5, d.P.R. n. 380/2001, nonché la previsione della immediata definizione dei procedimenti con provvedimenti in forma semplificata in caso di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda), costituendo un rimedio a disposizione dei privati a fronte dell'inerzia dell'amministrazione che, con il decorso del termine procedimentale, perde il potere (primario) di provvedere, salvo l'esercizio del potere di autotutela. Una lettura restrittiva di tale disciplina, tesa ad escludere la formazione del silenzio assenso nel caso di mancata conformità alle norme urbanistiche del provvedimento richiesto, ne comporterebbe una dequotazione. Il Collegio ha quindi richiamato la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 262/1997 e n. 169/1994) in base alla quale non è preclusa al legislatore l'attribuzione di valenza provvedimentale al mero decorso del tempo nel contesto della fase di abilitazione ai lavori edilizi. Rimane ferma la necessità di una precisa individuazione dell'unità organizzativa e del soggetto responsabile, al fine di evitare differenze, sotto il profilo della responsabilità, tra silenzio assenso e provvedimento esplicito, che rimane comunque la modalità 'ordinaria' di svolgimento dell'azione amministrativa.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 7 novembre 2025, n. 8673; sez. IV, 18 settembre 2025, n. 7363; sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746; C.g.a., sez. giur., 22 aprile 2025, n. 334; 22 luglio 2024, n. 571.

CILA "SUPERBONUS": L'IRREGOLARITÀ DI PARTI DELL'IMMOBILE NON INTERESSATE DALL'INTERVENTO NON PRECLUDE LA SPETTANZA DEL BENEFICIO

Consiglio di Stato, sezione VII, 17 novembre 2025 n. 8959 – Pres. Chieppa, Est. Bruno

Edilizia e urbanistica – CILAS – Stato legittimo immobile – Esclusione

La presentazione della CILA "superbonus", in base all'art. 119, comma 13-ter, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in l. 17 luglio 2020, n. 77, non richiede l'attestazione dello stato legittimo di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Ne consegue che eventuali irregolarità riferite a parti dell'immobile non interessate dagli interventi di efficientamento energetico, riduzione del rischio sismico e abbattimento di barriere architettoniche non possono precludere la spettanza del beneficio, dovendosi riconoscere l'autonomia strutturale e funzionale della CILA "superbonus" rispetto al procedimento di accertamento della legittimità edilizia. (1)

(1) Difformi: T.a.r. per la Campania, sez. II, 5 novembre 2024, n. 5934 (riformata dalla sentenza in massima) secondo cui "il venir meno dell'obbligo di asseverazione dello stato legittimo dell'immobile riflette l'esigenza di semplificazione dell'iter amministrativo, ma non comporta l'irrilevanza degli abusi edilizi eventualmente sussistenti. In particolare, è stato osservato che il principio generale anzi citato impone la necessità che anche gli interventi soggetti a CILAS siano soggetti alle medesime regole generali, in base alle quali gli interventi edilizi possono essere realizzati solo se afferenti ad immobili non abusivi."; T.a.r. per il Lazio, sez. II-quater, 7 dicembre 2023, n. 18390.

STATO LEGITTIMO DELL'IMMOBILE, FISCALIZZAZIONE DELL'ABUSO E D.L. "SALVA CASA"

Consiglio di Stato, sezione VII, 13 novembre 2025, n. 8904 – Pres. Lipari, Est. Franconiero

Edilizia e urbanistica – Stato legittimo immobile – Abuso edilizio – Fiscalizzazione

L'art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, come modificato dal decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 - nel prevedere che l'immobile è «legittimato» sul piano urbanistico-edilizio non solo dai titoli "rilasciati o formati in applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 34-ter, 36, 36-bis e 38, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni", ma anche dal "pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6, e 38, e la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis" - presuppone l'effettiva e integrale corresponsione della sanzione pecuniaria sostitutiva che ha "fiscalizzato" l'abuso. (1)

L'art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001 prevede che "Alla determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare concorrono, altresì, il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6, e 38, e la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis".

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Fiscalizzazione – Effetti

Alla mera fiscalizzazione dell'abuso prevista ratione temporis ai sensi dell'art. 41, comma 2, legge 17 agosto 1942, n. 1150, come modificato dall'art. 13 legge 6 agosto 1967, n. 765, non può attribuirsi ex se un'efficacia sanante poiché non implica alcuna verifica di conformità dell'opera. (2)

Sembra prospettare un'equiparazione - in forza del d.l. "salva casa" - tra la fiscalizzazione ex art. 38, d.P.R. n. 380 del 2001 che costituisce titolo edilizio postumo (essendo, invero annoverato anche nella prima parte dell'art. 9-bis, comma 1-bis, d.P.R. n. 380 del 2001 come novellato) e le altre ipotesi di fiscalizzazione di cui agli artt. 33 e 34 del citato d.P.R. Cons. Stato, sez. II, 26 giugno 2024, n. 5666, secondo cui "La seconda ipotesi di sanatoria prevista dalla norma, ovvero la sostituzione della demolizione con una sanzione pecuniaria, integra uno dei casi di c.d. fiscalizzazione, diversa dalle altre, di cui agli artt. 33 e 34 del medesimo d.P.R. n. 380/2001 in quanto produttiva degli stessi effetti di una vera e propria sanatoria ex art. 36 t.u.e., non a caso espressamente richiamato nella norma (quanto detto sulla base della disciplina applicabile ratione temporis, stante che la differenza è destinata a venire meno con il consolidarsi della disciplina sullo stato legittimo dell'immobile da ultimo contenuta nel d.l. n. 69 del 2024, c.d. "Salva casa")".

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Fiscalizzazione – Sanatoria – Esclusione

La fiscalizzazione di cui agli artt. 33 e 34 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - a differenza dell'ipotesi di cui all'art. 38 del t.u. edilizia - non assume valenza sanante poiché presuppone la verifica della conformità urbanistico-edilizia dell'abuso. (3)

Sull'effetto "sanante" del pagamento delle sanzioni v. Linee guida DL Salva Casa, in www.mit.gov.it secondo cui: "La ratio delle disposizioni in esame è quella di consentire che lo stato legittimo degli immobili ovvero delle singole unità immobiliari possa essere comprovato non solo attraverso i titoli "tradizionali", assentiti dall'amministrazione competente o formatisi implicitamente per silenzio assenso (come la SCIA e il permesso di costruire, ordinari o in sanatoria), ma anche attraverso strumenti di "regolarizzazione" degli abusi sanabili o delle irregolarità (come il pagamento delle sanzioni e le dichiarazioni asseverate)." D1.3.1. "Il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6 (cd. fiscalizzazioni) e le dichiarazioni sulle tolleranze di cui all'articolo 34-bis "concorrono" alla dimostrazione dello stato legittimo. Ne deriva che a seguito delle modifiche introdotte dal DL Salva Casa le difformità oggetto di fiscalizzazione o rientranti nella disciplina sulle tolleranze potranno essere considerate pienamente sanate anche ai fini della dimostrazione dello stato legittimo attraverso la mera esibizione delle predette attestazioni (il pagamento della sanzione o la dichiarazione del tecnico asseveratore). Tale innovazione consente di superare le incertezze risultanti dalla precedente normativa, che portavano a "tollerare", ma non a "sanare" le difformità interessate da fiscalizzazioni o dalla disciplina sulle tolleranze. Tuttavia, le predette attestazioni (il pagamento delle sanzioni e le dichiarazioni sulle tolleranze), non costituendo "titoli abilitativi", non potranno essere utilizzate per dimostrare, a monte, la legittimità dei titoli pregressi, secondo quanto previsto

dal meccanismo di semplificazione formale di cui al primo periodo del comma 1-bis. Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo, tali atti potranno affiancare (in funzione integrativa) il titolo originario ovvero l'ultimo titolo, che sono i soli dal quale può essere avviata la dimostrazione dello stato legittimo. Ne deriva che non tutti gli atti citati al comma 1-bis possono essere fatti valere automaticamente dal legittimo proprietario o dall'avente titolo coerentemente con l'obiettivo di semplificazione formale che consente di dimostrare lo stato legittimo anche solo con l'ultimo titolo che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare. In particolare, si osserva che gli obiettivi di semplificazione formale non possono automaticamente essere associati: - al pagamento delle sanzioni di cui articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6, del Testo unico, che per loro natura non sono idonee ad attestare la verifica dei titoli pregressi da parte delle competenti amministrazioni. Fa eccezione il pagamento della sanzione prevista dall'articolo 38, comma 1, per il caso di intervento eseguito in base a permesso di costruire annullato, che produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria; - alle dichiarazioni relative alle tolleranze presentate da un tecnico abilitato, in quanto esclusivamente funzionali alla rappresentazione di lievi scostamenti non costituenti violazione edilizia.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Difformi: Cons. Stato, sez. II, 26 giugno 2024, n. 5666 che prospetta, invece, la sopravvenuta equiparazione - in forza del c.d. d.l. "Salva casa" - tra la fiscalizzazione ex art. 38, d.P.R. n. 380 del 2001 che costituisce titolo edilizio postumo (essendo, invero annoverato anche nella prima parte dell'art. 9-bis, comma 1-bis, d.P.R. n. 380 del 2001 come novellato) e le altre ipotesi di fiscalizzazione di cui agli artt. 33 e 34 del citato d.P.R..

REGIONE SICILIANA: LA FORMAZIONE DEL SILENZIO ASSENSO SULL'ISTANZA DI PERMESSO DI COSTRUIRE CONSUMA IL POTERE DECISIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE

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

Edilizia e urbanistica – Permesso di costruire – Formazione del silenzio assenso in base alla disciplina regionale – Consumazione del potere di primo grado – Possibilità di intervento in autotutela

In base all'art. 2 della l. reg. Sicilia n. 17/1994, decorsi settantacinque giorni dalla presentazione dell'istanza di permesso di costruire completa, senza che l'amministrazione abbia comunicato un provvedimento motivato di diniego, si forma il silenzio-assenso. In tal caso, l'amministrazione consuma il potere di decidere sull'istanza del privato e l'eventuale successivo provvedimento di primo grado di rigetto dell'istanza è da considerarsi tardivo, potendo l'amministrazione successivamente provvedere solamente in via di autotutela. (1)

(1) Conformi: C.g.a., sez. riun., 10 dicembre 2019, n. 238; sez. giur., 28 luglio 2025, n. 611; 3 luglio 2023, n. 428; 19 gennaio 2022, n. 89.

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

Edilizia e urbanistica – Condono – Accertamento di conformità – Atto amministrativo – Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza – Applicabilità

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. (1)

(1) Conformi: seppure con diversità di accenti: Cons. Stato., sez. III, 30 aprile 2025, n. 3693; sez. VII, 15 gennaio 2025, n. 297; sez. VI, 25 settembre 2024, n. 7770; sez. VI, 3 aprile 2024, n. 3050; sez. VII, 2 novembre 2023, n. 9437 e n. 9428; sez. VI, 16 settembre 2022, n. 8043; sez. VI, 18 gennaio 2019, n. 484; C.g.a., sez. giur., 3 febbraio 2025, n. 75; 8 agosto 2024, n. 649; 5 luglio 2024, n. 469; 29 novembre 2022, n. 1236; 21 maggio 2021, n. 466.

SULL'ESECUZIONE COATTIVA DELL'ORDINE DI DEMOLIZIONE

Consiglio di Stato, sezione V, 30 ottobre 2025, n. 8408 – Pres. Franconiero, Est. Ponte

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Esecuzione coattiva – Legittimità

È legittima l'esecuzione coattiva dell'ordine di demolizione, in assenza dell'ottemperanza da parte del soggetto destinatario dell'ordinanza di demolizione, senza che rilevi l'assenza di approvazione della valutazione tecnico-economica da parte della giunta comunale, prevista dall'art. 23 comma 1, legge regionale Emilia Romagna n. 23 del 2004 e dall'art. 41, comma 1, d.P.R. n. 380 del 2001, vigente ratione temporis, che ha una valenza meramente interna all'organizzazione comunale, in quanto finalizzata a consentire un controllo da parte dell'organo collegiale sulle modalità di esecuzione dell'intervento, tenuto conto della possibilità di affidare i relativi lavori (anche a trattativa privata) e soggetti terzi e degli inevitabili riflessi finanziari dell'operazione sul bilancio dell'amministrazione. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per l'Emilia-Romagna sez. II, 5 aprile 2022, n. 323; T.a.r. per il Lazio, sez. II-quater, 14 giugno 2021, n. 7054; Cons. Stato, sez. VI, 8 giugno 2020, n. 3636.

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

Edilizia e urbanistica – Zonizzazione – Piano urbanistico comunale – Norme tecniche di attuazione – Deroghe – Limiti operativi

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. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 14 luglio 2025, n. 6127; Cons. Stato, sez. IV, 17 ottobre 2018, n. 5950.

L'IMPUGNAZIONE DELL'ATTO DI ACQUISIZIONE GRATUITA AL PATRIMONIO COMUNALE È AMMISSIBILE SOLO PER VIZI FORMALI PROPRI

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 2 ottobre 2025, n. 743 – Pres. Giovagnoli, Est. Di Betta

Edilizia e urbanistica – Acquisizione gratuita al patrimonio comunale – Sindacato di legittimità – Vizi formali propri

L'acquisizione gratuita al patrimonio comunale, di cui all'art. 31, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, rappresenta una fattispecie sanzionatoria a formazione legale, che si perfeziona automaticamente per effetto dell'inutile decorso del termine assegnato per la demolizione. L'atto che il Comune adotta successivamente non costituisce il fondamento dell'effetto traslativo, ma ne rappresenta soltanto la presa d'atto formale, destinata a consentire l'immissione in possesso e la trascrizione nei registri immobiliari. Tale atto è, dunque, vincolato nel contenuto e privo di margini valutativi: può essere sindacato in sede giurisdizionale solo per vizi formali propri (ad esempio, difetti di notificazione, erronea perimetrazione catastale, carenze di individuazione dell'area), ma non per rimettere in discussione l'ordine di demolizione ormai definitivo. (1)

Il Collegio ha pertanto confermato la sentenza, pronunciata dal giudice di prime cure, di inammissibilità del ricorso originario, in quanto volto a rimettere in discussione, in via mediata, la legittimità e gli effetti dell'ordinanza di demolizione, definitivamente consolidate.

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Diritto di abitazione del terzo – Irrilevanza

Il terzo titolare di un diritto di abitazione sull'immobile abusivo, ancorché quest'ultimo sia trascritto anteriormente all'applicazione della misura repressiva e sia opponibile ai terzi, non rappresenta un

destinatario necessario dell'ordine di demolizione, legittimamente rivolta e notificata al proprietario del bene, quale soggetto responsabile dell'abuso e tenuto ex lege a darvi esecuzione. (2)

(1) Conformi: Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 11 ottobre 2023, n. 16 (oggetto della News UM n. 124 del 27 novembre 2023, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti). Ex multis, C.g.a., sez. riun., parere 18 luglio 2024, n. 200; parere 21 novembre 2024, n. 307.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ART. 105 C.P.A. E AMMISSIBILITÀ DEL RICORSO AVVERSO IL VERBALE DI ACCERTAMENTO DELL'INOTTEMPERANZA ALL'ORDINE DI DEMOLIZIONE

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 2 ottobre 2025, n. 732 – Pres. Giovagnoli, Est. Cogliani

Edilizia e urbanistica – Acquisizione al patrimonio del comune – Verbale di accertamento dell'inottemperanza all'ordine di demolizione – Ammissibilità del ricorso – Condizioni

È ammissibile il ricorso proposto avverso il verbale di accertamento dell'inottemperanza all'ordine di demolizione, laddove quest'ultimo rechi anche la contestuale disposizione circa la trascrizione presso l'Agenzia del territorio e gli altri adempimenti atti a dare attuazione all'art. 31, comma 5, d.P.R. 2001, n. 380 ai fini dell'acquisizione al patrimonio comunale; di conseguenza la sentenza di primo grado che ha dichiarato inammissibile il relativo ricorso deve essere annullata con rinvio ai sensi dell'art. 105 c.p.a.. (1)

Con riferimento all'art. 105 c.p.a. v. Cons. Stato, Ad. plen. 15 luglio 2025, n. 10 (oggetto della News UM, n. 69 del 4 agosto 2025); 20 novembre 2024, n. 16 (oggetto della News UM, n. 118 del 17 dicembre 2024).

(1) Conformi: C.g.a., sez. riun., parere 16 febbraio 2023, n. 81; parere 10 gennaio 2023, n. 16, ove si precisa che occorre «distinguere tra il ricorso proposto contro il mero verbale di accertamento redatto dalla Polizia municipale, inammissibile in quanto incentrato su atto avente valore endoprocedimentale ed efficacia meramente dichiarativa delle operazioni effettuate durante l'accesso ai luoghi, dal ricorso, questo sì ammissibile, avverso il formale atto di accertamento adottato dalla competente autorità amministrativa, ai sensi dell'art. 31, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, che, facendo propri gli esiti del mero verbale, sancisce l'effetto acquisitivo e costituisce, previa notifica all'interessato, titolo per l'immissione in possesso del bene e per la trascrizione nei registri immobiliari». Sulla non impugnabilità del “mero” verbale di accertamento di inottemperanza all'ordine di demolizione, solitamente redatto dalla Polizia Municipale, C.g.a., sez. riun., parere 21 novembre 2024, n. 307.

SUL REGIME GIURIDICO DELLA SCIA PER DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE DI IMMOBILE IN AREA VINCOLATA

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

Edilizia e urbanistica – SCIA – Demolizione e ricostruzione – Area vincolata – Diversa sagoma – Esclusione – Permesso di costruire

È legittimo il provvedimento dichiarativo di inefficacia della SCIA, adottato in data antecedente all'entrata in vigore della legge n. 91 del 15 luglio 2022, relativa ad un intervento di demolizione e ricostruzione con diversa sagoma di un immobile ricadente in area sottoposta a tutela paesaggistica, trattandosi di nuova costruzione soggetta a permesso di costruire e non di ristrutturazione edilizia. (1)

Edilizia e urbanistica – SCIA – Mutamento destinazione d'uso – Esclusione – Permesso di costruire

È legittimo il provvedimento dichiarativo di inefficacia della SCIA relativa ad un intervento edilizio che comporti il mutamento di destinazione d'uso con modifica delle sagome e dei volumi dell'edificio, poiché il passaggio a diversa categoria d'uso funzionale è sempre sottoposto al regime del permesso di costruire. (2)

Edilizia e urbanistica – SCIA – Intervento estraneo – Inefficacia – Termine poteri repressivi – Esclusione

La presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività per un intervento edilizio sottratto al suo ambito applicativo è improduttiva di effetti, non essendo perciò invocabile il relativo regime giuridico relativo al termine di decadenza dell'intervento repressivo amministrativo. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 7 giugno 2023, n. 5593.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 14 novembre 2019, n. 7810.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 23 agosto 2021, n. 5999.

SUL TERZO CONDONO EDILIZIO IN AREA VINCOLATA E SULL'APPLICABILITÀ DELLA NORMATIVA PREVISTA PER L'ISOLA DI ISCHIA

Consiglio di Stato, sezione III, 22 settembre 2025, n. 7428 – Pres. Lamberti, Est. Adesso

Edilizia e urbanistica – Condono – Aree vincolate – Aumento volume e superficie – Inammissibilità

Ai sensi dell'art. 32, comma 27, lett. d) del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (cd. "terzo condono") le opere abusivamente realizzate in aree sottoposte a specifici vincoli, anche di carattere relativo come il vincolo d'insieme,

sono sanabili solo se, oltre al ricorrere di alte condizioni, siano opere minori senza aumento di volume e superficie. (1)

Edilizia e urbanistica – Condono – Annullamento d'ufficio – Dichiarazione inveritiera – Decorso termine – Irrilevanza

Risulta adeguatamente motivato un atto di annullamento d'ufficio del titolo edilizio rilasciato in sede di condono con riguardo alla non veritiera dichiarazione, nella pratica di condono, dell'insussistenza di vincoli paesaggistici, in grado di escludere qualunque legittimo affidamento del privato, anche alla luce della responsabilità assunta con il rilascio della dichiarazione, ai sensi del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445. La natura non veritiera delle dichiarazioni, indipendentemente dal rilievo penale della vicenda, giustifica il superamento del termine di 18 mesi (ora 12) previsto dal comma 1 dell'art. 21 nonies legge 7 agosto 1990, n. 241, ai sensi dell'art. comma 2 bis del medesimo articolo. (2)

Edilizia e urbanistica – Condono – Norma eccezionale – Applicabilità – Ambito territoriale – Finalità

L'art. 25 del decreto legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito dalla legge 16 novembre 2018 n. 109, detta una disciplina eccezionale per la rapida definizione delle istanze di condono degli immobili danneggiati o distrutti dal sisma del 21 agosto 2017 (situati nei comuni di Casamicciola Terme, Forio, Lacco Ameno dell'Isola di Ischia) in quanto presupposto necessario per la positiva definizione del procedimento di concessione dei contributi per la ricostruzione (ai sensi del comma 3) e non si applica pertanto al di fuori dell'indicato ambito territoriale; a fronte della diversità delle situazioni non è invocabile la violazione del principio di eguaglianza e quello della omogeneità territoriale. (3)

Cfr Cass. pen., sez. III, 02 marzo 2023, n. 14583 secondo cui in tema di reati edilizi, la procedura acceleratoria prevista dall'art. 25 d.l. 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla l. 16 novembre 2018, n. 130, per le domande di condono già presentate, riguardanti gli immobili danneggiati dagli eventi sismici dell'agosto 2017, ubicati nei comuni di Casamicciola Terme, di Forio e di Lacco Ameno, non trova applicazione in relazione agli immobili che non possono usufruire dei contributi statali per la riparazione e la ricostruzione di cui all'art. 21, comma 2-bis, d.l. citato, in quanto oggetto di ordine di demolizione o di ripristino impartito dal giudice penale.

(1) Conformi: xx multis Cons. Stato sez. VII, 21 luglio 2025, 6393 e 6392; 6 maggio 2025, n. 3861; 24 aprile 2025, n. 3550.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 23 ottobre 2023, n. 9143; Ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 8.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA DECADENZA DALL'ASSEGNAZIONE DI UN LOTTO DI UN PIANO INSEDIAMENTO PRODUTTIVO (PIP) IN CASO DI MANCATO VERSAMENTO DEL CONGUAGLIO

Edilizia e urbanistica – Piano per gli insediamenti produttivi – Lotto – Assegnazione – Conguaglio – Mancato versamento – Decadenza

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. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

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

Edilizia e urbanistica – Lottizzazione abusiva – Presupposti dell'ordinanza di sospensione – Contraddittorio con i soggetti interessati – Necessità

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. (1)

In motivazione, la Sezione ha precisato che gli elementi valutati potrebbero essere indicativi di meri abusi edilizi e non di una vera e propria lottizzazione abusiva, al punto da imporre un doveroso confronto endoprocedimentale tra il comune e gli interessati, in grado di condurre ad una potenziale derubricazione delle opere abusivamente realizzate, quale fattispecie riconducibile nell'ambito dell'art. 31 d.P.R. n. 380/2001 e non dell'art. 30 del d.P.R. n. 380/2001.

Edilizia e urbanistica – Lottizzazione abusiva – Presupposti dell'ordinanza di sospensione – Sicilia – Norma regionale – Contraddittorio – Necessità

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. (2)

In motivazione, la Sezione ha evidenziato come il contraddittorio endoprocedimentale, malgrado il carattere tendenzialmente vincolato del provvedimento repressivo, costituisca un profilo particolarmente significativo, in quanto consente ai cittadini quel contatto diretto con l'amministrazione potenzialmente idoneo a favorire la corretta regolamentazione del rapporto amministrativo. Tale contatto, tuttavia, deve avvenire nel rispetto dei termini previsti per la celere definizione del procedimento e, dunque, al di fuori di qualsivoglia prospettiva meramente dilatoria che tramuterebbe il diritto in abuso.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 20 gennaio 2023, n. 732; 3 giugno 2022, n. 4569; 18 marzo 2019, n. 1759; 30 luglio 2019, n. 5379. Secondo un diverso orientamento giurisprudenziale, che qualifica il provvedimento di sospensione dei lavori e di inibizione di cessione dei terreni di cui all'art. 30, comma 7, d.P.R. n. 380/2001 come avente natura cautelare e non sanzionatoria, l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento non sussiste: Cons. Stato, sez. VII, 18 aprile 2025, n. 3397; sez. II, 15 gennaio 2025, n. 313; sez. VI, 2 marzo 2023, n. 2217; sez. VII, 7 febbraio 2023, n. 1331; 29 dicembre 2022, n. 11620; sez. II, 12 febbraio 2021, n. 1271; 2 novembre 2020, n. 6758; 20 gennaio 2020, n. 466.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

IN ASSENZA DI DISCIPLINA REGIONALE SPECIFICA, GLI ONERI CONCESSORI IN SANATORIA SONO ANCORATI ALLA DATA DELLA DOMANDA DI CONDONO

T.a.r. per il Lazio, sezione II-quater, 26 agosto 2025, n. 15779 – Pres. Savoia, Est. Corbi

Edilizia e urbanistica – Condono – Oneri concessori – Criterio temporale per la determinazione – Rilevanza della disciplina vigente al momento della domanda.

Ai fini della determinazione degli oneri concessori dovuti in caso di sanatoria edilizia, il momento rilevante è quello della presentazione della domanda di condono e non la data, anche di molto successiva, del rilascio del titolo abilitativo. Tale criterio risponde a esigenze di certezza giuridica, tutela dell'affidamento e rispetto del principio di legalità, impedendo che l'amministrazione possa applicare tariffe introdotte successivamente, eventualmente più onerose, che non erano vigenti al momento dell'istanza. (1)

Nel caso esaminato, la Sezione ha accolto il ricorso contro la determinazione con cui l'amministrazione aveva quantificato gli oneri concessori sulla base della disciplina in vigore al momento del rilascio della concessione in sanatoria, avvenuto oltre vent'anni dopo la domanda. Il Collegio ha ritenuto erronea tale impostazione, ribadendo che – in assenza di diversa disposizione regionale – il parametro di riferimento resta quello vigente alla data di presentazione della domanda, come già affermato da consolidata giurisprudenza. Il criterio adottato dall'Amministrazione è stato ritenuto lesivo del principio di legalità e contrario al canone dell'affidamento, con conseguente annullamento dell'atto impugnato.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 21 aprile 2021, n. 3217.

LA DESTINAZIONE A VERDE PUBBLICO ATTREZZATO COMPORTA L'IMPOSIZIONE DI UN VINCOLO DI NATURA ESPROPRIATIVA

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 25 agosto 2025, n. 675 – Pres. de Francisco, Est. Pizzi

Edilizia e urbanistica – Piano regolatore – Destinazione urbanistica – Verde pubblico attrezzato – Vincolo di natura espropriativa

La destinazione urbanistica di verde pubblico attrezzato impressa ad un terreno di proprietà privata costituisce un vincolo di natura espropriativa, consentendo la realizzazione di opere destinate esclusivamente alla fruizione soggettivamente pubblica. (1)

In motivazione, la Sezione ha richiamato il proprio orientamento giurisprudenziale sulla distinzione tra previsioni urbanistiche conformative ed espropriative (C.g.a., sez. giur., 5 agosto 2024, n. 613; 21 aprile 2015, n. 344; 27 febbraio 2012, n. 212 e 25 gennaio 2011, n. 95), basato su una interpretazione evolutiva della giurisprudenza costituzionale (sentenza 20 maggio 1999, n. 179), anche alla luce della giurisprudenza della Corte Edu. La Sezione, in particolare, ha ribadito i seguenti principi: i) in base alle norme e ai principi dell'ordinamento nazionale ed europeo, la proprietà privata costituisce un diritto fondamentale dell'uomo, i cui contenuti si sostanziano nella utilizzazione a fini economici del bene; ii) per verificare la natura conformativa di un vincolo occorre, pertanto, guardare al tasso di deviazione dalla finalità ordinaria dell'area in questione rispetto alla sua vocazione naturale, che è quella di dare luogo ad un opus economicamente e commercialmente idoneo a procurare il massimo profitto al proprietario; iii) hanno natura conformativa i vincoli che impongono destinazioni di contenuto specifico realizzabili anche a iniziativa privata o mista, da valutare alla luce della destinazione dell'opera da realizzare e della sua idoneità a soddisfare, oltre che l'interesse pubblico, anche il diritto soggettivo di proprietà, dovendosi trattare di opere che non solo possono essere realizzate dal privato, ma che devono poter essere poste sul mercato, o determinarlo; iv) diversamente, sussiste un vincolo preordinato alla espropriazione laddove la destinazione dell'area permetta la realizzazione di opere destinate esclusivamente alla fruizione soggettivamente pubblica, in quanto la stessa in nessun caso, può essere posta sul mercato per soddisfare una domanda differenziata (che non esiste); v) è rimesso all'interprete il compito di distinguere, volta per volta, tra i vincoli conformativi e i vincoli espropriativi, assumendo a costante parametro di riferimento il contenuto minimo essenziale del diritto dominicale.

(1) Conformi: C.g.a., sez. giur., 5 agosto 2024, n. 613; 21 aprile 2015, n. 344; 27 febbraio 2012, n. 212 e 25 gennaio 2011, n. 95; T.a.r. per la Sicilia, sez. III, ord. 10 maggio 2023, n. 1524; sez. II, 16 luglio 2015, n. 1755; T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. IV, 30 settembre 2024, n. 3197; sez. V, 25 marzo 2024, n. 1166; sez. I, 6 marzo 2023, n. 721. Si cfr., inoltre, Cass. civ., sez. I, ord. 8

novembre 2024, n. 28808, secondo cui «la destinazione a verde pubblico è di regola vincolo conformativo. Può rivelarsi, solo in via eccezionale, come vincolo preordinato all'esproprio [...] al concorrere di tutti i seguenti presupposti: a) che si traduca in un'imposizione a titolo particolare incidente su beni determinati al precipuo fine della precisa e puntuale localizzazione di un intervento edilizio che, per natura e scopo, sia d'esclusiva appropriazione e fruizione collettiva; b) che la relativa realizzazione risulti incompatibile con la proprietà privata e, perciò, presupponga ineluttabilmente, per il suo compimento, l'espropriazione del bene; c) che l'imposizione determini l'inedificabilità del bene colpito e, dunque, lo svuotamento del contenuto del diritto di proprietà, incidendo sul suo godimento, tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, ovvero da diminuirne in modo significativo il valore di scambio (Cass. n. 10325/2016; Cass. n. 23572/2017)».

Difformi: Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2025, n. 6408; sez. IV, 14 marzo 2025, n. 2099, sez. IV, 18 dicembre 2024, n. 10176; sez. IV, 9 agosto 2024, n. 7077; sez. IV, 2 maggio 2023, n. 4404; sez. IV, 16 febbraio 2022, n. 1142, secondo cui «la destinazione a verde pubblico attrezzato non comporta l'imposizione di un vincolo espropriativo, bensì di un vincolo conformativo, funzionale all'interesse pubblico conseguente alla zonizzazione effettuata dallo strumento urbanistico, che definisce i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale»; C.g.a., sez. giur., 29 giugno 2022, n. 775; 9 marzo 2022, n. 298; T.A.R. per la Sicilia, sez. III, ord. 23 maggio 2024, n. 230; sez. II, 12 febbraio 2020, n. 332; T.A.R. per la Sicilia, Catania, sez. IV, 7 novembre 2024, n. 3664; sez. IV, 2 ottobre 2023 n. 2817; sez. II, 16 febbraio 2023, n. 484; sez. II, 20 giugno 2020, n. 1299.

ACCERTAMENTO DELLA ILLEGITTIMITÀ DEL TITOLO IN SANATORIA DA PARTE DEL GIUDICE ORDINARIO, IN SEDE PENALE, E AUTOTUTELA DEL COMUNE

T.a.r. per la Campania, sezione VIII, 31 luglio 2025, n. 5774 – Pres. Corciulo, Est. De Falco

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Permesso di costruire in sanatoria – Atto amministrativo – Autotutela – Limiti temporali

Il giudicato penale in materia di abusivismo edilizio non priva l'amministrazione del potere di provvedere sulla medesima questione edilizia mediante il rilascio di un permesso di costruire in sanatoria, tuttavia qualora tale provvedimento venga ritenuto illegittimo dal giudice penale (nella specie, chiamato a pronunciarsi sulla istanza di revoca dell'ordine di demolizione) in sede di incidente di esecuzione, alla medesima amministrazione non resta che procedere al ritiro in autotutela del titolo edilizio, anche oltre il termine ordinario di autotutela. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che, nel caso in cui la nota di illiceità dell'abuso commesso si appalesa in virtù di una esclusiva ed autonoma valutazione dei fatti compiuta dal giudice penale, residua uno spazio molto limitato per una eventuale (ulteriore e diversa) valutazione dell'autorità amministrativa urbanistica, il cui intervento finisce in sostanza con il presentarsi come a livello di leale collaborazione con l'autorità giudiziaria rispetto ai poteri repressivi e sanzionatori già esercitati in maniera compiuta e definitiva dal giudice

penale.

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Autorità giudiziaria – Permesso di costruire in sanatoria successivo

In tema di reati edilizi, l'ordine di demolizione impartito dal giudice con la sentenza di condanna, per la sua natura di sanzione amministrativa applicata dall'autorità giudiziaria, non è suscettibile di passare in giudicato essendone sempre possibile la revoca quando esso risulti assolutamente incompatibile con provvedimenti dell'amministrazione che abbiano conferito all'immobile una diversa destinazione o ne abbiano sanato l'abusività. (2)

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Autorità giudiziaria – Permesso di costruire in sanatoria – Compatibilità – Accertamento

L'ordine di demolizione, conseguente alla pronuncia di una sentenza penale irrevocabile di condanna per illecito edilizio, costituisce espressione di un potere dispositivo autonomo attribuito dalla legge alla autorità giudiziaria, il quale può eventualmente concorrere con quello omologo dell'amministrazione, onde è il pubblico ministero competente ad eseguirlo, mentre è il giudice dell'esecuzione che deve accertarne in sede di incidente la compatibilità con eventuali atti che siano stati emanati medio tempore dalla autorità amministrativa. (3)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cass. pen., sez. III, 21 ottobre 2014, n. 47402, Sez. III, 21 novembre 2012, n. 3456, Sez. III, 18 gennaio 2012, n. 25212.

(3) Conformi: Cass. pen., sez. III, 18 gennaio 2012, n. 25212; 17 ottobre 2007, n. 42978.

RISTRUTTURAZIONE URBANISTICA SOLO SU EDIFICI PREESISTENTI: LA SCIA NON È AMMESSA PER INTERVENTI DI NUOVA EDIFICAZIONE

T.a.r. per il Lazio, sezione II-bis, 28 luglio 2025, n. 14854 – Pres. Francavilla, Est. Corbi

Edilizia e urbanistica – Ristrutturazione urbanistica – Ambito applicativo – Presupposto della preesistenza edilizia – Limiti al ricorso alla SCIA

L'intervento qualificabile come "ristrutturazione urbanistica", per poter essere realizzato mediante SCIA ai sensi dell'art. 10, comma 7-ter, del d.l. n. 76/2020 conv. in l. n. 120/2020, deve riferirsi a edifici preesistenti da sostituire, trasformare, riqualificare. La disposizione, in quanto eccezionale, è di stretta interpretazione e non consente l'utilizzo della SCIA per interventi che comportino la realizzazione ex novo di edifici su aree inedificate. In tali casi, resta fermo l'obbligo di richiedere il permesso di costruire. (1)

Nel caso di specie, è stato ritenuto legittimo il provvedimento con cui Roma Capitale ha

dichiarato inefficace la SCIA presentata per un intervento edilizio qualificato dalla parte privata come ristrutturazione urbanistica, rilevando che l'intervento previsto comportava in realtà la nuova costruzione di manufatti in assenza di edifici preesistenti. Il collegio ha evidenziato che il presupposto della preesistenza è condizione necessaria per la ristrutturazione urbanistica e che l'art. 10, comma 7-ter, L. 120/2020 non introduce una deroga generale al t.u. edilizia, ma disciplina in modo tassativo le ipotesi in cui è consentito l'uso della SCIA, che non può sostituire il permesso di costruire nei casi di edificazione ex novo.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

REGIONE SICILIANA: SUI PRESUPPOSTI DELLA FORMAZIONE DEL SILENZIO-ASSENSO AI SENSI DELL'ART. 2, COMMA 5, L. 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

Edilizia e urbanistica – Concessione edilizia – Sicilia – Legge regionale – Silenzio assenso – Presupposti – Omesso rilascio della certificazione di ricevimento – Non osta

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, l. 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. (1)

La vicenda contenziosa riguarda la legittimità del provvedimento comunale di annullamento in autotutela di una concessione edilizia in variante formatasi per silentium in base all'art. 2, comma 5, l. reg. Sicilia 31 maggio 1994, n. 17. La sentenza di primo grado, riformata in parte qua, aveva ritenuto legittimo il provvedimento impugnato, affermando che l'omesso rilascio della certificazione di ricevimento al privato, a fronte dell'avvenuta presentazione dell'istanza, non consentisse il perfezionamento della fattispecie di silenzio-assenso normativamente prevista, costituendone un requisito "formale" (con conseguente riqualificazione del provvedimento di autoannullamento in diniego tardivo sull'istanza). Nell'accogliere l'appello, il Cons. giust. amm. sic. ha tuttavia evidenziato come il privato avesse percorso correttamente l'iter prescritto dal legislatore regionale affinché la concessione edilizia richiesta gli fosse legittimamente rilasciata e come le relative comunicazioni fossero state ritualmente assunte al protocollo del comune, non potendosi pertanto attribuire alla mera condotta omissiva dell'amministrazione alcuna conseguenza pregiudizievole per il privato.

(1) Conformi: C.g.a., sez. giur., 29 febbraio 2012, n. 243.

Difformi: Nella giurisprudenza di primo grado si registra un diffuso orientamento difforme (nei termini di cui alla sentenza di primo grado riformata dalla decisione in commento): T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. IV, 30 dicembre 2024, n. 4295; sez. I, 15 maggio 2023, n. 1600, sez. I, 15 maggio 2023, n. 16009, 9 maggio 2023, n. 1509, 21 marzo 2023, n. 907; sez. II, 2 gennaio 2023, n. 2; T.a.r. per la Sicilia, sez. II, 7 marzo 2022, n. 719; 31 gennaio 2022, n. 273; 3 gennaio 2022, n. 10; 8 settembre 2021, n. 2519.

SULLA POSSIBILITÀ DI CUMULARE PIÙ BENEFICI DERIVANTI DA DISCIPLINE PREMIALI IN MATERIA EDILIZIA, NOZIONE DI SOTTOTETTO E RIESAME PARZIALE DA PARTE DELLA P.A.

Consiglio di Stato, sezione IV, 24 luglio 2025, n. 6595 – Pres. Neri, Est. Carrano

Edilizia e urbanistica – Permesso di costruire – Cumulo – Sottotetto abitabile – Piano casa – Sopraelevazione di un piano – Regione Piemonte

In mancanza di un espresso divieto, ai fini del rilascio del permesso di costruire, è legittimo il cumulo della premialità prevista dallo strumento urbanistico per l'incremento dell'altezza massima dell'edificio mediante la realizzazione di un sottotetto abitabile, con quella consentita dalla legge sul piano casa (nella specie, della l. reg. Piemonte 14 luglio 2009, n. 20) di sopraelevare di un piano. (1)

A conferma del principio in rassegna, la sezione ha richiamato il principio di matrice ambientale del contenimento del consumo di suolo che ha assunto la valenza di principio generale nella materia del governo del territorio e risulta recepito dal decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (decreto salva casa).

Edilizia e urbanistica – Permesso di costruire – Volumetria – Sottotetto

Il sottotetto è lo spazio compreso tra l'intradosso della copertura dell'edificio e l'estradosso del solaio del piano sottostante, mentre l'abitabilità del sottotetto dipende da altri fattori, ed in particolare dall'altezza interna. (2)

In motivazione la sezione ha rilevato che la definizione di sottotetto è contenuta nella voce n. 23 della intesa del 20 ottobre 2016 in sede di conferenza unificata Stato - Regioni avente ad oggetto lo schema di regolamento edilizio - tipo (ed il quadro delle definizioni uniformi), adottato in esecuzione dell'art. 3, comma 1-sexies, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 al fine di semplificare la struttura dei regolamenti edilizi comunali, anche attraverso la predisposizione di definizioni uniformi sull'intero territorio nazionale.

Atto amministrativo – Autotutela – Conferma in senso proprio – Cognizione del giudice amministrativo – Limite

In tema di impugnazione del diniego di autotutela rappresentato da un provvedimento di conferma

in senso proprio, l'ambito di cognizione del giudice amministrativo è limitato ai soli profili di legittimità che siano stati oggetto di espresso riesame da parte dell'amministrazione, non essendo consentita una generalizzata rimessione in termini con elusione dei termini decadenziali. (3)

Atto amministrativo – Autotutela – Omesso esame di alcuni profili – Discrezionalità – Natura meramente confermativa parziale

In sede di riesame della legittimità di un provvedimento inoppugnabile, l'amministrazione può legittimamente limitare tale riesame solo ad alcuni profili ritenuti meritevoli di approfondimento, sussistendo un'ampia discrezionalità non solo nell'an, ma anche nel quid del riesame. In tale ipotesi, l'omessa pronuncia su alcuni profili deve ritenersi non censurabile in sede giurisdizionale, non potendo configurarsi un silenzio - inadempimento, dovendosi piuttosto qualificare l'atto impugnato, in parte qua, alla stregua di un diniego implicito di autotutela, in quanto meramente confermativo del precedente provvedimento divenuto inoppugnabile. (4)

In motivazione la sezione ha aggiunto, quale corollario del principio in rassegna, che nessun vizio di omessa pronuncia può sussistere in relazione alla limitazione del sindacato giurisdizionale al solo atto di diniego espresso di autotutela.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ALTERNATIVITÀ DEI REQUISITI NEL SECONDO CONDONO EDILIZIO PER LE OPERE ABUSIVE T.a.r. per la Sicilia, sezione II, 24 luglio 2025, n. 1720 – Pres. Cabrini, Est. Farhat

Edilizia e urbanistica – Condonò – Requisiti volumetrici – Alternatività

Vanno considerati alternativi e non cumulativi i due requisiti di non eccedenza dei 750 metri cubi e di non superamento del 30% della volumetria legittimamente realizzata, contemplati nell'articolo 39, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 ai fini della condonabilità delle opere abusive ultimate entro il 31 dicembre 1993. (1)

(1) Conformi: C.g.a., sez. giur., 2 luglio 2019, n. 634.

SULL'INVERSIONE DELL'ONERE DI PROVARE LA DATA DI ULTIMAZIONE DELLE OPERE OGGETTO DELL'ISTANZA DI SANATORIA

**Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale,
sentenza 21 luglio 2025, n. 596 – Pres. de Francisco, Est. La Ganga**

**Edilizia e urbanistica – Sanatoria – Epoca di realizzazione delle opere – Onere della prova
– Inversione**

Nel caso in cui il richiedente un provvedimento di sanatoria produca elementi probatori dotati di alto grado di plausibilità in ordine all'epoca di realizzazione delle opere, grava sull'amministrazione l'onere di fornire elementi di prova contraria, mediante un'adeguata attività istruttoria. L'inversione dell'onere della prova, inoltre, si giustifica laddove l'amministrazione intervenga in autotutela, su titoli in sanatoria già rilasciati, per ritenuta falsità delle dichiarazioni rese dall'istante in ordine alla data di realizzazione delle opere, dal momento che l'anteriorità del manufatto ad una certa data rappresenta un elemento costitutivo della legittimità dell'esercizio dell'autotutela. (1)

Nel caso di specie, a fronte di numerosi indizi forniti dall'istante in ordine all'epoca di realizzazione del manufatto, l'amministrazione aveva: dapprima respinto l'istanza di condono; successivamente, revocato il diniego e rilasciato il provvedimento di condono; infine, dichiarato nullo il titolo in sanatoria e, contestualmente, adottato un nuovo provvedimento di rigetto dell'istanza.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 7 marzo 2025, n. 1924; sez. VI, 8 novembre 2023, n. 9612.

SANATORIA EX ART. 36 BIS DEL D.P.R. N. 380 DEL 2001 E PIANI DI RIPRISTINO DELLE OPERE NON SANABILI

T.a.r. per la Campania, Salerno, sezione II, 17 luglio 2025, n. 1305 – Pres. Durante, Est. Ferrari

**Edilizia e urbanistica – Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali – Piano di ripristino o demolizione – Opere abusive non sanabili
– Individuazione – Legittimazione**

Nel procedimento di sanatoria introdotto dall'art. 36-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, il richiedente, mediante il proprio tecnico incaricato, è legittimato a proporre un piano di ripristino o demolizione delle opere non sanabili sulla base di un progetto allegato all'istanza di sanatoria, non sussistendo una riserva esclusiva nella individuazione delle opere necessarie in capo allo sportello unico comunale. (1)

Edilizia e urbanistica – Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali – Progetto di rimozione e ripristino – Valutazione – Accertamento di conformità – Differenze

In sede di esame dell'istanza ex art. 36-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, la conformità deve essere valutata in relazione alla situazione rappresentata dal progetto di

rimozione/ripristino e non a quella relativa all'opera abusiva e della quale si prospetta la rimozione. L'amministrazione è chiamata a verificare se, attuando le misure di ripristino prospettate dal richiedente, sia conseguibile la conformità alle norme urbanistiche, edilizie e tecniche di settore richieste. Viceversa, nel procedimento ex art. 36 del citato d.P.R. n. 380 del 2001 è consentito esclusivamente ponderare la conformità delle opere rispetto agli strumenti urbanistici ed ai valori tutelati da specifici vincoli, senza possibilità di prevedere interventi di ripristino e demolizione ai fini della sanatoria. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULL'ILLEGITTIMITÀ DELLA SANZIONE ACQUISITIVA EMESSA NEI CONFRONTI DEL COMPROPRIETARIO NON DESTINATARIO DELLA PRESUPPOSTA ORDINANZA DI DEMOLIZIONE
Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 9 luglio 2025, n. 530 – Pres. de Francisco, Est. Lo Presti

Edilizia e urbanistica – Acquisizione al patrimonio del comune – Comproprietario pretermesso – Illegittimità

È illegittimo il provvedimento di acquisizione al patrimonio comunale emesso nei confronti del comproprietario dell'immobile abusivo, laddove la presupposta ordinanza di demolizione non solo non sia stata notificata a quest'ultimo, ma nemmeno lo individui quale destinatario e nulla abbia inteso ingiungergli. In tal caso, indipendentemente dalla piena conoscenza eventualmente raggiunta dell'ingiunzione, il comproprietario non può qualificarsi inottemperante rispetto ad un ordine rivolto esclusivamente ad altro comproprietario. (1)

In motivazione, la sezione ha precisato che, in difetto di un ordine di demolizione rivolto a tutti i comproprietari, la fattispecie acquisitiva non può ritenersi perfezionata. Spetta, pertanto, all'amministrazione riesercitare il potere residuo, ferma l'irretrattabilità dell'ordine di demolizione nei confronti della comproprietaria controinteressata.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 13 giugno 2024, n. 5304; 9 gennaio 2023, n. 253.

SULLA NOZIONE DI PERGOTENDA

Consiglio di Stato, sezione II, 7 luglio 2025 n. 5828 – Pres. Franconiero, Est. Vivarelli

Edilizia e urbanistica – Edilizia libera – Pergotenda – Caratteri

Deve qualificarsi come pergotenda un'opera costituita da una struttura con copertura retrattile e chiusura laterale con vetrate scorrevoli, se mantiene la destinazione esterna dello spazio senza trasformarlo in un ambiente stanziale chiuso e stabile. Tale qualificazione la colloca tra le opere di edilizia libera, ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 380/2001 e del "Glossario contenente l'elenco non

esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività di edilizia libera" (decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti 2 marzo 2018), non essendo quindi soggetta a titolo edilizio.
(1)

In motivazione, la Sezione ribadisce le caratteristiche necessarie affinché un'opera possa ricondursi alla fattispecie della "pergotenda", la cui realizzazione non è soggetta al previo conseguimento del titolo edilizio abilitativo. La vicenda contenziosa trae origine da un'ordinanza comunale, emessa nei confronti di una società esercente un'attività di somministrazione di alimenti e bevande, recante l'ingiunzione di rimozione del dehors realizzato previa segnalazione certificata di inizio attività e costituito da una pavimentazione in gres porcellanato coperta da una tenda retrattile in pvc, quest'ultima sorretta da una struttura in alluminio su cui sono stati inseriti dei pannelli in vetro scorrevoli. L'ordinanza, impugnata dalla società, è stata in parte qua confermata dal T.a.r. per il Piemonte, che ha ritenuto l'apposizione delle vetrate finalizzata non già al sostegno della tenda bensì alla chiusura stabile dello spazio esterno, ingenerando un ampliamento dei locali e la creazione di un nuovo volume o superficie, in quanto tale soggetto al previo conseguimento del titolo edilizio. Il T.a.r., in particolare, ha concluso per la necessaria rimozione delle vetrate, fermo il mantenimento della struttura portante. In accoglimento dell'appello, il Consiglio di Stato ha tuttavia qualificato diversamente la fattispecie e riformato la sentenza di primo grado, annullando, in parte qua, l'ordinanza di ripristino. In particolare, richiamando un precedente della Cons. Stato, sez.VI, 21 luglio 2025, n. 607), il Consiglio di Stato ha ritenuto che le opere in questione (e, in particolare, l'apposizione di vetrate scorrevoli perimetrali) siano inidonee a trasformare lo spazio esterno in un ambiente stanziale chiuso e stabile e che, pertanto, possano essere realizzate in regime di attività edilizia libera. Nella decisione in commento, in particolare, ai fini della qualificazione di un'opera alla stregua di "pergotenda" assumono rilevanza due profili: le caratteristiche strutturali, nel caso di specie consistenti nel carattere retrattile della tenda e nel carattere scorrevole delle vetrate di chiusura, e l'aspetto "funzionale", in base al quale l'opera deve essere destinata a consentire la migliore vivibilità di uno spazio esterno, mantenendone la destinazione (pur non richiedendosi la temporaneità dell'esigenza sottesa alla realizzazione dell'opera, che può anche essere stabile nel tempo). Sui caratteri che compongono la nozione di "pergotenda", al fine di distinguerla da opere che, seppur simili, sono soggette al previo titolo abilitativo, si è formata una copiosa giurisprudenza. Anche a causa della prolungata assenza di un dettagliato referente normativo (lacuna recentemente colmata, come sarà precisato infra), si rilevano indirizzi ermeneutici non uniformi, specialmente per quanto attiene alla presenza di una eventuale chiusura perimetrale precaria della tenda. In base al più recente indirizzo ermeneutico, la pergotenda «consiste in una struttura leggera, non stabilmente infissa al suolo, sostanzialmente idonea a supportare una "tenda", anche in materiale plastico. È, in particolare, necessario che: i) l'opera principale sia costituita, appunto, dalla "tenda" quale elemento di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici, finalizzata a una migliore fruizione dello spazio esterno; ii) la struttura rappresenti un mero elemento accessorio rispetto alla tenda, necessario al sostegno e all'estensione della stessa; iii) gli elementi di copertura e di chiusura (la "tenda") siano non soltanto facilmente

amovibili, ma anche completamente retraibili, in materiale plastico o in tessuto, comunque privi di elementi di fissità, stabilità e permanenza tali da creare uno spazio chiuso, stabilmente configurato che possa alterare la sagoma ed il prospetto dell'edificio "principale". In altri termini, per aversi una "pergotenda" e non già una "tettoia", è necessario che l'eventuale copertura in materiale plastico sia completamente retrattile, ovvero "impacchettabile", così da escludere la realizzazione di nuovo volume» (Cons. Stato, sez. II, 8 luglio 2025, n. 5918 e copiosa giurisprudenza ivi richiamata, si v., inoltre, l'ampia ricostruzione presente C.g.a., ad. sez. riun., 15 novembre 2022, n. 573. Si v., altresì, Cons. Stato, sez. VII, 2 aprile 2025, n. 2834; sez. VII, 12 dicembre 2024, n.10029; C.g.a., sez. giur., 28 marzo 2024, n. 232; 23 febbraio 2024, n. 131).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 8 luglio 2025, n. 5918 e copiosa giurisprudenza ivi richiamata, si v., inoltre, l'ampia ricostruzione presente C.g.a., ad. sez. riun., parere 15 novembre 2022, n. 573. Si v., altresì, Cons. Stato, sez. VII, 2 aprile 2025, n. 2834; sez. VII, 12 dicembre 2024, n.10029; C.g.a., sez. giur., 28 marzo 2024, n. 232; 23 febbraio 2024, n. 131.

GIOCHI OLIMPICI INVERNALI MILANO CORTINA 2026: MANCATO ACQUISTO ALLA PROPRIETÀ PUBBLICA DELL'AREA POLIFUNZIONALE

Consiglio di Stato, sezione IV, 2 luglio 2025, n. 5719 – Pres. Lopilato, Est. Fratomico

Edilizia e urbanistica – Accordo di programma – Giochi olimpici invernali Milano Cortina 2026 – Mancata acquisizione dell'area alla proprietà pubblica – Legittimità

È legittima la scelta dell'amministrazione, in sede di approvazione dell'atto integrativo all'accordo di programma per la riqualificazione urbanistica e ambientale delle aree inserite nell'ambito urbano di Milano, che non preveda, quale contropartita dei vantaggi concessi al privato, che l'area diventi di proprietà pubblica. (1)

Come riportato in motivazione, per le caratteristiche dell'area in questione (che richiede una costosa attività di bonifica), il comune di Milano ha inteso l'intervento in questione come un utile strumento di rigenerazione urbana e ambientale, volto a recuperare e a trasformare un'area periferica e dismessa in un nuovo quartiere cittadino, dotato di ampio parco e di attrezzature di interesse pubblico. L'amministrazione locale ha ritenuto preferibile, anche in ragione degli ingenti costi manutentivi e di gestione di una simile struttura, non acquisire la proprietà dell'impianto, evitando di dover ricorrere a schemi concessori e affidandosi, invece, a forme di regolamentazione dell'uso ritenute più rispondenti alla concreta situazione, al fabbisogno della popolazione e alle proprie necessità.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULL'ABUSIVITÀ DI SUPERFICIE ADIBITA A RISTORANTE CONSIDERATA COME ACCESSORIA NEL TITOLO EDILIZIO

Consiglio di Stato, sezione VII, 30 giugno 2025, n. 5671 – Pres. Contessa, Est. De Bernadinis

Edilizia e urbanistica – Tettoia – Parapetto – Destinazione d'uso – Titolo edilizio – Difformità – Abusività

Una tettoia adibita in via di mero fatto ad uso commerciale (sala ristorante) è da considerarsi abusiva qualora in base al titolo edilizio (concessione in sanatoria) l'area da destinare a locale commerciale sia un'altra, con diversa superficie, mentre quella di cui si controverte nel detto titolo edilizio sia qualificata quale "superficie accessoria"; parimenti abusivo deve intendersi il "parapetto" necessario per la fruizione del ristorante, non potendo ritenersi lo stesso ricompreso nel titolo edilizio, anche se non rappresentato nei relativi grafici di progetto, non coprendo detto titolo l'utilizzo dell'area in questione quale sala ristorante. (1)

Edilizia e urbanistica – Titolo edilizio – Grafici di progetto – Opera ulteriore – Atti amministrativi – Interpretazione – Normativa sui contratti – Applicabilità

La pretesa di estendere il titolo edilizio (in sanatoria) a un'opera non ricompresa negli allegati grafici di progetto si pone in contrasto con il principio, elaborato in via giurisprudenziale, secondo cui si applicano agli atti amministrativi le regole interpretative previste dagli artt. 1362 e segg. c.c. in materia di contratti, con preminenza del criterio dell'interpretazione letterale, senza attribuire a tali atti significati impliciti o inespressi, che contrasterebbero con il principio stesso di legalità. (2)

La sentenza richiama, quanto al principio elaborato in via giurisprudenziale, Cons. Stato, sez. VII, 9 dicembre 2024, n. 9907; sez. VI, 9 novembre 2020, n. 6859; 6 marzo 2018, n. 1447; sez. IV, 5 luglio 2020, n. 3552; sez. V, 3 maggio 2019, n. 2876.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA COERENZA TRA DESTINAZIONE URBANISTICA E ZONIZZAZIONE ACUSTICA

Consiglio di Stato, sezione IV, 25 giugno 2025, n. 5529 – Pres. Carbone, Est. Conforti

Edilizia e urbanistica – Piano regolatore – Zonizzazione urbanistica – Zonizzazione acustica – Disallineamento – Confronto

Ai sensi del d.P.C.M. del 14 novembre del 1997, il territorio comunale è suddiviso in "aree acusticamente omogenee" che, tendenzialmente e logicamente, corrispondono alle destinazioni urbanistiche delle singole aree del territorio, come evincibili dalla relazione tecnica del piano regolatore generale e dalle relative norme di attuazione, salvo possibili correzioni dovute ad aree nelle quali, ad una data destinazione urbanistica, corrispondono, di fatto, dimensioni acustiche diverse; qualora sia dunque contestato il disallineamento fra la zonizzazione urbanistica e quella acustica,

occorre svolgere un confronto di coerenza, ragionevolezza e proporzionalità fra le due tipologie di strumenti di governo. (1)

Nel caso di specie, la sezione ha ritenuto che dalle norme tecniche si evincesse con chiarezza la destinazione esclusivamente industriale dell'area; di conseguenza, la zonizzazione acustica corretta non corrispondeva alla classe V ma alla classe VI.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

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

Edilizia e urbanistica – Piano casa – Silenzio assenso – Applicabilità – Esclusione – Silenzio inadempimento – Configurabilità

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. (1)

Edilizia e urbanistica – Piano casa – Norma eccezionale – Silenzio assenso – Inapplicabilità

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. (2)

La Corte costituzionale con la sentenza n. 209 del 2019 - nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004 nella parte in cui non ha esteso la possibilità di condono, già prevista per la riconversione ad uso abitativo dei sottotetti in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari, agli altri interventi di ristrutturazione edilizia che diano luogo ad un aumento delle unità immobiliari con mantenimento della stessa sagoma e volumetria – ha ribadito il carattere "eccezionale" - rispetto al divieto generale di condono degli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino un aumento delle unità immobiliari - della norma censurata e sulle correlazioni con il principio di uguaglianza, chiarendo che la legge regionale n. 23 del 2004 era intervenuta a dare

attuazione a quanto previsto dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, convertito, con modifiche, nella legge n. 326 del 2003, la quale ha introdotto "la previsione e la disciplina di un nuovo condono edilizio esteso all'intero territorio nazionale", a sua volta "di carattere temporaneo ed eccezionale". In particolare, la Corte ha sottolineato che: i) proprio in considerazione di tale eccezionalità, essa "non può essere assunta come utile termine di raffronto ai fini del giudizio sulla corretta osservanza, da parte del legislatore, del principio di eguaglianza" (sentenza n. 298 del 1994, , più recentemente, sentenza n. 20 del 2018); ii) "in presenza di norme generali e di norme derogatorie, in tanto può porsi una questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in quanto si assuma che queste ultime, poste in relazione alle prime, siano in contrasto con tale principio"; ii) viceversa, "quando si adotti come tertium comparationis la norma derogatrice, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale non può essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare, non l'estensione ad altri casi di quest'ultima".

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 9 aprile 2025 n. 3002; 21 marzo 2025, n. 2356.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 9 aprile 2025 n. 3002; 21 marzo 2025, n. 2356; 19 aprile 2017, n. 1828; Corte cost., 26 luglio 2019, n. 208.

OBLIGAZIONI DA CONVENZIONI URBANISTICHE E PRESCRIZIONE

T.a.r. per la Lombardia, sezione II, 16 giugno 2025, n. 2300 – Pres. Russo, Est. Zucchini

Edilizia e urbanistica – Opere di urbanizzazione – Convenzioni urbanistiche – Obbligazioni – Natura ambulatoria

Gli obblighi nascenti dalle convenzioni urbanistiche hanno natura di obbligazioni propter rem (o anche "ambulatorie"), connesse alla realizzazione delle opere di urbanizzazione e destinate a trasferirsi in capo agli eventuali acquirenti unitamente al bene immobile di riferimento. L'omessa trascrizione delle convenzioni non consente alla parte di sottrarsi agli obblighi derivanti dalle convenzioni stesse. (1)

Edilizia e urbanistica – Opere di urbanizzazione – Convenzioni urbanistiche – Obbligazioni – Prescrizione

I diritti nascenti da una convenzione urbanistica sono soggetti all'ordinario termine decennale di prescrizione ex art. 2946 del codice civile, decorrente di regola dalla scadenza della convenzione medesima. (2)

Edilizia e urbanistica – Opere di urbanizzazione – Convenzioni urbanistiche – Obbligazioni – Prescrizione – Rinuncia – Modalità

In materia di obblighi derivanti da convenzioni urbanistiche, posto che non è ammessa la rinuncia

preventiva alla prescrizione, l'eventuale rinuncia in pendenza della prescrizione può valere come riconoscimento del diritto altrui e quindi come evento interruttivo della prescrizione stessa ai sensi dell'art. 2944 del codice civile. (3)

In motivazione la sezione ha aggiunto che il riconoscimento del debito può configurare una rinuncia tacita alla prescrizione, se costituisce manifestazione di volontà di non avvalersi della prescrizione medesima. La rinuncia non è un atto formale, potendo essere anche tacita e consistere in qualsivoglia comportamento del debitore che manifesti in modo inequivoco la propria volontà di non avvalersi della prescrizione. L'eccezione di rinuncia alla prescrizione non è poi reputata quale eccezione in senso proprio e pertanto può essere presa in esame anche d'ufficio, purché i fatti su cui si fonda siano stati acquisiti nel processo.

(1) Conformi: sull'inquadramento come obbligazioni propter rem degli obblighi nascenti dalle convenzioni urbanistiche: Cons. Stato, sez. IV, 8 gennaio 2025, n. 96; 27 agosto 2024, n. 7250.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 25 marzo 2025, n. 2491.

(3) Conformi: Cass. civ., sez. II, ordinanza 10 febbraio 2020, n. 3057.

SULLE CONSEGUENZE DELLA DIFFORMITÀ DELLE OPERE ESEGUITE RISPETTO A QUANTO PREVISTO DAL TITOLO EDILIZIO

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 9 giugno 2025, n. 447 – Pres. de Francisco, Est. Pizzi

Edilizia e urbanistica – Permesso di costruire – Difformità – Annullamento d'ufficio – Esclusione

È illegittimo il provvedimento di annullamento in autotutela del titolo edilizio adottato dal comune in ragione della riscontrata inottemperanza, in seguito alla realizzazione dell'opera, delle condizioni poste. L'inottemperanza, infatti, rende illegittimo non il titolo in sé, bensì la costruzione per come effettivamente realizzata, che può essere eventualmente conformata al titolo edilizio attraverso l'esercizio dei poteri repressivi, realizzandosi in tal modo l'interesse pubblico in aderenza ai canoni di ragionevolezza, proporzionalità e c.d. minimo mezzo. (1)

Nel caso di specie si trattava della realizzazione di opere eseguite in difformità dall'autorizzazione paesaggistica rilasciata dalla Soprintendenza, riportata nella concessione edilizia. La sentenza non ha peraltro esattamente indicato il tipo di potere repressivo esercitabile dal comune venendo in rilievo un potere non ancora esercitato, ex art. 34 comma 2 c.p.a..

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLO STATO LEGITTIMO DELLE PREESISTENZE EDILIZIE E L'AMBITO TEMPORALE DI APPLICAZIONE DEL C.D. "D.L. SALVA-CASA"

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 6 giugno 2025, n. 446 – Pres. de Francisco, Est. Ardizzone

Edilizia e urbanistica – Stato legittimo immobile – Definizione – Novella – Documentazione alternativa

Alla luce dell'art. 9-bis, comma 1-bis, primo periodo del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come novellato dal decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105, lo stato legittimo dell'immobile può alternativamente ricavarsi dal titolo abilitativo che ha previsto la costruzione (o la regolarizzazione in sanatoria) o da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio totale, più tutti i titoli successivi per interventi parziali. (1)

In motivazione si è osservato che, con il d.l. n. 69 del 2024, il primo periodo del comma 1-bis dell'art. 9-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, è stato così modificato: «Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o da quello, rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali [...]». Evidenzia il Collegio come il legislatore, quindi, con la recente modifica ha sostituito la lettera “e” con la lettera “o”, che è una congiunzione disgiuntiva, utilizzata per indicare due o più alternative tra le quali si può scegliere.

Edilizia e urbanistica – Stato legittimo immobile – Prova – Novella – Applicabilità – Sussistenza

L'art. 9-bis, comma 1-bis, primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come novellato dal decreto-legge 29 maggio 2024 n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105, nell'ampliare i mezzi di prova dello «stato legittimo dell'immobile» (da intendersi quale condizione permanente delle preesistenze edilizie) può applicarsi anche alle ordinanze di demolizione adottate prima della sua entrata in vigore. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 11 giugno 2025, n. 5029; 15 settembre 2023, n. 8339
Difformi: Cons. Stato, sez. VI, 9 dicembre 2024, n. 9877, secondo cui la previsione di cui all'art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001, come modificato dal d.l. 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105, non trova applicazione con riferimento alle fattispecie antecedenti alla sua entrata in vigore ostandovi il principio

secondo cui ciascun atto amministrativo deve essere adottato sulla base della situazione di fatto e della disciplina vigente al momento della sua adozione.

RISTRUTTURAZIONE DEMO-RICOSTRUTTIVA CON TRASLAZIONE DELL'AREA DI SEDIME SU UN DIVERSO LOTTO: IL PUNTO DEL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 3 giugno 2025 n. 422 – Pres. Giovagnoli, Est. Francola

Edilizia e urbanistica – Ristrutturazione edilizia – Novella – Sedime – Lotto diverso – Configurabilità

L'art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, come innovato dall'art. 10, comma 1, lett. b), n. 2), d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, nell'ammettere la ristrutturazione anche in caso di ricostruzione di un manufatto preesistente su un diverso "sedime", ossia su un'area diversa da quella originariamente occupata dal manufatto da demolire e ricostruire, consente, in assenza di specifiche indicazioni contrarie, siffatta attività edificatoria anche mediante l'utilizzo di un'area diversa, anche se appartenente ad un altro lotto. (1)

Edilizia e urbanistica – Ristrutturazione edilizia – Novella – Nozione – Continuità – Esclusione

La ristrutturazione edilizia secondo la rinnovata ottica desumibile dal tenore testuale dell'art. 3, comma 1, lett. d) d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, come novellato dall'art. 10, comma 1, lett. b), n. 2), d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, non è più vincolata da una rigida "continuità" tra le caratteristiche strutturali dell'immobile preesistente e quelle del manufatto da realizzare, ivi inclusa l'area di edificazione, giacché la nozione di sedime richiamata nella nuova formulazione dell'art. 3 lett. d) del t.u. edilizia è, infatti, molto generica e non riporta alcuna specificazione, con conseguente impossibilità di limitarne il concetto all'ambito perimetrale di un determinato lotto. (2)

In motivazione si sottolinea che ovviamente la scelta di edificare - tramite ristrutturazione sub specie demo-ricostruzione - implica la necessità di rispettare le capacità edificatorie del terreno da utilizzare, salva la possibilità di ricorrere alla cessione di cubatura.

Edilizia e urbanistica – Ristrutturazione edilizia – Cessione di cubatura – Ammissibilità

La ristrutturazione edilizia secondo la rinnovata ottica desumibile dal tenore testuale dell'art. 3, comma 1, lett. d) d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, come novellato dall'art. 10, comma 1, lett. b), n. 2), d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, consente di edificare su un diverso lotto avendo riguardo alle capacità edificatorie del terreno da utilizzare, salva la possibilità di ricorrere alla cessione di cubatura. (3)

(1) Difformi: con riferimento al novellato art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. 6 giugno 2001, n.

380, ad opera dell'art. 10 d.l. 16 luglio 2020, n. 76: v. Cass pen., sez. III, 8 maggio 2024, n. 18044, secondo cui "anche a seguito della modifica all'art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, ad opera dell'art. 10 d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia solo quelli finalizzati al recupero di fabbricati preesistenti di cui sia conservata traccia, dovendo l'immobile oggetto di ristrutturazione presentare caratteristiche funzionali o identitarie coincidenti con quelle del corpo di fabbrica preesistente".

(2) Difformi: con riferimento alla nozione di ristrutturazione ai sensi dell'art. 3, lett. d), del d.P.R. n. 380 del 2001 - nella formulazione derivante dall'art. 30 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 convertito, con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2013, n. 98 e antecedente alla novella di cui all'art. 10, comma 1, lett. b), n. 2), d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, - la continuità tra il fabbricato preesistente all'intervento edilizio, e quello risultante dall'intervento è stata ritenuta requisito essenziale della ristrutturazione edilizia: Cons. Stato, sez. VI, 12 maggio 2023, n. 4794; 2020, n. 1641 nonché di recente Cons. Stato, sez. IV, 3 aprile 2025, n. 2857.

(3) Difformi: T.a.r. per la Sicilia, sez. II, 20 luglio 2023, n. 2409.

ILLEGITTIMITÀ DELL'ACCERTAMENTO DI CONFORMITÀ PARZIALE

T.a.r. per la Calabria, sezione II, 29 maggio 2025, n. 940 – Pres. Correale, Est. Baffa

Edilizia e urbanistica – Accertamento di conformità – Sanatoria parziale – Esclusione

Laddove l'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testi unico in materia edilizia) prevede, quale presupposto del rilascio del permesso di costruire in sanatoria, che l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso sia al momento della presentazione della domanda, la parola "intervento" deve intendersi riferita a tutti gli interventi effettivamente realizzati. Non è ammessa la sanatoria parziale, poiché il concetto di costruzione deve essere inteso in senso unitario e non in relazione a singole parti autonomamente considerate, per cui non è possibile scindere la costruzione tra i vari elementi che la compongono ai fini della sanatoria di singole porzioni di essa. Un permesso in sanatoria che non consideri alcuni degli interventi effettivamente realizzati deve ritenersi integralmente illegittimo, in quanto concreta una sostanziale elusione dei requisiti di cui all'art. 36 T.U. Edilizia. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che l'art. 36 T.U. Edilizia non consente al privato di selezionare, tramite la propria istanza, gli interventi dei quali intende domandare la sanatoria, operando una parcellizzazione e sanando solo quelli che effettivamente rispettino la cosiddetta «doppia conformità» (nel caso di specie, i soli interventi rilevati e contestati con una precedente ordinanza di demolizione).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 25 ottobre 2023, n. 9220; 30 agosto 2023, n. 8067; 10 luglio 2023, n. 6726; 2 luglio 2018, n. 4033.

DEMOLIZIONE DI OPERE ABUSIVE DISPOSTA DAL GIUDICE PENALE E DAL COMUNE: AUTONOMIA E CONVERGENZA DEI PROCEDIMENTI

Consiglio di Stato, sezione II, 22 maggio 2025, n. 4471 – Pres. Forlenza, Est. Manzione

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Demolizione disposta dal giudice penale – Demolizione disposta dal Comune – Responsabile dell'abuso – Proprietario – Esecuzione in danno – Spese

La sanzione demolitoria disposta dal giudice penale, in quanto presuppone una sentenza di condanna per il reato edilizio, implica l'accertamento dello stesso nei suoi profili oggettivi e soggettivi, sicché non è più possibile mettere in discussione la figura del responsabile dell'abuso. Anche se il comune, quindi, in via del tutto autonoma reitera il provvedimento, l'aver intimato il ripristino dello stato dei luoghi solo al proprietario non esonera il responsabile, condannato in via definitiva dal giudice penale, dal pagamento delle spese per l'esecuzione in danno che gravano esclusivamente su di lui, quale che sia il procedimento seguito. (1)

In motivazione la sezione ha chiarito che la procedimentalizzazione dell'esecuzione della demolizione prende l'avvio con l'individuazione del responsabile dell'abuso e si chiude con l'addebito delle spese allo stesso, sia nel caso di demolizione effettuata dal proprietario, sia qualora a provvedere sia stato il comune, previa acquisizione del bene, ovvero il giudice penale.

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Demolizione disposta dal giudice penale – Demolizione disposta dal Comune – Autonomia – Giudice dell'esecuzione – Competenza

L'autonomia tra procedimento sanzionatorio conseguente ad ingiunzione a demolire le opere abusive disposta dal giudice penale e procedimento sanzionatorio attivato dal comune si riverbera sulle modalità di contestazione delle questioni che insorgono durante i procedimenti che, nel primo caso, fanno capo al giudice dell'esecuzione e non al giudice amministrativo. (2)

In motivazione, la sezione ha precisato che sono soggette al sindacato del giudice dell'esecuzione penale le deliberazioni comunali sopravvenute che, a vario titolo, sottraggono alla demolizione l'opera abusiva (ad esempio, dichiarando la sussistenza di prevalenti interessi all'acquisizione del bene al patrimonio dell'ente pubblico), in tal modo impedendo che l'ordine impartito con la sentenza di condanna sia eseguito, ovvero imponendone la sospensione e/o il ritiro.

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Demolizione disposta dal giudice penale – Demolizione disposta dal Comune – Convergenza dei procedimenti – Fase esecutiva curata dall'amministrazione locale

Il giudice penale può revocare la sanzione demolitoria di opere abusive irrogata ai sensi dell'articolo 31, comma 9, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 laddove sopravvengano scelte comunali incompatibili con la stessa. Ove non lo faccia, ovvero laddove non ritenga l'opzione seguita dal comune, benché riduttiva del perimetro dell'ingiunzione (nella specie, per la scelta di mantenere alcuni edifici di interesse pubblico), in contrasto con la propria decisione, i due procedimenti finiscono per convergere, anche se la fase esecutiva è stata curata solo dall'amministrazione locale, senza attendere gli esiti dell'autonoma individuazione della ditta incaricata dell'esecuzione da parte della Procura della Repubblica. (3)

Giustizia amministrativa – Tutela cautelare – Rinuncia – Presupposti per la definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata

La rinuncia all'istanza cautelare non preclude la possibilità di definire il giudizio con sentenza breve, purché ne sussistano i presupposti. Ciò in quanto l'integrità del contraddittorio e l'avviso alle parti, da un lato, la non necessità di istruttoria ovvero la completezza di quella già effettuata, dall'altro, costituiscono idonea garanzia di correttezza procedurale. (4)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cass. pen., sez. III, 10 febbraio 2021, n. 20941; 23 novembre 2021, n. 46194.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, sez. III, 26 maggio 2023, n. 1748; Cons. Stato, sez. III, 20 ottobre 2021, n. 7045; T.a.r. per il Veneto, sez. II, 15 luglio 2021, n. 932; T.a.r. per la Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 2 ottobre 2018, n. 589.

RAPPORTO TRA PIANO COMMISSARIALE DEGLI INTERVENTI URGENTI PER LA SICUREZZA E LA RICOSTRUZIONE NELL'ISOLA DI ISCHIA E PIANO PER L'ASSETTO IDROGEOLOGICO

T.a.r. per la Campania, sezione V, 22 aprile 2025, n. 3329 – Pres. Abbruzzese, Est. Di Vita

Edilizia e urbanistica – Piano assetto idrogeologico – Piano commissariale degli interventi urgenti per la sicurezza e la ricostruzione – Ischia – Coordinamento

Il piano commissariale degli interventi urgenti per la sicurezza e la ricostruzione nell'isola di Ischia e il piano per l'assetto idrogeologico di cui agli articoli 5 ter e 5 quater del decreto-legge 3 dicembre 2022, n. 186 convertito, con modificazioni dalla legge 27 gennaio 2023, n. 9, devono essere coordinati sotto il profilo soggettivo, oggettivo e temporale. (1)

In motivazione, la sezione ha precisato che: i) sotto il profilo soggettivo, in entrambi i procedimenti interviene l'Autorità di Bacino in funzione consultiva nell'ambito della conferenza di servizi (nel piano commissariale ex art. 5 ter del d.l. n. 186 del 2022) o decisoria (nell'aggiornamento del piano di assetto idrogeologico ex del art. 5 quater); ii) sotto il profilo oggettivo, nelle due fattispecie si fa riferimento al necessario coordinamento tra interventi di ricostruzione ed emergenza idrogeologica; iii) sotto il profilo temporale, ai sensi dell'art. 5 quater, comma 2, il primo stralcio funzionale del piano va adottato entro 60 giorni dall'approvazione del piano ex art. 5 ter.

(1) Conformi: sul piano di assetto idrogeologico in generale, si veda: Cons. Stato, sez. IV, 7 agosto 2020, n. 4974; 26 settembre 2019, n. 6438.

ART. 38 T.U. EDILIZIA: NATURA DELLA "FISCALIZZAZIONE" E SUA QUANTIFICAZIONE

T.a.r. per la Lombardia, sezione II, 15 aprile 2025, n. 1364 – Pres. Russo, Est. Patelli

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Permesso di costruire annullato – Fiscalizzazione – Buona fede – Sussistenza

L'art. 38 d.P.R. n. 380/2001 concerne il regime sanzionatorio degli "abusi edilizi sopravvenuti" (ossia quelli conseguenti alla realizzazione di interventi eseguiti sulla base di titolo edilizio annullato successivamente alla realizzazione edilizia) e ha natura eccezionale: il più mite trattamento previsto dalla norma è diretto a sanzionare esclusivamente la specifica condotta consistente nella realizzazione di un'opera del tutto conforme a un titolo edilizio annullato. Solo in questo caso si versa in quella situazione di buona fede che giustifica l'applicazione di misure più favorevoli. (1)

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Permesso di costruire annullato – Fiscalizzazione – Ristrutturazione edilizia – Superficie lorda di pavimento – Quantificazione – Criteri

L'art. 38, primo comma, del d.P.R. n. 380 del 2001 prevede che venga irrogata una sanzione pecuniaria pari al valore delle opere eseguite. La norma è chiara nel rapportare la sanzione al valore delle opere e non all'aumento di valore conseguente alla loro realizzazione. Si deve pertanto ritenere che, anche in caso di interventi di ristrutturazione edilizia con recupero della superficie lorda di pavimento (s.l.p.) esistente, la misura della sanzione debba essere calcolata facendo riferimento al valore finale complessivo delle opere senza scomputare il valore che le stesse avevano prima dell'effettuazione dell'intervento. (2)

(1) Conformi: Corte cost., 6 marzo 2025, n. 22.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

IN TEMA DI CONDONO EDILIZIO E PIANI DI RECUPERO URBANISTICO

Edilizia e urbanistica – Piani di recupero urbanistico – Funzione – Piani attuativi – Necessità – Ordine demolizione – Legittimità

I piani di recupero urbanistico costituiscono lo strumento individuato dal legislatore per attuare il riequilibrio urbanistico di aree degradate o colpite da più o meno estesi fenomeni di edilizia spontanea e incontrollata, legittimati ex post, in operazioni di più ampio respiro su scala urbanistica, mirate alla rivitalizzazione di un particolare comprensorio urbano. Tuttavia, la eventuale futura adozione del piano di recupero non consente ex se di legittimare le opere abusive realizzate in precedenza. (1)

Edilizia e urbanistica – Condono – Istanza – Prosecuzione opere – Divieto – Ordinanza demolizione

Successivamente alla presentazione della domanda di condono edilizio e prima che quest'ultima sia esitata, il proprietario non può effettuare alcun lavoro di completamento o ampliamento dell'immobile abusivo, a prescindere dal regime edilizio a tali opere applicabile, ripetendo le stesse le caratteristiche di illiceità dell'opera principale cui ineriscono strutturalmente, con conseguente obbligo dell'amministrazione comunale di ordinarne la demolizione ai sensi degli articoli 27 e 31 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. (2)

Edilizia e urbanistica – Condono – Prosecuzione opere – Ordinanza demolizione – Presupposti – Legittimità

La pendenza del procedimento di condono non preclude all'amministrazione l'adozione, nelle more, di provvedimenti demolitori, in presenza di ulteriori opere. Infatti, qualora la res oggetto di domanda di condono abbia perso, per effetto dei successivi interventi abusivi, la sua identità - rendendo impossibile la valutazione della consistenza delle opere oggetto di sanatoria e quelle a essa estranee - l'amministrazione ben può procedere alla loro integrale e indistinta demolizione. (3)

Edilizia e urbanistica – Condono – Presupposti – Totalità opere – Sanatoria parziale – Esclusione

È esclusa la possibilità per l'interessato di ottenere, tramite il condono, una sanatoria parziale, in quanto il concetto di costruzione deve essere inteso in senso unitario e non in relazione a singole parti autonomamente considerate, per cui non è possibile scindere la costruzione tra i vari elementi che la compongono ai fini della sanatoria di singole porzioni di essa. (4)

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Atto vincolato – Principio di proporzionalità – Tutela dell'affidamento – Insussistenza

Il principio di proporzionalità deve guidare l'amministrazione nell'adozione dei provvedimenti limitativi della sfera giuridica del privato, ma non può applicarsi nel caso di attività vincolata come

quella concernente la demolizione di opere abusive. Difatti l'amministrazione, una volta accertata la sussistenza dei presupposti di legge, è tenuta ad adottare l'ordine di demolizione senza che sia ipotizzabile alcun affidamento del privato. (5)

Edilizia e urbanistica – Ordine demolizione – Parzialità – Pregiudizio stabilità – Irrilevanza – Valutazione – Fase esecutiva

Non rileva, in sede di scrutinio di legittimità dell'ordinanza di demolizione interessante una parte del fabbricato, la circostanza che la misura possa pregiudicare la stabilità della restante parte, essendo detta valutazione rimessa, in sede di esecuzione, all'amministrazione che potrà adottare le determinazioni più opportune, effettuando i dovuti accertamenti tecnici. (6)

(1) Conformi: in generale sui piani di recupero urbanistico: Cons. Stato, sez. VI, 1° settembre 2023, n. 7141; sez. II, 17 maggio 2021, n. 3836.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 19 aprile 2021, n. 3171; sez. VI, 24 luglio 2020, n. 4743; sez. II, 18 marzo 2020, n. 1929; T.a.r. per la Campania, sez. III, 4 giugno 2024, n. 3541; sez. IV, 4 luglio 2018, n. 4415; sez. II, 20 gennaio 2017, n. 436.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 22 settembre 2023, n. 8469; 10 marzo 2023, n. 2568.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 15 dicembre 2023, n. 10864; 25 ottobre 2023, n. 9220; 30 agosto 2023, n. 8067; 10 luglio 2023, n. 6726; 2 luglio 2018, n. 4033.

(5) Conformi: quanto all'esclusione del principio di proporzionalità in riferimento agli atti vincolati: T.a.r. per il Lazio, sez. IV bis, 1° luglio 2024, n. 13197; quanto all'esclusione dell'affidamento del privato in caso di opera abusiva: Cons. Stato, sez. VI, 26 gennaio 2024, n. 825; sez. II, 11 gennaio 2023, n. 360; Cons. Stato, Ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 9 (oggetto di News UM n. 30 del 2017 nonché in Foro it, 2018, III, 5); T.a.r. per il Lazio, sez. II quater, 10 maggio 2024, n. 9200.

(6) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 18 novembre 2024, n. 9241; sez. II, 8 agosto 2024, n. 7049; 21 maggio 2024, n. 4521; sez. VI, 15 aprile 2024, n. 3427; sez. VII, 8 febbraio 2024, n. 1303.

RISTRUTTURAZIONE DEMORICOSTRUTTIVA E CRITERIO DELLA CONTINUITÀ COSTRUTTIVA

T.a.r. per la Lombardia, sezione IV, 1° aprile 2025, n. 1133 – Pres. Nunziata, Est. Caccamo

Edilizia e urbanistica – Ristrutturazione edilizia – Ristrutturazione demoricostruttiva – Criterio della continuità costruttiva – Nozione

Nella ristrutturazione demoricostruttiva (comprendente interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche) il criterio della continuità costruttiva, in termini di riconducibilità all'organismo

preesistente (che si sostituisce a quello, più restrittivo, dell'identità dei fabbricanti ante e post intervento), non incontra il limite della "fedele ricostruzione", essendo sufficiente la conservazione delle caratteristiche fondamentali dell'edificio preesistente quanto a sagoma, superfici e volumi. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 2. maggio 2024, n. 4005, sez. VII, 23 dicembre 2024, n. 10307; T.a.r. per la Lombardia, sez. IV, 8 maggio 2024, n. 1388; Cons. Stato, sez. VI, 7 dicembre 2023, n. 10610; 13 giugno 2023, n. 5769.

SULL'ESONERO DAL CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE IN GENERALE E CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AGLI IMPIANTI DI TRATTAMENTO RIFIUTI PRIVATI

Consiglio di Stato, sezione IV, 3 aprile 2025, n. 2859 – Pres. Lopilato, Est. Loria

Edilizia e urbanistica – Contributo di costruzione – Esonero – Condizioni

L'esenzione dal contributo di costruzione previsto dalla prima parte della lett. c) del comma 3 dell'art. 17 d.P.R. 380 del 2001 deve fondarsi sull'esistenza di un vincolo indissolubile tra l'opera da realizzare e l'erogazione diretta del servizio - da desumere delle sue oggettive caratteristiche - non essendo sufficiente un rapporto strumentalità o la mera possibilità che le opere, in futuro, per effetto della concessione o di accordi convenzionali, possano divenire di proprietà pubblica. (1)

La sezione sottolinea che per l'esenzione in esame l'opera deve contribuire con vincolo indissolubile all'erogazione diretta del servizio, non essendo sufficiente un rapporto strumentale tra le opere e il servizio, non idoneo a soddisfare direttamente interessi pubblici né essendo sufficiente che le opere rendano più agevole la fruizione del servizio. In definitiva, il discrimine è nella diretta contribuzione delle opere all'erogazione del servizio pubblico.

Rifiuti – Impianti di smaltimento – Edilizia e urbanistica – Contributo di costruzione – Esonero – Condizioni

Ad un impianto di trattamento rifiuti privato, realizzato da un soggetto anch'esso privato, che persegue finalità lucrative, non può applicarsi l'esenzione del contributo di costruzione previsto dalla prima parte della lett. c) del comma 3 dell'art. 17 d.P.R. 380 del 2001. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, n. 3556 del 2023; n. 5074 del 2021; n. 4 del 2020.

SULLA RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA SUB SPECIE DI DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE

Consiglio di Stato, sezione IV, 3 aprile 2025, n. 2857 – Pres. Mastrandrea, Est. Santise

Edilizia e urbanistica – Ristrutturazione edilizia – Demolizione e ricostruzione – Edificio già crollato – Novella – Entrata in vigore – Irrilevanza

La nozione di ristrutturazione ai sensi dell'art. 3 comma 1, lett. d), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, modificato dall'art. 30, comma 1, lett a), d.l. 21 giugno 2013 conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98 ricomprende anche gli interventi di ripristino di un edificio attraverso la sua ricostruzione essendo irrilevante che l'edificio sia o meno crollato al momento di entrata in vigore della novella normativa. (1)

In motivazione, la sezione ha ribadito che la nozione di ristrutturazione edilizia si ascrive agli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e tra questi interventi si annoverano anche quelli di ripristino di un edificio attraverso la sua ricostruzione, come previsti dall'art. 3 comma 1, lett. d), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, modificato dall'art. 30, comma 1, lett a), d.l. 21 giugno 2013, n. 69, indipendentemente dalla circostanza temporale, irrilevante ai fini dell'applicazione della norma, che l'edificio sia o meno crollato al momento della entrata in vigore della novella normativa poiché ciò che conta è che l'intervento di ripristino dell'edificio avvenga dopo l'entrata in vigore della norma, restando irrilevante la circostanza che riguardi edifici "eventualmente [già] crollati o demoliti". L'elemento che distingue la ristrutturazione edilizia dalla nuova costruzione è infatti la preesistenza del manufatto e la possibilità di pervenire ad un organismo in tutto o in parte diverso da ciò che già esiste, elementi che sussistono anche in relazione agli edifici crollati o demoliti prima dell'entrata in vigore della norma, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza.

Edilizia e urbanistica – Ristrutturazione edilizia – Demolizione e ricostruzione – Nuova costruzione – Differenze

Gli interventi di ristrutturazione edilizia, sub specie di demolizione e ricostruzione, descritti dal vigente art. 3, lettera d), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, devono iscriversi in un'attività di recupero sul patrimonio edilizio "esistente", il cui limite è segnato dalla preesistenza di un manufatto da ristrutturare o risanare, ossia di un "organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura". (2)

Edilizia e urbanistica – Ristrutturazione edilizia – Demolizione e ricostruzione – Edificio preesistente – Nozione – Presupposti

La ristrutturazione si differenzia dalla nuova costruzione per la possibilità di individuare, in maniera pressoché certa, l'esatta cubatura e sagoma d'ingombro del fabbricato su cui intervenire. (3)

In motivazione, la sezione sottolinea come vi sia nuova costruzione e non ristrutturazione nel caso di ricostruzione di un intero fabbricato, diruto da lungo tempo e del quale residuavano, al momento della presentazione dell'istanza del privato, solo piccole frazioni dei muri, di per sé inidonee a definire l'esatta volumetria della preesistenza, in quanto l'effetto ricostruttivo così perseguito mira non a conservare o, se del caso, a consolidare un

edificio comunque definito nelle sue dimensioni, né alla sua demolizione e fedele ricostruzione, bensì a realizzarne uno del tutto nuovo e diverso.

(1) Difformi: Cons. Stato, sez. V, 8 gennaio 2025, n. 616.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 15 dicembre 2020, n. 8035; 24 ottobre 2020, n. 6455.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 3 aprile 2000, n. 1906.

SULLE MODALITÀ DI ESECUZIONE DELL'ORDINE DI DEMOLIZIONE E SULLA LEGITTIMAZIONE AD INTERVENIRE IN GIUDIZIO DEL DENUNCIANTE

Consiglio di Stato, sezione II, 2 aprile 2025, n. 2814 – Pres. Forlenza, Est. Manzione

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Denunciante – Intervento in causa – Legittimazione – Esclusione

Il mero denunciante di un illecito edilizio non può intervenire ad opponendum nel relativo giudizio avverso l'ordinanza di demolizione proposto dal suo destinatario. (1)

L'interesse ad agire va dimostrato ovvero desunto dagli atti di causa in base ad una disamina effettuata in concreto, dalla quale emerga il pregiudizio che la parte finirebbe per ricavare dalla mancata esecuzione di un atto sanzionatorio. Esso non può essere presunto dalla qualifica di denunciante un abuso edilizio, ancorché la vigilanza del Comune sia stata compulsata a tutela della propria proprietà. In sintesi, ciò che giustifica e legittima l'intervento ad opponendum ovvero l'impugnativa dell'atto sanzionatorio con diverso destinatario, non implica automaticamente l'acquisizione della qualifica di contraddittore necessario in un giudizio proposto da altri. D'altra parte, un indiscriminato ampliamento del novero dei contraddittori necessari dal lato passivo (ferma ovviamente come detto la loro, più estesa, facoltà di intervenire volontariamente nel giudizio ad opponendum ove vi abbiano interesse) rischierebbe di risolversi nel corrispondente restringimento, quantomeno fattuale, della possibilità di agire utilmente in giudizio da parte del destinatario del provvedimento sanzionatorio, e dunque in un'indiretta limitazione del diritto di difesa in giudizio dei propri diritti e interessi, costituzionalmente garantito.

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Esecuzione – Porzione legittima dell'immobile – Salvaguardia – Necessità

Le modalità di esecuzione della demolizione, anche nei casi più gravi, devono essere vagliate, caso per caso, sulla base della sua frazionabilità, ovvero della sua realizzabilità in concreto senza attingere la parte legittima, intesa come la parte del manufatto che si sarebbe potuta realizzare regolarmente. (2)

La disciplina sanzionatoria degli abusi nelle costruzioni, che completa la parte definitoria degli interventi, contempla tre fattispecie ordinate secondo la loro gravità, per le quali è

comunque prevista, almeno in via astratta, l'ingiunzione a demolire l'opera realizzata: l'ipotesi di interventi in assenza di permesso o in totale difformità; l'ipotesi intermedia di variazioni essenziali dal titolo edilizio; l'ipotesi residuale della parziale difformità da esso. Le modalità di esecuzione della demolizione anche nei casi più gravi deve essere vagliata caso per caso sulla base della sua frazionabilità, ovvero della sua realizzabilità in concreto senza attingere la parte legittima, intesa come parte del manufatto che si sarebbe potuto realizzare regolarmente. Ciò appare sicuramente più semplice laddove la difformità totale consegua alla realizzazione di una superfetazione immobiliare, che se sono state alterate radicalmente le connotazioni strutturali e morfologiche dell'unico fabbricato, nel qual caso è evidente che pur in assenza di specificazioni da parte dell'amministrazione la demolizione/ripristino non potrà che essere radicale. In tale direzione depongono, mutatis mutandis, i principi di proporzionalità e conservazione da ultimo richiamati dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato, laddove ha differenziato le ipotesi riconducibili all'avvenuta edificazione di un fabbricato rimasto incompiuto e non ultimabile giusta l'avvenuta decadenza dal titolo edificatorio (Cons. Stato, A.P., 30 luglio 2024, n. 14). Ciò vale a maggior ragione nei casi in cui gli interventi non costituiscono ex se variazioni essenziali, ma vengono comunque equiparati alle stesse per così dire ope legis, come avveniva per le parziali difformità in zone vincolate. Lo spartiacque tra le due tipologie di abusi, e il differente procedimento sanzionatorio attivato, è rappresentato da un lato dalla possibilità di monetizzazione dell'abuso (c.d. "fiscalizzazione") prevista solo in ridetta ipotesi per i casi in cui la demolizione «non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità» (art. 34, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001); dall'altro, dalle conseguenze dell'inottemperanza alla sanzione ripristinatoria, che esclusivamente ove si versi in una situazione di totale difformità o variazione essenziale (oltre che, ovviamente, di radicale mancanza del permesso di costruire) sfocia nell'acquisizione gratuita del bene e dell'area di sedime al patrimonio del Comune. Saranno cioè le Amministrazioni vigilanti ad indicare l'esatto oggetto della demolizione in quanto identificabile con la parte difforme, ancorché radicalmente difforme, salvo le divergenze esecutive siano tali da compenetrare inscindibilmente il realizzato nell'assentito, neutralizzando in toto la portata abilitativa di quest'ultimo.

Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 2021, n. 4279; id., 6 febbraio 2019, n. 891. Sull'art. 32, comma 3, del T.u.ed.: Cons. Stato, sez. VI, 30 giugno 2022, n. 5421; id., 30 ottobre 2020, n. 6651.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 19 febbraio 2020, n. 1260; sez. IV, 21 gennaio 2020, n. 486; sez. V, 23 agosto 2019, n. 5817.

Difformi: Cons. Stato, sez. IV, 21 gennaio 2020, n. 486; sez. V, 23 agosto 2019, n. 5817; sez. VI, 23 maggio 2017, n. 2416.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULL'INAPPLICABILITÀ DEL DECRETO SALVA CASA AI PROVVEDIMENTI ADOTTATI IN PRECEDENZA E SUL MERO SUPERAMENTO DELLA TOLLERANZA COSTRUTTIVA

Consiglio di Stato, sezione IV, 2 aprile 2025, n. 2771 – Pres. ed Est. Sabato

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Tolleranze costruttive – Novella normativa – Applicabilità retroattiva – Esclusione – Effetti

Il c.d. decreto salva casa (d.l. 29 maggio 2024 n. 69 convertito, con modificazioni, dalla l. 24 luglio 2024, n. 105) che ha introdotto nell'art. 34-bis, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, i commi 1-bis), 1-ter), 2-bis), 3-bis) e 3-ter), in riferimento alle tolleranze costruttive ed esecutive, non può trovare applicazione rispetto ai provvedimenti adottati precedentemente alla sua entrata in vigore; rimane peraltro salva la possibilità per il comune di rivedere le proprie decisioni, rivalutando la domanda (di sanatoria) originaria alla luce delle novità introdotte da tale novella normativa. (1)

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Superamento soglia tolleranza – Variazione essenziale – Insufficienza

Il mero superamento della soglia di tolleranza del 2%, applicabile ratione temporis, non risulta sufficiente a configurare una variazione essenziale, dovendo il comune svolgere una verifica in concreto sulle particolarità delle opere abusive, al fine di evidenziare le ragioni per cui l'intervento difforme eseguito abbia comportato una variazione essenziale, meritevole di sanzione ripristinatoria. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 25 ottobre 2024, n. 8542.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 10 maggio 2021, n. 3666; 30 marzo 2017, n. 1481.

REGIONE SICILIANA E ADEGUAMENTO DI EDIFICI A SOPRAVVENUTE NORME DI SICUREZZA E/O IGIENICO-SANITARIE

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione I, 1° aprile 2025, n. 1097 – Pres. Savasta, Est. Commandatore

Edilizia e urbanistica – Adeguamento igienico-sanitario – Regione Siciliana – Autorizzazione – Presupposti

L'art. 20 comma 7 della l.reg. Sicilia 16 aprile 2003, n. 4, secondo cui "I proprietari di edifici regolarmente realizzati adibiti esclusivamente ad attività commerciali o produttive possono regolarizzare, previa richiesta di autorizzazione, le opere eseguite per l'adeguamento degli stessi edifici a sopravvenute norme di sicurezza e/o igienico-sanitarie con il limite del 10 per cento della superficie utile inizialmente assentita e per un massimo di sessanta metri quadri." deve essere intesa in senso dinamico e funzionale poiché la norma, per operare, non presuppone l'immodificabilità delle preesistenze edilizie, limitandosi ad ancorare la possibilità di adeguamento per gli "edifici regolarmente realizzati adibiti esclusivamente ad attività commerciali o produttive". (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

CIL e CILA QUALI STRUMENTI ATTUATIVI DEI PRINCIPI DI COLLABORAZIONE E BUONA FEDE TRA CITTADINO E P.A.: RIFLESSI SULLA MOTIVAZIONE DELL'ORDINANZA DI DEMOLIZIONE

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione I, 31 marzo 2025, n. 1061 – Pres. Savasta, Comandatore

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Ordinanza di demolizione – Presupposti

L'art. 31, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 sottende e presuppone la valutazione di una pluralità di circostanze di fatto e di diritto che la P.A. deve appurare prima di adottare l'ordine di demolizione, tra cui: i) la natura, la consistenza e la tipologia dell'opera così da ricondurla nell'alveo di quelle necessitanti di un titolo edilizio e non già nell'edilizia libera o "comunicata"; ii) l'assenza di evidenti indizi di una sua realizzazione in un'epoca in cui non era necessario munirsi di tale titolo autorizzatorio. (1)

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Ordinanza di demolizione e ripristino – Motivazione – Onere

L'onere motivazionale in ordine alla contestazione dell'abusività delle opere deve considerarsi inversamente proporzionale alla manifesta evidenza dei predetti presupposti dovendosi considerare, di regola, sufficiente la mera descrizione dell'intervento edilizio qualora già chiaramente sussumibile nell'ambito di operatività degli artt. 31 e 33 del d.P.R. n. 380 del 2001, così come chiarito dall'Adunanza plenaria n. 7 del 2017, ove si collega la doverosità e la vincolatività dell'ordine di demolizione all'accertamento della realizzazione di un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo. (2)

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Comunicazione di inizio lavori asseverata – Comunicazione di inizio lavori – Ordine di demolizione – Motivazione – Presupposti

A fronte di interventi edilizi astrattamente riconducibili agli artt. 6 e 6-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 (siano essi quindi sussumibili nell'ambito dell'edilizia libera o dell'edilizia libera oggetto di comunicazione), l'onere di motivazione dell'ordinanza di demolizione deve ritenersi esteso anche ai profili di fatto e di diritto in grado (anche alla luce della discrezionalità ermeneutica che la P.A. conserva nell'ambito dell'attività di vigilanza ex art. 27 del d.P.R. n. 380 del 2001) di escluderne la riconducibilità a tale categoria e la sicura ascrivibilità ad una diversa, giacché l'illegittimo avvio dell'attività edilizia soggetta a mera comunicazione implica esclusivamente l'applicazione una sanzione pecuniaria "secca". (3)

Edilizia e urbanistica – Comunicazione di inizio lavori asseverata – Comunicazione di inizio lavori – Funzione – Strumento di attuazione dei principi di collaborazione e buona fede tra cittadino e P.A. – Ordinanza di demolizione – Conseguenze

La presentazione della CIL o della CILA da parte del privato attenua la regola giurisprudenziale che

esclude la rilevanza partecipativa del privato ai fini dell'adozione di un'ordinanza di demolizione, onerando la p.a. di una specifica motivazione in ordine all'abusività delle opere contestate. (4)

In motivazione, la sezione, ha rilevato come la presentazione della CIL o della CILA da parte del privato – consentendo alla p.a. di “conoscere” l'intervento edilizio allo scopo di attivare la vigilanza per escluderne la riconducibilità alle diverse categorie escluse a priori o necessitanti un diverso titolo edilizio – esclude la clandestinità intervento edilizio ritenuto abusivo e costituisce uno strumento di “dialogo” volto ad inverare i principi di collaborazione e buona fede tra cittadino e p.a. richiamati, con valenza ricognitiva, dall'art. 1, comma 2-bis della l. n. 241/1990, come novellato dall'art. 12, comma 1, lett. 0a), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modif., dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 («Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali»), cosicché non solo è attenuata la regola giurisprudenziale che esclude la rilevanza partecipativa del privato ai fini dell'adozione di un'ordinanza di demolizione nei suoi confronti, ma emerge la necessità di una specifica motivazione in ordine all'abusività delle opere contestate, poiché solo nei casi di immobile indiscutibilmente abusivo e giammai assistito da alcun titolo (in cui l'utilizzo della forma avverbiale rafforzata “giammai” presuppone la totale clandestinità e l'autoevidente abusività dell'intervento edilizio realizzato) opera il regime procedimentale e di oneri motivazionali semplificati delineati dall'Adunanza plenaria n. 9 del 2017, non potendosi, invece, trasporre tali conclusioni, per le diverse ipotesi in cui la realizzazione dell'opera sia stata regolarmente comunicata alla P.A. così instaurandosi un contatto amministrativo che, in forza dei principi di reciproca collaborazione e buona fede, impone specifici obblighi di protezione nei sensi sopraindicati.

(1) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, 29 gennaio 2024, n. 377.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: parzialmente Cons. Stato, sez. II, 24 aprile 2023, n. 4110.

(4) Difformi: Cons. Stato, sez. II, 22 aprile 2024, n. 3645.

DIFFERENZA TRA TETTOIA E PERGOLATO

Consiglio di Stato, sezione VI, 28 marzo 2025, n. 2603 – Pres. De Felice, Est. Gallone

Edilizia e urbanistica – Permesso di costruire – Pergolato – Tettoia – Differenze

Il pergolato, come struttura aperta su tre lati e nella parte superiore, non richiede alcun titolo edilizio. Di contro, quando lo stesso sia coperto superiormente, anche in parte, con una struttura non facilmente amovibile, diventa una tettoia, ed è soggetto alla disciplina relativa e dunque al rilascio del titolo edilizio. (Nella fattispecie in esame, la sezione assume che la realizzazione di una tettoia, attraverso il posizionamento sulla struttura di una copertura fissa di pannellature in legno, in ragione delle proprie caratteristiche intrinseche, delle modalità di costruzione nonché dell'impatto derivante

dalla permanenza, comporta una trasformazione del territorio tale per cui non può essere legittimata attraverso il ricorso alla SCIA ma necessita del previo rilascio del permesso di costruire). (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 22 settembre 2023, n. 8475; sez. IV, 22 agosto 2018, n. 5008.

MANUFATTI DIVERSI DAGLI EDIFICI A SERVIZIO DELL'ATTIVITÀ SPORTIVA ED INTERVENTI DI NUOVA COSTRUZIONE

T.a.r. per la Liguria, sezione II, 25 marzo 2025, n. 331 – Pres. Morbelli, Est. Vitali

Edilizia e urbanistica – Piano regolatore – Manufatti diversi dagli edifici – Attività sportiva – Nuova costruzione – Sussistenza

I manufatti e le attrezzature funzionali all'attività sportiva - ivi compresi i blocchi ad uso servizi, gli spogliatoi e le tribune serventi ad un capo di padel - sono da considerarsi nuova costruzione ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. e) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, non essendo sufficiente, per escluderli da tale categoria, la circostanza che, secondo le previsioni del PUC, non concorrano alla formazione di superficie agibile. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

INADEMPIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE ALLA CONVENZIONE URBANISTICA: VOCI DEL RISARCIMENTO E CRITERI

Consiglio di Stato, sezione IV, 10 marzo 2025, n. 1962 – Pres. Neri, Est. Monteferrante

Edilizia e urbanistica – Convenzioni urbanistiche – Atto amministrativo – Accordi sostitutivi – Principi civilistici in materia di inadempimento delle obbligazioni – Applicabilità – Azione risarcitoria – Creditore – Debitore – Onere della prova – Riparto

La convenzione stipulata tra privato ed amministrazione volta a disciplinare le modalità di realizzazione di opere di urbanizzazione deve assimilarsi a un accordo sostitutivo del provvedimento amministrativo ex articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 al quale si applicano, ove non diversamente previsto, i principi civilistici in materia di inadempimento delle obbligazioni. Pertanto, il creditore che agisca per la risoluzione contrattuale, per il risarcimento del danno, ovvero per l'adempimento, deve soltanto provare la fonte (negoziale o legale) del suo diritto e il relativo termine di scadenza, limitandosi alla mera allegazione della circostanza dell'inadempimento della controparte, mentre il debitore convenuto è gravato dell'onere della dimostrazione del fatto estintivo dell'altrui pretesa, costituito dall'avvenuto adempimento, o dall'eccezione d'inadempimento del creditore ex art. 1460 del codice civile. (1)

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Danno emergente – Quantificazione – Spese – Edilizia e urbanistica – Convenzione urbanistica – Inadempimento

Il risarcimento dei danni conseguenti all'inadempimento degli obblighi assunti da

un'amministrazione con convenzione urbanistica (nella specie, per mancata esecuzione di opere di urbanizzazione alle quali era subordinata la vendita di un suolo edificabile con destinazione commerciale) va commisurato, quanto al danno emergente, alle spese documentate direttamente imputabili, anche pro quota, alla attuazione della convenzione, a meno che non si tratti di spese che, per la loro natura indivisibile, il privato avrebbe comunque dovuto sostenere e che pertanto non risultano sine causa, nell'anno o nel quantum, in conseguenza del venir meno in parte qua della convenzione urbanistica. (2)

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Danno emergente – Quantificazione – Spese – Tassazione – Esclusione – Edilizia e urbanistica – Convenzione urbanistica – Inadempimento

Il risarcimento dei danni conseguenti all'inadempimento degli obblighi assunti da un'amministrazione con convenzione urbanistica (nella specie, per mancata esecuzione di opere di urbanizzazione alle quali era subordinata la vendita di un suolo edificabile con destinazione commerciale) non può ricomprendere, quanto al danno emergente, le spese relative al regime di tassazione dell'immobile rimasto invenduto in quanto indice di capacità contributiva, cui si correlano peraltro anche vantaggi in termini di solvibilità, ampiezza della garanzia patrimoniale e possibilità di ottenere finanziamenti. Difatti, non si tratta di un pregiudizio patrimoniale suscettibile di ristoro ma dell'insieme di diritti e di obblighi legali connessi in via ordinaria alla titolarità del bene. (3)

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Lucro cessante – Perdita di chance – Criteri di quantificazione del danno – Edilizia e urbanistica – Convenzioni urbanistiche

Il risarcimento dei danni conseguenti all'inadempimento degli obblighi assunti da un'amministrazione con convenzione urbanistica (nella specie, per mancata esecuzione di opere di urbanizzazione alle quali era subordinata la vendita di un suolo edificabile con destinazione commerciale) va commisurato, quanto al lucro cessante per perdita di chance, all'utile presuntivamente ritraibile dall'operazione (nella specie stimato nel 10% del prezzo di compravendita) sul quale poi va calcolata la percentuale corrispondente alla concreta possibilità di conseguimento della utilità finale attesa (nella specie, rappresentata dalla vendita del bene e stimata nel 30% dell'utile teorico) che deve tener conto di specifiche circostanze (nella specie, presenza di una o più proposte di acquisto, eventuali condizioni disincentivanti all'acquisto, assoggettamento della convenzione edilizia al potere di recesso dell'amministrazione, scelta processuale dell'operatore di chiedere la risoluzione della convenzione senza ricercare ulteriori chance di vendita). (4)

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Lucro cessante – Perdita di chance – Teoria ontologica – Liquidazione in via equitativa

In materia di risarcimento del lucro cessante, va accolta la tesi ontologica del danno da perdita di chance, qualificando la chance alla stregua di una posta attiva del patrimonio del danneggiato assistita da una consistenza probabilistica adeguata circa il conseguimento dell'utilità finale attesa e, in ordine

alla quantificazione, può farsi applicazione del criterio del principio della liquidazione in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 del codice civile. (5)

(1) Conformi: T.a.r. per il Piemonte, sez. II, 4 gennaio 2023, n. 13; 17 gennaio 2022, n. 41; T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. IV, 14 novembre 2022, n. 2923.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: in parte: Cons. Stato, Ad. plen., n. 23 aprile 2021 n. 7 (in Foro it., 2021, VII, 394) secondo cui la chance rappresenta una posizione giuridica autonomamente tutelabile, morfologicamente intesa come evento di danno rappresentato dalla perdita della possibilità di un risultato più favorevole, purché ne sia provata una consistenza probabilistica adeguata e nella quale può essere ricondotta la pretesa risarcitoria.

(5) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2021, n. 6268.

Difformi: Cons. Stato, sez. V, 11 aprile 2022, n. 2709; C.g.a., sez. giur., 15 ottobre 2020, n. 914; T.a.r. per la Toscana, sez. III, 27 luglio 2020 n. 981; Cons. Stato, sez. V, 11 luglio 2018, n. 4225; sez. III, 27 novembre 2017, n. 5559 (che aderiscono alla teoria eziologica della chance secondo cui il risarcimento di tale voce è condizionato dalla prova di un rilevante grado di probabilità di conseguire il bene della vita negato dall'amministrazione per effetto di atti illegittimi).

LOTTIZZAZIONE ABUSIVA A SCOPO EDIFICATORIO IN AREE GIÀ URBANIZZATE

T.a.r. per la Sicilia, sezione V, 10 marzo 2025, n. 536 – Pres. Tenca, Est. Salone

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Lottizzazione abusiva – Area già urbanizzata – Configurabilità

È configurabile la lottizzazione abusiva anche quando l'intervento edilizio si collochi all'interno di un'area già urbanisticamente compromessa dall'abusivismo storico preesistente che l'ulteriore non autorizzata attività lottizzatoria per cui è causa va incrementare. (1)

Sottolinea la sezione che ai fini della configurabilità della lottizzazione abusiva, ai sensi dell'art. 30 d.P.R. n. 380/2001, non è necessario che il comparto di trasformazione ricada in un'area non sufficientemente urbanizzata in quanto, se è vero che normalmente le lottizzazioni abusive si realizzano nel contesto di aree non urbanizzate o non sufficientemente urbanizzate, non di meno siffatta condizione non può ritenersi imprescindibile ai fini della configurabilità della fattispecie legale. Infatti, conformemente alla ratio dell'istituto, l'illecito della lottizzazione abusiva si consuma necessariamente in ipotesi di qualsiasi tipo di edificazione idonea in concreto a stravolgere l'assetto del territorio preesistente e a realizzare un nuovo insediamento abitativo, tale da essere idonea

a determinare un concreto ostacolo alla futura attività di programmazione del territorio da parte dell'amministrazione.

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Lottizzazione abusiva – Area già urbanizzata – Destinazione a verde agricolo – Configurabilità

L'eventuale destinazione a verde agricolo dell'area interessata dalla lottizzazione abusiva non osta alla configurabilità della fattispecie in questione, atteso che la suddetta destinazione non implica necessariamente il soddisfacimento in modo diretto ed immediato di interessi agricoli, ben potendo giustificarsi con le esigenze dell'ordinato governo del territorio, quale la necessità di impedire un ulteriore aggravio delle aree interessate dallo sviluppo di nuovi edifici. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 22 giugno 2022, n. 5124.

(2) Conformi: T.a.r. per la Lombardia, sez. II, 15 novembre 2023, n. 2659.

IN TEMA DI ONERE DELLA PROVA IN ORDINE AL TEMPO DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE EDILIZIE E SUL RICHIAMO ALLE NORME DEL TESTO UNICO DELL'EDILIZIA

Consiglio di Stato, sezione VI, 7 marzo 2025, n. 1924 – Pres. De Felice, Est. La Greca

Edilizia e urbanistica – Condonò – Epoca di realizzazione delle opere – Onere prova – Riparto – Temperamenti

Grava sul privato interessato l'onere della prova dell'ultimazione entro una certa data di un'opera edilizia realizzata sine titulo, allo scopo di dimostrare che essa rientra fra quelle per le quali si può ottenere una sanatoria speciale, ovvero fra quelle realizzate legittimamente, in quanto ratione temporis non era richiesto un titolo; va, tuttavia, ammesso un temperamento secondo ragionevolezza nel caso in cui, il privato, da un lato, porti a sostegno della propria tesi sulla realizzazione dell'intervento prima di una certa data elementi rilevanti (aerofotogrammetrie, dichiarazioni sostitutive di edificazione o altre certificazioni attestanti fatti che costituiscono circostanze importanti) e, dall'altro, il comune non analizzi debitamente tali dati e adduca elementi incerti in ordine alla presumibile data della realizzazione del manufatto privo di titolo edilizio. (1)

Edilizia e urbanistica – Testo unico – Entrata in vigore – Norme previgenti – Corrispondenza – Sussistenza

Ai sensi dell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, la natura e qualificazione dei testi unici misti - qual è il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - soddisfa, tra gli altri criteri e principi direttivi, i) la puntuale individuazione del testo vigente delle disposizioni, ii) l'esplicita indicazione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni, iii) il coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo. Pertanto la formale vigenza del d.P.R., n. 380 del 2001, non è ostativa al suo

richiamo in relazione a condotte poste in essere in data precedente alla sua entrata in vigore, le quali risultavano parimenti realizzabili e sanzionabili, nell'ipotesi in cui ostassero all'edificazione, secondo le analoghe – e omologhe – norme recate dalle disposizioni previgenti, prime fra tutte quelle sancite nella legge 28 febbraio 1985, n. 47. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 2 gennaio 2024, n. 24; C.g.a., sez. giur., 18 settembre 2023, n. 605; C.g.a., sez. giur., 13 marzo 2023, n. 219.

(2) Conformi: Cons. Stato, Ad. gen., parere 29 marzo 2001.

SUL VIZIO DI ISTRUTTORIA IN MERITO ALLA DESTINAZIONE URBANISTICA, SULLA LIBERTÀ DI CULTO E SULLA VALENZA DEI CERTIFICATI DI DESTINAZIONE URBANISTICA

Consiglio di Stato, sezione VII, 27 febbraio 2025, n. 1710 – Pres. ed Est. Nocelli

Edilizia e urbanistica – Zonizzazione – Destinazione urbanistica – Luogo di culto – Libertà di culto – Divieto di aggravamento procedimentale – Violazione

A fronte di una domanda di un'associazione di promozione sociale volta all'individuazione e concessione da parte del comune di uno spazio da adibire in modo permanente e duraturo a luogo di culto religioso per la comunità musulmana, deve intendersi affetto da deficit istruttorio e motivazionale il provvedimento di diniego fondato sul rilievo dell'assenza di un'area destinabile a culto, secondo la pianificazione urbanistica, laddove, al contrario, detta area non solo risulti esistente, ma il comune richieda contraddittoriamente adempimenti che ne presuppongono l'esistenza, evidenziando inoltre che, quando pure detta area fosse disponibile, sarebbe necessaria seguire una procedura ad evidenza pubblica. In siffatto modo il comune frappone un illegittimo e insormontabile ostacolo all'esercizio della libertà di culto da parte dell'associazione richiedente con un diniego che, nella sua perentorietà immotivata, blocca qualsiasi prospettiva e iniziativa. (1)

Secondo Corte cost., 5 dicembre 2019, n. 254, della libertà di religione, costituente diritto inviolabile, il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale, per cui l'esercizio pubblico e comunitario del culto va tutelato, e va assicurato ugualmente a tutte le confessioni religiose, a prescindere dall'avvenuta stipulazione o meno dell'intesa con lo Stato e dalla loro condizione di minoranza. La libertà di culto si traduce anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare (Corte cost. n. 67 del 2017) e comporta perciò più precisamente un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche cui spetta di regolare e gestire l'uso del territorio (essenzialmente le regioni e i comuni): in positivo – in applicazione del principio di laicità – esso implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose; in negativo, impone che non si frappongano ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto nei luoghi privati e che non si discriminino le confessioni nell'accesso agli spazi pubblici (Corte cost. n. 63 del 2016, n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993). Con la sentenza in esame il Consiglio di Stato, nel riformare la sentenza di prime cure (T.ar. per la Lombardia, sez. I, 28 maggio 2024, n. 1619) ha prescritto in via conformativa che il Comune dovesse prendere in considerazione

l'area in esame, chiarendo se essa sia effettivamente destinabile al culto, e solo dopo avere individuato l'esistenza di detta area o di altra in ipotesi destinabile a culto, secondo la strumentazione urbanistica vigente, dovesse richiedere all'associazione interessata il puntuale adempimento delle condizioni necessarie, al fine di verificare la concreta fattibilità della proposta progettuale, valutando, dipoi, la necessità di procedere ad una indagine di mercato o, in ogni caso, ad una procedura selettiva per l'assegnazione di detta (o altra) area in concessione nel rispetto del principio di concorrenza e di parità tra le confessioni religiose interessate al godimento dell'area.

Edilizia e urbanistica – Certificato di destinazione urbanistica – Natura – Autonomia impugnabilità – Esclusione

Deve essere esclusa l'autonomia impugnabilità del certificato di destinazione urbanistica, avente natura ed effetti meramente dichiarativi e non costitutivi di posizioni giuridiche, le quali discendono invece da altri provvedimenti, che hanno a loro volta determinato la situazione giuridica acclarata dal certificato stesso. Il certificato di destinazione urbanistica, in quanto privo di efficacia provvedimento, non ha alcuna concreta lesività, il che rende impossibile la sua autonoma impugnazione, mentre gli eventuali errori contenuti in esso potranno essere corretti dalla stessa amministrazione, su istanza del privato, oppure quest'ultimo potrà impugnare davanti al giudice amministrativo gli eventuali successivi provvedimenti concretamente lesivi, adottati in base all'erroneo certificato di destinazione urbanistica. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 04 febbraio 2014, n. 505.

OMISSIONE DICHIARATIVA DEL PRIVATO IN ORDINE AI VINCOLI PAESAGGISTICI E PERIMETRAZIONE DELL'INDUZIONE IN ERRORE DELLA P.A.

Consiglio di Stato, sezione VI, 26 febbraio 2025, n. 1702 – Pres. De Felice, Est. la Greca

Edilizia e urbanistica – Permesso di costruire – Falsa rappresentazione – Errore conosciuto o conoscibile dalla P.A. – Autotutela – Esclusione

Non costituisce falsa rappresentazione ai sensi dell'art. 21-nonies, comma 2-bis, della l. 7 agosto 1990, n. 241, legittimante il superamento del termine massimo per l'annullamento in autotutela previsto dal comma 1 del citato art. 21-nonies l. n. 241 del 1990, la mancata dichiarazione resa dalla parte privata in seno all'istanza di permesso di costruire in ordine all'assenza di un vincolo di inedificabilità assoluta, giacché riguardante aspetti conosciuti o facilmente conoscibili dal comune poiché costituenti un elemento essenziale dell'istruttoria che l'attività della fase endoprocedimentale avrebbe dovuto agevolmente rilevare. (1)

Edilizia e urbanistica – Permesso di costruire – Autorizzazione paesaggistica – Carenza – Autotutela – Termine di legge – Superamento – Esclusione – Inefficacia – Sussistenza

Allorché non più annullabile per decorso del termine di cui all'art. 21-nonies, comma 1, l. 7 agosto 1990, n. 241, il permesso di costruire rilasciato senza la previa autorizzazione paesaggistica è comunque inefficace. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 23 luglio 2024, n. 6636; sez. II, 14 dicembre 2020, n. 8004.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. I, 18 settembre 2024, n. 1224; sez. VI, 28 dicembre 2021, n. 8641.

**SULLA NATURA E L'IMPUGNABILITÀ DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI ADOTTATI IN
RELAZIONE ALLA CILA E SULL'APPLICABILITÀ DEL SOCCORSO ISTRUTTORIO**
Consiglio di Stato, sezione II, 25 febbraio 2025, n. 1651 – Pres. Taormina, Est. Boscarino

**Edilizia e urbanistica – Comunicazione d'inizio lavori asseverata – Segnalazione
certificata d'inizio attività – Assimilabilità – Declaratoria d'inefficacia – Natura
provvedimentale – Impugnabilità**

In relazione ai provvedimenti, variamente adottati dagli enti locali sotto la qualificazione di declaratorie di irricevibilità/inefficacia ovvero archiviazione o simili della comunicazione inizio lavori asseverata-cila (che con il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, è divenuta il titolo general-residuale, necessario per tutti gli interventi edilizi per i quali le norme del testo unico non impongano la scia o il permesso di costruire ovvero che non rientrino nell'attività edilizia libera), trovano applicazione, in analogia a quanto previsto relativamente alla scia i limiti di tempo e di motivazione declinati nell'art. 19, commi 3, 4, 6-bis e 6-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, in combinato disposto con il richiamo alle "condizioni" di cui all'art. 21-nonies della medesima normativa; conseguentemente tali atti, seppure non espressivi di poteri tipizzati, non sussistendo alcuna previsione normativa che li disciplini, in quanto dotati del carattere di lesività, sono impugnabili innanzi al giudice amministrativo. (1)

**Edilizia e urbanistica – Comunicazione d'inizio lavori asseverata – Carenza
documentale – Soccorso istruttorio – Applicabilità**

Carenze prettamente documentali negli elaborati a corredo della comunicazione d'inizio lavori asseverata (cila) possono essere ovviate attraverso l'attivazione del generale dovere di soccorso istruttorio, contemplato dall'art. 6 della l. 7 agosto 1990 n. 241, istituto generale del procedimento amministrativo che ha la sua massima applicazione al di fuori dei procedimenti di tipo comparativo; pertanto, laddove non emerga alcuna esigenza di par condicio o necessità di accelerazione della procedura, il soccorso istruttorio può essere utilizzato come parametro di legittimità dell'azione amministrativa, dovendo tra l'altro l'autorità amministrativa assumere nei confronti del privato una condotta ispirata a buona fede e collaborazione, onde pervenire alla soddisfazione della comune esigenza alla compiuta definizione del procedimento amministrativo, nel rispetto dell'affidamento dei soggetti coinvolti dall'esercizio del potere. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 24 aprile 2023, n. 4110.

Difformi: Cons. Stato, sez. VII, 28 aprile 2023, n. 4327, sez. II, 13 ottobre 2022, n. 8759.

(2) Conformi: quanto all'applicabilità generalizzata del soccorso istruttorio nelle procedure non comparative: Cons. Stato, sez. II, 19 settembre 2024, n. 7656 e 13 agosto 2024, n. 7121; sez. VII, 30 agosto 2023, n. 8083.

INAMMISSIBILITÀ DELLA SANATORIA CONDIZIONATA MEDIANTE ACCORDO EX ART. 11 DELLA L. N. 241 DEL 1990 E NOZIONE "STATICA" DELL'ACCERTAMENTO DELLA DOPPIA CONFORMITÀ
Consiglio di Stato, sezione II, 25 febbraio 2025, n. 1648 – Pres. Forlenza, Est. Manzione

Edilizia e urbanistica – Accertamento di conformità – Atto amministrativo – Accordi integrativi, sostitutivi, alternativi – Inammissibilità

In ossequio alla giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. 29 maggio 2013, n. 101), l'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 non ammette ipotesi di "sanatoria" condizionata alla effettuazione di altri interventi (ad esempio di demolizione). Ciò vale a maggior ragione ove si pretenda di far confluire gli impegni del privato in un accordo ai sensi dell'art. 11 della l. 7 agosto 1990, n. 241, che comunque implica una "negoziiazione" rimessa alla scelta discrezionale della p.a., estranea alla natura del provvedimento. (1)

L'art. 11 della l. n. 241 del 1990, è relativo ad un modulo decisionale consensuale comunque soggetto al vincolo funzionale dell'interesse pubblico a "sottrarre" ambiti più o meno ampi alla decisione autoritativa. Esso non può essere identificato con il risparmio del futuro e ipotetico dispendio di tempo e risorse per l'eventuale demolizione in danno, ovvero per istruire ex novo la pratica edilizia eventualmente (ri)presentata. L'ordinamento non ammette infatti casi atipici di sanatoria, in quanto diversamente dal condono essa «è stata deliberatamente circoscritta dal legislatore ai soli abusi "formali", ossia dovuti alla carenza del titolo abilitativo, rendendo così palese la ratio ispiratrice della previsione della sanatoria in esame, 'anche di natura preventiva e deterrente', finalizzata a frenare l'abusivismo edilizio, in modo da escludere letture 'sostanzialiste' della norma che consentano la possibilità di regolarizzare opere in contrasto con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della loro realizzazione, ma con essa conformi solo al momento della presentazione dell'istanza per l'accertamento di conformità» (Corte cost., n. 101 del 2013). Ed è evidente che la necessità di "negoziare" l'adeguamento ovvero la sua realizzazione, altro non è che uno strumento per legittimare una sanatoria condizionata, ovvero per far rivivere la c.d. "sanatoria giurisprudenziale", istituto di creazione pretoria da tempo abbandonato dalla giurisprudenza. Sul parziale superamento di tale regola "in caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 34 ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37" si v. art. 36-

bis, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. h) del d.l. n. 69 del 29 maggio 2024, n. 69, convertito con modificazioni dalla l. 14 luglio 2024, n. 105.

Edilizia e urbanistica – Accertamento di conformità – Requisito della “doppia conformità – Sussistenza rebus sic stantibus – Atti attuativi o verifiche ulteriori da parte dell’amministrazione – Esclusione

Il concetto di “doppia conformità” richiesto ai fini della concessione della sanatoria ordinaria presuppone una verifica di rispondenza al regime urbanistico vigente sia all’atto dell’effettuazione dei lavori che della presentazione dell’istanza in senso “statico”. L’astratta assentibilità dell’opera previa attivazione di uno specifico procedimento (nel caso di specie, presupponente l’intervento del Consiglio comunale) non equivale a concreta rispondenza della stessa al regime edificatorio vigente in una determinata zona. (2)

L’ipotetica ammissibilità di un intervento, ove realizzato ex novo, in ragione dell’esistenza di apposita norma regolatoria che lo consente, a condizioni date, non equivale a conformità dello stesso al regime urbanistico vigente, che non può essere desunto dal successivo esito di ulteriori valutazioni. La nozione di “doppia conformità” richiesta dall’art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, è infatti, per così dire, a valenza staticoricognitiva, nel senso che presuppone una mera verifica formale da parte degli uffici, in quanto solo formale e non sostanziale è la natura dell’illecito di riferimento. Diversamente opinando, esso si tradurrebbe in una sorta di condono, anziché di sanatoria ordinaria, consentendo cioè l’avallo postumo di interventi che sostanzialmente, non solo formalmente, sono in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti.

(2) Conformi: Con riferimento alla prima parte della massima: Cons. Stato, sez. VI, 12 ottobre 2022, n. 8713; sez. VI, 9 settembre 2019, n. 6107.

PROCEDIMENTI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA E NON OPERATIVITÀ DEL TERMINE PROCEDIMENTALE

Consiglio di Stato, sezione IV, 24 febbraio 2025, n. 1563 – Pres. Lopilato, Est. Lamberti

Edilizia e urbanistica – Piano regolatore – Pianificazione – Discrezionalità – Procedimento – Termine – Esclusione

Non trova applicazione il termine di cui all’art. 2, comma 2, legge n. 241 del 1990, in presenza di un procedimento amministrativo di approvazione di un programma di interventi in variante al PRG, connotato da intrinseca complessità, da discrezionalità particolarmente ampia e, conseguentemente, da scansioni temporali di istruttoria, approfondimento e deliberazione necessariamente diverse e più ampie rispetto a quelle proprie di una domanda dal contenuto semplice. La non applicabilità della norma de qua non esclude: i) il carattere comunque doveroso dell’azione amministrativa, che deve essere portata a conclusione; ii) il necessario rispetto (verificabile in sede giurisdizionale sub specie di vizio di violazione di legge) dei principi di efficacia e non aggravamento, che si traduce nell’effettiva

funzionalizzazione degli adempimenti procedurali all'utile conseguimento del risultato finale; iii) l'inconfigurabilità di una sorta di licenza per l'amministrazione, comunque soggetta al dovere di correttezza, lealtà e rispetto dell'affidamento del privato, la cui violazione genera un obbligo risarcitorio. (1)

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Procedimento – Termine – Indennizzo – Risarcimento – Duplicazione – Esclusione

L'art. 2-bis, comma 1, legge n. 241 del 1990, allorché parla di "danno ingiusto" ("cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento"), rimanda alla lesione della situazione giuridica rilevante e al bene della vita sotteso ad essa. (Nella fattispecie in esame, la sezione assume che non compete all'appellante alcuna somma ai sensi dell'art. 2-bis, comma 1, l. n. 241 del 1990, atteso che la relativa richiesta costituisce una duplicazione della domanda risarcitoria già formulata in ricorso ed evoca profili di danno che, nella specie, per quanto attiene ai profili patrimoniali, sono già pienamente coperti dalla domanda risarcitoria avanzata in giudizio e, per quanto concerne quelli non patrimoniali, sono del tutto sforniti di prova e di allegazione). (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

OBBLIGO DI RICLASSIFICAZIONE DI AREA BIANCA IN PRESENZA DI MANUFATTI ABUSIVI NON DEMOLITI DALL'ISTANTE

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione V, 20 febbraio 2025, n. 671 – Pres. Barone, Est. Sidoti

Edilizia e urbanistica – Vincoli conformativi ed espropriativi – Ordine di demolizione – Area bianca – Riclassificazione – Manufatti abusivi – Non demoliti – Motivazione

È illegittimo il provvedimento con cui il comune rigetta l'istanza di riclassificazione dell'area bianca per la presenza di manufatti abusivi non demoliti dall'istante ed acquisiti al patrimonio dell'ente, allorquando tale presenza appaia irrilevante rispetto all'estensione dell'intera area di proprietà della ricorrente di cui si chiede la riclassificazione e sia scollegata rispetto all'esigenza di imprimere doverosamente una disciplina urbanistica all'area in questione. (Nella fattispecie in esame, il provvedimento impugnato non chiarisce le ragioni per cui la mancata demolizione dei manufatti nell'area in questione, di 99 mq, non consenta di riclassificare l'intera area de qua, risultando la motivazione inficiata dall'incertezza della saturazione urbanistica generica, oltre che priva di evidenza logica, avuto riguardo alle indicate estensioni). (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. V, 2 febbraio 2024, n. 421; sez. I, 22 dicembre 2022, n. 3373; sez. II, 19 settembre 2022, n. 2498; sez. III, 24 maggio 2021, n. 1654.

**Edilizia e urbanistica – Segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria – Silenzio
assenso – Esclusione – Silenzio-inadempimento – Obbligo di provvedere – Limiti**

Sussiste, in linea generale, un obbligo dell'amministrazione di pronunciarsi sull'istanza di SCIA in sanatoria ex art. 37 del d.P.R. n. 380 del 2001 con la correlativa legittimazione del privato ad agire in giudizio a fronte del silenzio serbato dall'amministrazione ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a. non potendosi predicare l'avvenuta formazione del silenzio-assenso sull'istanza presentata, poiché l'art. 37 d.P.R. n. 380/2001 (nel testo applicabile ratione temporis), a differenza dell'art. 36 che lo precede (relativo al silenzio-rigetto sull'istanza di permesso di costruire in sanatoria), non assegna al silenzio serbato dall'amministrazione alcun valore provvedimentale. (1)

Per completezza si rileva che nella relazione illustrativa del testo unico edilizia delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (*in Riv. giur. edilizia*, 2001, 332) con riferimento all'art. 37 del d.P.R. n. 380 del 2001 (nella versione in esame) si evidenzia che l'articolo "riproduce, al comma 1, il primo periodo, comma 13, dell'art. 4, del d.l. 5 ottobre 1993 n. 398, convertito con modificazione dalla legge 4 dicembre 1993 n. 493. I commi 2 e 3 estendono il sistema sanzionatorio previsto per le autorizzazioni edilizie dall'art. 10, commi 3 e 4, della legge n. 47 del 1985 (che nell'ipotesi di immobili tutelati consente una tutela ripristinatoria) agli interventi realizzati in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività. Il comma 4 introduce un procedimento di sanatoria anche per gli interventi sottoposti a denuncia di inizio attività, subordinato alla c.d. doppia conformità. Il comma 5 riproduce il secondo periodo, del comma 13, dell'art. 4, del d.l. 5 ottobre 1993 n. 398, citato. Il comma 6 riproduce il terzo periodo, del comma 13, dell'art. 4, del d.l. 5 ottobre 1993 n. 398, citato. Si è provveduto a chiarire che, nel caso sia stato realizzato un intervento edilizio, dietro presentazione di denuncia di inizio attività, in assenza dei presupposti per il ricorso a DIA, l'intervento va considerato quale abuso edilizio, in quanto realizzato in assenza di permesso di costruire, e dunque sottoponibile alle sanzioni penali e ripristinatorie previste per i casi di attività edificatoria in assenza di permesso di costruire."

**Edilizia e urbanistica – Segnalazione certificata di inizio attività in
sanatoria – Reiterazione – Abuso – Obbligo di provvedere – Esclusione – Azione avverso
il silenzio – Scopo emulativo – Inammissibilità**

La strumentalizzazione dell'istituto di cui all'art. 37 del d.P.R. n. 380 del 2001 (nella formulazione antecedente al d.l. n. 69/2024 convertito con modificazioni dalla l. n. 105 del 2024), utilizzato scientemente e sistematicamente per uno scopo concreto diverso e antitetico rispetto alla finalità a cui è per legge deputato (id est la sanatoria in via eccezionale di abusi formali minori e non quella di sottrarre l'intervento al rilascio del titolo edilizio ex ante e all'accertamento di compatibilità urbanistica ex post), ha immediate ricadute sul piano procedimentale e processuale con riguardo: i) all'insussistenza di un obbligo dell'amministrazione di provvedere poiché l'utilizzo reiterato

dell'istituto in esame ne determina un ingiustificato sviamento dal fine tipico ed integra una fattispecie di abuso del diritto, nonché di violazione degli obblighi di collaborazione e buona fede; ii) alla conseguente inconfigurabilità, in capo alla ditta ricorrente, di una situazione soggettiva suscettibile di tutela nelle forme del rito del silenzio ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a., per la natura illegittima, emulativa ed elusiva dell'interesse rivendicato. (2)

Edilizia e urbanistica – Segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria – Silenzio assenso – Nuova disciplina – Tempus regit actum – Sussistenza – applicazione retroattiva – Esclusione

Deve escludersi – in ragione del principio tempus regit actum – l'applicabilità dello ius superveniens costituito dall'art. 36-bis d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, introdotto dal d.l. n. 69/2024 (convertito con modificazioni dalla l. n. 105 del 2024), entrato in vigore il 30 maggio 2024, alle SCIA in sanatoria presentate in precedenza, giacché non si rinviene nel testo del d.l. n. 69/2024 (né la ditta ricorrente ha indicato) alcuna disposizione transitoria intesa a consentire l'applicazione in via retroattiva della nuova disciplina alle istanze presentate prima della sua entrata in vigore, sicché, in difetto di un'espressa statuizione di retroattività, non può che trovare applicazione la regola generale sancita dall'art. 11 disp. prel. c.c.. (3)

In motivazione è stato evidenziato che in senso contrario all'invocata retroattività depone, quale logico corollario del principio *tempus regit actum*, il disposto dell'art. 3, comma 4, d.l. n. 69/2024 il quale esclude che la sanatoria presentata ai sensi dell'art. 36-bis d.P.R. 380/2001 fondi un diritto del privato alla ripetizione delle somme già versate a titolo di oblazione o di pagamento di sanzioni irrogate sulla base della normativa vigente alla data di entrata in vigore del decreto.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, n. 4191 del 2024; n. 8806 del 2023; 1708 del 2023. Difformi: nel senso che il silenzio serbato dal comune sull'istanza di sanatoria ex art. 37 d.P.R. n. 380/2001 abbia valore di silenzio-rigetto: T.a.r. per la Campania, sez. II, 10 giugno 2019, n. 3146.

Per l'orientamento che assimila la SCIA ex art. 37 d.P.R. n. 380 del 2001 all'ordinario regime con la conseguenza che inerzia della P.A. ai sensi degli artt. 19 e ss. l. n. 241 del 1990 ne consolida gli effetti: v. T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. II, 24 marzo 2022, n. 809.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. II, n. 2329 del 2024 che ha concluso per la natura abusiva delle reiterate istanze di sanatoria ex art. 37 d.P.R. 380/2001, presentate al solo scopo di sospendere sine die l'efficacia dell'ordinanza di demolizione, le quali, anziché porre fine all'abuso, finiscono irragionevolmente per protrarlo. Sull'impossibilità di tutela del c.d. interesse illegittimo o emulativo, cfr. fra le tante Cons. Stato, sez. I, parere n. 1034 del 2024, sez. IV, nn. 1734 del 2022, 2698 del 2016, sez. V, n. 5870 del 2015.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. II, n. 10076 del 2024 e Corte cost. n. 124 del 2024 la quale ha chiarito che la novella “non ha inteso superare il requisito della cosiddetta “doppia

conformità", ma ne ha circoscritto l'ambito di applicazione agli abusi edilizi di maggiore gravità".

LO STATO LEGITTIMO POST "D.L. SALVA-CASA" NON CONSENTE LA LEGITTIMAZIONE IMPLICITA DI OPERE ESTRANEE A QUELLE OGGETTO DEL TITOLO EDILIZIO

Consiglio di Stato, sezione VII, 18 febbraio 2025, n. 1382 – Pres. Lipari, Est. Noccelli

Edilizia e urbanistica – Stato legittimo immobile – Novella legislativa – Titolo edilizio – Elaborati grafici – Mera rappresentazione – Opere estranee – Legittimità – Esclusione

Lo stato legittimo delle preesistenze edilizie ai sensi dell'art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 – come modificato dal d.l. 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2024, n. 120 – non può estendersi alle opere meramente rappresentate nell'elaborato grafico prodotto a corredo del titolo edilizio presentato o rilasciato per altre e diverse opere. (1)

La sezione sottolinea come non possa esistere né sia giuridicamente configurabile un atto di assenso implicito ad opere abusive, non fondato sull'esplicito, e consapevole, riconoscimento della loro esistenza difforme dagli strumenti urbanistici e/o dai titoli edilizi e, nel caso di specie, semplicemente rappresentate in un elaborato grafico a corredo di una istanza volta ad ottenere l'autorizzazione per altre e diverse opere, poi regolarmente, queste sole sì, assentite dall'amministrazione comunale. Alla luce delle linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (c.d. "d.l. Salva Casa"), in www.mit.gov.it: "La verifica della legittimità dei titoli pregressi da parte dell'amministrazione competente può essere presunta qualora nella modulistica relativa all'ultimo titolo edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare siano stati indicati gli estremi dei titoli pregressi sulla base del presupposto che, in sede di rilascio di ciascun titolo, l'Amministrazione è chiamata a verificare puntualmente, in base alla documentazione tecnica fornita dal richiedente, eventuali situazioni di difformità che ostano al rilascio del medesimo."

(1) Conformi: T.a.r. per la Lombardia, sez. IV, n. 227 del 2025.

AL GIUDICE ORDINARIO LA COGNIZIONE DI QUESTIONI PATRIMONIALI DA CONVENZIONI URBANISTICHE DECADUTE

Consiglio di Stato, sezione IV, 18 febbraio 2025, n. 1351 – Pres. Lopilato, Est. Marotta

Edilizia e urbanistica – Monetizzazione – Rimborso somme – Convenzioni urbanistiche decadute – Questioni patrimoniali – Giurisdizione – Giudice ordinario – Sussistenza.

In tema di riparto di giurisdizione, spetta al giudice ordinario la cognizione in ordine ad una controversia di cui al d.lgs. n. 104 del 2010, art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, laddove riguardi solo questioni di carattere meramente patrimoniale fra le parti, che si pongono "a valle" rispetto alla

conclusione dell'accordo sostitutivo del provvedimento amministrativo e, pertanto, non hanno direttamente ad oggetto la conclusione dell'accordo né l'esercizio dei poteri autoritativi che l'accordo stesso sostituisce. (Nella fattispecie in esame, si assume che, essendo le convenzioni urbanistiche ormai pacificamente decadute e non venendo in rilievo l'esercizio di potestà pubblicistiche, le domande di natura esclusivamente patrimoniale formulate dalla curatela fallimentare, a valle di convenzioni urbanistiche ormai decadute, debbano ritenersi devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, sulla base del criterio di riparto della giurisdizione fondato sulla causa petendi). (1)

(1) Conformi: Cass. civ., sez. un., ordinanza, 9 agosto 2024 n. 22569; idem, ordinanza 8 agosto 2024 n. 22486; idem, ordinanza n. 20464 del 2022.

SUL CONSOLIDAMENTO DEGLI EFFETTI DELLA SCIA E SULL'ORDINE DI SOSPENSIONE DEI LAVORI
Consiglio di Stato, sezione II, 17 febbraio 2025, n. 1256 – Pres. Poli, Est. Adesso

Edilizia e urbanistica – Segnalazione certificata di inizio attività – Potere inibitorio – Omesso esercizio – Decorrenza dei termini – Perentorietà – Ordine di demolizione – Illegittimità – Sussistenza

È illegittima l'ordinanza di demolizione di opere edilizie già oggetto di segnalazione certificata di inizio attività cui non ha fatto seguito – nei termini perentori di cui all'art. 19, commi 3 e 6-bis, della l. 7 agosto 1990, n. 241 – alcun provvedimento inibitorio con conseguente consolidamento degli effetti, ai sensi degli artt. 19, comma 3, l. n. 241/1990. (1)

Edilizia e urbanistica – Ordine di sospensione – Natura cautelare – Conseguenze

In ragione della sua natura cautelare e temporanea, il provvedimento di sospensione dei lavori di cui all'art. 27, comma, 3 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, perde efficacia una volta decorso il termine senza l'adozione del provvedimento definitivo. (2)

Edilizia e urbanistica – Segnalazione certificata di inizio attività – Potere inibitorio – Ordine di sospensione dei lavori – Equipollenza – Esclusione

Il provvedimento di sospensione dei lavori ove riconducibile – per il suo chiaro contenuto e il suo tenore letterale – all'art. 27 comma 3 d.P.R. n. 380/2001 non può qualificarsi come atto di inibizione definitiva dell'attività segnalata ex art. 19, commi 3 e 6-bis, della l. 7 agosto 1990, n. 241. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, n. 3224 del 2023.

Difformi: con riferimento alla SCIA alternativa al permesso di costruire vedi C.g.a., 11 giugno 2021, n. 525 secondo cui "il termine di trenta giorni cui fa riferimento il sesto comma dell'art. 23 del d.P.R. n. 380 del 2001 deve intendersi come un termine sollecitatorio, rivolto agli organi dell'Amministrazione, che hanno il dovere di intervenire nel detto arco temporale, il quale, una volta decorso, non incide però sull'esercizio del potere di vigilanza in materia urbanistico – edilizia, che può ancora essere esercitato integralmente e senza

condizioni."

(2) Conformi: Cons. Stato sez. IV, nn. 5172 del 2017, 2003 del 2016, 3115 del 2014.

(3) Difformi: Cons. Stato, sez. II, n. 366 del 2023.

**SULLA INCONFIGURABILITÀ DI UN "DIRITTO QUESITO" ALLA VOLUMETRIA AGGIUNTIVA
OGGETTO DI CONDONO IN CASO DI APPROVAZIONE DEL PUG**

Consiglio di Stato, sezione IV, 12 febbraio 2025, n. 1158 – Pres. Lopilato, Est. Fratamico

**Edilizia e urbanistica – Piano urbanistico comunale – Condono – Diritto quesito –
Riconoscimento di volumetria aggiuntiva – Esclusione**

È legittima la delibera comunale di approvazione del piano urbanistico generale (PUG) che, riguardo alla zona A, preveda che, in caso di effettuazione di un intervento di demolizione e ricostruzione, il proprietario possa usufruire dell'indice assegnato alla zona, senza alcun vantaggio derivante dal pregresso condono che ha legittimato in via eccezionale l'immobile in un dato momento storico. Pertanto, non è configurabile un "diritto quesito" a vedersi riconosciuta la volumetria aggiuntiva oggetto di condono rispetto alla disciplina urbanistico-edilizia vigente in via ordinaria. (1)

**Edilizia e urbanistica – Piano regolatore – Piano urbanistico comunale – Pubblicazione –
Osservazioni dei privati – Modifiche**

La pubblicazione del progetto di piano regolatore generale (PRG) prevista dalle diverse e concordanti leggi regionali è finalizzata alla presentazione delle osservazioni da parte dei soggetti interessati al progetto di piano quale adottato dal comune. Tale pubblicazione non è richiesta di regola per le successive fasi del procedimento, anche se il piano risulti modificato a seguito dell'accoglimento di alcune osservazioni o modifiche introdotte in sede di approvazione regionale, salvo che si tratti di modifiche tali da stravolgere il piano e comportare nella sostanza una nuova adozione. (2)

(1) Conformi: in parte: Cons. Stato, sez. VII, 15 gennaio 2024, n. 490 secondo cui le uniche ipotesi tassative in cui è richiesto alla P.A. un surplus di motivazione nelle scelte urbanistiche sono le seguenti: i) superamento degli standard minimi; ii) presenza di una convenzione di lottizzazione o di un accordo equivalente, valido ed efficace; iii) giudicato di annullamento di diniego di permesso di costruire o di silenzio inadempimento sulla relativa istanza; iv) destinazione di un fondo totalmente intercluso a zona agricola.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 12 ottobre 2020 n. 6055; sez. IV, 13 novembre 2018 n. 6392.

**SULLA NOZIONE DI RECUPERO DELLE PREESISTENZE SOTTO IL PROFILO EDILIZIO-URBANISTICO E
PAESAGGISTICO**

Edilizia e urbanistica – Recupero edilizio – Recupero urbanistico – Nozione – Differenze

La nozione di “recupero edilizio” (assonante ma non coincidente con la nozione di “recupero urbanistico”) non è rinvenibile nel decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, ma viene richiamata solo come un obiettivo da incentivare, legittimando deroghe alla normativa edilizia (artt. 2-bis, comma 1-quater, 14, comma 1-bis, 16, comma 10, 17, comma 4-bis, 23-quater, comma 1, 24, comma 5-ter, 122, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001) funzionali al riutilizzo e del patrimonio edilizio già esistente. (1)

Edilizia e urbanistica – Recupero edilizio – Definizione – Interventi edilizi

Sotto il profilo prettamente definitorio e classificatorio degli interventi edilizi, il “recupero edilizio” può sicuramente ascrivere agli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia di cui all’art. 3, comma 1, lett. a), b), c) e d) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, ma tale finalità può anche implicare limitati interventi annoverabili nel concetto di “nuova costruzione” di cui all’art. 3, comma 1, lett. e) del citato d.P.R. n. 380 del 2001, laddove la trasformazione edilizia e urbanistica del territorio si renda ai predetti fini necessaria e ciò con particolare riferimento alle tipologie di intervento di cui alle lett. e.1)-e.7). (2)

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Vincolo ambientale, architettonico, culturale, monumentale, paesaggistico, storico, alternativi – Recupero – Nozione – Rilevanza paesaggistica

A fini paesaggistici, la nozione di “recupero” – sebbene non prevista dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 che si limita a richiamarla per delineare la finalità del “restauro” (art. 29, comma 4) - è volta a limitare e contenere non il “carico urbanistico” (ossia gli abitanti insediabili in un territorio influenti sulla domanda di strutture e opere collettive) ma il “carico paesaggistico” dell’intervento edilizio che può anche non esaurirsi nella sua mera percepibilità esterna, diretta e immediata, ma può tenere conto dei potenziali effetti sulla stabilità e sulla conformazione del profilo esterno dell’area interessata. Pertanto, la realizzazione di volumi interrati non percepibili esternamente può assumere rilevanza paesaggistica, non di per sé, ma in quanto potenzialmente incidente sullo specifico valore paesaggistico tutelato, avendo riguardo, ad esempio, al regolare sviluppo della vegetazione alla conservazione e protezione del manto arboreo e al potenziale effetto alterante dello stato dei luoghi. (3)

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Carico urbanistico – Carico paesaggistico – Differenze

La nozione di “ampliamento” sotto il profilo paesaggistico si declina in modo qualitativamente diverso

rispetto a quello edilizio, poiché ciò che rileva non è l'aumento del carico urbanistico, ma l'alterazione dei valori paesaggistici oggetto di tutela che si presumono sicuramente compromessi ove l'ampliamento sia visibilmente percepibile poiché implicante la modifica della sagoma dell'edificio (che non comprende la porzione dell'edificio entroterra) o con la realizzazione un nuovo volume emergente dal suolo. (4)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA DECADENZA DEL PERMESSO DI COSTRUIRE E SULLA CONFIGURABILITÀ DELLA TOTALE DIFFORMITÀ A FRONTE DI OPERE INCOMPLETE

Consiglio di Stato, sezione II, 7 febbraio 2025, n. 970 – Pres. Forlenza, Est. Boscarino

Edilizia e urbanistica – Permesso di costruire – Decadenza – Totale difformità – Presupposti

Ai fini dell'applicabilità dell'art. 31 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, la divergenza tra consentito e realizzato sussiste non solo quando si costruisce in più del consentito, ma anche quando vi è il cd "incompleto architettonico", configurabile sotto il profilo temporale qualora vi sia stata la decadenza del permesso di costruire e non sia possibile ottenere un nuovo titolo abilitativo, ovvero l'interessato non lo richieda. In particolare detto disposto si applica quando le opere incomplete non sono autonome, scindibili e funzionali, riducendosi ad esempio, alla realizzazione dei soli pali di fondazione, allo scavo del terreno, alla costruzione di pilastri o della struttura in cemento armato senza la tamponatura (c.d. scheletro), trattandosi di opere riconducibili alla totale difformità dal permesso di costruire, non potendo essere rilasciato il titolo abilitativo per la realizzazione di un manufatto privo di una autonoma finalità. Né, a fronte di siffatte incompletezze, può ritenersi ricorra l'ipotesi di opere "quasi completate", necessitanti solo di opere minori che non richiedono il rilascio di un nuovo permesso di costruire. (1)

Il Consiglio di Stato, applicando i principi enucleati con la sentenza dell'Adunanza plenaria 30 luglio 2024, n. 14, ha ritenuto legittima l'ordinanza di demolizione in quanto dal verbale di sopralluogo si constatava l'assoluta incompletezza delle opere.

(1) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 30 luglio 2024, n. 14 (cfr. News UM n. 89 del 20 settembre 2024).

SULL'INTERESSE A IMPUGNARE UNA VARIANTE AL P.R.G. E SULLA SUA ILLEGITTIMITÀ PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE E CONTRADDITTORIETÀ

Edilizia e Urbanistica – Piano regolatore – Vincolo – Varianti – Incompatibilità – Motivazione

Sono illegittimi, per difetto di motivazione, gli atti di adozione e di approvazione di una variante al P.R.G., atti a consentire, in una zona circoscritta e a vantaggio di un unico proprietario, un'edificazione per destinazione alberghiera, quando la zona interessata dalla variante contestata sia stata ritenuta dall'amministrazione comunale meritevole di una particolare tutela sotto il profilo ambientale e paesaggistico in occasione dell'adozione del P.R.G., approvato solo pochi mesi prima, tanto da delimitare al massimo l'edificazione, riservandola alle costruzioni utili al fondo o destinate alla residenza qualificata, sussistendo la manifesta incompatibilità (e, dunque, irrazionalità) di una modifica intervenuta a brevissimo lasso di tempo, rispetto alle finalità del vincolo e l'idea di sviluppo del territorio, come esplicitate in sede di adozione e approvazione del P.R.G.. (1)

Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del Tar per l'Umbria, sez. I, n. 28 del 2020, che aveva ritenuto inammissibile per difetto di interesse a ricorrere e, in ogni caso infondato il ricorso, accogliendolo nel merito sotto l'indicato profilo.

Edilizia e urbanistica – Variante al P.R.G – Interesse a ricorrere – Presupposti – Vicinitas

Sussiste l'interesse a ricorrere relativamente alle deliberazioni di adozione e approvazione di una variante al P.R.G. quando i ricorrenti, lungi dal dedurre la mera vicinitas, allegino le concrete e lesive ricadute degli effetti della variante sulla fruizione della loro proprietà. (2)

(1) Conformi: Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 25 maggio 2016 n. 2221; 8 giugno 2011 n. 3497, secondo cui le scelte urbanistiche richiedono una motivazione più o meno puntuale a seconda che si tratti di previsioni interessanti la pianificazione in generale ovvero un'area determinata, ovvero qualora incidano su aree specifiche, ledendo legittime aspettative.

(2) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22 secondo cui va affermata la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, per cui è necessario che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi e non può affermarsi che il criterio della vicinitas, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato.

REVOCA DELLA DEMOLIZIONE E NUOVA VALUTAZIONE DELL'INTERESSE PUBBLICO AL MANTENIMENTO DI MANUFATTI ABUSIVI: IL CASO "MUTOID WASTE COMPANY"

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Revoca – Giustizia amministrativa – Legittimazione al ricorso – Interesse ad agire – Vicinitas – Pregiudizio

In caso di impugnazione del provvedimento di revoca dell'ordinanza di demolizione di un'opera abusiva, devono ritenersi sussistenti la legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere in capo al privato che lamenti non già un potenziale pregiudizio discendente dalla vicinitas in quanto tale, ma effetti pregiudizievoli connessi al decremento del valore del proprio bene, in quanto contiguo all'insediamento abusivo, e all'inquinamento acustico derivante dal tipo di attività organizzate nel sito considerato. In tal caso la valutazione dell'interesse può essere svolta con maggiore ampiezza, tenuto conto dell'affidamento ingenerato dal provvedimento demolitorio. (1)

Nel giudizio era contestata la legittimità del provvedimento di revoca di precedenti ordinanze di demolizione di manufatti abusivi in area sottoposta a vincolo paesaggistico, siti nell'insediamento di scultori ed artisti denominato "Mutoid Waste Company", oltre al piano operativo comunale tematico (POC) con cui l'amministrazione aveva inteso legittimare gli abusi.

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Ordine di demolizione – Revoca – Atto amministrativo – Discrezionalità – Natura vincolata dell'ordine di demolizione

È illegittimo il provvedimento di revoca di ordinanze di demolizione di opere abusive che sia motivato con la sopravvenuta valutazione del prevalente interesse pubblico al mantenimento dei manufatti (nella specie, sfociata nella adozione di un piano operativo comunale che consente il recupero) poiché l'ampia discrezionalità del potere di revoca presuppone la natura a sua volta discrezionale del provvedimento di primo grado che, nel caso di ordinanza di demolizione di opere abusive, va esclusa trattandosi di potere vincolato. L'ampia discrezionalità propria dello jus poenitendi non può surrogare l'assenza di discrezionalità del provvedimento repressivo degli abusi edilizi e l'accertata abusività degli interventi edilizi impedisce di dare rilevanza agli elementi sopravvenuti. (2)

Edilizia e urbanistica – Piano operativo comunale – Coerenza con la pianificazione sovraordinata – Piano strutturale comunale – Piano territoriale di coordinamento provinciale – Recupero rinaturalizzazione valorizzazione

È illegittima la delibera di approvazione del piano operativo comunale tematico (POC) che tenda non tanto alla riqualificazione di fabbricati esistenti, quanto alla sanatoria di opere abusive. Difatti, gli obiettivi del recupero, della rinaturalizzazione e della valorizzazione dell'area, oltre a dover risultare coerenti con la pianificazione sovraordinata (nella specie, con il piano strutturale comunale - PSC e con il piano territoriale di coordinamento provinciale - PTCP), non possono avere ad oggetto insediamenti da demolire in forza di provvedimenti comunali repressivi degli abusi accertati. (3)

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. VIII, 13 settembre 2024, n. 4964; T.a.r. per la Puglia, sez. III, 9 settembre 2024, n. 971; T.a.r. per l'Umbria, sez. I, 6 agosto 2024, n. 589; T.a.r. per il Lazio, sez. II, 10 giugno 2024, n. 11709; T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. III, 6 febbraio 2024,

n. 436; T.a.r. per il Piemonte, sez. II, 29 gennaio 2024, n. 92; T.a.r. per il Veneto, sez. II, 22 novembre 2023, n. 1691; Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22 (oggetto della News US n. 94 del 23 dicembre 2021); sez. IV, 10 febbraio 2020 n. 1011.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ACCERTAMENTO DELLO STATO LEGITTIMO POST "D.L. SALVA-CASA": IL PERIMETRO OGGETTIVO DELL'EFFETTO PRECLUSIVO DI CUI ALL'ART. 9-BIS DEL D.P.R. N. 380 DEL 2001

T.a.r. per la Lombardia, sezione IV, 25 gennaio 2025, n. 227 – Pres. Nunziata, Est. De Vita

Edilizia e urbanistica – Stato legittimo immobile – Accertamento – Verifica dei titoli pregressi – Preesistenze – Mera rappresentazione grafica – Legittimità – Esclusione

L'art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001, nella versione di cui al d.l. 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2024, n. 120, nello stabilire che "lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o da quello, rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali" subordina la sussistenza dello stato legittimo dell'immobile alla condizione che l'Amministrazione, in sede di rilascio di un titolo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, non ammettendosi un'implicita attestazione di regolarità per quelle opere che, seppure rappresentate nello stato di fatto nelle pratiche edilizie, siano estranee all'intervento in precedenza assentito. (1)

Alla luce delle linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa), in www.mit.gov.it: "La verifica della legittimità dei titoli pregressi da parte dell'amministrazione competente può essere presunta qualora nella modulistica relativa all'ultimo titolo edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare siano stati indicati gli estremi dei titoli pregressi sulla base del presupposto che, in sede di rilascio di ciascun titolo, l'Amministrazione è chiamata a verificare puntualmente, in base alla documentazione tecnica fornita dal richiedente, eventuali situazioni di difformità che ostano al rilascio del medesimo."

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN TEMA DI VINCOLO DI DESTINAZIONE PRODUTTIVA

T.a.r. per la Liguria, sezione II, ordinanza 23 gennaio 2025, n. 78 – Pres. Morbelli, Est. Pistilli

Edilizia e urbanistica – Vincoli conformativi ed espropriativi – Vincolo di destinazione produttiva – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2 della l.reg. Liguria 7 febbraio 2008, n. 1, con riferimento agli artt. 3, 41, 42, 117, comma 1, quest'ultimo in relazione all'art. 1 protocollo addizionale CEDU, e 117, co. 2, lett. l) della Costituzione, nella parte in cui non prevede come condizione sufficiente ai fini della rimozione del vincolo destinazione d'uso (nel caso di specie quello alberghiero) quella della insostenibilità economica dell'attività economica. (1)

La presente ordinanza sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio del massimario. v. Corte cost. 29 maggio 1968, n. 58 (in Foro it., 1968, I, 361) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei numeri 2, 3, 4 dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e dell'art. 40 stessa legge, nella parte in cui non prevedono un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali, quando le limitazioni stesse abbiano contenuto espropriativo.

STATO LEGITTIMO DELL'IMMOBILE CONDONATO

Consiglio di Stato, sezione VI, 22 gennaio 2025, n. 482 – Pres. Caputo, Est. Ravasio

Edilizia e urbanistica – Stato legittimo immobile – Immobile condonato – Carenza

L'immobile condonato è privo dello stato legittimo. (1)

La sezione chiarisce che il condono del fabbricato ne evita solo la demolizione e ne consente il trasferimento che sarebbe altrimenti vietato, pertanto le opere condonate non possono costituire il presupposto per la realizzazione di ulteriori interventi edilizi, che ne mutano inevitabilmente la natura illegittima.

(1) Conformi: parzialmente: Corte cost. 23 luglio 2024, n. 142 che con riferimento alle "premierie volumetriche" afferma che "il condono non elide la situazione di illiceità, ma opera unicamente su due piani e in particolare «sul piano penale, al ricorrere dei presupposti di legge, determina l'estinzione dei reati edilizi [e] su quello amministrativo comporta il conseguimento della concessione in sanatoria (e l'estinzione dell'illecito amministrativo)» (sentenze n. 44 del 2023 e n. 70 del 2008). Dalla limitata portata delle sanatorie straordinarie si ricava che l'immobile che ne è oggetto non può giovare delle normative che riconoscono vantaggi edilizi che esorbitino dagli interventi di manutenzione, ordinaria o straordinaria, e di ristrutturazione finalizzati alla tutela dell'integrità della costruzione e alla conservazione della sua funzionalità."

Difformi: Corte cost., 10 marzo 2017, n. 50 secondo cui "Il condono edilizio, invece, ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia." richiamata da Corte cost. 4 luglio 2024, n. 119. Si veda altresì Corte cost. 19 giugno 2000, n. 238 che esclude l'esistenza di una differenza generale e astratta tra edifici legittimamente esistenti e regolarmente assentiti fin dall'origine o con successivo valido condono in sanatoria (conf. Corte cost. n. 529 del 1995).

COMUNICAZIONE DI INIZIO LAVORI ASSEVERATA E POTERE DI VIGILANZA COMUNALE

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, 21 gennaio 2025, n. 243 – Pres. ed Est. Lento

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Comunicazione di inizio lavori – Potere di vigilanza comunale – Limiti operativi

A fronte di una comunicazione d'inizio lavori asseverata, che rappresenta il titolo necessario per tutti gli interventi edilizi per i quali le norme del testo unico non impongono la SCIA o il permesso di costruire, il potere di controllo comunale può ricondursi all'accertamento che l'opera ricada effettivamente nell'ambito dell'edilizia sottoposta a tale strumento di semplificazione, senza che possano trovare ingresso altre questioni, in quanto estranee alla fattispecie disciplinata dal legislatore. Del resto, la mancata previsione di controlli sistematici rischierebbe di tradursi in un sostanziale pregiudizio per il privato, che non vedrebbe stabilizzarsi la legittimità del proprio progetto, di talché la presentazione della CILA avrebbe, in sostanza, l'unico effetto di attirare l'attenzione dell'amministrazione sull'intervento, esponendolo ad libitum, in caso di errore sul contesto tecnico-normativo di riferimento, alle più gravi sanzioni per l'attività totalmente abusiva. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. III, n. 3327 del 9 ottobre 2024; Cons. Stato, sez. II, n. 4110 del 24 aprile 2023.

ILLEGITTIMO L'ORDINE DI DEMOLIZIONE IN CASO DI OCCUPAZIONE ABUSIVA DA PARTE DI TERZI QUALORA IL PROPRIETARIO ABBIA ESPERITO TUTTI I RIMEDI

T.a.r. per la Campania, sezione II, 20 gennaio 2025, n. 497 – Pres. ed Est. Pappalardo

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Proprietario incolpevole – Disponibilità del bene – Esperibilità dei rimedi previsti dall'ordinamento

L'ordinanza di demolizione può legittimamente essere emanata nei confronti del proprietario dell'immobile anche qualora lo stesso non sia responsabile della realizzazione dell'abuso, in quanto gli abusi edilizi integrano illeciti permanenti sanzionati in via ripristinatoria. Tale principio trova il proprio fondamento nella circostanza che il proprietario conservi la materiale e giuridica disponibilità del bene ed abbia quindi poteri effettivi di intervento sullo stesso avvalendosi di tutti i mezzi concessi dall'ordinamento. (1)

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Occupazione abusiva dell'immobile – Ineseguitibilità della demolizione – Dovere inesigibile

È illegittima l'ordinanza di demolizione adottata nei confronti del proprietario del suolo che dimostri di essersi attivato con tutti i mezzi che l'ordinamento appresta in sede civile, penale ed amministrativa, per sgomberare l'area dagli occupanti responsabili delle costruzioni abusive, avendo quindi dimostrato la non eseguibilità del comportamento atteso. Difatti, la palese carenza della disponibilità materiale del bene da parte del proprietario, ben nota all'amministrazione comunale sin dal momento della adozione della diffida a demolire, rappresenta un elemento ostativo all'adozione dell'atto repressivo, in quanto difetta una condizione costitutiva dell'ordine e cioè l'imposizione di un dovere esigibile da parte del destinatario del comando. (2)

Edilizia e urbanistica – Ordine di demolizione – Sgombero dell'area – Inottemperanza dei soggetti responsabili – Esecuzione da parte dell'amministrazione

L'amministrazione ha l'obbligo, in caso di inottemperanza dei responsabili, di curare l'esecuzione dell'ordine di demolizione in via amministrativa, anche mediante lo sgombero dell'area, seppure la stessa possa risultare particolarmente complessa, atteso che il ripristino della legalità violata e la cura dell'ordinato sviluppo urbanistico del territorio non possono essere abdicati o subire una diminutio in presenza di fenomeni di illegalità di vaste proporzioni, pena la sconfitta dello Stato di diritto. (3)

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. II, 25 settembre 2024, n. 1722; T.a.r. per la Lombardia, sez. II, 20 dicembre 2023, n. 3132; Cons. Stato, Ad. plen., 11 ottobre 2023, n. 16; T.a.r. per il Lazio, sez. II bis, 2 maggio 2023, n. 7353; T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. II, 15 luglio 2022, n. 702; T.a.r. per le Marche, sez. I, 4 novembre 2020, n. 637.

(2) Conformi: in senso parziale: T.a.r. per l'Abruzzo, Pescara, sez. I, 24 novembre 2023, n. 361 (con riferimento alla illegittimità di un ordine di rimozione dei rifiuti ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

DISAPPLICAZIONE DELLE NORME LEGISLATIVE NAZIONALI DI PROROGA AUTOMATICA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITÀ TURISTICO-RICREATIVE

T.a.r. per la Campania, sezione VII, 14 gennaio 2025, n. 365 – Pres. Maddalena, Est. Caprini

Edilizia e urbanistica – Piano urbanistico comunale – Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo – Piano delle coste – Armonizzazione

Tutti gli strumenti di pianificazione che incidono sulle aree demaniali devono armonizzarsi tra di loro affinché risultino concordi ed univoci. Pertanto il piano urbanistico comunale (PUC) deve necessariamente essere coerente con il piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo

(PUAD) e, analogamente, il piano delle coste (PAD), attuativo del secondo, deve essere redatto in concordanza con gli altri piani regionali e comunali, ivi compreso quello urbanistico vigente al momento della sua adozione. (1)

Nella fattispecie esaminata veniva in rilievo una delibera giuntale con cui l'amministrazione aveva stabilito che, per procedere alla predisposizione dei bandi di gara relativi alle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative, occorre predisporre preventivamente un PAD che, in conformità del PUC, definisca le strategie, le norme e gli indirizzi per la tutela, la valorizzazione e la fruizione compatibile con gli elevati valori ambientali, paesaggistico e storico - culturali.

Demanio e patrimonio dello Stato – Demanio marittimo – Concessione – Ammortizzazione investimenti

È legittima la determinazione comunale con cui si stabilisce di non rilasciare nuove autorizzazioni ex art. 24 del codice della navigazione per le quali i concessionari non ammortizzerebbero i costi entro la scadenza del titolo concessorio che andrebbero a gravare sui nuovi concessionari, così creando una distorsione delle procedure ad evidenza pubblica da indire, in virtù dei previsti indennizzi in favore dei concessionari uscenti per gli investimenti non ammortizzati. Difatti, tale decisione è strettamente funzionale alla necessità, imposta dalla normativa eurocomunitaria, di procedere, nell'immediato e senza condizionamenti, alla assegnazione delle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica e, altresì, opportuna nel periodo di proroga, in assenza di precisi criteri sugli indennizzi da prevedere per i concessionari uscenti. (2)

Demanio e patrimonio dello Stato – Demanio marittimo – Concessione – Proroga – Improcedibilità delle istanze di proroga – Procedure di evidenza pubblica

È legittima la delibera di giunta comunale che stabilisca la improcedibilità delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime oltre la data del 31 dicembre 2023 ed il diniego di ulteriori autorizzazioni. Difatti, la determinazione di non rilasciare nuove autorizzazioni è strettamente funzionale alla necessità, imposta dalla normativa eurocomunitaria, di procedere, nell'immediato e senza condizionamenti, alla assegnazione delle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica. (3)

Demanio e patrimonio dello Stato – Demanio marittimo – Concessione – Proroga – Divieto – Disapplicazione da parte del giudice – Disapplicazione da parte delle amministrazioni

Tutte le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, ivi comprese quelle in favore di concessionari che abbiano ottenuto il titolo in ragione di una precedente procedura selettiva laddove il rapporto abbia esaurito la propria efficacia per la scadenza del relativo termine di durata, sono illegittime e devono essere disapplicate dalle amministrazioni ad ogni livello, anche comunale, imponendosi, anche in tal caso, l'indizione di una trasparente, imparziale e non

discriminatoria procedura selettiva. Ne consegue che è imposto al giudice nazionale e alle amministrazioni di disapplicare le disposizioni in materia nella loro interezza, costituita da tutte le modifiche che hanno spostato in avanti i termini previsti dalla originaria versione dell'art. 3 della legge 5 agosto 2022, n. 118. (4)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4479 e n. 4480; 30 aprile 2024, n. 3940; T.a.r. per la Calabria, sez. II, 22 aprile 2024, n. 653; Corte di giustizia UE, sez. III, 20 aprile 2023, C-348/22; Cons. Stato, Ad. plen., 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18 (secondo cui le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E.).

INEFFICACE SINE DIE LA S.C.I.A. EDILIZIA PRESENTATA AL DI FUORI DEL SUO AMBITO APPLICATIVO

Consiglio di Stato, sezione IV, 13 gennaio 2025, n. 181 – Pres. Neri, Est. Furno

Edilizia e urbanistica – Mutamento di destinazione tra categorie d'uso – Permesso di costruire – Necessità – Segnalazione certificata di inizio attività – Autotutela – Annullamento d'ufficio – Esclusione – Inefficacia – Sussistenza

La presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) afferente a un intervento edilizio (nella specie, con mutamento di destinazione tra categorie d'uso funzionalmente distinte: da attività produttiva – artigianale a commerciale) sottratto al suo ambito applicativo – perché subordinato al diverso strumento del permesso di costruire ovvero perché precluso in astratto e a priori – è destinata a rimanere improduttiva di effetti, non essendo invocabile il relativo regime giuridico incentrato sulla tempestività dell'intervento repressivo amministrativo, esercitabile entro rigorosi limiti temporali, superati i quali si consolida la posizione giuridica del privato segnalante. Pertanto, non trova neppure applicazione l'articolo 21-nonies, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 che è deputato a disciplinare esclusivamente la diversa fattispecie di esercizio dei poteri inibitori in relazione ad una s.c.i.a. efficace. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. VII, 20 aprile 2022, n. 2728; Cons. Stato, sez. VI, 23 agosto 2021, n. 5999; in parte: Cons. Stato, sez. III, 8 maggio 2024, n. 4127; sez. VI, 12 luglio 2021, n. 5264; T.a.r. per la Campania, sez. VII, 3 luglio 2023, n. 3963 (sulla necessità del

permesso di costruire per gli interventi edilizi che comportano il mutamento di destinazione tra categorie d'uso funzionalmente distinte).

**PROCEDIMENTO SANZIONATORIO EDILIZIO E COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO
T.a.r. per Puglia, sezione III, 7 gennaio 2025, n. 9 – Pres. Blanda, Est. Ieva**

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Ordinanza di demolizione – Comunicazione di avvio del procedimento – Necessità – Presupposti

Qualora la fattispecie concreta richieda particolare approfondimento, non vi siano ragioni di alcuna urgenza e la repressione dell'illecito edilizio non sia, perlomeno in toto, ineluttabile, l'amministrazione è tenuta a dar corso alle doverose comunicazioni partecipative, onde assicurare il rispetto dei principi di collaborazione e buona fede, come introdotti dall'art. 12, comma 1, lett. 0a), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modif., dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 («Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali») all'art. 1 (Principi generali dell'attività amministrativa) della legge n. 241 del 1990, al comma 2-bis, secondo cui "I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede". (1)

Si segnala Cons. Stato, sez. III, 7 novembre 2024, n. 8908 secondo cui: "Il confronto procedimentale con l'interessato è necessario e imprescindibile, agli effetti della legittimità del provvedimento, anche nelle ipotesi di provvedimenti vincolati, allorquando l'apporto partecipativo sia utile per giungere ad un accertamento dei presupposti di fatto del provvedimento stesso che richieda un'istruttoria specifica [...], atteso che la pretesa partecipativa del privato riguarda anche l'accertamento e la valutazione dei presupposti sui quali si deve comunque fondare la determinazione amministrativa".

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Ordinanza di demolizione – Sanzioni – Comunicazione di avvio del procedimento – Preesistenze edilizie – Epoca di costruzione – Necessità

In special modo, ma non soltanto, per gli abusi risalenti nel tempo, la comunicazione di avvio del procedimento, di cui all'art. 7 legge n. 241 del 1990, consente di meglio approfondire l'epoca della costruzione, sia al fine di comprendere meglio qual sia il regime giuridico in ordine al titolo edilizio assente o carente del caso di specie, sia allo scopo di applicare il regime repressivo predicabile in concreto, per come esso è mutato e si è evoluto nel tempo, a partire dalla fondamentale legge 17 agosto 1942, n. 1150 ("Legge urbanistica"), passando oltre per le successive modifiche intervenute, fino a giungere alla legge 28 febbraio 1985, n. 47 ("Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie"), e per terminare con il testo unico di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. (2)

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Fattispecie – Sanzioni – Proporzionalità – Comunicazione avvio del procedimento – Necessità

Il principio giurisprudenziale, secondo cui l'attività di repressione degli abusi edilizi, mediante l'ordinanza di demolizione, avendo natura vincolata, non necessita della previa comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati, considerando che la partecipazione al procedimento non potrebbe determinare alcun esito diverso, conosce un correttivo, nei casi di abuso (non per assenza del titolo edilizio, ma) per parziale difformità (dal medesimo), ovvero per variazione essenziale, ove fosse controversa e controvertibile in punto di fatto (e/o di diritto) l'entità della stessa variazione e fosse indi necessario condurre un apposito accertamento specifico, in primis nella sede amministrativa, meglio se, per l'appunto, in contraddittorio, o rectius garantendo la partecipazione. Un tal dialogo nel procedimento è inoltre funzionale a ottimizzare la comprensione stessa dei fatti e del diritto, da applicarsi nel processo, senza debordare, nell'interesse pubblico, in inutili misure repressive nei confronti dei soggetti ingiunti e senza compromettere il canone della proporzionalità. Va infatti avvertito che, nella materia, opera il principio, di cui all'art. 1, Protocollo n. 1, Cedu, sul diritto al rispetto dei beni di proprietà privata, il quale impone allo Stato contraente, la cui legislazione preveda una sanzione gravante sugli stessi, alla constatazione di illiceità o di illegittimità, la necessità di modulare l'obbligatorietà dell'inflizione della misura punitiva, in modo proporzionato, ossia attagliato al caso concreto, tal da renderla cioè non smisurata o eccessivamente invasiva. (3). Sulla proporzionalità delle misure repressive: Corte europea diritti dell'uomo, grande camera, 28 giugno 2018, n. 1828; sez. II, sentenze 10 maggio 2012, 20 gennaio 2009 e 30 agosto 2007, Sud Fondi s.r.l. e a..

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 23 aprile 2024, n. 3710; sez. III, 14 settembre 2021, n. 6288; sez. V, 22 dicembre 2014, n. 6235.

(2) Conformi: T.a.r. per la Puglia, sez. III, 12 luglio 2024, n. 844.

(3) Conformi: Con riferimento alla prima parte della massima: Cons. Stato, sez. VI, 1° giugno 2023, n. 5433.

CONVENZIONI URBANISTICHE: ULTRATTIVITÀ DEGLI EFFETTI E OBBLIGHI DEI PRIVATI

Consiglio di Stato, sezione IV, 30 dicembre 2024, n. 10488 – Pres. Carbone, Est. Lamberti

Edilizia e urbanistica – Convenzione urbanistica – Strumento pianificatorio attuativo – Ultrattività – Obblighi dei privati – Cogenza

Le prescrizioni urbanistiche stabilite in una convenzione e, più in generale, in uno strumento pianificatorio attuativo rimangono pienamente operanti e vincolanti sino all'approvazione di un nuovo piano attuativo. Pertanto, a fronte di tale ultrattività delle previsioni urbanistiche convenzionali sta, specularmente, la perdurante cogenza degli eventuali obblighi assunti dal privato (nella specie, quello della dazione delle somme a titolo di oneri). Va quindi escluso il diritto del privato alla ripetizione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, del costo di costruzione e delle somme corrisposte a titolo di monetizzazione degli standard, conseguente alla scelta unilaterale di non dare seguito alla realizzazione degli interventi previsti in convenzione, in quanto tale condotta

integrerebbe una modifica dell'accordo che richiederebbe, secondo i principi generali, un contrarius actus (e, nella specie, violerebbe il patto territoriale cui hanno aderito comune e privati). (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 17 luglio 2023, n. 6944; 30 dicembre 2022, n. 11734; 29 marzo 2019, n. 2084.

In argomento: Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2022, n. 11734, secondo cui il proprietario non può ritenersi obbligato in modo perpetuo a quanto previsto nella convenzione poiché, come il comune può recedere per sopravvenuti motivi di interesse pubblico ex art. 11, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, analogamente il privato può, in presenza di circostanze sopravvenute rilevanti, chiedere di rinegoziare i contenuti della convenzione o di singole sue parti, in applicazione del principio di buona fede e correttezza ex art. 1375 c.c., richiamato dall'art. 11, comma 2, della l. n. 241 del 1990, in forza del rinvio ivi contenuto ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti. Inoltre, avendo il privato una posizione qualificata e differenziata in quanto parte dell'accordo, in presenza di una istanza di riesame dei contenuti della convenzione, motivata in ragione di circostanze sopravvenute, è ben possibile configurare un obbligo di provvedere, ai sensi dell'art. 2 della l. n. 241/1990, in capo alla controparte pubblica che non necessariamente sarà tenuta ad assicurare il bene della vita cui aspira la parte privata ma dovrà, in ogni caso, istruire l'istanza e motivare le proprie determinazioni nel rispetto del canone generale di ragionevolezza e di proporzionalità.

IN TEMA DI PARZIALE DIFFORMITÀ DAL PERMESSO DI COSTRUIRE E DI VARIAZIONI ESSENZIALI
Consiglio di Stato, sezione II, 24 dicembre 2024, n. 10380 – Pres. Frigida, Est. Basilico

Edilizia e urbanistica – Permesso di costruire – Parziale difformità – Variazione essenziale – Differenza

L'art. 34 del testo unico dell'edilizia riguarda gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire, mentre ampliamento e nuovo locale in elevazione ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 31, quali opere eseguite in assenza di titolo o comunque in variazione essenziale rispetto a esso. Una variazione essenziale si configura infatti ove vi siano interventi edilizi tali da determinare modificazioni significative alla struttura e alla sagoma del manufatto assentito, come per esempio avviene mediante un ampliamento che, pur senza creare un organismo edilizio nuovo ed incompatibile col progetto assentito e con la sua essenza, ne altera la struttura e le dimensioni, comportandone la dilatazione strutturale, funzionale e spaziale. (1)

Il Consiglio di Stato ha pertanto ritenuto legittimo il provvedimento del comune che aveva negato l'irrogazione della sanzione pecuniaria in alternativa alla demolizione, ai sensi dell'art. 34 del testo unico dell'edilizia, in relazione ad abusi consistenti in un ampliamento e in un locale tecnico in elevazione.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 4 giugno 2018, n. 3371.

SUL RIPRISTINO DELLO STATO LEGITTIMO

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione I, 20 dicembre 2024, n. 4183 – Pres. Savasta, Est. Commandatore

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Stato legittimo immobile – Ripristino – Natura vincolata – Tolleranze costruttive – Irrilevanza

Qualora sia incontestata l'abusività di un intervento edilizio, l'amministrazione è tenuta a ripristinare l'esatto stato legittimo del fabbricato, non potendo – tramite demolizioni parziali o incomplete – ricondurre le opere residue o porzioni delle stesse nell'ambito dell'edilizia libera né tantomeno può tollerarne la persistenza adducendo ragioni o valutazioni avulse dall'art. 34, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001. (1)

(1) Conformi: Con riferimento alle tolleranze in sede demolitoria: v. Cons. Stato, sez. II, 28 ottobre 2024, n. 8591 che conferma T.a.r. per la Liguria, sez. II, 16 febbraio 2024, n. 138.

EDILIZIA POPOLARE, ECONOMICA E SOVVENZIONATA

ASSEGNAZIONE ALLOGGI ERP: ALLA CORTE COSTITUZIONALE LA Q.L.C. SUL REQUISITO DELLA RESIDENZA NEL TERRITORIO REGIONALE

T.a.r. per il Friuli Venezia-Giulia, sezione I, 26 giugno 2025, n. 267 – Pres. Modica de Mohac di Grisi, Est. Micelli

Edilizia popolare, economica e sovvenzionata – Regione Friuli Venezia Giulia – Requisiti per l'accesso – Residenza ultraquinquennale nella regione – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3, commi 1 e 2, Cost., la q.l.c. dell'art. 29, comma 1, lett. c), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 ("Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater"), che include, tra i requisiti minimi dei beneficiari finali, l'essere anagraficamente residenti nel territorio regionale da almeno cinque anni (anche non continuativi, negli otto anni precedenti). (1)

La presente sentenza non definitiva è stata oggetto della News UM n. 71 del 4 agosto 2025.

ELEZIONI

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

Elezioni – Elezioni politiche, amministrative, europee, alternative – Elezioni amministrative – Candidatura – Esclusione – Condanna penale – Legge Severino

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. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ELEZIONI REGIONALI: CONDIZIONI DI INCANDIDABILITÀ E RIPARTO DI GIURISDIZIONE

T.a.r. per la Calabria, Reggio Calabria, 15 settembre 2025, n. 607 – Pres. Criscenti, Est. Mazzulla

Elezioni – Elezioni regionali – Regione Calabria – Incandidabilità – Cancellazione dalle liste – Giurisdizione amministrativa – Sussistenza

In virtù del combinato disposto di cui all'art. 129 c.p.a., come sostituito dal d.lgs. n. 160/2012, e degli artt. 5, comma 3, 9 comma 3, e 12, comma 3, del d.lgs. n. 235/2012, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione, con rito speciale accelerato, delle condizioni di incandidabilità alle elezioni regionali, comunali, provinciali e circoscrizionali, involgenti, come tali, diritti soggettivi di elettorato passivo ed afferenti alla fase iniziale della procedura elettorale di presentazione delle liste. Residua la giurisdizione in capo al giudice ordinario allorché la condizione di incandidabilità venga rilevata in sede di proclamazione degli eletti. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. I, 24.04.2023, n. 937; Cons. Stato, sez. III, 9 maggio 2019, n. 3031; T.a.r. per il Piemonte, sez. II, 10.10.2013, n. 1073; T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, 24.02.2012, n. 483.

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

Elezioni – Enti di area vasta – Asserita illegittimità del sistema elettorale e compressione del diritto di voto – Giurisdizione – Giudice ordinario – Sussistenza

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. (1)

Nel caso di specie, l'appellante lamentava l'illegittimità costituzionale della legge n. 7 aprile 2014, n. 56, recepita in Sicilia con l.reg. 4 agosto 2015, n. 15, nella parte in cui stabilisce il cumulo di mandati tra sindaco del comune capoluogo e sindaco metropolitano/presidente del libero consorzio (equivalente, nella Regione Siciliana, alla provincia), nonché l'applicazione del criterio del voto ponderato per la costituzione dei consigli del libero consorzio e della città metropolitana. In motivazione, il C.g.a. ha confermato la pronuncia di primo grado, con cui era stato dichiarato il difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario, precisando che: - la giurisdizione del giudice amministrativo sul "contenzioso elettorale" di cui agli artt. 126, 129 e 130 c.p.a., ha ad oggetto le sole «operazioni elettorali», ossia la regolarità delle forme procedurali di svolgimento delle elezioni, alle quali fanno capo nei singoli posizioni che hanno la consistenza dell'interesse legittimo. Benché tali operazioni non si esauriscano nelle attività di votazione, estendendosi al procedimento elettorale preparatorio e comprendendo tutti gli atti del complesso procedimento, spetta tuttavia al giudice ordinario la cognizione delle controversie nelle quali si fanno valere posizioni di diritto soggettivo, quali quelle che si riconnettono al diritto di elettorato attivo o che concernono ineleggibilità, decadenze e incompatibilità (Cass. civ., sez.un., 20 ottobre 2016, n. 21262); - l'appellante, impugnando il decreto del Presidente della Regione Siciliana del 13 febbraio 2025 recante indizione "per il giorno di domenica 27 aprile 2025...le elezioni dei presidenti e dei consigli dei liberi consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani nonché dei consigli metropolitani di Palermo, Catania e Messina", ha azionato il proprio diritto al libero esercizio del diritto di voto (*id est*, diritto di elettorato attivo), asseritamente leso da una normazione statale e regionale lesiva del principio costituzionale di uguaglianza tra cittadini e consiglieri comunali; - tale impugnativa radica, in base al criterio del *petitum* sostanziale, la giurisdizione del giudice ordinario.

In generale, sul riparto di giurisdizione in materia elettorale, si v., *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 22 maggio 2024, n. 4578, 12 ottobre 2023, n. 8912. Sul complesso iter di riforma della legislazione elettorale degli organi, nonché sui plurimi rinvii delle elezioni (da ultimo prorogate ad opera dell'art. 13, comma 43, l.r. 10 agosto 2022, n. 16, dichiarato costituzionalmente illegittimo), si cfr. Corte cost., 6 luglio 2023, n. 136; 20 luglio 2018, n. 168.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA DATA DI SVOLGIMENTO DELLE ELEZIONI REGIONALI E SULLA PROROGA DEGLI ORGANI ELETTIVI

Consiglio di Stato, sezione I, parere 8 maggio 2025, n. 456 – Pres. Saltelli, Est. Miniussi

Elezioni – Elezioni amministrative – Elezioni regionali – Potestà legislativa concorrente – Legge regionale – Limiti – Principi legge statale

L'individuazione della data di svolgimento delle consultazioni elettorali per il rinnovo degli organi elettivi regionali, essendo inclusa – in quanto attinente al “sistema di elezione” e dovendo, in ogni caso, risultare conforme alla “durata degli organi elettivi” stabilita dalla legge statale (profilo, quest'ultimo, con cui la tempistica delle consultazioni elettorali inevitabilmente interferisce) – nella materia di competenza legislativa concorrente delineata dall'art. 122, comma 1 della Costituzione, come modificato dall'articolo 3 della legge costituzionale n. 1 del 1999, non può prescindere dal puntuale rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale in materia. (1)

Con il parere de quo il Consiglio di Stato si è espresso sul quesito formulato dalla Regione del Veneto concernente l'individuazione del criterio di risoluzione del conflitto tra due norme, entrambe di rango primario: da un lato, la norma della legge regionale (art. 11, comma 1 della legge regionale 16 gennaio 2012, n. 5) che individua l'intervallo temporale ben preciso (15 maggio - 15 giugno) per lo svolgimento delle consultazioni elettorali regionali; dall'altro, la norma di legge statale (art. 5, legge 2 luglio 2004, n. 165, recante “Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma della Costituzione”) che, nel regolare la medesima fattispecie, prevede lo svolgimento delle elezioni entro un termine (sessanta giorni) dalla scadenza del quinquennio di durata in carica del Consiglio regionale, a sua volta decorrente dalla data della relativa elezione. Più nello specifico era stato formulato al Consiglio di Stato il seguente quesito: “se l'articolo 11 della legge regionale n. 5/2012, con particolare riferimento alla previsione del turno primaverile, possa nuovamente trovare applicazione in occasione del prossimo rinnovo degli organi regionali e, quindi, come debba essere interpretato, od anche superato, l'articolo 5, comma 1, della legge 165/2004, riguardante il termine della durata degli organi elettivi regionali”. Il conflitto si era determinato per effetto del differimento – disposto con il decreto-legge n. 26 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 59 del 2020 – del turno elettorale del 2020 dal 31 maggio al 20 - 21 settembre 2020, così che la prossima scadenza del quinquennio non risulta più allineata alla finestra elettorale (15 maggio - 15 giugno) prevista dalla norma regionale.

Elezioni – Elezioni amministrative – Elezioni regionali – Data svolgimento – Organi elettivi – Durata – Potestà legislativa concorrente

La potestà legislativa concorrente della regione in materia di sistema di elezione – nell'accezione che include anche il procedimento elettorale – deve essere esercitata nel rispetto: (a) dei principi fondamentali stabiliti in materia dalla legge statale, comprendenti anche la determinazione del dies ad quem (vedasi l'art. 5 della legge n. 165 del 2004); (b) della durata degli organi elettivi, anch'essa stabilita dalla legge statale. (2)

Elezioni – Elezioni amministrative – Elezioni regionali – Data svolgimento – Legge statale – Principi fondamentali

Le elezioni dei consigli regionali devono avere luogo non oltre i sessanta giorni successivi al termine del quinquennio o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori e il quinquennio decorre per ciascun consiglio dalla data della elezione, secondo quanto stabilito dall'art. 5 della legge 2 luglio 2004, n. 165, che detta i principi fondamentali della materia. (3)

Elezioni – Elezioni regionali – Proroga organi elettivi – Misura eccezionale – Previsione normativa – Necessità

La proroga della durata degli organi elettivi regionali ha carattere eccezionale, come desumibile dalla previsione dell'art. 1, comma 1, lettera d) del decreto-legge n. 26 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 59 del 2020, e del conseguente differimento delle consultazioni elettorali svoltesi in quell'anno, dovuto alla situazione emergenziale pandemica. In ogni caso la stessa, in quanto di carattere derogatorio, necessita di espressa previsione normativa ad opera del legislatore statale. (4)

L'eccezionalità secondo il Consiglio di Stato è desumibile, oltre che dall'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza e dalla natura dei presupposti che legittimano il ricorso a detto strumento (ai sensi dell'articolo 77, comma 2 della Costituzione) – nel caso di specie, rileva la diffusione su scala planetaria di una pandemia fonte di innumerevoli contagi e decessi –, dalla rubrica del menzionato articolo 1 del decreto-legge n. 26 del 2020 (“Misure eccezionali in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020”) e dall'incipit della disposizione in questione (“In considerazione della situazione epidemiologica da COVID-19, in via eccezionale, i termini per le consultazioni elettorali di cui al presente comma sono fissati come di seguito indicato”). Il Consiglio di Stato ha pertanto ritenuto che la proroga non possa essere disposta, in assenza peraltro di specifica previsione normativa, al solo fine di allineare la finestra temporale individuata dalla norma regionale alle cadenze del procedimento elettorale stabilite dalla legge statale.

Elezioni – Elezioni regionali – Prorogatio organi elettivi – Competenza – Statuto regionale – Proroga – Differenze

Soltanto la prorogatio è riconducibile alla “forma di governo” rimessa dall'articolo 123 della Costituzione allo statuto regionale, mentre lo statuto (o altra legge) regionale non può prevedere e disciplinare la proroga. L'istituto della prorogatio, a differenza della vera e propria proroga non incide infatti sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto. (5)

Elezioni – Elezioni amministrative – Elezioni regionali – Regione Veneto – Legge regionale – Applicabilità – Limiti

L'art. 11 comma 1 della legge regionale Veneto n. 5 del 2012 subordina l'applicazione della finestra temporale ivi stabilita con le scadenze del procedimento elettorale stabilite dalla legge statale. (6)

Ciò in quanto la norma de qua, nel prevedere che le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta “sono indette con decreto del Presidente della Giunta in carica e hanno luogo nel periodo che intercorre tra il 15 maggio e il 15 giugno”, mantiene fermo quanto stabilito dalla legge statale (“fermo restando quanto previsto dalla disciplina statale”).

(1) Conformi: Corte cost., 5 giugno 2003, n. 196; 6 giugno 2012, n. 151 secondo cui l'espressione «sistema di elezione» utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost. deve ritenersi comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale, nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio).

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: Quanto alla necessità di legge statale: Corte cost., 5 giugno 2003, n. 196.

(5) Conformi: Corte cost., 22 novembre 2016, n. 243; 5 giugno 2003, n. 196.

(6) Non risultano precedenti negli esatti termini.

EMIGRAZIONE E IMMIGRAZIONE

CENTRI DI PERMANENZA PER IL RIMPATRIO

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

Emigrazione e immigrazione – Centri di permanenza per il rimpatrio – Associazioni – Legittimazione ad agire – Interessi collettivi

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. (1)

Emigrazione e immigrazione – Centri di permanenza per il rimpatrio – Disciplina carceraria – Applicazione – Esclusione

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. (2)

In motivazione la sezione ha ritenuto di non poter sollevare una questione di legittimità costituzionale della normativa sui CPR nella parte in cui non riconosce l'erogazione dei servizi sanitari previsti in ambito carcerario dall'art. 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354, essendo decorso un breve periodo di tempo dalla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, 3 luglio 2025, n. 96 con cui si è affermato che «Non può in tale prospettiva offrire precisi punti di riferimento nemmeno l'ordinamento penitenziario, dovendo la detenzione amministrativa presso il CPR restare estranea a ogni connotazione di carattere sanzionatorio».

Ha poi aggiunto che, pur dovendosi escludere l'applicazione dell'ordinamento penitenziario ai CPR, non vi è alcun ostacolo ad adottare soluzioni migliorative rispetto a quelle esistenti e, pertanto, possono essere presi come riferimento istituti che caratterizzano la sanità penitenziaria quando permettono di innalzare gli standard dell'assistenza sanitaria e psicologica.

Emigrazione e immigrazione – Centri di permanenza per il rimpatrio – CPR – Istruttoria – Amministrazioni deputate alla tutela della salute

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). (3)

A sostegno del principio in rassegna, la sezione ha osservato che l'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 prevede che sullo schema di capitolato siano acquisite le valutazioni del «Tavolo di coordinamento nazionale di cui all'articolo 16», ordinariamente composto da rappresentanti di diverse istituzioni.

(1) Conformi: in parte: Cons. Stato, Ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6 (in Foro it., 2020, III, 289,

nonché in oggetto della News US n. 27 del 13 marzo 2020) in materia di legittimazione ad agire di enti associativi esponenziali a tutela di interessi legittimi collettivi.

(2) Conformi: Corte cost., 3 luglio 2025, n. 96.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PUNTO DI SBARCO SICURO (PLACE OF SAFETY – POS): SULLA COMPETENZA DEL MINISTERO DELL'INTERNO ALL'ASSEGNAZIONE E SULLA MOTIVAZIONE

Consiglio di Stato, sezione III, 25 febbraio 2025, n. 1615 – Pres. De Nictolis, Est. Scarpato

Emigrazione e immigrazione – Straniero – Ingresso e soggiorno – Assegnazione del punto di sbarco sicuro – Place of safety – Ministero dell'interno – Competenza

L'intervento del Ministero dell'interno nelle operazioni di soccorso e l'emanazione di disposizioni vincolanti in merito all'assegnazione del punto di sbarco sicuro ("place of safety" – POS) non rappresentano una indebita ingerenza nelle competenze del Ministero dei trasporti e delle capitanerie di porto, quanto piuttosto una necessaria e logica forma di cooperazione istituzionale tra le autorità preposte nella gestione del fenomeno delle migrazioni di massa. Difatti, l'arrivo in massa di migranti è idoneo a creare rilevanti problematiche di ordine e sicurezza pubblica, rendendo necessario il coinvolgimento del Ministero dell'interno, competente a stabilire dove collocare i migranti (in parte potenziali richiedenti asilo ed in parte migranti cd. "economici" e dunque irregolari) e come smistarli nei vari centri di accoglienza siti sul territorio nazionale. (1)

In motivazione, la sezione ha precisato che la competenza del Ministero dell'Interno trae fondamento: i) nell'art. 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 che implica il coinvolgimento dell'amministrazione fin dalle fasi di gestione del salvataggio, finalizzate al successivo sbarco; ii) nella circostanza che il corpo delle Capitanerie di porto – guardia costiera svolge anche funzioni di polizia giudiziaria riconducibili alle competenze del Ministero dell'interno e di contrasto alla immigrazione clandestina; iii) nei compiti di impulso e di coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto all'immigrazione clandestina che spettano al Ministero dell'interno per il tramite della direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, ai sensi dell'art. 35 della legge 30 luglio 2002, n. 189.

Emigrazione e immigrazione – Straniero – Ingresso e soggiorno – Assegnazione del punto di sbarco sicuro – Place of safety – Ministero dell'interno – Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo – Luogo di sbarco distante dal punto di soccorso

Il coinvolgimento del Ministero dell'interno e lo smistamento dei naufraghi presso porti più distanti non integra una violazione della convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo ("SAR – search and rescue"), adottata in data 27 aprile 1979, ratificata dall'Italia con legge 3 aprile 1989, n. 147. Difatti, la convenzione intende vietare che gli stati decidano di prestare assistenza solo

ad una determinata categoria di naufraghi, ma non impone di tradurre presso il luogo di sbarco più vicino tutti i soggetti tratti in salvo, a prescindere dal numero delle persone salvate. (2)

Emigrazione e immigrazione – Straniero – Ingresso e soggiorno – Obbligo di soccorso ai naufraghi – Punto di sbarco sicuro – Place of safety – Contenuto

In base alle convenzioni internazionali SOLAS (“safety of life at sea” del 1° novembre 1974, ratificata in Italia con la legge 23 maggio 1980, n. 313) e SAR (“search and rescue” del 27 aprile 1979, ratificata dall’Italia con legge 3 aprile 1989, n. 147), l’obbligo di prestare soccorso non si esaurisce nell’atto di sottrarre i naufraghi al pericolo di perdersi in mare, ma comporta anche l’obbligo accessorio e conseguente di sbarcarli in luogo sicuro. (3)

In motivazione, la sezione ha precisato che, in base alle convenzioni internazionali in materia, è ordinariamente competente, per le operazioni di salvataggio e di sbarco, lo stato responsabile della zona SAR dove è avvenuto il recupero e che ha assunto la titolarità delle operazioni di salvataggio. Tuttavia, sussiste un dovere sussidiario in capo agli stati aderenti alle convenzioni, nel senso che la mancata attivazione dello stato competente impone agli altri stati di collaborare per supplire alle necessità dei naufraghi e per portarli in salvo, e ciò a prescindere dalla nazionalità della nave che opera il salvataggio e, dunque, dai doveri dello stato di bandiera.

Emigrazione e immigrazione – Straniero – Ingresso e soggiorno – Punto di sbarco sicuro – Place of safety – Definizione – Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare – Organizzazione marittima internazionale

La definizione di punto di sbarco sicuro (“place of safety” - POS) è contenuta nelle linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare emanate dall’international maritime organisation (organizzazione marittima internazionale) (Risoluzione MSC. 167-78 del 2004), che lo identificano nel posto in cui le operazioni di soccorso si considerano concluse ed in cui la sicurezza e la vita dei naufraghi non è più minacciata, potendo essere soddisfatti i loro bisogni primari. (4)

Emigrazione e immigrazione – Straniero – Ingresso e soggiorno – Punto di sbarco sicuro – Place of safety – Identificazione con il porto geograficamente più vicino all’intervento di salvataggio – Esclusione – Atto amministrativo – Discrezionalità

L’individuazione del punto di sbarco sicuro (“place of safety” – POS) non può avvenire in astratto equiparandolo sic et simpliciter con il porto geograficamente più vicino all’intervento di salvataggio, dipendendo invece la sua individuazione da una molteplicità di fattori legati al caso concreto, quali lo status delle persone tratte in salvo (richiedenti asilo, rifugiati), il numero di naufraghi, la situazione a bordo, le condizioni di salute dei soccorsi, le condizioni meteorologiche, la presenza di persone fragili o di minori tra i soccorsi. La individuazione rientra nella potestà discrezionale dello stato che opera o coordina le operazioni di salvataggio il quale deve valutare tutti gli elementi del caso

concreto, ivi comprese le esigenze connesse al particolare status delle persone salvate e, dunque, anche il loro inserimento nei circuiti di accoglienza dislocati sul territorio. (5)

Emigrazione e immigrazione – Straniero – Ingresso e soggiorno – Ministero dell'Interno – Capitanerie di porto – Azione congiunta – Legittimità – Sicurezza della navigazione – Ordine pubblico

La procedura elaborata e seguita dalle autorità italiane, la quale prevede, attraverso l'azione congiunta delle Capitanerie di porto e del Ministero dell'interno, l'individuazione, di volta in volta ed in base alle circostanze del caso concreto, del porto di sbarco più sicuro, è conforme alle indicazioni che si rinvencono in ambito internazionale, dirette a compendiare le esigenze correlate alla sicurezza della navigazione con quelle di ordine pubblico, frutto del doveroso confronto tra le autorità preposte alle relative competenze istituzionali. Difatti, è legittimo che l'autorità amministrativa gestisca in maniera anticipata i flussi di ingresso, ponendo mente non solo alla fase iniziale dello sbarco, ma anche a quelle immediatamente successive, smistando i singoli arrivi in maniera ordinata e rispondente, da un lato, alla capienza degli hotspot (che si trovano usualmente in prossimità dei punti di sbarco), ma anche dei centri di accoglienza di primo livello, interessati immediatamente dopo dal flusso in ingresso. (6)

In motivazione la sezione ha distinto le diverse fasi della gestione dei flussi di migranti: i) le strutture di primo soccorso ed accoglienza (*hotspot*), definiti "punti di crisi" dall'art. 10-ter del d.lgs. n. 286 del 1998, sono aree designate, nelle quali, subito dopo lo sbarco, i migranti soccorsi sono preidentificati, sottoposti ad accertamenti medici e informati sulla condizione di persone irregolari e sulla possibilità di richiedere la protezione internazionale; ii) strutture di accoglienza di primo livello (CPA e CAS), dislocate sull'intero territorio nazionale, ove i migranti che hanno chiesto asilo in Italia permangono in attesa della definizione della domanda di protezione internazionale; iii) i centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), previsti dall'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, istituiti per consentire l'esecuzione del provvedimento di espulsione da parte delle forze dell'ordine nei confronti dei migranti che non fanno richiesta di protezione internazionale o non ne hanno i requisiti.

Emigrazione e immigrazione – Straniero – Ingresso e soggiorno – Provvedimenti di assegnazione del punto di sbarco sicuro – Place of safety – Natura giuridica – Autorizzazione amministrativa – Ordini – Motivazione – Esclusione

I provvedimenti di assegnazione di punto di sbarco sicuro ("place of safety" - POS) presentano caratteristiche peculiari e possono essere accostati tanto alle autorizzazioni costitutive (di cui condividono l'aspetto accrescitivo, concretandosi in un atto permissivo), tanto agli ordini (consistendo in un facere determinato), risolvendosi nell'assegnazione del punto di approdo e di sbarco, quindi in un atto organizzativo che deve ineludibilmente rispondere a criteri di celerità ed efficienza funzionali all'efficacia dell'attività di salvataggio. Pertanto, non necessitano di motivazione, tenuto anche conto del contesto di urgenza ed emergenziale che impone l'utilizzo di strumenti duttili, in grado di adattarsi al variegato e mutevole contesto di intervento. (7)

- (1) Non risultano precedenti negli esatti termini.
- (2) Non risultano precedenti negli esatti termini.
- (3) Non risultano precedenti negli esatti termini.
- (4) Non risultano precedenti negli esatti termini.
- (5) Non risultano precedenti negli esatti termini.
- (6) Non risultano precedenti negli esatti termini.
- (7) Conformi: in parte: Cons. Stato, sez. V, 26 aprile 2022, n. 3227 (in riferimento alle ordinanze di polizia marittima).

ENERGIA ELETTRICA ED ENERGIA IN GENERE

NATURA E FUNZIONE DELLA PROCEDURA ABILITATIVA SEMPLIFICATA E PRESUPPOSTI PER L'ADOZIONE DELLA SENTENZA IN FORMA SEMPLIFICATA

Consiglio di Stato, sezione II, 29 ottobre 2025, n. 8387 – Pres. Taormina, Est. Manzione

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Procedura abilitativa semplificata – Natura – Presupposti

La procedura abilitativa semplificata (PAS) di cui all'art. 6 del d. lgs. n. 28 del 2011 (abrogato dal d.lgs. n. 190 del 2024, che ha interamente riscritto l'istituto) ha portata assorbente di tutti i titoli di legittimazione necessari per la realizzazione e la messa in esercizio di un impianto, purché all'atto della sua presentazione la pratica sia completa anche sotto il profilo del rispetto delle previsioni urbanistico-edilizie, che il comune, quale amministrazione titolare dei poteri di controllo, inibitori e conformativi, è tenuto a verificare. (1)

Con riferimento alla conformità urbanistica del progetto è quindi necessario un previo vaglio positivo da parte del Comune, quale amministrazione titolare dei poteri di controllo, inibitori e conformativi. Tale valutazione assume un'accezione più ampia e più penetrante in ragione della peculiarità delle attività economiche di riferimento, a maggior ragione laddove si tratti di impianti comunque connessi allo sfruttamento in termini energetici di rifiuti. Da qui l'inevitabile rilevanza attribuita, ad esempio, al tipo di biomassa, che incide sulla tipologia e sulle dimensioni dell'impianto, sui suoi impatti e sulle relative esigenze di gestione, fattori fondamentali per valutarne la compatibilità urbanistica in senso lato, in quanto le norme locali sono concepite per regolare non solo la presenza di un impianto in una certa area, ma anche, appunto, la sua gestione e i suoi impatti sul territorio. Se è vero, infatti, che il legislatore da tempo persegue l'obiettivo di dare vita ad un largo numero di

impianti da fonti rinnovabili, da ultimo ribadito nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), lo è altrettanto che ciò non può risolversi in una deroga ai principi fondamentali in materia di energia, assorbendo ogni altro interesse costituzionalmente rilevante, sicché la stessa procedura semplificata esige che l'impatto sul territorio sia compatibile con il valore primario della tutela ambientale e paesaggistica in conformità alle indicazioni del diritto dell'Unione.

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Procedura abilitativa semplificata – Impianti a biometano

L'applicabilità di entrambi i regimi di semplificazione (l'autorizzazione unica – AU- e la PAS) anche agli impianti di produzione di biometano va ricondotta all'art. 8-bis del d.lgs. n. 28 del 2011, introdotto con il d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116 e poi via via modificato, sino alla abrogazione – unitamente agli artt. 5 e 6 – ad opera del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, che all'art. 8 ha riscritto per intero anche la procedura de qua. Il richiamo contenuto nel comma 1 della norma alle procedure di cui agli artt. 5 e 6, salvo poi declinare autonomamente i limiti di capacità produttiva al di sotto dei quali la PAS trova applicazione, fa sì che a cascata valgano anche i rinvii esterni contenuti in ridette norme, ovvero quelli al d.lgs. n. 387 del 2003 e soprattutto ai §§ 11 e 12 delle Linee guida del 2010, che individuano le caratteristiche degli impianti da assoggettare a tale regime giuridico. Ne consegue la necessità che l'operatore che invoca l'applicabilità di un regime semplificato che gli venga in qualche modo contestato sia onerato di provare nella loro interezza la sussistenza dei presupposti di operatività dello stesso, non essendo sufficiente indicare la limitata capacità dell'impianto. (2)

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Impianti realizzati nella c.d. ZES unica Mezzogiorno – Rapporto tra autorizzazione unica e PAS

La nuova tipologia di autorizzazione unica quale modalità di concentrazione/semplificazione dei procedimenti di insediamento di attività produttive in aree che il legislatore ha inteso valorizzare mediante l'istituzione di un'unica zona economica speciale per il Mezzogiorno – ZES Unica (istituita con d.l. 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla l. 13 novembre 2023, n. 162), non sostituisce le autorizzazioni previgenti in materia di impianti e infrastrutture energetiche. (3)

L'art. 14 del d.l. n. 124 del 2023, infatti, si apre con un'esplicita clausola di salvaguardia, tra l'altro, delle «norme vigenti» in tale materia, sicché sarebbe arduo non ricomprendervi le previsioni di cui agli artt. 6 e 8-bis del d.lgs. n. 28 del 2011 -laddove a conclusioni opposte può addivenirsi per la nuova disciplina introdotta, in sostituzione di quella di cui è controversia, con il d.lgs. n. 190 del 2024, in quanto non “vigente” all'atto dell'introduzione della ZES unica Mezzogiorno. Diversamente opinando, si arriverebbe alla conclusione che un sistema di semplificazione cui si è voluto dare una tale cogenza da assurgerlo a livello essenziale delle prestazioni (v. in tal senso quanto detto con riferimento all'utilizzo dello sportello unico digitale (SUD) ZES dall'art. 13, comma 2, del d.l. n. 124 del 2023), finirebbe per neutralizzare, con riferimento agli impianti di produzione di energia, un livello di

semplificazione procedimentale assai più incisivo e già operante da tempo. Tale tipologia di autorizzazione unica, quindi, deve essere richiesta ogni qualvolta il titolo di legittimazione previsto dalla disciplina di settore non risulti sufficiente, dovendo essere integrato con altri atti di assenso che per qualsivoglia ragione, in fatto o in diritto, non sono stati attratti nel procedimento sfociato nel procedimento correlato al conseguimento dello stesso. Solo la esaustività della procedura semplificata neutralizza la necessità di altri titoli, laddove l'aver avanzato esplicita richiesta degli stessi, peraltro contestualmente all'avvio di ridetta procedura, non può non sottintendere tale ritenuta mancanza di esaustività e dunque l'incompletezza del titolo utilizzato per la partecipazione alla procedura.

(1) Conformi: Sulla necessità del previo vaglio di conformità urbanistica da parte del Comune, v. Cons. Stato, sez. II, 3 novembre 2021, n. 7354.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUL DIVIETO D'INSTALLAZIONE DI IMPIANTI DI PRODUZIONE ENERGETICA DA FONTI RINNOVABILI IN DETERMINATE AREE

T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione I, 27 ottobre 2025, n. 950 – Pres. Gabricci, Est. Fede

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Pianificazione comunale – Divieto di installazione – Aree idonee ed inidonee – Insussistenza

I comuni, in sede di pianificazione territoriale, non possono vietare in modo generale e astratto l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, sia in aree che, ai sensi dell'art. 20 d.lgs. 199 del 2021, sono idonee all'installazione di tali impianti, giacché un tale divieto viene a costituire una deroga, introdotta mediante un piano urbanistico comunale, ad una disposizione di legge; sia in aree che sono dichiarate inidonee dalla legge. (1)

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Pianificazione comunale – Divieto di installazione – Aree idonee

La lettera c-quater dell'art. 20, comma 8, d.lgs. 199/2021 non può essere intesa nel senso che essa preveda requisiti ulteriori (assenza di vincoli culturali o paesaggistici e distanza da beni vincolati) che devono sussistere in tutte le ipotesi previste dalle lettere precedenti, in aggiunta agli specifici requisiti contemplati in ciascuna di esse, affinché le aree siano idonee; va invece intesa come un'ipotesi distinta da quelle elencate nelle lettere precedenti, che prevede requisiti propri valevoli solo per essa, e che ha la funzione di ampliare il novero delle aree idonee, aggiungendovi una fattispecie ulteriore a quelle già contemplate nelle lettere precedenti. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 29.7.2025, n. 6725; T.a.r. per la Lombardia, sez. IV, 4.12.2024, n. 3464; T.a.r. per la Toscana, sez. III, 25.7.2024, n. 979.

(2) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. III, 13.5.2025 n. 9155; T.a.r. per la Calabria, 4.9.2025, n. 600; T.a.r. per il Veneto, sez. IV, 18.12.2024, n. 2997; T.a.r. per la Toscana, sez. II, 25.11.2024, n. 1359.

IL C.D. BONUS GAS È ESCLUSO DAL CONCORDATO PREVENTIVO DEL DISTRIBUTORE DELL'ENERGIA

Consiglio di Stato, sezione II, 20 ottobre 2025, n. 8125 – Pres. Taormina, Est. Cocomile

Energia elettrica ed in genere – Bonus gas – Titolarità – Cliente finale – Distributore – Concordato preventivo – Assoggettamento – Esclusione

È legittima la deliberazione dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) che imponga al soggetto distributore del gas naturale di erogare il c.d. bonus gas al venditore, ancorché il distributore si trovi in concordato preventivo, poiché la circostanza che, per ragioni operative e di semplificazione, i benefici transitino attraverso il distributore e il venditore non implica che questi ultimi, sia pur temporaneamente, ne assumano la titolarità e, quindi, non esiste alcun credito da assoggettare alle regole concorsuali, venendo in rilievo mere poste economiche di transito da far confluire ai clienti finali, quali esclusivi titolari. (1)

In motivazione, ha chiarito la sezione che il principio di cui in massima si impone alla luce delle seguenti ragioni costituzionali: i) l'interesse pubblico sotteso all'aiuto economico è quello della tutela di soggetti in stato di bisogno e, nel caso dell'energia elettrica, anche di persone in gravi condizioni di salute, rilevanti ex artt. 2, 32, 36 e 28 Cost.; ii) in caso contrario, la fruizione del beneficio dipenderebbe dalla collocazione geografica dell'utenza energetica poiché i titolari di utenze ubicate in comuni ove opera un distributore in bonis riceverebbero regolarmente gli aiuti statali previsti, mentre gli utenti ricadenti in aree di competenza di un distributore sottoposto a procedura concorsuale ne sarebbero privati, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.; iii) qualsiasi distributore che dovesse accedere ad una procedura concorsuale, utilizzerebbe le risorse pubbliche destinate ai clienti finali per ridurre la propria esposizione debitoria, mentre le società di vendita sarebbero ugualmente costrette a versare i bonus ai clienti finali, in tal modo subendo un'imposizione patrimoniale che, non essendo prevista dalla legge, si porrebbe in contrasto con l'art. 23 Cost.; iv) essendo l'attività di distribuzione di gas soggetta alla concorrenza di mercato, ammettere che un distributore, che eserciti l'impresa in regime di concordato, possa operare superando norme primarie e secondarie dettate per regolamentare quel settore di attività imprenditoriale determinerebbe degli evidenti ed inammissibili privilegi distorsivi della concorrenza rispetto alle altre società di distribuzione, con violazione dell'art. 41 Cost. v) anche laddove si procedesse ad un confronto tra norme primarie di pari rango, la disciplina sulla crisi d'impresa non prevale sulla disciplina legislativa specifica relativa alle misure introdotte, in via emergenziale, per fornire sostentamento a persone in grave stato di bisogno fisico e/o economico, in quanto sono le valutazioni relative alla possibilità di continuare l'attività aziendale a dover tener conto dei vincoli imposti dalla legge.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA NOZIONE DI VIOLAZIONE RILEVANTE AI FINI DELLA DECADENZA DA INCENTIVI ENERGETICI IN CASO DI INFORMAZIONI INCOMPLETE O DOCUMENTAZIONE CONTRADDITTORIA
Consiglio di Stato, sezione II, 13 ottobre 2025, n. 7996 – Pres. Castriota Scanderbeg, Est. Manzione

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Violazioni – Decadenza da incentivi – Atto amministrativo – Annullabilità – Termine ragionevole – Regime transitorio

In materia di decadenza dagli incentivi energetici disposta dal gestore dei servizi energetici (GSE), nei casi in cui trova applicazione la disciplina transitoria contenuta nell'art. 56, comma 8, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, il termine di cui all'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241 si applica solo a far data dalla sua introduzione e non dall'adozione dell'atto. Ove il tempo trascorso prima dell'entrata in vigore della novella, da solo o sommato a parte di quello sopravvenuto, sia di per sé già tale da superare il vaglio di «ragionevolezza», è di tutta evidenza che quest'ultimo non può risolversi in una sorta di rimessione in termini di un'amministrazione lungamente inerte. (1)

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Incentivi – Rilevanza delle violazioni – Decadenza – Autotutela doverosa – Applicabilità – Principio di autoresponsabilità

In materia di decadenza dagli incentivi energetici, il richiamo ai presupposti di cui all'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, contenuto nell'art. 42, comma 3, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, è comprensivo anche delle regole sulla autotutela doverosa parziale di cui all'art. 21-nonies, comma 2-bis della citata legge n. 241 del 1990 ma i relativi principi necessitano di un adattamento alle peculiarità del potere di decadenza. In particolare, essi finiscono per assumere una notazione di maggior rigore in ragione della centralità del principio di autoresponsabilità nella produzione di dichiarazioni e di documenti che governa l'accesso agli incentivi. (2)

In applicazione di tale principio la sezione ha concluso per la sostanziale neutralità dello scrutinio dell'elemento soggettivo (e quindi dell'eventuale buona fede del dichiarante), nonché per la inconfigurabilità del falso innocuo, non potendo il gestore dei servizi energetici farsi carico di dimostrare l'intento sotteso alla mancata prospettazione di un quadro reale, salvo rilevarne la conseguenza finale.

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Incentivi – Decurtazione – Giudizio di rilevanza – Gestore servizi energetici – Presupposti – Violazioni di minore entità

La decurtazione percentuale degli incentivi energetici in luogo della decadenza, prevista dall'art. 42, comma 3, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, presuppone un giudizio aggiuntivo di rilevanza della violazione da parte del gestore dei servizi energetici (GSE) e si pone come una sanzione minore rispetto alla decadenza in quanto la salvaguardia, almeno in parte, della situazione riscontrata, è ritenuta compatibile con le esigenze pubblicistiche sottese al potere di vigilanza. Esso riguarda le sole violazioni di minore entità e non quelle rilevanti ai fini dell'ottenimento dell'incentivo. (3)

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Artato frazionamento – Rilevanza – Decadenza

L'artato frazionamento degli impianti costituisce abuso del diritto nello specifico settore dei meccanismi di incentivazione per la produzione di energia da fonti rinnovabili e costituisce una violazione rilevante ai fini della decadenza dagli incentivi energetici, in quanto l'elusione delle regole di settore al fine di conseguire vantaggi non spettanti, quale che ne sia la natura, non può assurgere a fattispecie costitutiva del diritto all'incentivazione (o del diritto a un'incentivazione superiore a quella spettante), in quanto pregiudica gli altri operatori economici che quelle regole hanno rispettato, vanifica l'imposizione di specifici requisiti di potenza per l'ammissione al beneficio e frustra, in ultima analisi, la stessa finalità perseguita attraverso la distribuzione delle risorse, scarse per definizione. (4)

In motivazione la sezione ha precisato che, per «artato frazionamento», deve intendersi la pratica utilizzata dal produttore di energia rinnovabile per ottenere incentivi non dovuti o maggiori rispetto a quelli effettivamente spettanti, o comunque un beneficio, mediante la divisione di un unico impianto in due o più di taglia più piccola, con ciò danneggiando non solo le casse dello Stato ma anche gli altri produttori, giusta la natura limitata delle somme destinate allo scopo. Sul piano probatorio, ai fini della sussistenza dell'artato frazionamento di un impianto, è sufficiente che esso possa ragionevolmente e non illogicamente desumersi da fatti gravi, precisi e concordanti che, nel caso sottoposto al vaglio della sezione, sono rappresentati dalla sostanziale contestualità di richieste e adempimenti, dalla contiguità degli impianti (tutti di analoga potenza) e delle particelle di ubicazione, poi confluite in una sola dopo essere rimaste frazionate per il tempo necessario all'inoltro delle singole istanze e dalla identità del soggetto responsabile.

(1) Conformi: in parte: con riferimento alla non retroattività del termine decadenziale di cui all'art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990: Cons. Stato, sez. VI, 24 febbraio 2025, n. 1523; 20 febbraio 2023, n. 1706.

(2) Conformi: in parte: in relazione alla diversa natura della decadenza rispetto all'annullamento d'ufficio: Cons. Stato, sez. II, 24 dicembre 2024, n. 10387; 25 marzo 2024, n. 2832; 29 dicembre 2022, n. 11545; 12 aprile 2022, n. 2747; sez. VI, 24 gennaio 2022, n. 462; 3 gennaio 2022, n. 9; 20 gennaio 2021, n. 594; sez. IV, 28 settembre 2021, n. 6516: Cons. Stato, Ad. plen., 11 settembre 2020, n. 18 (oggetto della News UM n. 109/2020, nonché in *Foro it.*, 2021, I, 175).

(3) Conformi: in parte: sull'applicabilità del potere di riduzione di incentivi energetici: Cons. Stato, sez. II, 5 settembre 2025, n. 7212; 25 marzo 2024, n. 2832; 12 giugno 2024, n. 5290; 4 aprile 2022, n. 2486; sez. IV, 24 gennaio 2022, n. 462.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 3 ottobre 2025, n. 7774; 31 luglio 2023, n. 7402; 18 gennaio 2023, n. 640; Cons. Stato, sez. II, 11 febbraio 2025, n. 1096; 8 agosto 2023, n. 7706.

IMPIANTI DI PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI: ILLEGITTIMA LA NORMA REGOLAMENTARE SICILIANA CHE VIETA LA VOLTURA DELL'AUTORIZZAZIONE UNICA

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

Energia elettrica ed energia in genere – Impianti fotovoltaici – Sicilia – Autorizzazione unica per la realizzazione degli impianti – Disciplina regolamentare regionale – Divieto di voltura – Illegittimità

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

Il Collegio ha altresì dichiarato l'illegittimità del successivo atto applicativo, con cui la Regione Siciliana ha negato la voltura dell'autorizzazione unica a favore di un'ATI costituita tra l'originaria richiedente e altra società interamente partecipata.

(1) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, 10 febbraio 2025, n. 530.

CERTIFICATI BIANCHI: NON CONSENTITA L'ESCLUSIONE DI TECNOLOGIE SENZA BASE NORMATIVA E LEGITTIMAZIONE A RICORRERE DELL'OPERATORE ESCLUSO

T.a.r. per il Lazio, sezione II-ter, 7 ottobre 2025, n. 17188 – Pres. Bignami, Est. Cicchese

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Incentivi alla riqualificazione – Limiti tecnologici non previsti dalla legge – Principio di legalità – Neutralità tecnologica

È illegittima la previsione contenuta in una scheda standard per l'accesso ai certificati bianchi che escluda in modo automatico e generalizzato determinate tecnologie (nella specie, impianti di cogenerazione ad alto rendimento e reti di teleriscaldamento alimentate da rinnovabili diverse da

pompe di calore e solare termico), in assenza di una puntuale previsione normativa e senza considerare l'effettiva efficienza energetica dell'intervento. (1)

Giustizia amministrativa – Interesse ad agire – Atti regolatori – Effetti immediatamente escludenti – Ammissibilità del ricorso – Istanza non necessaria

È ammissibile il ricorso proposto avverso atti regolatori a contenuto tecnico (nella specie: scheda tecnica “SPC8” allegata al decreto direttoriale 3 maggio 2022, n. 13321), qualora questi producano effetti direttamente escludenti, impedendo ex ante l'accesso a regimi incentivanti o a misure premiali per determinate tecnologie. (2)

Nel caso esaminato, una società ha impugnato il decreto direttoriale 3 maggio 2022, n. 13321, con cui il Ministero competente ha approvato la scheda di progetto a consuntivo n. 8 (SPC8) nel contesto del meccanismo dei certificati bianchi. Il decreto escludeva in via generalizzata l'ammissibilità ai fini dell'incentivo di alcuni allacciamenti a reti di teleriscaldamento alimentate da impianti di cogenerazione ad alto rendimento o da fonti rinnovabili, diverse da pompe di calore e solare termico, a prescindere dal rendimento energetico conseguito. Il T.a.r. ha innanzitutto ritenuto ammissibile il ricorso, pur in assenza di una precedente istanza specifica da parte della ricorrente, rilevando che l'atto impugnato ha natura regolatoria e produce effetti escludenti diretti, con impatto concreto sull'attività imprenditoriale della società. Si conferma così un orientamento giurisprudenziale che valorizza la funzione sostanziale dell'atto lesivo, anche se non formalmente provvedimentale. Nel merito, il Collegio ha accolto il ricorso, ritenendo la previsione illegittima per violazione del principio di legalità e dei limiti alla discrezionalità tecnica dell'Amministrazione. La scheda SPC8, pur di natura tecnica, non poteva derogare alle previsioni del decreto del Ministero dello sviluppo economico, 11 gennaio 2017, che non escludono *ex ante* gli impianti di cogenerazione ad alto rendimento o le rinnovabili diverse da quelle espressamente menzionate. La censurata esclusione automatica si pone inoltre in contrasto con i principi di efficienza energetica e neutralità tecnologica (riconosciuti anche a livello europeo), che impongono una valutazione caso per caso dell'effettivo risparmio energetico conseguito. Il provvedimento impugnato è stato pertanto annullato, in quanto affetto da eccesso di potere per auto-vincolo.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

NON È ILLEGITTIMO L'ESPROPRIO O L'ASSERVIMENTO DI BENI DEMANIALI IN CASO DI REALIZZAZIONE DI UN IMPIANTO EOLICO

Consiglio di Stato, sezione IV, 22 settembre 2025, n. 7447 – Pres. Carbone, Est. Marotta

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Impianti eolici – Demanio comunale – Esproprio – Legittimità

Non sono illegittime la proroga della compatibilità ambientale e l'autorizzazione alla realizzazione di un impianto eolico, per aver apposto il vincolo preordinato all'esproprio su beni appartenenti al demanio comunale; infatti, l'art. 4, comma 1-bis, del d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, nello stabilire il divieto di esproprio e di asservimento dei beni gravati da uso civico, fa comunque "salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico": e l'installazione del parco eolico è finalizzata a promuovere quello che si configura come un "interesse pubblico prevalente", ai sensi dell'art. 3 del regolamento UE n. 2577/2022, ovvero la diffusione della produzione di energia da fonti rinnovabili. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULL'ILLEGITTIMITÀ DELLA DECADENZA DALL'INCENTIVO PER LE ENERGIE RINNOVABILI
Consiglio di Stato, sezione II, 19 settembre 2025, n. 7414 – Pres. Forlenza, Est. Frigida

Energia elettrica e energia in genere – Energia rinnovabile – Incentivi – Violazioni – Decadenza – Illegittimità

Ai sensi dell'art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, in caso di violazioni poste in essere dall'impresa interessata, il gestore dispone la decurtazione dell'incentivo in misura ricompresa fra il 10 e il 50 per cento in ragione dell'entità della violazione; pertanto, è illegittima l'adozione di un provvedimento di decadenza: tale sanzione, oltre a non essere prevista dalla legge, pregiudicherebbe in modo arbitrario e irragionevole le finalità di salvaguardia della produzione di energia da fonti rinnovabili. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

IL T.A.R. PER IL LAZIO SOLLEVA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEL D.L. N. 63 DEL 2024 IN MATERIA DI IMPIANTI FOTOVOLTAICI IN ZONE AGRICOLE
T.a.r. per il Lazio, sezione III, 11 agosto 2025, n. 15502 – Pres. Stanizzi, Est. Biffaro

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Localizzazione impianti presso aree non idonee – Divieto assoluto di installazione in zone agricole – Concorrenza – Proprietà – Lesione – Questioni irrilevanti e manifestamente infondate di costituzionalità

Sono irrilevanti e manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, come introdotto dall'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101, per violazione degli articoli 10 e 117 della Costituzione in relazione all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU, per violazione dell'articolo 41 della Costituzione, nonché per violazione dell'articolo 117 della Costituzione e degli articoli 3, 101 e 102 del TFUE e del protocollo n. 27 sul mercato interno e sulla concorrenza. (1)

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Localizzazione impianti presso aree non idonee – Divieto assoluto di installazione in zone agricole – Unione europea – Diritto dell’Unione europea e legislazione degli Stati membri – Questioni rilevanti e non manifestamente infondate di costituzionalità

Sono rilevanti e non manifestamente infondate, le questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, nonché dell’articolo 2, comma 2, per violazione degli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119. (2)

La presente sentenza è stata oggetto della News UM n. 87 del 9 ottobre 2025.

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

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Valutazione di impatto ambientale – VIA – Impianti agrivoltaici – Atto amministrativo – Procedimento in genere – Natura perentoria del termine di definizione

Anche in seguito alla modifica dell’articolo 8, comma 1-ter, del codice dell’ambiente, 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 decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. (1)

In motivazione la sezione ha ribadito che l’omesso riferimento da parte del novellato art. 8, comma 1-ter, del codice dell’ambiente (secondo cui la disciplina sui criteri di priorità non pregiudica il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti di valutazione ambientale previsti dalla normativa vigente per i progetti compresi nel PNRR né di quelli finanziati a valere sul fondo complementare), anche ai progetti attuativi del PNIEC, non vale a rendere implicitamente ordinatorio il termine espressamente definito dalla legge come perentorio.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 22 aprile 2025, n. 3465; 6 dicembre 2024, n. 9777 e n. 9791; 4 dicembre 2024, n. 9737.

SULLA POSSIBILITÀ DI INTRODURRE LIMITI ASTRATTI ALLA REALIZZAZIONE DI IMPIANTI FOTOVOLTAICI

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

Energia elettrica ed energia in genere – Impianti fotovoltaici – Localizzazione – Autorizzazione – Beni culturali, paesaggistici e ambientali

È illegittima la delibera con cui la regione introduce limiti astratti alla possibilità di realizzare impianti fotovoltaici; infatti, l'amministrazione, nel pronunciarsi sull'istanza di rilascio del provvedimento autorizzativo, è tenuta a valutare tutte le circostanze del caso concreto e a bilanciare gli opposti interessi, nella consapevolezza che il legislatore ha espresso un chiaro favor per la realizzazione degli impianti fotovoltaici, pur non potendo legittimarsi "interessi tiranni" capaci di prevalere automaticamente su altri interessi meritevoli di pari considerazione. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, n. 8491 del 2024.

SULLA INDIVIDUAZIONE, DA PARTE DELLE REGIONI, DELLE AREE IDONEE ALL'ISTALLAZIONE DEGLI IMPIANTI DI PRODUZIONE DI ENERGIA RINNOVABILE

Consiglio di Stato, sezione IV, 14 luglio 2025, n. 6160 – Pres. Carbone, Est. Conforti

Energia elettrica e energia in genere – Energia rinnovabile – Impianti fotovoltaici – Aree idonee – Individuazione – Poteri regionali – Limiti

Ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, l'esercizio del potere legislativo e regolamentare delle regioni in materia di individuazione delle aree idonee è subordinato all'emanazione di specifici decreti ministeriali, e da adottare previa acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni; sino all'emanazione dei decreti, non v'è alcuno spazio di intervento della regione ma trova diretta ed automatica applicazione il regime previsto dallo stesso art. 20, comma 8, che reca la qualificazione ex lege delle aree idonee. Pertanto, è illegittima la delibera regionale con cui si fissa una disciplina transitoria delle aree idonee e non idonee all'istallazione degli impianti fotovoltaici. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, n. 466 del 2025.

SULLA QUALIFICAZIONE DI UN'UNITÀ DI PRODUZIONE COME «UNITÀ DA ADEGUARE»

T.a.r. per il Lazio, sezione III, 14 luglio 2025, n. 13813 – Pres. Stanizzi, Est. Savi

Energia elettrica ed energia in genere – Capacity market – Unità di produzione da adeguare – Presupposti della qualificazione

In tema di procedure competitive di approvvigionamento di capacità produttiva di energia elettrica, la qualificazione di un'unità di produzione come «unità da adeguare» presuppone, secondo la disciplina del capacity market, la realizzazione di interventi funzionali a realizzare l'adeguamento ai parametri (di sicurezza, compatibilità ambientale o di altro tipo) individuati dall'autorità competente, pena la decadenza dell'autorizzazione all'esercizio e/o la dismissione dell'impianto, da intendersi

come modifiche delle condizioni di esercizio in essere, necessariamente afferenti agli impianti e/o ai processi di produzione, da completare entro l'inizio del periodo di consegna. (1)

In motivazione è stato chiarito che: i) con il «mercato della capacità» il gestore della rete elettrica si approvvigiona di capacità produttiva di energia elettrica attraverso contratti aggiudicati con un sistema di aste competitive al fine di ottimizzare l'adeguatezza del sistema elettrico nazionale; ii) alle aste partecipano gli operatori titolari di unità di produzione che, per la capacità selezionata in esito all'asta, hanno l'obbligo di offrire sui mercati dell'energia la capacità produttiva quantificata durante l'asta e il correlato diritto di ricevere dal gestore un premio fisso annuo determinato in seno alla relativa asta; iii) il meccanismo di computo degli incentivi al fine di remunerare il suddetto approvvigionamento, è stabilito dall'Autorità di regolazione per energia reti a ambiente (Arera) valorizzando in maniera differente la capacità prodotta da «impianti esistenti» e da «impianti nuovi»; iv) è stata, poi, introdotta una categoria intermedia, costituita dalle unità «da adeguare» che consente al produttore di energia elettrica di ricevere il premio previsto per le unità nuove, ma solo per un solo anno. In motivazione la sezione ha aggiunto che in alcun modo le condizioni di applicabilità della qualifica come «unità di produzione da adeguare» possono discendere dall'autonoma assunzione da parte del titolare dell'impianto dell'impegno a realizzare determinati interventi entro il periodo di consegna, in assenza di un corrispondente obbligo discendente dal provvedimento dell'autorità competente.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

IL T.A.R. PER LA SARDEGNA SOLLEVA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA LEGGE REGIONALE N. 20 DEL 2024 IN MATERIA DI IMPIANTI «FER»

T.a.r. per la Sardegna, sezione I, ordinanza 26 giugno 2025, n. 600 – Pres. Buricelli, Est. Serra

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Localizzazione impianti presso aree non idonee – Divieti assoluti imposti per legge regionale – Questioni rilevanti e non manifestamente infondate di costituzionalità

Sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 lett. a), commi 5 e 7, nonché dei relativi allegati A, B, C, D ed E, della legge della Regione autonoma della Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, per violazione degli artt. 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi 1 e 3, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, come modificata dalla direttiva 2023/2413/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, e altresì degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3. (1)

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 72 del 4 agosto 2025. Identica q.l.c. è stata sollevata con le altre ordinanze collegiali n. 599 e n. 598 del 26 giugno 2025 e con l'ordinanza cautelare n. 146 del 9 giugno 2025 del medesimo T.a.r..

COMPETENTE IL T.A.R. PER IL LAZIO SUI RICORSI AVVERSO ATTI DEL PROCEDIMENTO DI «CAPACITY MARKET»

Consiglio di Stato, sezione II, ordinanza 11 giugno 2025, n. 5046 – Pres. Forlenza, Est. Manzione

Energia elettrica ed energia in genere – Autorità amministrative indipendenti – Autorità di regolazione per energia reti e ambiente – Sistema del mercato della capacità – Capacity market – Competenza territoriale del T.a.r. per il Lazio

Spetta al T.a.r. per il Lazio la competenza a decidere sui ricorsi avverso gli atti del procedimento di capacity market, anche quando è stato impugnato il parere dell’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (A.r.e.r.a.) sulla proposta del gestore della rete energetica sui criteri della gara. (1)

Con due distinte ordinanze (Cons. Stato, sez. II, ordinanze 9 giugno 2025, n. 4988; 10 giugno 2025, n. 5046) è stata affrontata la questione della competenza a decidere sugli atti delle aste in materia di «capacity market», sollevata dal T.a.r. per il Lazio (sez. III, ordinanza 11 febbraio 2025, n. 3038) e dal T.a.r. per la Lombardia (sez. I, ordinanza 3 febbraio 2025, n. 368). Dopo avere ricostruito la complessa disciplina di settore, il Consiglio di Stato ha individuato la competenza nel T.a.r. per il Lazio in applicazione del criterio dell’autorità che ha adottato gli atti, nella specie, il Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica. Il principio della competenza funzionale del T.a.r. per la Lombardia non è stato ritenuto operante in quanto il parere reso da Arera nella procedura di declinazioni dei principi cui il gestore deve attenersi nella effettuazione della gara non costituisce espressione di un potere dell’autorità, ma di una mera funzione consultiva. La sezione ha precisato che, nella declinazione delle scansioni del procedimento riferito all’attuazione di quel peculiare meccanismo di regolazione volto all’approvvigionamento di capacità produttiva esistente e di nuova realizzazione attuato mediante la stipula di contratti di lungo termine («capacity market»), il legislatore ha chiaramente ripartito le varie competenze, in particolare spetta al gestore delle reti individuare gli operatori economici sulla base di vere e proprie procedure ad evidenza pubblica (le aste) sulla base di regole statuite dal Ministero dell’ambiente in apposito decreto. Il fatto che l’individuazione di tali regole avvenga sulla base di un procedimento tipizzato che prevede la proposta del gestore e il parere di Arera sulla stessa, non dequota il decreto ministeriale a mero atto attuativo, escludendo pertanto che operi quella vis attrattiva che potrebbe fondare la competenza speciale funzionale del T.a.r. per la Lombardia.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, ordinanza 9 giugno 2025, n. 4988.

ALLA CORTE COSTITUZIONALE L'ESCLUSIONE DELLA SOCIETÀ IN HOUSE DALLA DEROGA DI RIMODULAZIONE DELLE TARIFFE INCENTIVANTI

Consiglio di Stato, sezione II, ordinanza 26 maggio 2025, n. 4547 – Pres. Forlenza, Est. Ricci

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Tariffe incentivanti – Rimodulazione – Deroga – Enti locali – Società in house – Esclusione – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis della l. 11 novembre 2014, n. 164, di conversione del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, nella parte in cui non prevede che la deroga alle disposizioni di cui ai commi da 3 a 6 dell'articolo 26 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116), prevista a favore degli impianti "i cui soggetti responsabili erano, alla data di entrata in vigore della predetta legge di conversione, enti locali o scuole", si applichi, alle medesime condizioni, anche agli impianti i cui soggetti responsabili siano società in house costituite da enti locali. (1)

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

IMPIANTI FOTOVOLTAICI LIMITI SUI MODULI COLLOCATI A TERRA, AREE IDONEE E LEGISLAZIONE REGIONALE: LA PAROLA ALLA CORTE COSTITUZIONALE

T.a.r. per il Lazio, sezione III, ordinanza 13 maggio 2025, n. 9164 – Pres. Stanizzi, Est. Savi

Energia elettrica ed energia in genere – Impianti fotovoltaici – Aree inidonee – Individuazione – Sardegna – Legge regionale – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché dei relativi allegati A, B, C, D ed E, della legge della Regione autonoma della Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi 1, 2, lett. m) e s), e 3, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018 e dal regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, nonché dal regolamento (UE) 1119/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021 e altresì dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3. (1)

Energia elettrica ed energia in genere – Impianti fotovoltaici – Moduli collocati a terra – Limitazioni – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1 e 2, decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101, nonché dell'articolo 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 1, Costituzione, anche in relazione

ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 e dal regolamento (UE) 2018/1999, del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119, del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021. (2)

(1) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. III, ordinanza 12 giugno 2025, n. 11558; sentenza 26 maggio 2025, n. 10095; ordinanza 13 maggio 2025, n. 9163.

(2) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. III, ordinanze 24 giugno 2025, n. 12509; 13 maggio 2025, n. 9163; sentenze 13 maggio 2025, n. 9156; n. 9157; n. 9158; n. 9162; n. 9167.

SULLA POSSIBILITÀ DI APPLICARE LA RIMODULAZIONE TARIFFARIA PREVISTA PER GLI IMPIANTI FOTOVOLTAICI IN CASO DI TRASFERIMENTO DELL'IMPIANTO

Consiglio di Stato, sezione II, 23 aprile 2025, n. 3497 – Pres. Castriota Scandenberg, Est. Manzione

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Impianti fotovoltaici – Incentivi – Rimodulazione tariffaria – Trasferimento impianto – Condizioni

Qualora un comune trasferisca ad un terzo la titolarità di un impianto fotovoltaico, il subentrante non ha diritto al mantenimento delle originarie condizioni tariffarie, derivanti dalla mancata applicazione della rimodulazione introdotta dall'art. 26, comma 3, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91; poiché l'esenzione dall'obbligo di tale rimodulazione tariffaria, di cui all'art. 22-bis del successivo d.l. 12 settembre 2014, n. 133, si applica solo a enti locali e scuole e non può essere trasferita a un qualsiasi operatore economico unitamente all'impianto, neanche qualora il G.S.E. abbia autorizzato il trasferimento, atteso che tale atto non può legittimare una tariffa più vantaggiosa, che il legislatore ha inteso riservare solo a determinati soggetti. (1)

Sottolinea la sezione che l'esenzione dall'obbligo di tale rimodulazione tariffaria, infatti, contenuta nell'art. 22-bis del successivo d.l. 12 settembre 2014, n. 133, si applica solo a Enti locali e scuole e non può essere trasferita a un qualsiasi operatore economico unitamente all'impianto. L'ormai cristallizzato superamento del termine del 30 novembre 2014 stabilito dal legislatore per consentire agli operatori di optare per uno dei possibili modi di rimodulazione previsti, non osta tuttavia a che il G.S.E. accordi un nuovo termine al subentrante per operare la relativa scelta, fermo restando l'obbligo di procedere alla rimodulazione a suo tempo non effettuata. Né a diverse conclusioni può giungersi in ragione del fatto che il G.S.E. ha autorizzato il trasferimento, stante che tale atto non può costituire titolo per beneficiare di una tariffa più vantaggiosa, che il legislatore ha riservato solo a determinati soggetti. La scelta di sottrarre all'obbligo di rimodulazione tariffaria - previsto dall'art. 26, comma 3, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91- enti locali e scuole, sopravvenuta nel corso dell'iter parlamentare che ha portato alla conversione, con modifiche, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (legge 11 novembre 2024, n. 164), la cui finalità

neppure risulta chiaramente esplicitata con un'adeguata analisi di impatto, non può essere interpretata in maniera estensiva, sì da creare un duraturo strappo al sistema. Il riferimento alla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 133 del 2004 contenuto nella stessa per segnare lo spartiacque applicativo della deroga costituisce dunque né più né meno che un'indicazione (in verità non particolarmente brillante per formulazione) di diritto transitorio, cui non è in alcun modo attribuibile un effetto di "trascinamento" dell'eccezionale regime derogatorio anche a beneficio di soggetti non rientranti tra quelli cui si è inteso accordarlo. Pertanto solo in ottica di sforzo aggiuntivo messo in campo dal GSE per contemperare le esigenze generali di politica economica e ambientale sottese alla riforma del 2014, con quelle di tutela degli investimenti, al subentrante nella titolarità dell'impianto è accordato un tempo, parametrato su quello previsto dalla regola generale di cui all'art. 26 del d.l. n. 91 del 2014, per effettuare la medesima scelta tra riduzione dell'incentivo con il prolungamento, per ulteriori quattro anni, del periodo di sua erogazione, ovvero affiancamento ad un primo periodo di riduzione della tariffa incentivante di un periodo successivo di suo incremento in «egual misura». Benché il d.l. n. 91 del 2014 facesse riferimento al 30 novembre 2014 (non potendo preoccuparsi di deroghe che alla data della sua approvazione non erano ancora previste), le esigenze di programmazione degli effetti economici della misura della rimodulazione non ne hanno comportato il venir meno. L'autorizzazione al trasferimento dell'impianto che fruiva della deroga, quindi, né in astratto può costituire titolo per beneficiare di una tariffa più appetibile, se il nuovo titolare dell'impianto non rientra nel novero dei soggetti cui la legge la riconosce, né in concreto ha prodotto tale effetto nel caso di specie, giusta la mancanza di indicazioni univoche dalle quali desumere tale volontà da parte del Gestore.

PROCEDURA ABILITATIVA SEMPLIFICATA PER GLI IMPIANTI AGROVOLTAICI E LIMITE CHILOMETRICO DI OPERATIVITÀ

T.a.r. per la Calabria, sezione I, 18 aprile 2025, n. 713 – Pres. Mastrandrea, Est. Ciconte

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Costruzione ed esercizio di impianti – Procedura abilitativa semplificata – Impianto agrovoltico – Limite chilometrico

L'articolo 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, laddove, nel dettare la disciplina della procedura abilitativa semplificata per l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, estende, al comma 9-bis, l'utilizzabilità di tale modulo agli impianti agro-voltaici a condizione che "distino non più di 3 chilometri da aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale", va interpretato nel senso che l'intera area di impianto debba essere ricompresa nella sua interezza all'interno del limite chilometrico. (1)

Osserva il T.a.r. che la ratio del limite posto alla utilizzabilità della procedura abilitativa semplificata (PAS) per la realizzazione degli impianti di cui all'art. 6, comma 9-bis, è quella di preservare il territorio, garantendone un coerente utilizzo che eviti il sacrificio di altri interessi pubblici, ulteriori rispetto a quello ambientale, primariamente tutelato dal d.lgs.

28/2011. Pertanto, in motivazione non è stata condivisa la diversa interpretazione secondo cui la norma va intesa nel senso che la lunghezza del tratto di linea retta che congiunge il limite dell'area industriale al più prossimo punto di ubicazione dell'impianto agro-voltaico debba essere contenuta nel limite di 3 chilometri. Ciò in ragione del fatto che la disposizione citata non stabilisce limiti dimensionali degli impianti stessi, sicché, portando alle estreme conseguenze la riferita tesi, si consentirebbe di assentire, tramite la procedura semplificata, un impianto di qualsiasi dimensione, che si estenda anche per svariati chilometri sul territorio interessato, essendo sufficiente che per una sua minima parte ricada all'interno del raggio di 3 chilometri da aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale.

(1) Conformi: sulla natura della procedura abilitativa semplificata (PAS) come atto soggettivamente e oggettivamente privato e sulle conseguenze del decorso del termine di legge dalla presentazione della istanza del privato: T.a.r. per la Campania, sez. V, 20 maggio 2025, n. 4192 e n. 4260; Cons. Stato, sez. IV, 4 gennaio 2023, n. 130.

INCENTIVAZIONE ENERGETICA: CRITERI DI DISTINZIONE TRA AUTOTUTELA E DECADENZA DISPOSTA DAL GESTORE DEI SERVIZI ENERGETICI PER CARENZA DELLA "ADDIZIONALITÀ"
Consiglio di Stato, sezione II, 16 aprile 2025, n. 3264 – Pres. Castriota Scanderbeg, Est. Manzione

Energia elettrica ed energia in genere – Regime incentivante degli impianti fotovoltaici – Certificati bianchi – Titoli di efficienza energetica – Fase di approvazione della proposta di progetto e di programma di misura – PPPM – Fase di validazione delle richieste di verifica e certificazione – RVC

Il meccanismo di incentivazione conosciuto con la denominazione di "certificati bianchi" o "titoli di efficienza energetica (TEE)", secondo la giurisprudenza, si struttura come "a formazione successiva o progressiva" in quanto consta di due fasi: quella di preliminare approvazione della proposta di progetto e di programma di misura (PPPM) e quella successiva, di validazione delle richieste di verifica e certificazione (RVC) presentate al gestore dei servizi energetici (GSE). (1)

In motivazione, la sezione ha precisato che il meccanismo dei certificati bianchi, o titoli di efficienza energetica (TEE), è stato introdotto dal decreto del Ministro delle attività produttive 20 luglio 2004 allo scopo di incentivare i distributori di energia elettrica e di gas naturale a raggiungere annualmente obiettivi quantitativi di risparmio di energia primaria, espressi in "tonnellate equivalenti di petrolio" (TEP). La relativa disciplina è stata successivamente integrata dai decreti del Ministro dello sviluppo economico del 28 dicembre 2012 (che ha trasferito al GSE l'attività di gestione, valutazione e certificazione dei risparmi, già di competenza dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas), dell'11 gennaio 2017 e del 10 maggio 2018, adottati in attuazione dell'art. 29 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28.

Energia elettrica ed energia in genere – Regime incentivante degli impianti fotovoltaici – Certificati bianchi – Titoli di efficienza energetica – Esito negativo di una o più richieste di verifica e certificazione – Effetto

L'esito negativo di una o più richieste di verifica e certificazione (RVC) presentate al gestore dei servizi energetici (GSE) non comporta necessariamente la caducazione anche delle precedenti RVC ovvero, ancor più radicalmente, dell'approvazione della proposta di progetto e di programma di misura (PPPM). (2)

Energia elettrica ed energia in genere – Regime incentivante degli impianti fotovoltaici – Certificati bianchi – Titoli di efficienza energetica – Approvazione della proposta di progetto e di programma di misura – Effetto

L'approvazione della proposta di progetto e di programma di misura (PPPM) non impone la validazione di tutte le successive verifiche, non essendo ipotizzabile un effetto di "trascinamento" della stessa - qualora rivelatasi erronea - a tutte le valutazioni future da parte del gestore dei servizi energetici (GSE), come confermato con l'introduzione dei commi 3-bis e 3-ter dell'art. 42 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 che sanciscono un netto iato tra i due segmenti procedurali dell'approvazione della PPPM e l'avallo delle richieste di certificazione (RVC). (3)

La sezione ha evidenziato che la legge 4 agosto 2017, n. 127, al preciso scopo di formalizzare il possibile iato tra i due segmenti procedurali, ha introdotto nell'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011 i commi 3-bis e 3-ter, riferiti alla materia dei certificati bianchi. Tali disposizioni, anche nella versione conseguita alle ulteriori modifiche apportate dal legislatore, dispongono la salvezza delle rendicontazioni già approvate, purché le difformità dal progetto proposto e approvato, non derivino da dichiarazioni non veritiere rese dal proponente. Il comma 3-ter, in particolare, ammette che il procedimento possa avere esiti diversi avuto riguardo a ciascuna verifica richiesta.

Energia elettrica ed energia in genere – Regime incentivante degli impianti fotovoltaici – Certificati bianchi – Titoli di efficienza energetica – Addizionalità – Requisito

Il requisito dell'addizionalità, richiesto per accedere al meccanismo dei certificati bianchi (o titoli di efficienza energetica) che deve essere provato dal proponente, costituisce uno dei principi fondamentali per il funzionamento dei fondi strutturali e di investimento europei in quanto evoca la necessità che la progettualità proposta realizzi un valore aggiunto da incentivare. Essa, cioè, deve integrare, ovvero arricchire la soluzione tecnologica standard di per sé utilizzabile alla data di realizzazione del progetto, ancorché essa stessa già migliorativa dello status quo antecedente. (4)

Nella fattispecie in esame veniva in rilievo un provvedimento di autotutela adottato dal gestore dei servizi energetici (GSE) avente ad oggetto i provvedimenti di accoglimento della PPPM e delle RVC per insussistenza del requisito della "addizionalità" in quanto i risparmi generati dall'intervento si sarebbero comunque verificati per effetto della evoluzione

tecnologica, normativa e di mercato e, in particolare, il solo risparmio di energia elettrica risultava significativamente superiore al costo dell'investimento. In applicazione di tale principio, la sezione ha chiarito che sono suscettibili di incentivazione gli interventi concretamente "aggiuntivi" rispetto a quanto si potrebbe realizzare per esigenze di competitività pure in assenza dell'incentivazione poiché, in caso contrario, si avrebbero sussidi statali all'impresa in violazione dei principi a tutela della concorrenza (Cons. Stato, sez. II, 23 maggio 2023, n. 5095; sez. IV, 12 aprile 2019, n. 2380).

Energia elettrica ed energia in genere – Regime incentivante degli impianti fotovoltaici – Certificati bianchi – Titoli di efficienza energetica – Addizionalità – Carenza – Annullamento d'ufficio – Autotutela

La mancanza del requisito della addizionalità dell'intervento già nella prospettazione originaria della proposta, ovvero senza necessità di una successiva verifica della sua concreta attuazione, ove tardivamente rilevata implica esercizio del potere di annullamento d'ufficio - e non di decadenza - per difformità della proposta di progetto e di programma di misura (PPPM) e delle richieste di verifica e certificazione (RVC) accolte rispetto alle previsioni contenute nel decreto del Ministro dello sviluppo economico del 28 dicembre 2012. (5)

Sulla distinzione tra autotutela e decadenza si veda Cons. Stato, Ad. plen., 11 settembre 2020, n. 18 (in Foro it., 2021, I, 175) secondo cui la seconda si caratterizza, oltre che per un'espressa e specifica previsione da parte della legge e per il carattere vincolato del relativo potere, anche per la tipologia di vizio, individuato nella falsità o non veridicità degli stati e delle condizioni dichiarate dall'istante, o nella violazione di prescrizioni amministrative ritenute essenziali per il perdurante godimento dei benefici, ovvero, ancora, nel venir meno dei requisiti di idoneità per la costituzione e la continuazione del rapporto (anche Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 2024, n. 7768; 24 gennaio 2022, n. 462; 28 settembre 2021, n. 6516; 20 gennaio 2021, n. 594; sez. II, 7 marzo 2024, n. 2254; sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746). In motivazione la sezione ha precisato che: i) se l'assenza delle condizioni per accedere al meccanismo incentivante viene pronunciata sulla base di una mera riconsiderazione, ora per allora, dello stesso materiale istruttorio già nella disponibilità del GSE, essa costituisce annullamento d'ufficio, con conseguente obbligo di tutela dell'affidamento del privato; ii) perché si parli di decadenza, l'assenza deve essere rilevata all'esito di un nuovo percorso procedimentale, nel cui contesto sono acquisiti, nel doveroso esercizio dell'attività di verifica e controllo, ulteriori elementi conoscitivi che, valutati anche unitamente a quelli già disponibili, ne legittimano l'irrogazione; iii) l'effettuazione di controlli sulla base di nuovi elementi istruttori traccia dunque la linea di demarcazione tra autotutela e decadenza (Cons. Stato, sez. II, 7 marzo 2024, n. 2254). In sentenza è stato chiarito che, a seguito della modifica dell'art. 42, comma 3, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, per effetto dell'art. 56, comma 7, del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, in caso di violazioni riscontrate, all'istituto della decadenza sono stati estesi i presupposti di cui all'art. 21 nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241 che si

aggiungono a quelli propri del potere esercitato, senza mutarne la natura, né il carattere vincolato.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 9 aprile 2025, n. 2997; T.a.r. per il Lazio, sez. V ter, 4 aprile 2024, n. 6480.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 24 marzo 2025, n. 2423; 28 marzo 2025, n. 2593.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUI CRITERI DI LEGITTIMITÀ DEL CORRISPETTIVO DEGLI ONERI DI SISTEMA A CARICO DEI GESTORI DEGLI IMPIANTI DI ENERGIA ELETTRICA

Consiglio di Stato, sezione II, 4 aprile 2025, n. 2917 – Pres. Sabato, Est. Basilico

Energia elettrica ed energia in genere – Unità termoelettriche essenziali – Impianti alimentati a gas – Oneri di sistema – Corrispettivo – Criteri – Illegittimità

Ai gestori degli specifici impianti di produzione di energia elettrica individuati dal Ministro dello sviluppo economico, ai sensi del combinato disposto dei commi 1 e 5 dell'art. 38-bis del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, per far fronte alle emergenze, «in ciascun anno termico, quali oneri generali per la sicurezza del sistema del gas naturale», che hanno l'obbligo di assicurare per il periodo dal 1° gennaio al 31 marzo che gli impianti siano operativi e pronti a entrare in esercizio in via d'urgenza - obbligo a fronte del quale sostengono dei costi - spetta il corrispettivo di tutti i costi fissi nella misura, e nei limiti, in cui siano necessari per garantire la disponibilità degli impianti nel periodo in cui potrebbero essere chiamati in esercizio e non solo pro rata temporis. Detti costi vengono posti a carico della collettività quali «oneri generali», traendone questa utilità dall'esistenza di un sistema di sicurezza volto a mantenere stabile la fornitura di energia elettrica a famiglie e imprese. (1)

L'art. 38-bis del d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (spesso indicato come “decreto sviluppo” o “decreto crescita”), inserito in sede di conversione dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, ha stabilito: «1. Al fine di ridurre il consumo di gas naturale nel settore termoelettrico nelle situazioni di emergenza gas e garantire la sicurezza delle forniture di energia elettrica a famiglie e imprese, anche tenendo conto di quanto previsto all'articolo 38, il Ministro dello sviluppo economico, sulla base degli elementi evidenziati dal Comitato per l'emergenza gas e dalla società Terna Spa, entro il 31 luglio di ogni anno individua con proprio decreto le esigenze di potenza produttiva, alimentabile con olio combustibile e con altri combustibili diversi dal gas, di cui garantire la disponibilità, nonché le procedure atte ad individuare, nei successivi trenta giorni e secondo criteri di trasparenza e di contenimento degli oneri, gli specifici impianti di produzione di energia elettrica con potenza termica nominale superiore

a 300 MW, anche tra quelli non in esercizio a motivo di specifiche prescrizioni contenute nelle relative autorizzazioni, destinati a far fronte ad emergenze nel successivo anno termico. Il termine per l'individuazione delle esigenze di potenza produttiva da parte del Ministro dello sviluppo economico è fissato, in sede di prima applicazione, al 30 settembre 2012. 2. I gestori degli impianti di cui al comma 1 garantiscono la disponibilità degli impianti stessi per il periodo dal 1° gennaio al 31 marzo di ciascun anno termico e possono essere chiamati in esercizio in via di urgenza, nell'arco di tempo suddetto, per il solo periodo di tempo necessario al superamento della situazione di emergenza. 3. Tenuto conto del limitato periodo di possibile esercizio degli impianti di cui al comma 1 e della loro finalità, a tali impianti si applicano esclusivamente i valori limite di emissione nell'atmosfera previsti dalla normativa vigente, in deroga a più restrittivi limiti di emissioni nell'atmosfera o alla qualità dei combustibili, eventualmente prescritti dalle specifiche autorizzazioni di esercizio, ivi incluse le autorizzazioni integrate ambientali rilasciate ai sensi della parte seconda, titolo III-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Sono sospesi altresì gli obblighi relativi alla presentazione di piani di dismissione previsti nelle medesime autorizzazioni. 4. Fermo restando quanto previsto dal comma 3, per il periodo di cui al comma 2, i gestori degli impianti di cui al comma 1 sono esentati dall'attuazione degli autocontrolli previsti nei piani di monitoraggio e controllo, con deroga alle eventuali specifiche prescrizioni contenute nelle relative autorizzazioni integrate ambientali per il caso di utilizzo di combustibili liquidi, nonché dall'attuazione delle prove periodiche sui sistemi di misurazione in continuo delle emissioni di cui alla parte quinta, allegato II, parte II, sezione 8, punto 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, previste dalla citata parte quinta, allegato VI, del decreto legislativo n. 152 del 2006. Le esenzioni si applicano anche nel caso in cui gli impianti non vengano chiamati in esercizio al di fuori del periodo di cui al comma 2. Ai medesimi gestori non si applica quanto previsto all'articolo 1-quinquies, comma 1, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 2003, n. 290. 5. Con provvedimento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità per il dispacciamento degli impianti di cui al comma 1, nonché le modalità per il riconoscimento dei costi sostenuti per i medesimi impianti in ciascun anno termico, quali oneri generali per la sicurezza del sistema del gas naturale, in analogia a quanto previsto per la reintegrazione dei costi delle unità essenziali per la sicurezza del sistema elettrico». Il Consiglio di Stato con la sentenza de qua ha ritenuto che il combinato disposto dei commi 1 e 5 vada letto congiuntamente al comma 2. Ha pertanto ritenuto, avendo riguardo alla ratio della indicata normativa, come sia illegittima la deliber di ARERA che ha riconosciuto i costi fissi solo pro rata temporis, in quanto nel corso dell'anno termico (che intercorre tra l'1 ottobre di ogni anno e il 30 settembre dell'anno successivo) il gestore ben potrebbe dover sostenere costi fissi, per assicurare la disponibilità efficiente dell'impianto dal 1° gennaio al 31 marzo, in misura superiore rispetto alla frazione riconosciuta dalla delibera. In altre parole, potrebbero esservi costi che siano funzionali a garantire la sicurezza del sistema nella loro totalità o, comunque, in misura superiore a una quota del valore definita in funzione del numero dei giorni del periodo di criticità: si pensi al costo del riscaldamento dell'olio

combustibile, che il gestore inizia necessariamente a sostenere in un periodo precedente al trimestre gennaio-marzo proprio affinché l'impianto sia pronto all'inizio dello stesso. Dall'altro, perché potrebbero esserci dei costi fissi annui che non sono strettamente strumentali al mantenimento dell'efficienza dell'impianto nel periodo considerato e che quindi non dovrebbero essere riconosciuti, nemmeno pro quota. Pertanto se il criterio del pro rata temporis potrebbe astrattamente giustificarsi rispetto a quei costi fissi sostenuti dall'impresa in relazione all'esercizio dell'impianto che, pur essendo funzionali anche a garantirne la disponibilità nel trimestre gennaio-marzo, non siano a questo esclusivamente riferibili, e quindi non possano che essere riconosciuti pro quota (si pensi, per esempio, ai costi diretti del personale di un impianto che, per la restante parte dell'anno, opera sul mercato), esso non può essere adottato quale unico criterio per la determinazione di tutti i costi fissi da riconoscere al gestore.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

IMPIANTI FOTOVOLTAICI NEL CENTRO STORICO

Consiglio di Stato, sezione IV, 2 aprile 2025, n. 2808 – Pres. Lopilato, Est. Rotondo

Energia elettrica ed energia in genere – Impianti fotovoltaici – Produzione di energia da fonti alternative – Autorizzazione amministrativa – Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Soprintendenza – Centro storico – Tutela del paesaggio

La presenza di pannelli fotovoltaici sul tetto di edifici, anche ubicati nel centro storico, non può essere percepita a priori e in assoluto come fattore di disturbo visivo, dovendosi contemperare, nell'ambito della valutazione paesaggistica, l'interesse pubblico alla tutela del paesaggio con quello volto all'incremento della produzione di energia da fonti alternative, esaminando le concrete modalità con cui i pannelli fotovoltaici sono inseriti negli edifici e nel paesaggio circostante. (1)

Il giudizio in esame ha riguardato il diniego di autorizzazione paesaggistica per l'esecuzione di lavori di installazione di pannelli fotovoltaici nel centro storico di Firenze, motivato con il parere negativo della Soprintendenza che richiamava l'estrema vicinanza a ville medicee. In motivazione la sezione ha dato atto che la legislazione regionale toscana (leggi regionali 21 marzo 2011, n. 11; 3 dicembre 2012, n. 69; 23 febbraio 2016, n. 13) considera aree idonee al fotovoltaico gli impianti su edifici o su strutture e manufatti fuori terra, indipendentemente dalla potenza.

Energia elettrica ed energia in genere – Impianti fotovoltaici – Autorizzazione amministrativa – Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Soprintendenza – Atto amministrativo – Motivazione – Dissenso costruttivo

In materia di installazione di pannelli fotovoltaici, l'eventuale diniego dell'autorizzazione paesaggistica deve essere adeguatamente giustificato e, trattandosi di opere di pubblica utilità, le motivazioni ostative devono essere particolarmente stringenti. (2)

In motivazione la sezione ha evidenziato, in base all'art. 11, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), in caso di esito negativo della valutazione paesaggistica, l'amministrazione procedente ne dà comunicazione all'interessato, comunicando contestualmente i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza e le modifiche indispensabili affinché sia formulata la proposta di accoglimento (c.d. "dissenso costruttivo").

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 3 aprile 2025, n. 2846 (secondo cui occorre una motivazione particolarmente stringente per il diniego di autorizzazioni paesaggistiche inerenti ad impianti di energia rinnovabile, anche se ubicati nel centro storico); sez. IV, 25 settembre 2024, n. 7780 (secondo cui l'atto che deneghi la possibilità di realizzare un impianto di generazione di energia da fonte rinnovabile deve illustrare le ragioni poste a suo fondamento dovendo considerare, tra l'altro, le concrete caratteristiche del progetto, visto l'indubbio favore che emerge dalla legislazione per questo tipo di impianti, giustificato da note esigenze ambientali); T.a.r. Campania, Salerno, sez. II, 3 gennaio 2024, n. 73 (secondo cui la presenza di impianti fotovoltaici sulla sommità degli edifici non è più percepita come fattore di disturbo visivo, bensì come un'evoluzione dello stile costruttivo accettata dall'ordinamento e dalla sensibilità collettiva, purché non sia modificato l'assetto esteriore complessivo dell'area circostante, paesisticamente vincolata) e 28 febbraio 2022, n. 564 (secondo cui il favor legislativo per le fonti energetiche rinnovabili richiede di concentrare l'impedimento assoluto all'installazione di impianti fotovoltaici in zone sottoposte a vincolo paesaggistico unicamente nelle aree non idonee espressamente individuate dalla regione, mentre, negli altri casi, la compatibilità dell'impianto fotovoltaico con il suddetto vincolo deve essere esaminata tenendo conto della circostanza che queste tecnologie sono ormai considerate elementi normali del paesaggio).

(2) Conformi: in parte: Cons. Stato, sez. IV, 30 agosto 2023, n. 8038 (secondo cui il contraddittorio tra le parti pubbliche e private nel procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica si distingue per una peculiare declinazione dei principi della collaborazione e della buona fede cui è improntato il rapporto amministrativo i quali, in presenza di ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza, debbono assumere, ove possibile, la veste del c.d. "dissenso costruttivo", vale a dire dell'obbligo delle amministrazioni coinvolte di collaborare lealmente con la parte privata per consentirle di apportare al progetto le modifiche necessarie a renderlo compatibile con i valori tutelati dal vincolo).

INDIVIDUAZIONE DELLE AREE IDONEE PER L'INSTALLAZIONE DI IMPIANTI A FONTI RINNOVABILI
T.a.r. per la Lombardia, sezione IV, 31 gennaio 2025, n. 351 – Pres. Nunziata, Est. De Vita

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Impianti per fonti rinnovabili – Aree idonee

La lett. c-quater dell'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 - secondo la quale sono idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni culturali e paesaggistici, né ricadono nella fascia di rispetto dei predetti beni - non può che ritenersi quale ipotesi ulteriore e complementare rispetto a quelle già individuate dalle lettere precedenti (ivi compresa la c-ter) e non invece alternativa alle medesime, avendo il legislatore deciso di tutelare anche l'interesse paesaggistico e ambientale, senza tuttavia voler superare del tutto il pregresso assetto. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per l'Emilia-Romagna, Parma, 9 gennaio 2025, n. 5; T.a.r. per la Sardegna, sez. I, 1° ottobre 2024, n. 671; T.a.r. per il Piemonte, sez. II, 4 luglio 2024, n. 820; T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, 6 febbraio 2024, n. 430.

Difformi: T.a.r. per la Toscana, sez. II, 25 novembre 2024, n. 1359 e II, 8 luglio 2024 n. 844; T.a.r. per il Piemonte, sez. II, 19 ottobre 2023, n. 808.

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICO INTERESSE

SULLA DOMANDA DI RISARCIMENTO DEL DANNO DA OCCUPAZIONE TEMPORANEA SENZA TITOLO

T.a.r. per l'Umbria, sezione I, 24 settembre 2025, n. 693 – Pres. Ungari, Est. Di Mauro

Espropriazione per pubblico interesse – Occupazione temporanea senza titolo – Risarcimento del danno – Esercizio del potere

Non sussistono gli estremi del risarcimento del danno da occupazione temporanea senza titolo, allorché l'amministrazione non si sia determinata in ordine alla restituzione del bene oppure alla sua acquisizione, ai sensi dell'articolo 42-bis del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327. (1)

Sottolinea il T.a.r. come il profilo risarcitorio per l'occupazione illegittima del bene è, infatti, un aspetto strettamente connesso all'esercizio del potere di acquisizione ex art. 42-bis t.u. espropriazioni sicché, sino a quando l'amministrazione non si determini ad esercitare o meno questo potere, liquidando, nel primo caso, il risarcimento per l'occupazione illegittima del fondo, nessuna domanda in tal senso può essere proposta dal privato e, conseguentemente, dovendosi considerare anche quest'ultima come relativa ad un potere amministrativo non ancora esercitato, la domanda non potrà che essere rigettata.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 5 maggio 2025, n. 3789; T.a.r. per la Campania, sez. VII, 10 marzo 2025, n. 1993; T.a.r. per la Calabria, sez. II, 25 marzo 2025, n. 588; Cons. Stato, sez. IV 17 febbraio 2022, n. 1181; idem, 23 dicembre 2021, n. 8559; idem, 24 giugno 2020, n. 4025.

SULL'APPROVAZIONE DI ALCUNI PROGETTI PNRR E SULL'AUTONOMIA DEL PROVVEDIMENTO DI VIA

Consiglio di Stato, sezione V, 17 settembre 2025, n. 7348 – Pres. Lotti, Est. Fantini

Espropriazione per pubblico interesse – PNRR – Approvazione progetto fattibilità tecnica ed economica – Effetti – VIA – Autonomia

La determinazione di approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, di cui all'art. 44, comma 6, del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 (procedura speciale per alcuni progetti PNRR), come pure quella conclusiva della conferenza di servizi di cui al comma 4 dello stesso testo normativo, ricomprende il provvedimento di VIA, nel senso che include in un unico atto lo stesso e i singoli titoli abilitativi, ma non li sostituisce, con conseguente onere di autonoma e tempestiva impugnazione. (1)

In motivazione il Consiglio di Stato, nel confermare sul punto la sentenza del T.a.r. che aveva dichiarato inammissibile la censura, atteso che l'incidenza sul diritto di proprietà della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, quale effetto legale della determinazione, si pone su di un piano distinto e non congruente rispetto alla contestazione della mancata valutazione, sin da tale fase del complesso procedimento, di misure di prevenzione del potenziale aggravamento del rischio di incidente rilevante, ha richiamato Cons. Stato, sez. IV, 11 giugno 2024, n. 5241 in tema di provvedimento autorizzatorio unico regionale (p.a.u.r.), che, pur seguendo una differente disciplina (art. 27-bis del codice dell'ambiente), individua un analogo tema di inclusione di singoli titoli autorizzatori per un'opera, che conservano dunque la loro autonomia funzionale, ciò comportandone l'onere di autonoma e tempestiva impugnazione.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

L'ACQUISIZIONE DELL'IMMOBILE OCCUPATO SINE TITULO, AI SENSI DELL'ART. 42 BIS, D.P.R. N. 327/2001, COSTITUISCE UNA OBBLIGAZIONE FACOLTATIVA

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, ordinanza 8 settembre 2025, n. 253 – Pres. de Francisco, Est. Pizzi

Espropriazione per pubblico interesse – Occupazione illegittima – Restituzione dell'immobile previa riduzione in pristino – Provvedimento di acquisizione – Obbligazione facoltativa

L'obbligo di restituzione al proprietario, previa rimessa in pristino, di un immobile detenuto e trasformato da una pubblica amministrazione senza averlo legittimamente espropriato, ma con facoltà di acquisirlo ex nunc in base all'art. 42-bis, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 qualora sussistano preminenti esigenze di interesse pubblico, si configura sotto il profilo dogmatico, come una "obbligazione facoltativa" (una res in obligatione, duae autem in facultate solutionis). (1)

(1) Difformi: T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. II, 18 gennaio 2021, n. 147; 21 settembre

2020, n. 1193 secondo cui l'obbligazione in questione presenta i connotati dell'obbligazione alternativa.

OTTEMPERANZA PER LA RESTITUZIONE DEL FONDO OGGETTO DI DECRETO DI ESPROPRIO ANNULLATO, MEDIO TEMPORE ALIENATO A TERZI

Consiglio di Stato, sezione IV, 2 luglio 2025, n. 5723 – Pres. Lopilato, Est. Furno

Espropriazione per pubblico interesse – Decreto di esproprio – Annullamento – Giustizia amministrativa – Giudizio di ottemperanza – Terzi – Restituzione

Va accolto il ricorso per l'ottemperanza della sentenza che ordini la restituzione del fondo oggetto di decreto di esproprio annullato in sede giurisdizionale e che sia stato alienato a terzi nelle more del giudizio impugnatorio, qualora l'avente causa sia consapevole che la procedura espropriativa era oggetto di contestazione giudiziale, non ravvisandosi il presupposto della buona fede ex art. 2038 c.c. per fare salvo l'acquisto. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che l'art. 2652, n. 6, del cod. civ., nella parte in cui implica l'efficacia processuale della trascrizione delle domande giudiziali non si applica al ricorso proposto per l'annullamento giudiziale del provvedimento di espropriazione in quanto la disposizione rimanda ai vizi degli atti di autonomia privata e non i tradizionali vizi di legittimità dei provvedimenti, tenuto anche conto dei principi di stretta tipicità legale sotteso al sistema della trascrizione immobiliare e dell'esigenza, ad esso correlata, di certezza dei traffici (Cass. civ., sez. I, 1° febbraio 2022, n. 1289). In sentenza si è aggiunto che, quando è prevista la trascrizione delle domande, agli effetti dell'art. 111 c.p.c., il processo si considera pendente (ai fini della opponibilità della sentenza agli aventi causa dal convenuto) non con la notificazione della citazione, ma con la trascrizione della domanda; correlativamente il diritto controverso si considera trasferito solo dal momento della trascrizione del titolo di acquisto, non già dal momento della manifestazione del consenso delle parti. Ne consegue che la sentenza pronunciata contro l'alienante è sempre opponibile ai terzi che abbiano trascritto il proprio titolo di acquisto dopo la trascrizione della domanda, mentre è inopponibile a quelli che hanno trascritto prima.

Espropriazione per pubblico interesse – Decreto di esproprio – Trascrizione e conservatorie dei registri immobiliari – Funzione

La trascrizione del decreto di esproprio non è funzionale alla produzione degli effetti di cui all'art. 2644 c.c. ma ha solo l'effetto di trasformare i diritti reali o personali di terzi sulla cosa in diritto di credito sull'indennità liquidata all'espropriato e, pertanto, non può fungere da criterio di risoluzione dei conflitti tra più aventi causa dal medesimo dante causa e non può integrare l'eccezione di cui all'articolo 111, comma 4, c.p.c.. (2)

La sezione ha precisato che la ragione giustificatrice di tale attenuata efficacia della trascrizione del decreto di esproprio è ravvisata nella circostanza per cui l'acquisto del

diritto in capo all'espropriante è svincolato dalla titolarità del diritto da parte dell'espropriato.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

OCCUPAZIONE SINE TITOLO E DIES A QUO DEL TERMINE PER L'USUCAPIONE

T.a.r. per la Campania, Salerno, sezione II, 16 maggio 2025, n. 915 – Pres. Durante, Est. Zoppo

Espropriazione per pubblico interesse – Occupazione illegittima – Occupazione acquisitiva – Usucapione – Decorso del termine – Dies a quo – Entrata in vigore della nuova disciplina sulla acquisizione sanante

In materia di occupazione sine titolo di beni in assenza di valido ed efficace provvedimento di espropriazione, il dies a quo del periodo della eventuale usucapione coincide con la data di entrata in vigore dell'articolo 42-bis del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (6 luglio 2011), questo essendo il momento a partire dal quale il diritto può essere fatto valere ai sensi dell'art. 2935 del codice civile. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che, fatti salvi i rapporti esauriti (astrattamente individuabili in quelli per i quali, al momento della dichiarazione di incostituzionalità, era già maturato il ventennio utile per l'usucapione), l'efficacia retroattiva della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 43 del d.P.R. n. 327 del 2001, in virtù della sentenza della Corte costituzionale 8 ottobre 2010, n. 293, impedisce di considerare l'entrata in vigore della suddetta norma quale dies a quo per il decorso della prescrizione acquisitiva.

(1) Difformi: Cons. Stato, sez. IV, 13 novembre 2024, n. 9120; 26 agosto 2015, n. 3988; 3 luglio 2014, n. 3346; T.a.r. per la Basilicata, sez. I, 27 settembre 2024, n. 467; 3 marzo 2023, n. 141; 15 febbraio 2021, n. 141; T.a.r. per la Puglia, Lecce, sez. III, 15 marzo 2024, n. 391; T.a.r. per la Campania, sez. V, 2 dicembre 2022, n. 7542 secondo cui il possesso utile al fine del maturarsi dell'usucapione è solo quello successivo al 30 giugno 2003, data di entrata in vigore del d.P.R. n. 327 del 2001 che, tramite il previgente art. 43 dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 293 del 2010, aveva sancito il superamento dell'istituto dell'occupazione acquisitiva, pertanto solo da quel momento può ritenersi individuato, ai sensi dell'art. 2935 cod. civ., il giorno in cui il diritto poteva essere fatto valere.

RETROCESSIONE DEI BENI ESPROPRIATI NELLE AREE DESTINATE A CAVE

T.a.r. per la Puglia, sezione III, 14 maggio 2025, n. 683 – Pres. Blanda, Est. Zonno

Espropriazione per pubblico interesse – Miniere e cave – Espropriazione – Non utilizzazione dei beni – Retrocessione – Disponibilità per la finalità estrattiva

È legittimo il diniego di retrocessione per mancata utilizzazione di un'area espropriata per l'apertura di una cava di estrazione, poiché la finalità pubblica si soddisfa, e con essa si realizza anche l'uso, allorché l'area sia tenuta a disposizione per le attività estrattive o strumentali, senza necessità non solo di materiale trasformazione, ma di concreto uso, sicché la mancata utilizzazione dei beni non può fondare alcuna retrocessione. (1)

In motivazione la sezione ha specificato che la finalità perseguita dall'ablazione è quella di costituire, per il beneficiario dell'espropriazione, un patrimonio immobiliare da utilizzare per l'attività estrattiva, la cui entità non è in dettaglio predeterminabile e dipende da peculiari circostanze di carattere produttivo non prevedibili esattamente. Tale esigenza si soddisfa allorché l'area sia tenuta a disposizione per realizzare gli interventi necessari per l'attività estrattiva, senza necessità non solo di materiale trasformazione, ma di concreto uso. In altri termini, non è lo sfruttamento che soddisfa l'interesse pubblico e, dunque, concretizza l'uso, ma la sola disponibilità per la finalità estrattiva.

(1) Conformi: in parte: Cons. Stato, sez. II, 9 dicembre 2019, n. 8387 in riferimento ad ablazione per destinazione a verde pubblico; 17 settembre 2019, n. 6209 in tema di espropriazione per la realizzazione della riforma fondiaria; sez. IV, 13 maggio 2019, n. 3066 in materia di aree naturalistiche; 2 gennaio 2019, n. 22 in relazione alla espropriazione per la realizzazione di un piano per insediamento produttivo.

OCCUPAZIONE SINE TITOLO: RESPONSABILITÀ SOLIDALE DELL'AMMINISTRAZIONE E DEI SOGGETTI ATTUATORI O DELEGATI PER LA PROCEDURA ESPROPRIATIVA

T.a.r. per la Sicilia, sezione V, 30 aprile 2025, n. 946 – Pres. Tenca, Est. Illuminati

Espropriazione per pubblico interesse – Occupazione illegittima – Restituzione del bene – Condanna – Beneficiari – Esclusione

In caso di occupazione sine titolo di un immobile in assenza di un provvedimento di esproprio, i soggetti beneficiari della procedura ablativa non possono essere destinatari della condanna alla restituzione del bene se l'apprensione è stata disposta esclusivamente dall'amministrazione nell'esercizio di poteri autoritativi propri della funzione espropriativa e sia mancata l'assunzione, da parte dei beneficiari, di un ruolo attivo o la ricezione di una delega nella occupazione materiale. (1)

In motivazione la sezione ha distinto la figura del beneficiario dell'espropriazione ex art. 3, lett. c) del decreto del Presidente della Repubblica, 8 giugno 2001, n. 327, cioè il soggetto pubblico o privato in favore del quale è adottato il decreto di esproprio, quella del promotore di cui alla lett. d) che richiede l'avvio della procedura e quella del delegato all'esproprio, nozione di elaborazione giurisprudenziale (Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2011, n. 676) identificato in quel soggetto pubblico o privato formalmente investito,

mediante atto amministrativo o convenzione, del compito di curare in tutto o in parte lo svolgimento delle fasi procedurali tipiche della procedura ablativa, tra cui la predisposizione del piano particellare, la redazione e la notifica dei provvedimenti, la formulazione di proposte di indennizzo e la redazione dei verbali di immissione in possesso.

Espropriazione per pubblico interesse – Occupazione illegittima – Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Responsabilità solidale tra l'amministrazione e i soggetti attuatori o delegati – Presupposti – Elemento soggettivo – Colpa – Contributo causale

La responsabilità solidale tra amministrazione espropriante e altri soggetti per il risarcimento dei danni derivanti dall'occupazione illegittima di un bene, quale conseguenza della mancata conclusione del procedimento espropriativo, si configura soltanto laddove tali soggetti siano qualificabili come «delegati all'esproprio», sussistano elementi idonei a evidenziare un loro concorso di colpa ed emerga inoltre un contributo causale alla produzione dell'illecito. (2)

In applicazione di tale principio la sezione ha escluso la responsabilità risarcitoria dei soggetti beneficiari della procedura ablatoria, in un caso di occupazione sine titolo, in quanto essi non avevano curato alcuna fase del procedimento ablatorio, i cui atti erano stati adottati direttamente dall'amministrazione quale unica autorità espropriante, senza alcun apporto attivo o formale dei privati.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 13 marzo 2025, n. 2069; 11 febbraio 2011, n. 676; Cass. civ., sez. I, 25 marzo 2025, n. 7947; 4 giugno 2010, n. 13615.

FARMACIA

FARMACIE DEI SERVIZI: DIFFERENZA CON OPERATORI SANITARI ACCREDITATI ED USO DI LOCALI ESTERNI

T.a.r. per la Sicilia, sezione I, 22 aprile 2025, n. 881 – Pres. Veneziano, Est. Mulieri

Farmacia – Sanità pubblica e sanitari – Accreditamento – Farmacie dei servizi – Operatori sanitari autorizzati e accreditati – Differenza

Le prestazioni erogate dalle farmacie dei servizi, quale segmento di diretta articolazione del servizio sanitario nazionale, non sono assimilabili a quelle rese dagli operatori sanitari autorizzati ed accreditati, in quanto le farmacie rendono servizi a forte valenza socio-sanitaria, mentre le strutture ambulatoriali sono abilitate all'esercizio di attività sanitarie. (1)

In motivazione la sezione ha tracciato il quadro normativo in materia di “farmacia dei

servizi” come segue: i) art. 11 della legge 18 giugno 2009, n. 69 con cui il governo è stato delegato ad emanare decreti legislativi finalizzati all’individuazione di nuovi servizi a forte valenza socio-sanitaria erogati dalle farmacie pubbliche e private nell’ambito del servizio sanitario nazionale sulla base di specifici principi e criteri direttivi; ii) decreto legislativo 3 ottobre 2009, n. 153 che ha definito i nuovi compiti e funzioni assistenziali delle farmacie, individuando i nuovi servizi che le farmacie possono assicurare; iii) legge 30 dicembre 2020, n. 178 e decreto legge 24 marzo 2022, n. 24 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 19 maggio 2022, n. 52 con cui sono state estese le previsioni di cui al d.lgs. n. 153 del 2009 a seguito della pandemia da covid 19; iv) decreti del Ministero della salute del 16 dicembre 2010 in materia di prestazioni analitiche di prima istanza e di erogazione di specifiche prestazioni professionali da parte delle farmacie e dell’8 luglio 2011 in tema di erogazione da parte delle farmacie, di attività di prenotazione delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale; v) legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) con cui è stata prevista una sperimentazione per la remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali erogate dalle farmacie dei servizi; vi) decreto del Ministero della salute del 17 maggio 2018 che ha individuato le nove regioni interessate dalla sperimentazione (Piemonte, Lazio, Puglia, Lombardia, Emilia Romagna, Sicilia, Veneto, Umbria e Campania) al fine di misurare i vantaggi che la sanità pubblica può ottenere dalla erogazione dei servizi da parte delle farmacie; vii) legge 30 dicembre 2024, n. 207 (legge di bilancio 2025) che ha esteso la sperimentazione a tutto il 2025.

Farmacia – Sanità pubblica e sanitari – Uso di spazi esterni per effettuazione di prestazioni sanitarie – Esclusione

È illegittima la previsione dell’Assessorato della salute della Regione Siciliana, secondo la quale le farmacie possono erogare prestazioni sanitarie a carico del servizio sanitario nell’ambito di locali siti in ambienti esterni e totalmente separati da quelli ove risulta ubicata la sede farmaceutica. (2)

Il T.a.r. ha rilevato che soltanto le prestazioni relative ai vaccini anti sars-cov2 ed antinfluenzali ed ai tamponi possono essere erogate dal farmacista “in aree, locali o strutture anche esterne” ai sensi dell’art. 1, comma 2, lett. e-quater del decreto legislativo 3 ottobre 2009, n. 153. In motivazione la sezione ha precisato che l’espressione “spazi dedicati e separati dagli altri ambienti” contenuta nel d.m. 16 dicembre 2010 non può che essere riferita a locali interni alla farmacia, atteso che la possibilità di utilizzare spazi esterni alla farmacia per le prestazioni in questione, non trovando alcun riscontro normativo nell’art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 153 del 2009 (al di fuori della tassativa eccezione di cui al comma 2 lett. e-quater, relativa ai vaccini anti sars-cov2 ed antinfluenzali, oltre che ai c.d. tamponi, che possono essere erogati «in aree, locali o strutture anche esterne»), deve ritenersi priva di copertura legislativa, e pertanto insuscettibile di essere introdotta con un atto amministrativo.

(1) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, sez. I, 22 aprile 2025, n. 882, n. 883, n. 884, n. 885. Sulla nozione di “farmacia dei servizi” si veda: i) Cons. Stato, sez. II, 4 gennaio 2021, n. 111 con

cui è stata evidenziata la profonda trasformazione del ruolo della farmacia dalla tradizionale attività di distribuzione di prodotti farmaceutici ad erogazione di prestazioni e servizi teleologicamente preordinati ad assicurare la somministrazione di interventi connessi con la tutela della salute; ii) Corte cost. 8 luglio 2022, n. 171 e 7 aprile 2017, n. 66 (in Foro it. 2017, I, 1468) con cui si sottolinea che l'attività svolta dalle farmacie non è più ristretta alla distribuzione di farmaci o di prodotti sanitari, ma si estende alla prestazione di servizi. Corte cost. 8 luglio 2022, n. 171 e Cass. civ., sez. un., 14 dicembre 2023, n. 35092 secondo cui le farmacie rientrano nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

In parte: Cass. civ., sez. un., 20 novembre 2020, n. 26496 secondo cui il regime delle farmacie va ricondotto alla materia della tutela della salute, anche se questa collocazione non esclude che alcune delle relative attività possano essere sottoposte alla concorrenza.

(2) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, sez. I, 22 aprile 2025, n. 882, n. 883, n. 884, n. 885; T.a.r. per la Campania, sez. I, 14 novembre 2024, n. 6225.

PARTECIPAZIONE IN FORMA ASSOCIATA A CONCORSI PER L'ASSEGNAZIONE DI SEDI FARMACEUTICHE

T.a.r. per la Sicilia, sezione V, 8 aprile 2025, n. 759 – Pres. Tenca, Est. Illuminati

Farmacia – Concorso per assegnazione di sedi farmaceutiche – Partecipazione in forma associata – Cumulo dei requisiti – Rinuncia successiva di uno dei componenti – Esclusione – Legittimità

È legittimo il provvedimento di esclusione di un'associazione tra farmacisti dal concorso per l'assegnazione di sedi farmaceutiche in seguito alla rinuncia comunicata da uno dei membri, anche se successiva all'accettazione della sede, poiché il venir meno, per qualsiasi causa, di uno dei componenti dell'associazione prima dello spirare del termine triennale determina, ove la sede sia già stata assegnata, la decadenza dalla stessa ovvero, nei casi in cui l'assegnazione non si sia ancora perfezionata, l'esclusione della compagine dalla procedura. (1)

In motivazione la sezione ha evidenziato quanto segue: i) l'art. 11, comma 7, del decreto-legge 24 gennaio 2012 convertito, con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 prevede che, in ipotesi di partecipazione in forma associata, con conseguente sommatoria dei titoli posseduti ai fini dell'attribuzione del punteggio, la titolarità della sede farmaceutica è subordinata al mantenimento della gestione congiunta e paritaria da parte di tutti i componenti del gruppo per almeno tre anni; ii) non è invece prevista la possibilità di prosecuzione in forma modificata o ridotta rispetto al gruppo originario; iii) i candidati che partecipano in forma associata possono cumulare i propri titoli per ottenere un punteggio più elevato, proprio perché si presentano come un'entità stabile e unitaria, pertanto, se tale unità viene meno prima del termine triennale, viene meno anche il presupposto che ha giustificato l'attribuzione del punteggio e, quindi, l'assegnazione della sede.

Farmacia – Associazione tra farmacisti – Referente dell'associazione – Legittimazione a rappresentare l'associazione – Legittimazione processuale

Il referente dell'associazione tra farmacisti, ai sensi dell'art. 11, comma 7, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, è legittimato a rappresentare l'associazione nei rapporti con l'amministrazione nonché ad agire in giudizio in relazione ad atti che incidono sull'interesse collettivo della compagine. (2)

(1) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. I quater, 8 febbraio 2022, n. 1463; Cons. Stato, sez. III, 20 luglio 2020, n. 4634; Ad. plen., 17 gennaio 2020, n. 1 (oggetto della News UM n. 11/2020 nonché in Foro it, 2020, III, 238).

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

FERROVIE, TRAMVIE E FILOVIE

PROFILI ISTRUTTORI IN TEMA DI INSTRADAMENTO DEL TRENO AD ALTA VELOCITÀ SU LINEA CONVENZIONALE AFFIANCATA

T.a.r. per il Piemonte, sezione III, 17 novembre 2025, n. 1638 – Pres. Perna, Est. Lico

Ferrovie, tramvie e filovie – Circolazione – Alta velocità – Instradamento – Linea affiancata – Istruttoria – Bilanciamento

Pur in assenza di un fondamento positivo che ponga come condizione di accesso alla rete ad alta velocità il requisito tecnico della compatibilità del materiale rotabile anche con le linee convenzionali affiancate, l'astratta idoneità dello strumento dell'instradamento del treno su linea affiancata a costituire efficace modalità di gestione delle perturbazioni della circolazione (riconosciuta dalla stessa autorità nella delibera impugnata, così come nella delibera n. 173/2021), impone all'Autorità di regolazione dei trasporti, in sede di valutazione della relativa clausola eventualmente apposta al PIR, un'approfondita istruttoria circa le concrete conseguenze dell'eliminazione del requisito tecnico, da bilanciare, in sede di decisione, con le esigenze di apertura del mercato. (1)

In motivazione la sezione ha statuito che l'istruttoria e la motivazione del provvedimento debbano soffermarsi sulla rilevanza applicativa, in concreto, dello strumento dell'instradamento del treno ad alta velocità su linea convenzionale affiancata (mediante riferimento a dati statistici in relazione ad un congruo arco temporale), al fine di delineare lo scenario alternativo conseguente all'impossibilità di instradare i convogli su linee convenzionali. Ha sottolineato, altresì, che una simile istruttoria è finalizzata ad attribuire, in concreto, alla previsione del requisito in esame un determinato "peso" in termini di perseguimento degli obiettivi di qualità ed efficienza del servizio erogato all'utenza da bilanciare con la finalità, di ispirazione europea, di implementazione delle dinamiche concorrenziali.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

GIOCHI, SCOMMESSE, CONCORSI, LOTTERIE

SALE DA GIOCO E LIMITAZIONI ORARIE PER CONTRASTARE LA LUDOPATIA

Consiglio di Stato, sezione V, 20 dicembre 2024, n. 10252 – Pres. Lotti, Est. Maggio

Giochi, scommesse, concorsi, lotterie – Sala gioco – Limitazioni orarie – Tutela della salute

La regolazione degli orari delle sale da gioco non può considerarsi viziata da deficit di istruttoria o di motivazione soltanto perché il numero dei giocatori ludopatici non sia in assoluto elevato, poiché ciò che massimamente va considerato è la tendenza registrata nel periodo considerato, la quale, da sola, induce allarme negli enti pubblici preposti alla tutela della salute e giustifica, pertanto, l'adozione di misure restrittive. (1)

Giochi, scommesse, concorsi, lotterie – Sala gioco – Limitazioni orarie – Interesse economico dei gestori delle sale da gioco – Prevalenza della tutela della salute

L'interesse pubblico alla tutela della salute deve ritenersi prevalente su quello economico dei gestori delle sale gioco, per cui l'eventuale riduzione degli introiti di questi ultimi, dipendente dalla riduzione dell'orario di funzionamento degli apparecchi di gioco e di apertura delle sale gioco, che non sia tale da determinare la chiusura di tali attività, è da considerare proporzionale allo scopo e tale da contemperare gli interessi in conflitto, che, in ogni caso, hanno una diversa tutela. (2)

Giochi, scommesse, concorsi, lotterie – Sala gioco – Limitazioni orarie – Casinò municipale di Venezia – Disparità di trattamento – Esclusione

Il diverso trattamento, quanto a orari di apertura, riservato al casinò municipale di Venezia, rispetto alle sale da gioco e alle sale bingo trova la propria giustificazione nella speciale disciplina a cui il medesimo è soggetto giacché agli operatori della casa da gioco è consentito allontanare i giocatori ritenuti dei casi "patologici" anche su segnalazione dei familiari. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 26 settembre 2022, n. 8240; sez. I, parere 6 settembre 2021, n. 1439.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 4 marzo 2024, n. 2116; 20 febbraio 2024, n. 1670.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

CENTRI DI TRASMISSIONE DATI E OBBLIGO DI CONCESSIONE STATALE: RINVIO PREGIUDIZIALE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, ordinanza 5 settembre 2025, n. 695 – Pres. De Francisco, Est. Chiné

Giochi, scommesse, concorsi, lotterie – Licenza – Subordinazione alla concessione statale – Rapporto tra libertà di stabilimento e discrezionalità degli Stati nella regolazione dei giochi – Esigenze di ordine pubblico, sicurezza e tutela consumatori – Infiltrazioni criminali – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Va rimessa alla Corte di giustizia UE la seguente questione pregiudiziale: “Se i principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui agli articoli 49 e 56 T.F.U.E. ostano a una normativa nazionale come quella di cui all’articolo 88 del t.u.l.p.s. che, al fine di soddisfare esigenze di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica riconducibili alle deroghe previste dagli articoli 51 e 52 T.F.U.E., applicabili anche in materia di libera prestazione di servizi ai sensi dell’articolo 62 T.F.U.E., e comunque per soddisfare motivi imperativi di interesse generale come quelli coincidenti con l’esigenza di prevenzione e repressione dei reati, anche della criminalità organizzata (c.d. mafia, in Sicilia) presente soprattutto in alcune aree del territorio nazionale, subordina lo svolgimento dell’attività di raccolta di scommesse su eventi sportivi a centri di trasmissione dati (CDT) in possesso di una licenza di pubblica sicurezza rilasciata dal Questore, condizionando il rilascio e l’efficacia di tale licenza all’esistenza di una concessione rilasciata dall’Agenzia delle dogane e dei monopoli in favore del bookmaker avente sede in altro Stato europeo per il quale il centro di trasmissione dati (CTD) svolge la propria attività in regime di affiliazione sulla base di un contratto di ricevitoria”. (1)

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 86 dell'8 ottobre 2025.

PROMOZIONE O INCENTIVAZIONE DEL GIOCO D’AZZARDO ON LINE: ALLA CORTE COSTITUZIONALE LA SANZIONE AMMINISTRATIVA CON MINIMO EDITTALE SPROPORZIONATO
T.a.r. per il Lazio, sezione IV, ordinanza 29 luglio 2025, n. 15037 – Pres. Mele, Est. La Malfa

Giochi, scommesse, concorsi, lotterie – Pubblicità – Divieto – Sanzione patrimoniale in misura fissa – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all’art. 3 Cost., in combinato disposto con l’art. 42 Cost., con l’art. 117, 1° comma, Cost. (in relazione agli artt. 3 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e 1 del relativo Protocollo n. 1 addizionale e con gli artt. 17 e 49, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, quali parametri interposti rispetto agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.), la questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 2, del decreto-legge 12 luglio 2018 n. 87, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96, nella parte in cui, al comma 2, punisce l’inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1 del medesimo articolo con una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a 50.000,00 euro. (1)

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM del 1° ottobre 2025.

Giochi, scommesse, concorsi, lotterie – Sala gioco – Orari funzionamento apparecchi – Ordinanza sindacale – Sindacato – Manifesta irragionevolezza – Difetto di istruttoria

Il sindacato (demolitorio) di legittimità del giudice amministrativo sulla ordinanza sindacale per la disciplina oraria dell'esercizio del gioco lecito è circoscritto alle ipotesi di manifesta irragionevolezza, contraddittorietà o abnormità della scelta, non anche all'opportunità della stessa. Deve pertanto ritenersi legittima, rientrando la predeterminazione delle fasce orarie in cui è vietato l'utilizzo di tali macchinari nell'ampia discrezionalità riservata all'amministrazione comunale, un'ordinanza sindacale che bene evidenzia le ragioni poste a fondamento della limitazione degli orari per il funzionamento dei video giochi con vincita in denaro (nella fascia oraria dalle ore 24,00 alle ore 12,00), non essendo la stessa intaccata da evidenti profili di irragionevolezza, illogicità o di difetto di istruttoria, tenuto conto che la fascia oraria mattutina e quella notturna sono notoriamente quelle caratterizzate dal maggior afflusso di utenti appartenenti a fasce deboli di popolazione e di giocatori compulsivi (studenti, casalinghe e anziani nella fascia mattutina; soggetti ludopatici nella fascia serale e notturna). (1)

Giochi, scommesse, concorsi, lotterie – Sala gioco – Orari funzionamento apparecchi – Regione Piemonte – Competenza – Comune

Nella regione Piemonte, ai sensi dell'art. 6 l.reg. 2 maggio 2016 n. 9, applicabile ratione temporis, spetta in via esclusiva ai comuni la competenza a delimitare gli orari per il funzionamento degli apparecchi da gioco, in conseguenza di una valutazione tecnicodiscrezionale tesa a bilanciare i diversi interessi coinvolti, tra i quali indubbiamente quello pubblicistico e preponderante alla prevenzione ed al contrasto delle ludopatie. (2)

La sentenza richiama al riguardo la previsione dell'art. 6 l.r. 2 maggio 2016 n. 9, applicabile ratione temporis, secondo cui, "i comuni, per esigenze di tutela della salute e della quiete pubblica, nonché di circolazione stradale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, dispongono limitazioni temporali all'esercizio del gioco tramite gli apparecchi di cui all'articolo 110, commi 6 e 7 del r.d. 773/1931, per una durata non inferiore a tre ore nell'arco dell'orario di apertura previsto, all'interno delle sale da gioco, delle sale scommesse, degli esercizi pubblici e commerciali, dei circoli privati e di tutti i locali pubblici od aperti al pubblico di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d)". Detta legge è stata peraltro abrogata con la successiva l.r. 15 luglio 2021, n. 19. Sulla competenza del comune a disciplinare, con ordinanza sindacale ex art. 50 comma 7 T.U.E.L., gli orari di funzionamento del gioco lecito, cfr. Corte cost. 18 luglio 2014, n. 220 e l'ampia giurisprudenza amministrativa in materia, da ultimo Cons. Stato, sez V, 12 marzo 2024, n. 2369 e precedenti ivi richiamati; Cons. Stato, sez. V, 19 dicembre 2022, n. 11805 e 11806; 26 settembre 2022, nn. 8240, 8239 e 8236; 15 settembre 2022, n. 8014.

(1) Conformi: Sulla prima parte della massima, Cons. Stato, sez V, 12 marzo 2024, n. 2369; sulla seconda parte, a contrario, sulla irrazionalità di un'ordinanza sindacale che concentri nella fascia notturna l'orario per l'esercizio del gioco, Cons. Stato, sez. V, 4 marzo 2024, n. 2116.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ALLA CORTE DI GIUSTIZIA QUESITI IN TEMA DI PUBBLICITÀ DI GIOCHI D'AZZARDO E SCOMMESSE
Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 7 marzo 2025, n. 1919 – Pres. Montedoro, Est. Cordì

Giochi, scommesse, concorsi, lotterie – Pubblicità – Divieto – Unione europea – Diritto dell'Unione europea e legislazione degli Stati membri – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Sono rimessi alla Corte di giustizia UE i seguenti quesiti:

i) *“Se le disposizioni della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015, e, in particolare, gli artt. 1 e 5 operino anche qualora il servizio, avente le caratteristiche di cui all'art. 1, par. 1, lett. b), della citata direttiva (UE) 2015/1535/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2010, sia effettuato mediante un mezzo di radiodiffusione televisiva, come definita dall'art. 1, par. 1, lett. e), della direttiva (UE) 2010/13, stante quanto disposto dall'art. 1, par. 2, della direttiva (UE) 2015/1535”;*

ii) *in caso di risposta affermativa al quesito sub i), “se la disposizione di cui all'art. 1, par. 1, lett. e), della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015 d, si interpreti nel senso che essa ricomprenda nel proprio campo di applicazione una regola come quella applicata nel procedimento principale, e, in particolare, se debba intendersi come relativa specificatamente al servizio in quanto relativa a un requisito di natura generale relativo all'esercizio delle attività di servizio di cui all'art. 1, par. 1, lett. b), un divieto di pubblicità come applicato nel procedimento principale, posto da una normativa diversa da quella che regola il servizio stesso, e se, quindi, una simile regola fosse sottoposta all'obbligo di notifica di cui all'art. 5 della medesima direttiva”;*

iii) *in caso di risposte affermative ai quesiti sub i) e ii), “se l'omessa notifica ai sensi dell'art. 5 della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015, sia invocabile da parte di un soggetto privato in un giudizio come quello principale e se, in caso di risposta affermativa e di accertamento della sussistenza della violazione, ciò comporti per il giudice nazionale l'obbligo di dichiarare inefficace la disposizione del diritto interno, e ciò anche in un caso come quello oggetto del procedimento principale ove la regola interna riguarda, in ipotesi, un aspetto non estrinseco né centrale del servizio, e la sua non applicazione inciderebbe su valori e principi che sono tutelati dallo stesso diritto unionale, e, in particolare, la tutela del consumatore e la tutela della salute”;*

iv) *“se il diritto dell'Unione europea e, in particolare, gli articoli 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea 4, par. 3, 5, par. 4, 49, 56, par. 1, e i principi di certezza del diritto, parità di*

trattamento, divieto di discriminazione e tutela dell'affidamento debbano essere interpretati nel senso che esso ostano ad una norma nazionale come quella applicata nel procedimento principale che vieta qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e i canali informatici, digitali e telematici, compresi i social media". (1)

Su questione analoga si segnala il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, disposto con l'ordinanza Cons. Stato, sez. VI, 11 giugno 2024, n. 5235 (oggetto della News UM n. 74 del 31 luglio 2024).

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

GIURISDIZIONE (IN GENERE, CIVILE, PENALE, AMMINISTRATIVA, CONTABILE, TRIBUTARIA, SPORTIVA, ALTERNATIVI)

CONTRATTO DICHIARATO INEFFICACE DAL GIUDICE AMMINISTRATIVO: AL GIUDICE ORDINARIO LA DOMANDA DI RIPETIZIONE DI INDEBITO DA PARTE DELLA P.A.

Consiglio di Stato, sezione V, 28 ottobre 2025, n. 8343 – Pres. Caringella, Est. Molinaro

Giurisdizione (in genere, civile, penale, amministrativa, contabile, tributaria, sportiva, alternativi) – Giurisdizione ordinaria – Giurisdizione amministrativa – Riparto

Per il riparto di giurisdizione fra giudice ordinario e giudice amministrativo occorre avere riguardo al petitum sostanziale, da individuarsi in relazione alla causa petendi e al contenuto del rapporto addotto in giudizio, oggetto dell'accertamento giurisdizionale. (1)

Giurisdizione (in genere, civile, penale, amministrativa, contabile, tributaria, sportiva, alternativi) – Giurisdizione amministrativa – Giurisdizione esclusiva – Configurabilità

La giurisdizione esclusiva si estende alle liti in cui si faccia questione di diritti soggettivi o interessi legittimi, sempre che l'amministrazione agisca come autorità, sebbene non solo attraverso provvedimenti, ma anche tramite comportamenti posti in essere nell'esercizio di un potere pubblico o ad esso ricollegabile in via mediata, a con la sola eccezione dei meri comportamenti materiali, avulsi da tale potere. (2)

Giurisdizione (in genere, civile, penale, amministrativa, contabile, tributaria, sportiva, alternativi) – Giurisdizione ordinaria – Contratti e obbligazioni della P.A. – Inefficacia contratto – Ripetizione indebito – Fondamento

Spetta al giudice ordinario la giurisdizione sulla domanda di ripetizione di indebito di quanto pagato dall'amministrazione, in esecuzione di un contratto stipulato dalla stessa e dichiarato inefficace dal

giudice amministrativo, venendo in rilievo un' obbligazione civilistica a carattere patrimoniale, cui è sotteso un interesse patrimoniale della pubblica amministrazione, sganciata dall'esercizio del potere, trovando l'azione di ripetizione dell'indebito oggetto fondamento unicamente nell'assenza di causa giustificatrice della dazione, restando irrilevanti le vicende che hanno portato all'effettuazione del pagamento non dovuto. (3)

Il Consiglio di Stato ha richiamato al riguardo la sentenza Cass. civ., sez. un., 19 novembre 2019, n. 3007 con cui la Corte regolatrice della giurisdizione, con richiamo a Cass. civ., sez. un., ord. 19 febbraio 2019, n. 4883 ha affermato che sono devolute al g.o. e non alla Corte dei conti le azioni di ripetizione dell'indebito proposte per la ripetizione di erogazione pubbliche, sul rilievo che l'azione di responsabilità per danno erariale e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, essendo la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della p.a. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della amministrazione attrice. Il Consiglio di Stato ha altresì precisato che la declaratoria di inefficacia del contratto, nel rendere il pagamento indebito, fa venir meno il collegamento dello stesso con il pubblico potere, costituito da quel contratto che rappresenta il fine dell'esercizio del potere medesimo (nell'ambito della gara). Pertanto, se è pur vero che il pagamento è stato eseguito per adempiere a un contratto stipulato a seguito di esercizio del pubblico potere, il decisum che ha dichiarato inefficace quel contratto ha reciso i rapporti fra il pagamento e l'esercizio del potere pubblico, fondando la non doverosità del pagamento e isolando detto fatto dagli antecedenti, come tipicamente avviene rispetto all'obbligazione restitutoria.

(1) Conformi: Costante giurisprudenza delle sezioni unite e da ultimo Cass. civ., sez. un., ord. 16 settembre 2025 n. 21156; 28 febbraio 2025, n. 5375 che, nel richiamare tra i molti precedenti Cass. civ., sez.un., ord. 10 gennaio 2023, n. 362; 30 giugno 2022. n. 20852 ha precisato che il "petitum sostanziale", cioè lo specifico oggetto e la reale natura della controversia, vanno identificati non soltanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della "causa petendi", costituita dal contenuto della posizione soggettiva dedotta in giudizio e individuabile in relazione alla sostanziale protezione accordata, in astratto, dall'ordinamento alla posizione medesima, senza che a tal fine possa assumere rilievo la prospettazione dalla parte.

(2) Conformi: Corte cost., 11 maggio 2006, n. 191; 6 luglio 2004, n. 204, cui si sono uniformate le sezioni unite nel decidere le questioni di giurisdizione: ex multis, Cass. civ., sez. un., ord. 11 maggio 2021 n. 12429; ord. 4 maggio 2017, n. 10795.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

FEDERAZIONI SPORTIVE: AZIONI RISARCITORIE E RIPARTO DI GIURISDIZIONE

T.a.r. per il Lazio, sezione I-ter, 16 luglio 2025, n. 14014 – Pres. Dongiovanni, Est. Simone

Giurisdizione (in genere, civile, penale, amministrativa, contabile, tributaria, sportiva, alternativi) – Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Sport – Federazione italiana pallacanestro – Giustizia sportiva – Riparto

A fronte del dettato dell'art. 2 d.l. n. 220/2003 e dell'art. 133, lett. z), c.p.a., sussiste la giurisdizione amministrativa sulla domanda di risarcimento disposto per l'inserimento del ricorrente nel ruolo degli arbitri fuori quadro, vertendosi sulle conseguenze del provvedimento di esclusione, poiché si tratta di questione non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo, innanzi ai quali la pretesa risarcitoria non può essere fatta valere. (1)

In motivazione, la sezione ha ritenuto infondata l'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione, posto che nel caso di specie la controversia non verteva sull'illegittimità del provvedimento che ha disposto l'inserimento del ricorrente nel ruolo degli arbitri fuori quadro (questione che è già stata decisa all'interno degli organi della giustizia sportiva), quanto piuttosto sulla domanda di ristoro avanzata da quest'ultimo rispetto alle conseguenze del provvedimento di esclusione, che avrebbe inciso su una situazione giuridica soggettiva che lo stesso prospetta in termini di diritto soggettivo, come tale protetta dall'ordinamento generale.

Responsabilità civile, contrattuale, precontrattuale, contabile, amministrativa, da atto lecito, alternativi – Sport – Organi della giustizia sportiva – Risarcimento del danno – Responsabilità della P.A. – Requisiti

Il risarcimento del danno presuppone l'accertamento della responsabilità degli organi della giustizia sportiva secondo il paradigma della responsabilità aquiliana della p.a., con conseguente applicazione rigorosa del principio dell'onere della prova in capo al danneggiato circa la sussistenza di tutti i presupposti oggettivi e soggettivi dell'illecito e con l'avvertenza che, nell'azione di responsabilità per danni, il principio dispositivo, sancito in generale dall'art. 2697, comma 1, c.c., opera con pienezza e non è temperato dal metodo acquisitivo proprio dell'azione di annullamento. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 22 agosto 2018, n. 5019.

(2) Conformi: Cons. Stato sez. V, 22 agosto 2018, n. 5019.

AL GIUDICE ORDINARIO LA COGNIZIONE SUL RECUPERO DEI CONTRIBUTI PUBBLICI IN CASO DI INADEMPIMENTO DEL BENEFICIARIO

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-quater, 24 giugno 2025 n. 12528 – Pres. Caminiti, Est. Gatto Costantino

Giurisdizione (in genere, civile, penale, amministrativa, contabile, tributaria, sportiva, alternativi) – Giurisdizione civile – Giurisdizione amministrativa – Contributi e finanziamenti – Recupero – Inadempimento del beneficiario

Rientra nella giurisdizione del giudice ordinario – e non del giudice amministrativo – la fattispecie nella quale sia dedotta tra le parti di un programma di finanziamento pubblico di iniziative private, l'illegittimità di un provvedimento di recupero dei contributi pubblici erogati in dipendenza di tale programma, nel presupposto che quest'ultimo non sia stato attuato (in tutto o in parte) a causa di un mutamento soggettivo/organizzativo della percipiente che abbia impedito la verifica del raggiungimento degli obiettivi concordati. (1)

In motivazione la sezione ha aggiunto che, quando una p.a. si determina ad erogare contributi o finanziamenti pubblici a sostegno o a favore di iniziative economicamente o patrimonialmente rilevanti del settore privato, tra le parti viene ad instaurarsi un negozio con comunione di scopo, nel quale le finalità di entrambe (quelle generali cui l'erogazione intende assolvere e quelle private di esercizio della relativa attività beneficiata o sussidiata) diventano essenziali anche nella prospettiva del c.d. «intuitus personae» che deriva dall'elezione di un beneficiario tramite evidenza pubblica, ossia al di fuori di qualsiasi logica di discrezionalità o arbitrarietà politica.

(1) Conformi: in parte, sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in materia di controversie riguardanti la concessione e la revoca di contributi e sovvenzioni pubbliche, si veda Cass. civ., sez. un., 16 luglio 2024, n. 19484; 18 gennaio 2024, n. 1946; 6 luglio 2023, n. 19160; 12 luglio 2023, n. 19966.

QUESTIONI DI GIURISDIZIONE IN TEMA DI CONTENZIOSO ELETTORALE

T.a.r. per la Sicilia, sezione I, 12 marzo 2025, n. 550 – Pres. ed Est. Cappellano

Giurisdizione (in genere, civile, penale, amministrativa, contabile, tributaria, sportiva, alternativi) – Giurisdizione amministrativa – Giusto processo – Contenzioso elettorale – Competenza del giudice ordinario – Libero esercizio di voto

Le controversie aventi ad oggetto il libero esercizio di voto - che si assume leso dalla presunta illegittimità costituzionale della legge statale e, conseguentemente, della legge regionale che tali elezioni disciplina, e di cui il decreto di indizione dei comizi elettorali impugnato costituisce atto meramente attuativo - appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, poiché la decisione verte non già sul procedimento elettorale, bensì sul libero esercizio del diritto di voto, ossia il diritto soggettivo inerente all'elettorato medesimo. Ricadono, invece, nell'ambito della giurisdizione amministrativa le questioni attinenti sia alla lesione del diritto a partecipare al procedimento elettorale, sia quelle alla regolarità delle operazioni elettorali, ossia la regolarità delle forme procedurali di svolgimento delle elezioni, alle quali fanno capo nei singoli posizioni che hanno la consistenza dell'interesse legittimo e non del diritto soggettivo. (Nella fattispecie in esame, la denunciata compressione del diritto di voto derivante dall'impossibilità, per il cittadino residente in

un comune minore facente parte di una città metropolitana, di partecipare alle elezioni del sindaco metropolitano, scelto solo dagli elettori del comune capoluogo, deve qualificarsi come lesione di un diritto soggettivo e la relativa giurisdizione resta attribuita all'autorità giudiziaria ordinaria). (1)

(1) Conformi: Cass. civ., sez. un., ord. 20 ottobre 2016, n. 21262; Cons. Stato, sez. II, 22 maggio 2024, n. 4578; sez. II, 25 maggio 2022, n. 4201.

QUESTIONI DI GIURISDIZIONE E LIMITI ALLA DEDUCIBILITÀ IN APPELLO

Consiglio di Stato, sezione IV, 3 marzo 2025, n. 1793 – Pres. Carbone, Est. Gambato Spisani

Giurisdizione (in genere, civile, penale, amministrativa, contabile, tributaria, sportiva, alternativi) – Giurisdizione amministrativa – Appello – Difetto di giurisdizione – Mancato conflitto di giurisdizione in primo grado – Conseguenze

Allorché una sentenza di primo grado (nel caso in esame del giudice ordinario) abbia dichiarato il difetto di giurisdizione, indicando come competente il giudice amministrativo, la parte che avesse voluto contestare la decisione ed affermare la giurisdizione di altro giudice, quale quella del Tribunale delle acque pubbliche, avrebbe dovuto farlo in quella sede: è pertanto inammissibile la questione di giurisdizione proposta dalla parte dinanzi al giudice ad quem (nel caso di specie, il giudice amministrativo). (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA GIURISDIZIONE DEL TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE PUBBLICHE

T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione II, 16 gennaio 2025, n. 20 – Pres. Pedron, Est. Cappelli

Giurisdizione (in genere, civile, penale, amministrativa, contabile, tributaria, sportiva, alternativi) – Giurisdizione amministrativa – Tribunale Superiore delle acque pubbliche – Giurisdizione – Regimazione e utilizzo delle acque pubbliche

La giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche in unico grado si radica allorché la questione della tutela della regimazione e dell'utilizzo delle acque pubbliche assuma una connotazione pervasiva nell'economia dei procedimenti e nell'origine degli atti impugnati. Questo si verifica allorché il potere esercitato in concreto dall'amministrazione, pur avendo ricadute di natura urbanistica (fasce di rispetto, riduzione dei diritti edificatori, modifiche alla viabilità) e conseguenze espropriative per le aree dove è localizzato l'impianto, inerisca a quella particolare forma di regimazione delle acque che consiste nell'attività di depurazione. Non si discute infatti della pianificazione del territorio sotto il profilo idraulico, o della procedura di acquisizione di aree private per la realizzazione di un'opera idraulica (materie di pertinenza del giudice amministrativo), ma dell'ampliamento di un'opera idraulica esistente, che è parte in concreto della gestione delle acque

pubbliche. (La fattispecie afferisce ad un provvedimento di approvazione del progetto definitivo di adeguamento di un impianto di depurazione intercomunale). (1)

(1) Conformi: Cass. civ. sez. un., n.13975 del 2023; idem, n. 2710 del 2020; idem, n. 9534 del 2013; idem, n. 10148 del 2012.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

ART. 105 C.P.A. E NULLITÀ DELLA SENTENZA PER ERRONEA DECLARATORIA DI IMPROCEDIBILITÀ DEL RICORSO DI PRIMO GRADO

Consiglio di Stato, sezione VI, 23 dicembre 2025, n. 10239 – Pres. ed Est. Volpe

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Appello – Annullamento con rinvio – Errata declaratoria di improcedibilità del ricorso di primo grado – Nullità della sentenza

È nulla, ex art. 105 c.p.a., la sentenza che abbia dichiarato improcedibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la permanenza dell'interesse del ricorrente. (1)

Conforme negli esatti termini: Cons. Stato Ad. plen., 15 luglio 2025, n. 10 (oggetto della News UM n. 69 del 4 agosto 2025). La decisione in rassegna – sinteticamente motivata ai sensi dell'art. 3 c.p.a. – segna l'epilogo di una vicenda, a lungo protrattasi, che ha preso le mosse dal deferimento alla plenaria effettuato da Cons. Stato, sez. VI, 21 febbraio 2025, n. 1483 (oggetto della News UM n. 19 del 5 marzo 2025). La menzionata plenaria, infatti, dopo aver formulato il principio di diritto, ai sensi dell'art. 99, comma 4, c.p.a., non ha definito il giudizio – come invece ha fatto in casi analoghi (cfr. di recente, in relazione per altro ad una complessa controversia, Ad. plen., 7 novembre 2025, n. 16, oggetto della News UM 101 del 20 novembre 2025) - ma lo ha rimesso alla sezione deferente che ha statuito nei sensi di cui in massima.

ART. 105 C.P.A. E NULLITÀ DELLA SENTENZA PER VIOLAZIONE DELL'ART. 73, COMMA 3, C.P.A.: IL PERIMETRO DELLE ECCEZIONI E DELLE QUESTIONI IN RITO SOLLEVATE DALLA PARTE

Consiglio di Stato, sezione II, 12 dicembre 2025, n. 9862 – Pres. Poli, Est. Manzione

Consiglio di Stato, sezione II, 18 novembre 2025, n. 9012 – Pres. Taormina, Est. Filippini

Consiglio di Stato, sezione II, 12 dicembre 2025, n. 9862 – Pres. Poli, Est. Manzione

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Questione rilevata d'ufficio – Esame diretto degli scritti della parte – Rinvio espresso formulato dal difensore in memoria – Nullità della sentenza – Esclusione

È rispettosa dell'obbligo sancito dall'art. 73, comma 3, c.p.a. la sentenza che abbia pronunciato su una eccezione (nella specie, di inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione

attiva) sollevata in una relazione dell'amministrazione allorquando sia stata fatta propria ritualmente (ovvero con richiamo puntuale al documento che la contiene) dal difensore titolare dello ius postulandi. (1)

Consiglio di Stato, sezione II, 18 novembre 2025, n. 9012 – Pres. Taormina, Est. Filippini

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Questione rilevata d'ufficio – Esame diretto degli scritti della parte – Nullità della sentenza – Appello – Annullamento con rinvio

Va annullata, con rinvio al giudice di primo grado ai sensi dell'articolo 105, comma 1, c.p.a., la sentenza che abbia dichiarato l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti, senza sollecitare sul punto il necessario contraddittorio ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., anche nel caso in cui l'eccezione sia contenuta in una relazione dell'amministrazione ma non sia stata fatta propria ritualmente dal difensore titolare dello ius postulandi. (2)

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Domande ed eccezioni contenute in scritti di parte – Rilievo d'ufficio – Esclusione

Le domande ed eccezioni (nella specie, di inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva) che siano contenute in uno scritto di parte diretto al patrocinatore, e non siano da quest'ultimo sottoposte al giudice, non possono ritenersi ritualmente introdotte nel giudizio, con la conseguenza che, laddove effettivamente considerate dal giudice, esse devono considerarsi come rilevate ex officio. (3)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini. Conformi le coeve decisioni della medesima sezione nn. 9861 e 9860 del 12 dicembre 2025. Sulla necessità che sia il difensore munito dello *ius postulandi* a introdurre in giudizio questioni ed eccezioni in rito, la decisione in rassegna è coerente con Cons. Stato, sez. II, nn. 9012 e 9011 del 18 novembre 2025 di cui costituisce logico corollario.

(2) Conformi: negli esatti termini, Cons. Stato, sez. II, 18 novembre 2025, n. 9011; in parte, sulla violazione dell'art. 73, comma 3, c.p.a. e la conseguente rimessione al giudice di primo grado ai sensi dell'art. 105 c.p.a.: Cons. Stato, Ad. plen., 10 luglio 2025, n. 10 (oggetto della News UM n. 69 del 2025); Ad. plen., 20 novembre 2024, n. 16 in *Foro it.*, 2025, III, 133 nonché oggetto della News UM n. 118 del 2024); sez. III, 26 aprile 2022, n. 3124; sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 757; 1° aprile 2019, n. 2151; Ad. plen., 5 settembre 2018, n. 14 (in *Foro it.*, 2018, III, 545, nonché oggetto della News US n. 40/2018).

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SOLLEVATA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE SULLA ESCLUSIONE DEL RICORSO STRAORDINARIO NELLE MATERIE DI COMPETENZA DEL T.R.G.A. BOLZANO

Consiglio di Stato, sezione I, parere 9 dicembre 2025, n. 1381 – Pres. Garofoli, Est. Miniussi

Giustizia amministrativa – Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica – Materie di competenza del Tribunale di giustizia amministrativa per il Trentino Alto Adige sezione autonoma di Bolzano – Inammissibilità – Questioni rilevanti e non manifestamente infondate di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426 (recante le norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano), nella parte in cui stabilisce che «Nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica», per contrasto con l'art. 90 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (recante approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e con gli articoli 3, 24, comma 1, 5 e 87 della Costituzione. (1)

Il presente parere sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio del massimario.

(1) Conformi: in parte: Corte cost., 4 ottobre 2018, n. 183 (in Foro it., 2018, I, 3349), secondo cui l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, costituzionalmente imposte come tratti che qualificano lo Stato-soggetto espressivo della comunità nazionale, comportano che le regioni non possano avanzare la pretesa di affiancare imperativamente alla bandiera della Repubblica, configurata dalla Costituzione quale elemento simbolico «tipizzante», i vessilli delle autonomie locali in tutte le ipotesi in cui il simbolo stesso sia chiamato a palesare il carattere «nazionale» dell'attività svolta da determinati organismi, enti o uffici. Difformi: Cons. Stato, sez. I, pareri 5 novembre 2020, n. 1746; 3 giugno 2019, n. 1622; 19 dicembre 2017, n. 2634; sez. II, parere 6 giugno 2017, n. 1324; sez. VI, 24 aprile 2018, n. 2474.

L'ORDINANZA C.D. DI REMAND NON È PROCESSUALMENTE COMPATIBILE CON LA NATURA DEL GIUDIZIO CAUTELARE

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, ordinanza 28 novembre 2025, n. 378 – Pres. de Francisco, Est. Chinè

Giustizia amministrativa – Tutela cautelare – Remand – Incompatibilità con il processo amministrativo

La richiesta di una c.d. ordinanza di remand all'amministrazione, affinché sia costretta a rinnovare la valutazione della vicenda ancor prima che su di essa si decida con sentenza, non può considerarsi processualmente compatibile né con lo strumento decretale, né, più in generale, con la stessa sede cautelare: l'ordinanza cautelare, per sua natura, è priva di attitudine definitiva del giudizio sull'atto impugnato, sicché appare opinabile che il giudice abbia il potere di (obbligare le parti a) far cessare la

materia controversa, circa uno specifico provvedimento, con una mera pronuncia ordinatoria e cautelare. (1)

In motivazione, il collegio, nel confermare il decreto presidenziale del 27 gennaio 2024, n. 38, ha precisato che, ove si aderisca a tale impostazione, non residuano possibilità diverse dal considerare l'ordinanza di c.d. remand o un mero suggerimento, non coercibile, rivolto all'amministrazione, ovvero, quale unica altra alternativa, dal postulare che l'efficacia della pronuncia sollecitata dal giudice (in difetto di una diversa autodeterminazione amministrativa, che però risulti in modo espresso essere stata assunta con spontanea volizione di definitività, e non già imposta iussu iudicis) non dispieghi effetti più che interinali, ossia destinati a caducarsi ex se con la decisione della causa nel merito. La consueta declaratoria di improcedibilità del ricorso avverso l'atto che sia stato poi sostituito per effetto del remand denota, tuttavia, un chiaro rifiuto giurisprudenziale di quest'ultima opzione, ricadendosi perciò nelle gravi problematicità di ambo le altre due.

(1) Conformi: C.g.a., sez. giur., ordinanza 21 maggio 2025, n. 150; 3 giugno 2024, n. 394, ove si afferma che «i principi di strumentalità ed interinalità propri della tutela cautelare, impongono un ricorso all'ordinanza propulsiva di riesame soltanto in funzione di proteggere la sfera giuridica della parte processuale nelle more della definizione del giudizio, senza pregiudicare la soluzione nel merito della controversia, e non di stimolare una cessazione della materia del contendere tenuto conto dell'inesauribilità del potere amministrativo, persistente in capo alla parte pubblica anche in pendenza del giudizio, che consente all'Amministrazione di riesaminare i provvedimenti censurati in sede giurisdizionale, spontaneamente pervenendo ad una rinnovata regolazione del rapporto sostanziale. In siffatte ipotesi, qualora il ricorso palesi ragioni di fondatezza, è, dunque, opportuno concludere il giudizio con la pronuncia di una sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a., piuttosto che ricorrere ad un'ordinanza propulsiva statuente l'obbligo di riesame in considerazione delle dedotte censure di illegittimità ritenute contraddistinte da un fumus boni iuris».

Difformi: Cons. Stato, sez. III, 28 maggio 2025, n. 4668; 13 gennaio 2025, n. 175; sez. VI, 25 novembre 2024, n. 9426 - ove si afferma che il c.d. remand costituisce «manifestazione della atipicità della tutela cautelare, ormai consolidata nell'art. 55 c.p.a., in cui non è presente riferimento alcuno a tipologie specifiche ed esclusive di provvedimenti cautelari, in ragione dell'attribuzione al giudice amministrativa, dell'ampio potere di adottare tutte le misure idonee ad assicurare in via provvisoria gli effetti della decisione sul ricorso» - sez. II, 16 maggio 2024, n. 4375, sez. VI, 9 giugno 2023, n. 5628, sez. IV, 29 aprile 2022, n. 3397; . Si veda sul tema Corte cost. 21 dicembre 2021, n. 248 (oggetto della News US n. 8 del 17 gennaio 2022) che sembra ammettere il remand.

SULL'INTEGRAZIONE DEL CONTRADDITTORIO NEI CONFRONTI DEL BENEFICIARIO DELL'ATTO ILLEGITTIMO IN RELAZIONE ALLA PROPOSIZIONE DELLE AZIONI DI CONDANNA

Consiglio di Stato, sezione V, 25 novembre 2025, n. 9242 – Pres. Caringella, Est. Picardi

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Azione di condanna – Integrazione del contraddittorio

Ai sensi dell'art. 41, comma 2, ultimo periodo, c.p.a., qualora sia proposta un'azione di condanna, anche in via autonoma, il ricorso è notificato altresì ai beneficiari dell'atto illegittimo, ai sensi dell'art. 102 c.p.c. (litisconsorzio necessario), e, in caso contrario, il giudice provvede ai sensi dell'art. 49 c.p.a. (integrazione del contraddittorio). (1)

Nella fattispecie de qua si verte su un'azione risarcitoria riferita alla ritardata immissione nella carica di consigliere regionale, originata dall'errore commesso (ed accertato all'esito del contenzioso instaurato) dall'Ufficio centrale circoscrizionale del Tribunale di Potenza, consistente nell'aggiunta di alcune preferenze ad altra candidata, che, a sua volta, si era attivata in giudizio per ottenere la propria proclamazione, in luogo di quella dell'attuale appellante/ricorrente. Ciò posto, in motivazione la sezione ha precisato che l'art. 41, secondo comma, ultimo periodo, c.p.a. non circoscrive l'ipotesi di litisconsorzio necessario individuata né ad una specifica categoria di atto illegittimo né ad una delle giurisdizioni del giudice amministrativo, per cui la regola opera in tutte le ipotesi di giurisdizione del giudice amministrativo (esclusiva, di legittimità e di merito), laddove sia proposta nei confronti della pubblica amministrazione un'azione di condanna, quale quella risarcitoria, che trova il suo fondamento in un atto da cui ha tratto beneficio un altro soggetto. Del resto, ciò è coerente con la ratio della regola, che, tenuto conto della possibile proposizione di un'azione di regresso da parte dell'Amministrazione nei confronti del soggetto beneficiario dall'atto illegittimo, tende ad evitare conflitti, anche solo logici, di giudicato, oltre che ad accelerare la formazione del giudicato in ordine all'illecito civile nei confronti di tutti i soggetti potenzialmente coinvolti in tale illecito, quali responsabili o corresponsabili.

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Non integrità del contraddittorio – Nullità della sentenza di primo grado – Rimessione al giudice di primo grado

Il difetto di contraddittorio deve essere rilevato anche di ufficio in ogni stato e grado del processo. Dal difetto di contraddittorio nel giudizio di primo grado deriva la nullità della sentenza appellata e la rimessione della causa al primo giudice, ai sensi dell'art. 105 c.p.a.. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 15 ottobre 2012, n. 5279.

(2) Conformi: quanto alla rilevanza ex officio: ex multis, Cass. civ., sez. un., 29 agosto 2025, n. 24172; Cons. Stato, sez. IV, 18 dicembre 2023, n. 10948; Cons. Stato, Ad. plen., 25 marzo 1996, n. 2. Quanto alla rimessione al primo giudice: ex multis, Cons. Stato, sez. III, 17 settembre 2021, n. 632.

È INAMMISSIBILE IL RICORSO PER REVOCAZIONE PER PRESUNTA FALSITÀ DI PROVA CHE NON SIA PREVIAMENTE ACCERTATA CON SENTENZA PASSATA IN GIUDICATO

Giustizia amministrativa – Revocazione – Falsità in atti – Presupposti – Sentenza passata in giudicato – Riconoscimento della parte avvantaggiata

L'azione per revocazione ai sensi dell'art. 395, comma 1, n. 2, c.p.c., basata sul presupposto della falsità di una prova documentale, è inammissibile qualora la falsità non sia stata preventivamente accertata con sentenza passata in giudicato o riconosciuta dalla parte avvantaggiata. Pertanto, l'avvenuto avvio di un procedimento penale che si sia concluso con una sentenza di assoluzione di primo grado (nella specie, «perché il fatto non costituisce reato») non integra i presupposti della «prova dichiarata falsa», né può essere strumentalmente utilizzato per riesumare vizi di revocazione diversi (come l'errore di fatto) i cui termini di proposizione siano irrimediabilmente scaduti. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che: i) l'accertamento della falsità non può essere demandato al giudice della revocazione stessa; ii) la falsità riconosciuta dopo la sentenza non può consistere nella valutazione del contenuto di una deposizione testimoniale, ovvero delle dichiarazioni spontanee rese dall'imputato (che non sia parte avvantaggiata del falso).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 7 luglio 2025, n. 5840; sez. IV, 28 dicembre 2022, n. 11448; Cass. civ., sez. III, ordinanze 12 novembre 2019, n. 1590 e 30 novembre 2017, n. 28653.

RIPROPOSIZIONE DELLA DOMANDA RISARCITORIA PER ILLEGITTIMO RITIRO DELL'AGGIUDICAZIONE DI APPALTI PUBBLICI

Consiglio di Stato, sezione VI, 5 novembre 2025, n. 8609 – Pres. Montedoro, Est. Ponte

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di lavori – Termine di decadenza

La riproposizione di una domanda risarcitoria che consegue alla vittoriosa azione impugnatoria (nella specie, avverso l'annullamento in autotutela dell'aggiudicazione) deve rispettare il termine decadenziale stabilito dall'art. 30, comma 5, c.p.a., di centoventi giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di annullamento del provvedimento illegittimo. (1)

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Declaratoria di inammissibilità – Riproposizione successiva

La declaratoria di inammissibilità della domanda risarcitoria (nella specie, in quanto proposta con semplice memoria non notificata alla controparte) non ne preclude la successiva riproposizione atteso che, nel processo amministrativo, il giudicato non si forma sulle questioni processuali. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 9 aprile 2024, n. 3236.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2017, n. 4752.

PROCEDURE DI EVIDENZA PUBBLICA: SULL'INTERESSE A RICORRERE E L'INDIVIDUAZIONE DEL CONTROINTERESSATO E SULLA DETERMINAZIONE DEL VALORE DELL'APPALTO

T.a.r. per il Lazio, sezione I-quater, 25 ottobre 2025, n. 18623 – Pres. Ciliberti, Est. Aragno

Giustizia amministrativa – Interesse ad agire – Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Partecipazione di due sole imprese – Ricorso avverso l'esclusione prima dell'aggiudicazione – Controinteressato – Insussistenza

La natura e il livello di tutela dell'interesse a concorrere all'aggiudicazione – che è e resta strumentale e non finale – non muta in ragione del numero di partecipanti alla procedura perché nel rapporto con il bene della vita si inserisce, in ogni caso, la necessaria intermediazione provvedimentale dell'amministrazione procedente, chiamata, a valle dell'apertura delle offerte, ad assumere, all'esito di complesse valutazioni, le determinazioni definitive sull'opportunità o meno di contrarre. Prima di tale decisione, ogni concorrente è titolare solo dell'interesse – non tutelato dall'ordinamento – a confrontarsi con la platea più ristretta possibile di candidati, non idoneo a fargli acquisire la qualità di controinteressato nel giudizio in cui altri stia coltivando il proprio interesse, parimenti strumentale, a partecipare alla procedura". (1)

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Appalto di fornitura – Importo della garanzia provvisoria – Clausole di opzione – Inclusione

L'art. 14, comma 4, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 nel voler includere, all'interno del valore complessivo dell'affidamento, qualsiasi forma di eventuali opzioni, adotta una formulazione generica, idonea a ricomprendere non solo l'ipotesi dell'opzione di cui all'art. 1331 c.c., ma anche forme "spurie" o "ibride", in cui la causa tipica della corrispondente figura civilistica si arricchisce con – o viene alterata e contaminata da – elementi alla stessa estranei, coerentemente con il disposto dell'art. 120, comma 1, lett. a), del d.lgs. 36/2023 e, più in generale, con la specialità dei contratti di opere pubbliche. (2)

In motivazione, la sezione sottolinea che del resto, anche per accordi-quadro e sistemi dinamici di acquisizione – che non attribuiscono certo al committente alcun diritto potestativo di affidare l'esecuzione della prestazione bensì postulano una nuova manifestazione di consenso da parte del contraente privato (seppure parzialmente vincolato dalla precedente accettazione delle condizioni poste dall'accordo-quadro o dal sistema dinamico di acquisizione) ai fini, rispettivamente, della stipula dei contratti attuativi o dell'aggiudicazione degli appalti specifici – l'importo da prendere in considerazione è l'importo massimo stimato al netto dell'IVA del complesso dei contratti previsti durante l'intera durata degli accordi quadro o del sistema dinamico di acquisizione, ai sensi dell'art. 14, comma 16, del d.lgs. 36/2023, sicché la determinazione del valore complessivo

dell'affidamento (e, quindi, della garanzia provvisoria) prescinde dal carattere unilaterale o consensuale degli ordinativi di fornitura”.

(1) Conformi: C.g.a., sez. giur., 31 marzo 2021, n. 276; T.a.r. per il Lazio, sez. III, 6 marzo 2025, n. 4807.

SUL TERMINE PER APPELLARE UNA SENTENZA IN MATERIA DI OSCURAMENTO DELL'OFFERTA TECNICA E SULLE RAGIONI DI SEGRETEZZA OPPONIBILI AI FINI DELL'OSCURAMENTO
Consiglio di Stato, sezione V, 23 ottobre 2025, n. 8231 – Pres. Lotti, Est. Fasano

Giustizia amministrativa – Rito speciale comune a determinate materie – Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Oscuramento dell'offerta tecnica – Appello – Termine

Per le controversie relative alle decisioni della stazione appaltante sul richiesto oscuramento dell'offerta tecnica l'appello, ove la sentenza sia stata notificata, va proposto nel termine speciale di dieci giorni, previsto dal combinato disposto dei commi 4 e 8 dell'art. 36 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36; al contrario, se non vi è notifica della sentenza, vale la regola generale, secondo cui, ai sensi dell'art. 92, comma 3, c.p.a., l'appello viene proposto entro il termine di sei mesi dal deposito della sentenza, soggetto poi al dimezzamento dei termini del rito degli appalti, ai sensi dell'art. 119 c.p.a.. (1)

La fattispecie oggetto di disamina nella sentenza afferisce ad una richiesta di oscuramento dell'offerta tecnica della quinta graduata, denegato per gran parte dalla stazione appaltante (Banca D'Italia) sulla base del rilievo della non riscontrabilità di segreti tecnici e/o commerciali; tale decisione era pertanto impugnata innanzi al T.a.r. dall'operatore economico; il T.a.r. ha accolto il ricorso, aderendo ad una nozione lata di segreto tecnico e/o commerciale, tenuto conto da un lato, del valore patrimoniale ormai riconosciuto alla contigua categoria dei “dati personali” in ambito consumeristico (vedi art. 135-octies, comma 4, del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, introdotto dal d.lgs. 4 novembre 2021, n. 173, in attuazione della Direttiva (UE) 2019/770) e, dall'altro, del rafforzamento della tutela del know-how per effetto del d.lgs. 11 maggio 2018, n. 63, di attuazione della Direttiva (UE) 2016/943. La sentenza di prime cure, non notificata, è stata quindi appellata dalla Banca d'Italia.

Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Offerte – Accesso

L'art. 36 comma 2 del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36) consente agli operatori economici collocatisi nei primi cinque posti in graduatoria un ampio diritto di accesso, perché ad essi sono resi reciprocamente disponibili' attraverso la stessa piattaforma, non solo gli atti di cui al comma 1, ma anche le offerte dagli stessi presentate (in particolare, quelle del secondo, terzo, quarto e quinto, poiché la prima è conoscibile a tutti). (2)

Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Offerte – Accesso – Segreti tecnici e commerciali – Opponibilità – Presupposti

La dichiarazione motivata e comprovata circa l'esistenza di un segreto commerciale, da parte del concorrente in una gara di appalto, deve fare riferimento agli specifici caratteri di cui all'art. 98 del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (codice della proprietà industriale), il quale richiede che le informazioni aziendali e commerciali ed esperienze sulle applicazioni tecnico – industriali rispondano a requisiti di segretezza e rilevanza economica e siano soggette, da parte del legittimo detentore, a misure di protezione ragionevolmente adeguate, non potendo l'operatore limitarsi a una mera indimostrata affermazione tesa a ricomprendere certe informazioni nel patrimonio aziendale o nella peculiarità dell'offerta. (3)

In motivazione la sezione ha quindi chiarito, richiamando la giurisprudenza in materia (ex multis Cons. Stato, sez. V, 18 settembre 2023, n. 8382), che ai fini della limitazione del diritto di accesso agli atti e ai documenti tecnici, non è sufficiente l'affermazione che questi ultimi attengono al know how del singolo concorrente, vale a dire l'insieme di conoscenze professionali, che consentono, al concorrente medesimo, di essere altamente competitivo nel mercato di riferimento, essendo necessario che sussista una informazione specificamente individuata, suscettibile di sfruttamento economico, in grado di garantire un vantaggio concorrenziale all'operatore economico e che la stessa presenti effettivi e comprovabili caratteri di segretezza oggettiva.

Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Offerte – Accesso – Segreti tecnici e commerciali – Prova

In difetto comprovabili caratteri di segretezza oggettiva dell'offerta tecnica, nel bilanciamento dei contrapposti interessi sottesi all'accesso agli atti, la trasparenza assoluta delle gare pubbliche è principio prevalente rispetto al know how dei singoli concorrenti. (4)

Il Consiglio di Stato ha dunque riformato la sentenza di prime cure, avuto riguardo alle ragioni addotte a sostegno della richiesta di oscuramento, affermando che l'ostensione non può essere impedita adducendo generiche ragioni di riservatezza industriale o commerciale, ma solo in presenza di specifiche informazioni di carattere segreto, da valutare alla luce di quanto disposto dall'art. 98 del d.lgs. n. 30 del 2005.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Ex multis Cons. Stato, sez. III, 25 luglio 2025, n. 6620; Cons. Stato, sez. V, 24 marzo 2025, n. 2384; T.a.r. per la Toscana, sez. IV, 25 settembre 2024, n. 1035.

(3) Conformi: Corte di giustizia UE, sez. IV, 17 novembre 2022, C-54/21; Cons. Stato, sez. III, 16 febbraio 2021, n. 1437.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2025, n. 6280; 25 giugno 2025, n. 5547; 15 ottobre 2024, n. 8257.

I LAVORI DI SISTEMAZIONE DI UN'AREA SU CUI È STATO DEMOLITO UN ABUSO NON COSTITUISCONO FATTO NOTORIO DELL'IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE DELL'AREA STESSA
Consiglio di Stato, sezione IV, 23 ottobre 2025, n. 8220 – Pres. Martino, Est. Fratamico

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Istruttoria – Fatto notorio – Lavori sistemazione area – Irreversibile trasformazione – Esclusione

Poiché nelle nozioni di fatto che rientrano nella comune esperienza di cui all'art. 115, comma 2, c.p.c. sono escluse quelle valutazioni che, per essere formulate, necessitano di un apprezzamento tecnico, da acquisirsi mediante consulenza tecnica d'ufficio o mezzi cognitivi peritali analoghi, non può ritenersi che i lavori di sistemazione di un'area, su cui era stato già demolito un immobile abusivo, abbiano determinato una notoria irreversibile trasformazione dello stato dei luoghi, sottraendo al privato la disponibilità dell'area in questione senza un valido decreto di esproprio. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

È INAMMISSIBILE LA CENSURA CHE DIMOSTRI, INTER ALIA, L'ILLEGITTIMITÀ DELLA POSIZIONE DEL RICORRENTE

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 23 ottobre 2025, n. 801 – Pres. de Francisco, Est. Francola

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Violazione del principio del nemo potest venire contra factum proprium – Conseguenze – Inammissibilità della doglianza

Per il principio nemo potest venire contra factum proprium, precipitato dei più generali divieti di abuso del diritto e del processo e della clausola generale di buona fede, è inammissibile la deduzione di un motivo di impugnazione che, ove accolto, dimostrerebbe l'illegittimità della situazione giuridica soggettiva del ricorrente stesso, oltre che del controinteressato. Il dovere di buona fede e correttezza, di cui agli artt. 1175, 1337, 1366 e 1375 c.c., alla luce del parametro di solidarietà, sancito dall'art. 2 della Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non costituisce solo un criterio di valutazione della condotta delle parti nell'ambito dei rapporti obbligatori, ma anche un canone per individuare un limite alle richieste e ai poteri dei titolari di diritti, anche sul piano della loro tutela processuale. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 24 dicembre 2024, 10362; sez. III, 20 novembre 2023, n. 9900; sez. V, 2 maggio 2023, n. 4363.

SUI PRESUPPOSTI PER L'ADOZIONE DELLA SENTENZA IN FORMA SEMPLIFICATA E SULLA NON CONFIGURABILITÀ DEL SILENZIO-ASSENSO PER L'OCCUPAZIONE DI SUOLO PUBBLICO

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Sentenza in forma semplificata – Presupposti

Ricorrono i presupposti per la decisione a mezzo di sentenza in forma semplificata, ex art. 60 c.p.a., nell'ipotesi di completezza dell'istruttoria e del contraddittorio, nonché del decorso di almeno venti giorni dall'ultima notificazione, non ostandovi l'intervenuta rinuncia all'istanza cautelare. (1)

Concessioni amministrative – Concessioni di beni e servizi – Occupazione suolo pubblico – Rilascio titolo – Necessità

A fronte della presentazione dell'istanza per il rilascio del titolo concessorio per occupazione di suolo pubblico non rileva la ricorrenza dei presupposti normativi per il relativo rilascio, né l'eventuale illegittimità dell'inerzia serbata dell'amministrazione, elementi che non possono legittimare il rilascio del titolo stesso, non assentibile per silentium. (2)

Il Consiglio di Stato ha pertanto ritenuto legittimo il provvedimento comunale che disponeva, in conformità delle previsioni del regolamento comunale per l'applicazione del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria del canone mercatale, la sospensione dell'attività di somministrazione per tre giorni consecutivi, stante l'occupazione abusiva del suolo pubblico e la riscontrata recidiva.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 22 maggio 2025, n. 4471; sez. III, 20 ottobre 2021, n. 7145; sez. V, 28 luglio 2015, n. 3718.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 14 novembre 2023, n. 9762; 7 giugno 2022 n. 4660; 6 novembre 2019, n. 7564.

LEGITTIMAZIONE DEL PROGETTISTA ALL'IMPUGNAZIONE DELL'ORDINE DI DEMOLIZIONE

T.a.r. per il Lazio, sezione II-bis, 20 ottobre 2025, n. 18033 – Pres. Francavilla, Est. Corbi

Giustizia amministrativa – Legittimazione al ricorso – Ordine di demolizione – Progettista – Responsabilità – Interesse diretto – Sussistenza

Il progettista è legittimato a impugnare l'ordine di demolizione delle opere abusive, potendo essere esposto in via diretta e immediata alle sanzioni previste dall'art. 29, comma 3, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Diversamente, non è legittimato ad agire avverso il diniego del titolo edilizio dallo stesso asseverato. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Calabria, sez. II, 15 gennaio 2020, n. 60.

ROMA CAPITALE: LA NOTIFICA DEL RICORSO AL COMUNE, IN PERSONA DEL DIRIGENTE, È NULLA MA SANABILE

T.a.r. per il Lazio, sezione II-bis, ordinanza, 10 ottobre 2025, n. 17409 – Pres. Francavilla, Est. Corbi

Giustizia amministrativa – Notificazione – Ricorso introduttivo – Comune – Rappresentanza legale dell'ente – Erroneità – Nullità– Rinnovazione della notificazione

La notificazione del ricorso giurisdizionale al Municipio, in persona del dirigente, anziché a Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, non è inesistente ma nulla, non ricorrendo un'ipotesi di assoluta incertezza del destinatario né di totale assenza di collegamento con l'atto. Il dirigente municipale, privo di rappresentanza legale dell'ente, non può considerarsi legittimo contraddittore processuale, atteso che, ai sensi dell'art. 50, comma 2, TUEL (d.lgs. n. 267/2000), la rappresentanza giudiziale di Roma Capitale spetta esclusivamente al Sindaco. Ne consegue che, ai sensi dell'art. 44, comma 4, c.p.a. – anche alla luce della sentenza della Corte cost. n. 148/2021 – il giudice deve disporre il rinnovo della notificazione nulla, assegnando al ricorrente un termine perentorio, e non può dichiarare inammissibile il ricorso. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULL'IMPUGNAZIONE DELLA LEX SPECIALIS DI GARA VIOLATIVA DELLA DISCIPLINA DEI CAM E SULLA IRRILEVANZA DEL PRINCIPIO DELLA FIDUCIA IN SENSO "SANANTE"

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

Giustizia amministrativa – Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Bando di gara – Criteri ambientali minimi – Impugnazione – Casistica

Sussiste un onere di immediata impugnazione del bando di gara solo allorquando il mancato inserimento dei criteri ambientali minimi (CAM) renda impossibile o estremamente difficoltosa la formulazione e la presentazione dell'offerta, restando sennò possibile per l'operatore economico far valere l'omesso inserimento dei CAM mediante ricorso avverso l'aggiudicazione della gara. (1)

In motivazione, la sezione ha evidenziato che non sussistono i presupposti per una rimessione della questione all'Adunanza plenaria, non ravvisandosi un contrasto tra le sentenze del Consiglio di Stato pronunciate sul tema, poiché l'approccio definito "casistico" dalla sentenza n. 6651 del 2025 della V sezione, non può che avere riguardo – in coerenza con la struttura argomentativa che lo sorregge – unicamente alla distinzione fra le fattispecie in cui l'illegittimità del bando per mancato inserimento dei criteri ambientali minimi rende impossibile o estremamente difficoltosa la formulazione e la presentazione dell'offerta (nel qual caso vi è un onere di immediata impugnazione) e la distinta ipotesi in cui tale elemento non sussista, e nella quale pertanto non si versa nell'ipotesi derogatoria ed eccezionale cui la sentenza dell'Adunanza plenaria n. 4 del 2018 riconduce l'onere di immediata impugnazione; non è invece possibile ipotizzare fattispecie intermedie rimesse

alla discrezionalità giudiziaria, pena – oltre che il pregiudizio per il valore della certezza del diritto – la vanificazione, in un’ottica creazionista, del significato obiettivo e della funzione della norma primaria della cui applicazione si discute.

Giustizia amministrativa – Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Bando di gara – Criteri ambientali minimi – Omissione – Offerta ecosostenibile – Fiducia e buona fede – Rilevanza – Esclusione

La presentazione di un’offerta ecosostenibile non costituisce comportamento rilevante che, sulla base del principio della fiducia o di buona fede, possa escludere l’illegittimità della legge di gara per mancato inserimento dei criteri ambientali minimi e perciò determinare l’infondatezza del ricorso giurisdizionale che deduca tale illegittimità. (2)

In motivazione, la sezione ha affermato che: i) il richiamo al principio di fiducia, ove mai rilevante (in senso “sanante”) avuto riguardo alla disciplina del descritto modello di tutela della sostenibilità ambientale in materia di contratti pubblici, non può comunque avere rilievo esimente rispetto ad una difformità del provvedimento dal relativo paradigma normativo avuto riguardo non alla mera divaricazione formale, ma proprio alla tutela – sul piano sostanziale – degli interessi protetti dalla disposizione di cui all’art. 34 del d. lgs. n. 50 del 2016 (e dell’art. 57 del d. lgs. n. 36 del 2023); ii) la disciplina dei principi del risultato e di buona fede non può comunque tradursi nell’imposizione all’operatore privato di un onere tendente a superare il vizio del provvedimento prima dello svolgimento della gara, pena l’irricevibilità o inammissibilità (o infondatezza) del ricorso giurisdizionale (o di specifiche censure) avverso gli atti terminali della gara stessa, in violazione del diritto di difesa ex art. 24 Cost.; iii) per escludere i possibili rischi della c.d. principalizzazione introdotta dal d.lgs. n. 36 del 2023, quali la limitazione del sindacato giurisdizionale e la formazione di un diritto pretorio tale da creare una possibile frizione con l’esigenza di certezza del diritto, deve ritenersi che siffatti principi traducano nella materia contrattuale, per orientare l’attività discrezionale dell’amministrazione nell’adozione dei relativi provvedimenti, i principi costituzionali e i principi generali dell’attività amministrativa già presenti nel sistema, senza alterazione alcuna dei tratti del sindacato giurisdizionale e, prima ancora, della categoria dell’invalidità intesa come contrarietà al parametro normativo tale da provocare una lesione dell’interesse da questo protetto.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 2025, n. 6651; sez. III, 22 maggio 2025, n. 4385; sez. V, 24 aprile 2025, n. 3542 e 18 aprile 2025, n. 3411.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA SANATORIA DEL VIZIO DELLA PROCURA: IL PUNTO DELL’ADUNANZA PLENARIA

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 2 ottobre 2025, n. 11 – Pres. Maruotti, Est. Lamberti

Giustizia amministrativa – Impugnazioni in genere – Procura alle liti – Nullità – Sanatoria in base alla disciplina del codice di procedura civile – Esclusione

L'Adunanza plenaria ha enunciato i seguenti principi di diritto: "i) la disciplina della nullità della procura speciale contenuta nel codice del processo amministrativo è completa o non contiene alcuna lacuna da colmare mediante l'applicazione del codice di procedura civile"; "ii) la previsione di cui all'art. 182, secondo comma, del codice di procedura civile non è espressione di un principio generale applicabile al giudizio amministrativo". (1)

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

L'Adunanza plenaria ha risposto ai quesiti sottoposti con ordinanza Cons. Stato, sez. III, 4 giugno 2025, 4837 (oggetto della News UM n. 53 del 19 giugno 2025).

SULLA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE PER LA TUTELA INTERESSI COLLETTIVI, SULL'INTERESSE AD AGIRE E SULLA COMPETENZA AD ADOTTARE I PUDM NELLA REGIONE SICILIA
Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezioni riunite, parere 30 settembre 2025, n. 205 – Pres. Carlotti, Est. Francola

Giustizia amministrativa – Legittimazione al ricorso – Associazioni – Interessi collettivi – Presupposti

Affinché possa esser riconosciuta come sussistente la legittimazione processuale attiva di associazioni rappresentative di interessi collettivi è necessario che l'interesse azionato sia: i) omogeneo, in quanto riferibile indistintamente al gruppo di soggetti di cui l'associazione è ente rappresentativo; ii) comune ai singoli componenti del gruppo, senza che possa in tal guisa configurarsi qualsivoglia forma, anche solo potenziale, di conflitto tra gli stessi; iii) diverso rispetto a quello di cui è portatore il singolo appartenente alla categoria rappresentata. (1)

Giustizia amministrativa – Interesse ad agire – Presupposti

L'interesse ad agire costituisce un quid pluris rispetto alla legittimazione in quanto esso postula: i) la personalità, nel senso che l'utilitas ritraibile dall'impugnativa deve essere direttamente riconducibile alla sfera giuridica del ricorrente e non di terzi; ii) l'attualità del vulnus, dipendente dalla piena efficacia e dall'idoneità lesiva dell'atto impugnato; iii) la concretezza della lesione sofferta, cioè la sussistenza di un pregiudizio non meramente ipotetico o futuribile. (2)

In motivazione il C.g.a. ha ritenuto che nell'ipotesi di specie sussistesse tanto la legittimazione ad agire, quanto l'interesse ad agire dell'associazione turistica balneare siciliana, relativamente all'impugnativa del decreto del 2 gennaio 2025 n. 1, emanato dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, con cui è stata disciplinata la "nuova procedura per l'approvazione dei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime" e la circolare del 3 gennaio 2025 prot. n. 3, emanata dall'Assessorato regionale del territorio

e dell'ambiente, nella parte in cui si prevede che l'ufficio tecnico competente, in persona del Responsabile del Procedimento «... provvede a: rielaborare, ove necessario, il piano apportando le opportune revisioni, sulla base delle eventuali prescrizioni e/o osservazioni contenute nel provvedimento di verifica di assoggettabilità o nel parere VAS di cui al d.Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., e delle eventuali osservazioni dei portatori di interesse legittimo ...», in quanto: i) sotto il primo profilo (legittimazione a ricorrere) l'interesse per la cui tutela l'associazione aveva proposto l'azione era di tipo essenzialmente economico, tendendo al mantenimento della possibilità di ritrarre utili dall'utilizzo dei beni demaniali marittimi in concessione e non essendo riscontrabili possibili conflitti di interessi in relazione all'azione proposta, poiché la domanda di annullamento formulata dall'associazione era preordinata a soddisfare gli scopi istituzionali sanciti nel proprio statuto, ed ossia la tutela degli "interessi della categoria degli associati"; ii) sotto il secondo profilo (interesse ad agire) il nuovo procedimento, delineato dagli atti impugnati, avrebbe precluso l'esame delle osservazioni dei concessionari partecipanti all'associazione ricorrente da parte del consiglio comunale, ossia l'organo competente ad adottare le decisioni sul Piano di utilizzo delle aree del demanio marittimo ("PUDM").

Demanio e patrimonio dello Stato – Demanio marittimo – Piani di utilizzo – Regione Sicilia – Competenza – Consiglio regionale

Nella Regione Siciliana spetta ai consigli comunali la competenza ad adottare i piani di utilizzo delle aree demaniali marittime (PUDM), come expressis verbis previsto dall'art. 39, comma 2, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3. È illegittimo, pertanto, un atto amministrativo di natura regolamentare con il quale si attribuisca alla giunta comunale il potere di modificare il PUDM deliberato dall'organo consiliare. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2025, n. 5372; Ad. plen., 2 novembre 2015 n. 9; sez. IV, 16 novembre 2011, n. 6050.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2025, n. 5372; 17 aprile 2020, n. 2464; sez. VI, 21 marzo 2016, n. 1156; Cass. civ., sez. III, n. 12241 del 1998.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ART. 105 C.P.A.: SOLO NEL CASO DI MOTIVAZIONE APPARENTE O NON PERTINENTE. IMPIANTI RADIO BASE: INTERESSE A RICORRERE, CONFERENZA DI SERVIZI E SILENZIO-ASSENSO

Consiglio di Stato, sezione VI, 23 settembre 2025, n. 7480 – Pres. Simonetti, Est. Cordì

Giustizia amministrativa – Legittimazione al ricorso – Qualificazione – Differenziazione

La legittimazione a ricorrere va verificata alla luce dei due criteri della qualificazione e della differenziazione. Il primo impone di accertare quali siano i dati normativi di riferimento che consentono di qualificare l'interesse azionato come giuridicamente tutelato e protetto, il secondo

differentia la situazione in relazione ad un potere amministrativo concretamente esercitato o in corso di esercizio nell'ambito del procedimento rispetto alla generalità dei consociati. (1)

Giustizia amministrativa – Appello – Annullamento con rinvio – Esclusione – Base valida in fatto

In caso di erroneità della declaratoria di inammissibilità del ricorso, non vi è ragione di rimettere la causa al giudice di primo grado ai sensi dell'articolo 105 c.p.a. qualora non sussista un errore ricavabile da una motivazione apparente o riferibile a circostanze non pertinenti, tale quindi da denotare con ogni evidenza una conoscenza approssimativa o molto lacunosa dei fatti di causa. Viceversa, in caso di riforma, per trattenere e decidere il merito, occorre che la decisione stessa, per quanto viziata in punto di diritto, costituisca una base valida in fatto. (2)

Giustizia amministrativa – Interesse ad agire – Dimensione patrimoniale – Aspetti di natura non patrimoniale

L'interesse ad agire non si esaurisce in una mera dimensione patrimoniale ma contempla, altresì, gli aspetti di natura non patrimoniale che attengono alla vivibilità, alla fruibilità, al benessere, in generale, al godimento del bene, interessi che devono ritenersi incisi dall'edificazione in zona prossima alle proprietà. (3)

Comunicazioni elettroniche, radiofoniche, telefoniche – Impianto per telefonia mobile – Atto amministrativo – Silenzio assenso – Esclusione

In materia di autorizzazione alla installazione di un impianto radio base, l'operatività del meccanismo del silenzio-assenso postula la corretta instaurazione della conferenza di servizi e, quindi, la rituale convocazione delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi rilevanti in relazione alla concreta istanza ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259. (4)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 19 giugno 2025, n. 5357; 2 aprile 2025, n. 2790; 30 agosto 2023, n. 8074.

(2) Conformi: in parte: Cons. Stato, Ad. plen., 15 luglio 2025, n. 10 (oggetto della News UM n. 69 del 4 agosto 2025); 20 novembre 2024, n. 16, oggetto della News dell'Ufficio del massimario n. 118 del 17 dicembre 2024; 30 luglio 2018, n. 10 (oggetto della News US n. 49 del 2018, nonché in Foro it., 2018, III, 545) e n. 11 (oggetto della News US n. 48 del 2018), sez. IV, 21 luglio 2025, n. 6431.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 23 giugno 2025, n. 5423 (in materia di interesse ad agire e visuale panoramica).

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULL'AMBITO DI APPLICAZIONE DEL RITO SUPER-ACCELERATO IN MATERIA DI ACCESSO ALL'OFFERTA TECNICA

T.a.r. per la Calabria, sezione I, 22 settembre 2025, n. 1487 – Pres. Mastrandrea, Est. Ciconte

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Accesso ai documenti – Accesso all'offerta tecnica – Rito super-accelerato – Decisioni di oscuramento – Applicabilità

Il rito super-accelerato disciplinato dall'art.36, commi 4, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (codice dei contratti pubblici) trova applicazione per le impugnazioni di tutte le decisioni di oscuramento di parti delle offerte oppure di diniego integrale dell'accesso all'offerta. Opera, dunque, anche laddove l'amministrazione abbia omesso di ostendere atti e documenti di gara contestualmente alla comunicazione di aggiudicazione, ai sensi dell'art.36, commi 1 e 2, del codice dei contratti pubblici, attraverso la piattaforma di approvvigionamento digitale di cui all'art. 25 dello stesso codice. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 24 marzo 2025, n. 2384.

COMPETENZA TERRITORIALE E PRINCIPIO DEL SIMULTANEUS PROCESSUS

T.a.r. per il Veneto, sezione III, ordinanza 18 settembre 2025, n. 1574 – Pres. Polidori, Est. De Col

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Revoca del nulla osta al lavoro stagionale – Atto autonomamente lesivo – Competenza territoriale – Principio del simultaneus processus

In applicazione dell'art. 39, comma 1, c.p.a. con l'art. 31 c.p.c., la cognizione dei provvedimenti di revoca del visto di ingresso e di diniego del permesso di soggiorno è devoluta al T.a.r. territorialmente competente a conoscere del provvedimento di archiviazione del nulla osta al lavoro stagionale, quale atto autonomamente ed immediatamente lesivo, da cui deriva l'interesse a ricorrere. Questo in ragione dei principi del simultaneus processus e della concentrazione davanti ad un unico giudice delle cause connesse, che trovano la loro ratio giustificatrice nei canoni dell'effettività della tutela giurisdizionale e della ragionevole durata del processo. (1)

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Revoca del nulla osta al lavoro stagionale – Atto autonomamente lesivo – Competenza territoriale

L'art. 13, comma 4-bis, c.p.a., si riferisce ai casi di impugnazione cumulativa di atti amministrativi legati tra loro da un nesso di presupposizione; opera nel caso dell'impugnazione contestuale dell'atto presupposto non immediatamente lesivo e dell'atto consequenziale dal quale deriva la lesione; non è applicabile nel caso in cui l'interesse a ricorrere insorge sin dal momento dell'adozione dell'atto a monte, in quanto autonomamente e immediatamente lesivo. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

**SULL'INAMMISSIBILITÀ DELL'OTTEMPERANZA DI UNA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO
RESA NEL GIUDIZIO SUL SILENZIO PER SOPRAVVENUTA ADOZIONE DI UN PROVVEDIMENTO
ESPRESSO**

Consiglio di Stato, sezione III, 1° settembre 2025, n. 7169 – Pres. De Nictolis, Est. Scarpato

**Giustizia amministrativa – Azione avverso il silenzio – Sentenza – Provvedimento
espresso – Azione di ottemperanza – Inammissibilità**

È inammissibile il ricorso per l'ottemperanza ad una sentenza del Consiglio di Stato che abbia pronunciato l'obbligo dell'amministrazione di provvedere - nella specie relativamente alla determinazione dei fabbisogni regionali e dei limiti di prestazioni e di spesa per le annualità dal 2019 al 2023 - laddove, prima della pubblicazione della sentenza, l'amministrazione, in esecuzione di distinte sentenze del T.a.r., abbia adottato un provvedimento espresso, idoneo a fornire esecuzione al decisum. (1)

In motivazione la sezione ha pertanto precisato che le censure relative alla legittimità delle successive determinazioni assunte potranno pertanto essere scrutinate esclusivamente nel giudizio ordinario di impugnazione delle nuove delibere, già instaurato e pendente dinanzi al T.a.r. per la Basilicata.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA VICINANZA E DISPONIBILITÀ DELLA PROVA NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

Consiglio di Stato, sezione III, sentenza non definitiva 18 agosto 2025, n. 7058 – Pres. Pescatore, Est. Tulumello

**Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Onere della prova – Vicinanza e
disponibilità**

A differenza dell'art. 2697 c.c., dall'art. 64, comma 1, c.p.a. si ricava una correlazione tra onere della prova e disponibilità della prova stessa. L'onere della prova sussiste nei limiti della disponibilità e non oltre. Il criterio di riparto dell'onere probatorio è individuato secondo un criterio flessibile ispirato al principio di vicinanza della prova, di modo che, qualora il privato ricorrente non sia nella disponibilità della prova, venga sollevato dal relativo onere, che verrà addossato sulla pubblica amministrazione, la quale dovrà depositare gli atti che siano nella sua disponibilità (art. 64, comma 3, c.p.a.). (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2021, n. 5560.

REVOCAZIONE E TRAVISAMENTO DEL GIUDICATO

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

Giustizia amministrativa – Revocazione – Travisamento del giudicato – Errore di diritto – Errore di fatto

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.
(1)

In motivazione la sezione ha aggiunto che il giudicato, essendo equiparato a un comando giuridico, richiede un'interpretazione che non si esaurisce in un mero giudizio di fatto, ma che deve essere assimilata all'interpretazione delle norme giuridiche.

(1) Conformi: Cass. civ., sez. VI, ordinanza 31 ottobre 2019, n. 28138; sez. un., 17 novembre 2005, n. 23242.

SULLE CONSEGUENZE DELL'ADOZIONE DI UN PROVVEDIMENTO SOPRAVVENUTO IN GRADO D'APPELLO

Consiglio di Stato, sezione II, 1° agosto 2025, n. 6828 – Pres. Poli, Est. Guarracino

Giustizia amministrativa – Appello – Provvedimento successivo alla sentenza di primo grado – Bene della vita – Mancato conseguimento – Conseguenze – Improcedibilità ricorso di primo grado

Laddove l'amministrazione, nel corso del giudizio d'appello, abbia dato esecuzione alla sentenza - eccedendo rispetto agli effetti di quest'ultima e adottando un provvedimento, senza clausole di riserva o condizioni, che non determini il conseguimento del bene della vita per l'originario ricorrente - il ricorso di primo grado diviene improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse (ad agire), con la conseguente riforma della sentenza impugnata. (1)

Fattispecie relativa a impugnativa di silenzio inadempimento esitato nel corso del giudizio di appello con un provvedimento espresso che ha riacusato l'istanza del privato originario ricorrente. In motivazione, la sezione ha chiarito che: a) sono circostanze impeditive della prosecuzione del giudizio d'appello: a.1.) l'adozione di un provvedimento definitivo che dia esecuzione alla sentenza, eccedendone gli effetti e senza clausole di riserva o condizioni; a.2.) l'emanazione di un provvedimento espresso nel corso di un giudizio sul silenzio inadempimento; b) in tali casi, si verificano le seguenti conseguenze: b.1.) l'appello dell'amministrazione o del controinteressato soccombente in primo grado diviene improcedibile; b.2.) se il provvedimento sopravvenuto in grado d'appello non riconosce il bene della vita oggetto del ricorso di primo grado, il ricorso in primo grado diviene improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, con conseguente declaratoria in appello e riforma della sentenza di primo grado; b.3.) se il provvedimento sopravvenuto in

grado d'appello riconosce il bene della vita oggetto del ricorso di primo grado, si distingue tra: b.3.1.) riconoscimento con effetti ex tunc, il quale determina la declaratoria di cessata materia del contendere ex art. 34, comma 5, c.p.a.; b.3.2.) riconoscimento con effetti ex nunc, il quale determina l'improcedibilità del ricorso in primo grado per sopravvenuta carenza di interesse, ex art. 35, comma 1, lett. c) c.p.a..

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2022, n. 2829; 28 febbraio 2022, n. 1383 del 2022; sez. V, 6 dicembre 2012, n. 6261; sez. V, 12 giugno 2012, n. 3440; Ad. plen., 27 febbraio 2003, n. 3, in Foro it., 2003, III, 7 e in Dir. proc. amm., 4, 2003, 1198, con nota di ANDREIS.

SULL'AUDIZIONE PERSONALE NEL GIUDIZIO AMMINISTRATIVO, SUI DOVERI D'IMPARZIALITÀ DEI MILITARI E SUL DIES A QUO PER LA CONTESTAZIONE DEGLI ADDEBITI DISCIPLINARI
Consiglio di Stato, sezione II, 25 luglio 2025, n. 6653 – Pres. Taormina, Est. Basilico

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Istruttoria – Audizione personale della parte – Ammissibilità – Limiti

L'audizione personale della parte non è contemplata tra i mezzi di prova previsti dall'art. 63 c.p.a., ma può assumere la forma della richiesta d'informazioni, ai sensi dell'art. 64, comma 3, c.p.a. ovvero dell'interrogatorio libero di cui all'art. 117 c.p.c. per effetto del rinvio esterno di cui all'art. 39 c.p.a.; in entrambi i casi, tuttavia, la scelta di disporre il mezzo istruttorio è subordinata a una valutazione del giudice di utilità rispetto alla decisione sul merito. (1)

Sottolinea la sezione come tale disciplina non possa dirsi né manifestamente irragionevole, né arbitraria, pertanto non comporta alcuna violazione dei diritti di difesa, né determina disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il pubblico impiego privatizzato dal processo del lavoro, perché anche in tale rito l'interrogatorio libero delle parti è "obbligatorio" nel senso che il giudice è tenuto a valutare se il relativo espletamento – che comunque non è previsto a pena di nullità – si configuri di qualche potenziale utilità ai fini della decisione.

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Difesa personale della parte – Esclusione

Nel processo dinanzi al Consiglio di Stato è prevista la difesa tecnica obbligatoria, da prestarsi con il ministero di un avvocato ammesso al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori, pertanto non può essere accolta la richiesta di audizione della parte a fini difensivi. (2)

Sottolinea la sezione come tale disciplina non contrasta con il diritto di difesa di cui agli artt. 24 e 111 Cost., anzi rappresenta una modalità per realizzarne la concreta effettività, non essendo irragionevole rapportare alla fruizione della giurisdizione di una Corte suprema – qual è il Consiglio di Stato, che è organo di vertice della giurisdizione amministrativa dotato

in tale ambito di una riserva di nomofilachia – la più elevata competenza professionale da parte del difensore.

Militare – Procedimento disciplinare – Ufficiali Generali – Contestazione addebiti – Dies a quo

Quando il procedimento disciplinare riguarda ufficiali generali, il termine per la contestazione degli addebiti inizia a decorrere dalla decisione di disporre l'inchiesta formale adottata, ex art. 1378 c.m., dal Ministro della difesa e non dalla proposta del comandante del corpo. (3)

Militare – Sanzioni di stato – Violazione del dovere di imparzialità delle Forze armate

Costituiscono illecito disciplinare i comportamenti del singolo militare che, pur inidonei a comportare un sostanziale e fattivo schieramento del Corpo di appartenenza a sostegno dell'una o dell'altra compagine o proposta, siano tali da ingenerare nell'opinione pubblica, o in una parte significativa di essa, la convinzione (errata) che questo sia coinvolto nella dialettica politica. (4)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. II, n. 9689 del 2023.

SULL'ONERE DI IMPUGNAZIONE IMMEDIATA DELLA LEX SPECIALIS DI GARA VIOLATIVA DELLA DISCIPLINA DEI CAM

Consiglio di Stato, sezione V, 25 luglio 2025, n. 6651 – Pres. Caringella, Est. Perrelli

Giustizia amministrativa – Azione di annullamento – Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Bando di gara – Criteri ambientali minimi – Impugnazione – Casistica

L'impugnazione della lex specialis di gara, per violazione dell'art. 57, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 - che rafforza l'obbligo di includere i criteri ambientali minimi (CAM) nei documenti progettuali e di gara - deve avvenire nell'immediato, nei termini perentori decorrenti dalla pubblicazione del bando di gara nei casi: i) di totale mancata indicazione dei CAM nella documentazione progettuale e di gara, venendo in rilievo un'ipotesi di grave carenza nell'individuazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta; ii) di mero rinvio al decreto di adozione dei CAM, qualora, a seconda della tipologia di servizio, lavoro o fornitura e dell'oggetto del contratto da stipulare, si concretizzi una grave carenza nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta; iii) di indicazione non conforme al decreto di adozione dei CAM, se vi è la prova, fornita dall'operatore economico interessato, che le clausole abbiano la portata di precludere

ogni utile partecipazione alla gara, ad esempio perché impositive di oneri manifestamente incomprensibili ovvero del tutto sproporzionati rispetto ai contenuti della procedura o ancora perché rendono la partecipazione irragionevolmente difficoltosa o addirittura impossibile. (1)

In motivazione si è ritenuto che non ricorresse un contrasto giurisprudenziale nel Consiglio di Stato tale da rendere necessario il rinvio all'Adunanza plenaria: ciò in quanto con le sentenze nn. 3542 e n. 3411 del 2025 della V sez. erano state decise controversie in cui la mancata indicazione dei CAM nella documentazione progettuale e di gara si era risolta, nella sostanza, in un'ipotesi di grave carenza nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta, mentre la sentenza, della medesima V sez., n. 3197 del 2022 era riferita ad un'ipotesi in cui l'obbligo di inserire i CAM era stato effettivamente osservato, nella lex specialis di gara, posto che i CAM erano stati espressamente recepiti nell'ambito delle specifiche tecniche allegate al capitolato tecnico ed infine nella sentenza della sez. III, n. 4385 del 2025, si era affermato che "la violazione delle norme imperative in materia di obbligatorio inserimento nei bandi di gara dei criteri ambientali minimi può essere infatti fatta valere, dagli operatori economici che abbiano interesse (strumentale) alla riedizione della gara, mediante ricorso avverso l'aggiudicazione della stessa (fatta salva l'ipotesi di illegittimità della legge di gara che impedisca la formulazione dell'offerta, nel qual caso l'impresa è onerata dell'immediata impugnazione del bando)", specificando che non "possono invocarsi in senso contrario le recenti sentenze della V Sezione n. 3411 e 3542 del 2025, perché, appunto, relative a fattispecie peculiari, dal momento che in esse si dà espressamente atto che i ricorsi introduttivi, ritenuti irricevibili, lamentavano in realtà una lesività consistente nell'impossibilità di formulare un'offerta consapevole".

Giustizia amministrativa – Azione di annullamento – Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Bando di gara – Criteri ambientali minimi – Impugnazione – Tempestività – Principio buona fede – Principio risultato – Coerenza

L'onere di tempestiva impugnazione della lex specialis di gara violativa della disciplina in materia di CAM che determini l'impossibilità di formulare l'offerta: i) risulta coerente con la ratio dell'obbligatorietà dei criteri ambientali minimi, da individuarsi nell'esigenza che la politica nazionale in materia di appalti pubblici verdi sia incisiva non solo nell'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali, ma nell'obiettivo di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili, "circolari", nel diffondere l'occupazione "verde" e nell'esigenza della pubblica amministrazione di razionalizzare i propri consumi, riducendone ove possibile la spesa; ii) è conforme ai principi di buona fede e di tutela dell'affidamento, recepiti nell'art. 5 del d.lgs. n. 36 del 2023, che configura un "rapporto" di tipo orizzontale tra cittadini e pubblica amministrazione e comporta anche una responsabilizzazione dei primi, sia in seno al procedimento che con riguardo al processo; iii) è in linea con il principio del risultato che non va riguardato ponendolo in chiave antagonista con il principio di legalità. (2)

Cfr quanto alla ratio dei CAM: Cons. Stato, sez. V, 10 febbraio 2022, n. 9879; 5 agosto 2022, n. 6934; quanto al principio di buona fede e di tutela dell'affidamento: Cons. Stato, sez. III,

13 dicembre 2023, n. 10744; quanto al principio del risultato: Cons Stato, sez. III, 26 marzo 2024, n. 2866.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 22 maggio 2025, n. 4385; quanto all'ipotesi di cui alla lett. a) Cons. Stato, sez. V, 24 aprile 2025, n. 3542 e 18 aprile 2025, n. 3411.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULL'OSCURAMENTO INTEGRALE DELL'OFFERTA DELL'AGGIUDICATARIA E SUL RITO SUPER-ACCELERATO PREVISTO DAL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

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

Giustizia amministrativa – Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Procedura di gara – Offerta tecnica – Oscuramento–Ricorso – Rito super-accelerato – Decorrenza termine – Comunicazione aggiudicazione – Insufficienza

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. (1)

La sezione, nel riformare la sentenza del T.a.r., ha al riguardo precisato come nella fattispecie in esame la stazione appaltante si fosse resa inottemperante, prima ancora che all'obbligo di cui al comma 3 dell'articolo 36, d.lgs. n. 36 del 2023, a quello di cui al comma 2, avendo *sic et simpliciter* omesso di allegare l'offerta dell'aggiudicataria alla comunicazione prevista da tale comma: questo aspetto, prima ancora di ogni altra circostanza, valeva pertanto a differenziare la presente fattispecie da quella trattata nel precedente richiamato dal primo giudice (Cons. Stato, sez. III, 22 gennaio 2025, n. 474), laddove un'ostensione parziale dell'offerta vi era stata, e dunque era astrattamente possibile da ciò ricavare per implicito l'informazione che dovesse esservi stato un oscuramento parziale.

Giustizia amministrativa – Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Procedura di gara – Offerta tecnica – Oscuramento – Pubblicazione – Comunicazione – Omissione – Accesso – Ricorso – Rito ordinario – Rito super-accelerato – Eccezionalità

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. (2)

La sentenza richiama Consiglio di Stato, sez. v, 28 marzo 2025, n. 2616, che ha affrontato il caso di una determinazione della stazione appaltante di accoglimento dell'istanza di oscuramento avverso la quale l'interessata avrebbe dovuto proporre ricorso entro i termini e con le modalità di cui all'art. 36, comma 4, d.lgs. n. 36 del 2023., precisando che in tale evenienza il Consiglio di Stato aveva incidentalmente precisato che "non si è, infatti, nella specie in presenza della mera omissione della pubblicazione di un documento dovuto, ovvero del silenzio su un'istanza d'accesso proposta, bensì dell'accoglimento di una richiesta di oscuramento ex art. 36, comma 3 e art. 35, comma 4, lett. a), d.lgs. n. 36 del 2023, con conseguente mancata esibizione di alcuni documenti", sottintendendo che in tali dissimili casi troverebbe applicazione non già il rito speciale, bensì il rito ordinario. Per completezza della disamina ha inoltre evidenziato che il panorama del diritto vivente non può dirsi ancora consolidato, registrandosi pronunce che, sia pur sotto forma di *obiter dictum*, osservano dubitativamente che non possa radicalmente escludersi l'applicabilità del termine di impugnazione di dieci giorni nelle ipotesi in cui la stazione appaltante, in violazione dell'art. 36, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 36 del 2023, ometta, integralmente o parzialmente, di mettere a disposizione dei primi cinque concorrenti classificati le offerte degli altri, senza neppure dare atto delle decisioni assunte sulle eventuali richieste di oscuramento (v. Cons. Stato, sez. V, 24 marzo 2025, n. 2384). Secondo tale ultima pronuncia peraltro, in ipotesi di comunicazione tardiva delle decisioni assunte sulle eventuali richieste di oscuramento, è pur sempre applicabile il rito super-accelerato, con decorrenza del termine di impugnazione dal momento della comunicazione di tale provvedimento.

Giustizia amministrativa – Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Procedura di gara – Offerta tecnica – Oscuramento – Ricorso – Strumentalità – Differenza punteggio – Interesse – Configurabilità

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. (3)

Giustizia amministrativa – Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Procedura di gara – Offerta tecnica – Primi cinque graduati – Conoscenza – Interesse – Configurabilità – Richiesta oscuramento – Ponderazione

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. (4)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 24 marzo 2025, n. 2384, secondo cui “la decisione assunta sulla richiesta di oscuramento, [...] non si può desumere implicitamente dalla mera comunicazione dell’aggiudicazione, da cui non trapeli né la richiesta di oscuramento né alcun elemento in tal senso. Una diversa interpretazione, oltre a collidere con il diritto di difesa, costituzionalmente garantito, finirebbe per contrastare con la ratio legis della nuova disciplina sull’accesso nelle gare pubbliche, che mira ad evitare ricorsi al buio, onerando i concorrenti di un’immediata reazione giudiziaria, di cui probabilmente non vi è neppure un’effettiva necessità, laddove, sia pure successivamente alla comunicazione dell’aggiudicazione, a fronte di una mera richiesta, l’Amministrazione provveda all’ostensione della documentazione di gara richiesta”.

(2) In termini T.a.r. per la Lombardia, sez. VI, 30 settembre 2024, n. 2520.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

**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

Giustizia amministrativa – Azione avverso il silenzio – Ambito di applicazione – Interessi legittimi – Diritti soggettivi – Edilizia e urbanistica – Permesso di costruire – Diniego – Contributo di costruzione – Restituzione

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. (1)

Giustizia amministrativa – Azione di accertamento – Diritti soggettivi – Edilizia e urbanistica – Contributo di costruzione – Edilizia e urbanistica – Permesso di costruire

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.. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 27 marzo 2025, n. 2569; 15 luglio 2024, n. 6343; sez. V, 4 maggio 2020, n. 2787; T.a.r. per la Basilicata, sez. I, 8 febbraio 2025, n. 97; T.a.r. per la Calabria, sez. I, 20 gennaio 2025, n. 111; T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. II, 16 gennaio 2025, n. 93; T.a.r. per le Marche, sez. II, 10 gennaio 2025, n. 2; T.a.r. per la Campania, sez. V, 10 dicembre 2024, n. 6927.

(2) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 30 agosto 2018, n. 12 (in Foro It., 2018, III, 618); sez. IV, 6 giugno 2016 n. 2394.

ESCLUSO IL RIMEDIO DELLA REVOCAZIONE PER VIOLAZIONE DEL DIRITTO EUROUNITARIO

Consiglio di Stato, sezione V, 24 luglio 2025, n. 6584 – Pres. Sabatino, Est. Urso

Giustizia amministrativa – Revocazione – Ambito di applicazione – Violazione del diritto eurounitario – Esclusione

Il rimedio della revocazione non è ammissibile al di fuori dei casi tipizzati dal legislatore, fra i quali non rientra quello della violazione del diritto eurounitario da parte della sentenza revocanda. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che una diversa conclusione non può trarsi dalla sentenza della Corte di giustizia UE, grande sezione, 21 dicembre 2021, C-497/20 secondo cui il rimedio contro la violazione del diritto eurounitario (nella specie della direttiva 89/665/CEE e dell'articolo 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE) derivante dalla giurisprudenza del supremo giudice amministrativo consiste nell'obbligo, per ogni giudice amministrativo dello Stato membro interessato, di disapplicare tale giurisprudenza non conforme al diritto dell'Unione. La sezione ha aggiunto che il principio in rassegna è coerente con la tipicità ed eccezionalità dei casi di revocazione delle sentenze, come più di recente confermata dalla introduzione per via legislativa di innovative ipotesi revocatorie ad hoc, come quella avverso le decisioni dichiarate dalla Corte EDU contrarie alla CEDU (cfr. l'art. 391-quater c.p.c. che presuppone uno specifico pronunciamento della Corte EDU sul contenuto della sentenza revocanda e richiede specifici presupposti, fra cui il pregiudizio di «un diritto di stato della persona»).

(1) Conformi: Cons. Stato, VII, 29 dicembre 2022, n. 11560; Corte di giustizia UE, sez. IX, 7 luglio 2022, C-261/21.

SUL RISARCIMENTO DEL DANNO DA TARDIVA ESECUZIONE DEL GIUDICATO

Consiglio di Stato, sezione IV, 23 luglio 2025, n. 6558 – Pres. Neri, Est. Arrivi

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Ottemperanza – Tardiva esecuzione – Danno da ritardo

Al danno da ritardo nell'esecuzione di un giudicato che riconosca alla parte privata la spettanza di un'utilità sostanziale, consistente nella conservazione della destinazione residenziale del terreno, inscalfibile dalla successiva attività pianificatoria del comune, pena la violazione del giudicato stesso, non possono essere applicati i principi elaborati in materia di risarcibilità del danno da ritardo ex art. 2-bis della l. n. 241 del 1990 (in particolare, la prova della spettanza del bene della vita richiesto); infatti, la spettanza del bene della vita è ormai attestata dal giudicato, sicché l'intempestiva

attribuzione del bene in questione, mediante la riedizione del potere di pianificazione urbanistica, integra un danno ingiusto suscettibile di risarcimento. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA VICINITAS E SULL'ILLEGITTIMITÀ DI UN TITOLO UNICO PER INTERVENTO DI CAMBIO DI DESTINAZIONE D'USO PER LA REALIZZAZIONE DI UNA CASA DI COMMiato

Consiglio di Stato, sezione IV, 22 luglio 2025, n. 6487 – Pres. Carbone, Est. Carpino

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Condizioni dell'azione – Interesse ad agire – Vicinitas – Insufficienza – Pregiudizio – Necessità

Il criterio della vicinitas, quale elemento di individuazione della legittimazione, non vale da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato. (1)

In motivazione il Consiglio di Stato ha dunque precisato, in applicazione dei principi elaborati da Ad. plen. n. 22 del 2021 (già oggetto della News UM n. 94 del 23 dicembre 2021), che nel giudizio occorre specificare - con riferimento alla situazione concreta e fattuale - in quale misura e con quali modalità il provvedimento impugnato incida sulla posizione sostanziale dedotta in causa, determinandone una lesione concreta, immediata e di carattere attuale. Il vaglio sulla vicinitas deve infatti essere strumentale a evitare che dietro l'azione giurisdizionale si celi una attività emulativa; e comunque il ricorrente ha l'onere di dimostrare l'effettività del pregiudizio derivante dalla realizzazione della costruzione di cui si controverte. Peraltro ha ritenuto che nella fattispecie il pregiudizio fosse in re ipsa, in considerazione del rilievo che i due fondi confinanti, dell'appellante e della controinteressata, avessero destinazioni profondamente diverse, venendo in rilievo un comparto produttivo, nel quale, a seguito del cambio di destinazione d'uso di cui al titolo unico oggetto di impugnativa, veniva innestata una attività, rectius un servizio, di natura totalmente differente, come la casa del commiato. Peraltro ha osservato come l'appellante avesse fatto riferimento anche al decremento di valore della sua proprietà ed al peggioramento complessivo dei caratteri urbanistici dell'area che renderebbe estremamente difficoltose la futura vendita o la locazione del proprio immobile, stante l'incompatibilità dell'attività funeraria con gli usi ammessi dal Piano di lottizzazione.

Edilizia e urbanistica – Case commiato – Normativa transitoria – Applicabilità

Laddove la normativa regionale - nel prevedere che la localizzazione delle "case di commiato" debba trovare sede negli strumenti urbanistici - detti anche una disciplina transitoria - immediatamente applicabile - mediante l'individuazione di determinati criteri consistenti (oltre che nell'individuazione delle zone, nell'esclusione da immobili destinati a civile abitazione, residenza o ad usi turistici o ricreativi, nella garanzia di un'adeguata riservatezza, accessibilità e disponibilità di spazi di sosta) anche nella compatibilità del servizio che in esse è svolto con le altre attività dell'area,

è illegittimo il titolo unico che contrasti con detta disciplina, non rilevando il mancato adeguamento dei regolamenti comunali. (2)

Nello specifico il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'attività svolta nella casa di commiato contrastasse con i criteri previsti dell'art 9 bis della legge regionale Marche, 1° febbraio 2005, n. 3, il quale dispone: "[...] 2. I Comuni stabiliscono l'ubicazione nel proprio territorio delle sale del commiato in specifiche aree individuate dagli strumenti urbanistici, in maniera da garantire la compatibilità del servizio che in esse è svolto con le altre attività dell'area nonché un'adeguata accessibilità alle strutture e la disponibilità di idonei spazi di sosta [...]", stante la riscontrata incompatibilità del servizio ivi svolto con le altre attività dell'area, avente destinazione produttiva, ritenendo che detto servizio, al contrario di quanto ritenuto dal primo giudice, non potesse essere qualificato come "artigianato di servizio" e pertanto non fosse compatibile con quanto previsto dalle n.t.a..

(1) Conformi: Cons. Stato, Ad.plen., 9 dicembre 2021, n. 22 (oggetto della News UM n. 94 del 23 dicembre 2021).

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA CONVERSIONE DELL'AZIONE DI ANNULLAMENTO IN AZIONE SULL'ACCERTAMENTO DELL'ILLEGITTIMITÀ DELL'ATTO IN IPOTESI DI INTERVENUTA AUTOTUTELA

Consiglio di Stato, sezione IV, 22 luglio 2025, n. 6484 – Pres. Carbone, Est. Arrivi

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Ricorso – Atto di autotutela – Improcedibilità

Deve ritenersi sussistente la sopravvenuta carenza di interesse all'annullamento di un atto di diffida derivante, non già dall'intervenuta ottemperanza, ma dal successivo atto di ritiro della stessa, a condizione di interpretare e qualificare tale atto come annullamento d'ufficio, ovvero di esercizio di un potere di secondo grado, finalizzato a rimuovere l'atto (illegittimo) in precedenza adottato. (1)

Nella fattispecie il Consiglio di Stato, riformando sul punto la sentenza di primo grado, ha ritenuto che il ritiro in autotutela, per insussistenza dei presupposti, del procedimento sanzionatorio avviato dall'ARPA non potesse che comportare l'illegittimità della previa diffida, con la conseguenza che l'atto di ritiro della diffida doveva fondarsi, non già sull'asserita ottemperanza, ma sull'illegittimità della stessa.

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Ricorso – Atto di autotutela – Conversione azione – Accertamento illegittimità – Interesse – Qualificazione

Alla qualificazione dell'atto di ritiro della diffida adottato dall'amministrazione - nella fattispecie l'ARPA - come atto di autotutela consegue la conversione dell'azione di annullamento, ex art. 32, co. 2, c.p.a., in azione sull'accertamento dell'illegittimità dell'atto di ritiro, nella parte in cui, pur

eliminando la precedente diffida, ne conferma la legittimità, sussistendo un interesse ad accertare tale illegittimità, non solo ai fini risarcitori, ma anche conformativi della futura attività ispettiva. La fondatezza di detta azione è resa manifesta dall'intervenuto atto di autotutela. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 9 maggio 2025, n. 3996.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 9 maggio 2025, n. 3996.

SULLA RESPONSABILITÀ DEL COMUNE PER AVER ORDINATO ILLEGITTIMAMENTE LA RIMOZIONE DI RIFIUTI ABBANDONATI

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

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Rimozione rifiuti – Annullamento – Errore scusabile

Non sussiste la responsabilità risarcitoria in capo ad un comune che abbia ordinato all'A.n.a.s. la rimozione di rifiuti abbandonati su terreni di proprietà di quest'ultima, qualora l'ordine di rimozione sia annullato sol perché i terreni in questione non costituivano pertinenze stradali ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 285 del 1992; sussiste infatti un errore scusabile che esclude la colpa in capo all'amministrazione comunale. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

NULLITÀ DELLA SENTENZA E RIMESSIONE AL PRIMO GIUDICE IN CASO DI ERRONEA DECLARATORIA DI INAMMISSIBILITÀ DEL RICORSO PER ACQUIESCENZA

Consiglio di Stato, sezione IV, 22 luglio 2025, n. 6481 – Pres. Carbone, Est. Arrivi

Giustizia amministrativa – Appello – Nullità della sentenza di primo grado – Rimessione al giudice di primo grado – Motivazione apparente – Erronea declaratoria di inammissibilità del ricorso – Acquiescenza

Ricorre il vizio di nullità della sentenza, che impone il rinvio della causa al primo giudice, anche nel caso di motivazione apparente, ossia di motivazione tautologica, superficiale o riferibile a fatti o a circostanze non pertinenti, specialmente quando la pronuncia abbia dichiarato il ricorso inammissibile o improcedibile in base a un errore palese, così omettendo integralmente l'esame del merito della causa (nella specie, per avere il T.a.r. ricavato apoditticamente l'acquiescenza dalla sola esecuzione del comando dell'amministrazione, senza svolgere una effettiva indagine sulla volontà della parte di prestare adesione). (1)

Giustizia amministrativa – Azione di annullamento – Acquiescenza – Chiarezza ed inequivocità – Esecuzione – Diritto di difesa

Per potersi ritenere che sia intervenuta acquiescenza rispetto ad un provvedimento sfavorevole, si

deve essere al cospetto di un comportamento chiaro e assolutamente inequivoco che sia espressione di volontà certa e definitiva incompatibile con il volere di contestare il provvedimento stesso e non già in presenza di condotte legate solo ad una logica soggettiva di difesa volta alla riduzione del pregiudizio, le quali non escludono l'eventuale coesistente intenzione di reagire in via diretta avverso il provvedimento futuro eventualmente sopravvenuto. L'inviolabilità del diritto di difesa contro gli atti della pubblica amministrazione impone di negare portata acquiescente alla semplice esecuzione di un provvedimento ablatorio a effetti obbligatori (nella specie, ordinanza di contenimento di emissioni sonore di un opificio). (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 15 luglio 2025, n. 10 (oggetto della News dell'Ufficio del massimario n. 69 del 4 agosto 2025), secondo cui l'art. 105, comma 1, del c.p.a. si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato improcedibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la permanenza dell'interesse del ricorrente; 20 novembre 2024, n. 16 (in Foro it., 2025, III, 133, nonché oggetto della News dell'Ufficio del massimario n. 118 del 17 dicembre 2024), secondo cui l'art. 105, comma 1, del c.p.a. si applica quando la sentenza appellata abbia dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la sussistenza dell'interesse del ricorrente; 30 luglio 2018, n. 10 (in Foro it., 2018, III, 545, nonché oggetto della News UM n. 49 del 2018) e n. 11 (oggetto della News UM n. 48 del 2018).

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 21 novembre 2022, n. 10254; 29 aprile 2020, n. 2729; sez. V, 2 dicembre 2015, n. 5441.

ART. 105 C.P.A.: NULLITÀ DELLA SENTENZA DI INAMMISSIBILITÀ DEL RICORSO PER ERRATA APPLICAZIONE DEI TERMINI DEL RITO ACCELERATO E RIMESIONE AL PRIMO GIUDICE
Consiglio di Stato, sezione IV, 21 luglio 2025, n. 6431 – Pres. Carbone, Est. Santise

Giustizia amministrativa – Appello – Annullamento con rinvio – Errata declaratoria di inammissibilità del ricorso di primo grado – Rito accelerato – Termine dimidiato – Nullità della sentenza

Ricorre il vizio di nullità della sentenza che impone il rinvio della causa al primo giudice ai sensi dell'art. 105 c.p.a. allorquando la pronuncia abbia dichiarato il ricorso inammissibile in base a un errore palese (nella specie, per aver ritenuto applicabile il termine dimidiato del rito accelerato previsto dall'art. 119 c.p.a. ad un giudizio in materia di autorizzazione unica ex art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 in assenza di provvedimenti afferenti alla procedura espropriativa), così omettendo integralmente l'esame del merito della causa. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 15 luglio 2025, n. 10 (secondo cui l'art. 105, comma 1, del c.p.a. si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato improcedibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la permanenza dell'interesse del ricorrente); 20 novembre 2024, n. 16, oggetto della News dell'Ufficio del massimario n. 118 del 17 dicembre 2024 (secondo cui l'art. 105, comma 1, del c.p.a. si applica quando la

sentenza appellata abbia dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la sussistenza dell'interesse del ricorrente); 30 luglio 2018, n. 10 (oggetto della News UM n. 49 del 2018, nonché in Foro it., 2018, III, 545) e n. 11 (oggetto della News UM n. 48 del 2018).

In parte: Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 284; 4 luglio 2022, n. 5567; 28 marzo 2022, n. 2243; 15 febbraio 2021, n. 1377 secondo cui alle controversie in materia di impianti per la produzione di energie rinnovabili ex art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 è astrattamente applicabile il dimezzamento dei termini di cui all'art. 119, comma 1, lett. f) del c.p.a. a condizione che, a prescindere dalla dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, occorra l'attivazione del procedimento espropriativo.

SULLA NON OBBLIGATORIETÀ DEL RINVIO PREGIUDIZIALE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA IN IPOTESI DI ACTE CLAIR E ACTE ÉCLAIRÉ

Consiglio di Stato, sezione VII, 17 luglio 2025, n. 6325 – Presidente Franconiero, Est. Sabato

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Rinvio pregiudiziale – Richiesta – Motivazione – Obbligatorietà

In presenza di una richiesta di rinvio “obbligatorio” alla Corte di giustizia, è configurabile, in capo al giudice di ultima istanza, non un “obbligo di rinvio automatico” tout court, ma un “obbligo di pronunciare sulla richiesta di rinvio e di motivare” sulle circostanze che lo escludono, secondo la consolidata giurisprudenza europea su acte clair, acte éclairé e avendo riguardo alla rilevanza della questione indicata dalle parti come pregiudiziale. (1)

In motivazione il Consiglio di Stato ha dunque precisato che non sussistevano nell'ipotesi di specie i presupposti per il rinvio alla Corte di giustizia UE relativamente alla questione della compatibilità con il diritto eurolunitario della facoltà dell'amministrazione di sottoporre a verifica sulla persistenza dei requisiti psicoattitudinali l'appartenente alle Forze di Polizia, con conseguente cessazione del servizio in ipotesi di ritenuta inidoneità, essendo stata la questione già affrontata da Cons. Stato, Ad. plen., 29 marzo 2023, n. 12. Con tale sentenza l'Adunanza plenaria ha formulato le seguenti conclusioni: “al primo quesito posto dall'ordinanza di rimessione va data risposta nel senso che l'inidoneità attitudinale sopravvenuta non rientra nelle previsioni di cui all'art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982 e di conseguenza non dà luogo al passaggio del dipendente della Forza di Polizia ad altrui ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato, ma è causa di cessazione del rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 129 t.u. impiegati civili dello Stato” ed al secondo quesito che “è manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità di tale disciplina come pure di eventuale contrarietà al diritto euro-unitario”. Infatti l'Adunanza plenaria ha al riguardo escluso la contrarietà della disciplina in esame con il diritto dell'Unione europea e, segnatamente, con la direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Il Considerando 18 della direttiva, precisa infatti

che “La presente direttiva non può avere l’effetto di costringere le forze armate nonché i servizi di polizia, penitenziari o di soccorso ad assumere o mantenere nel posto di lavoro persone che non possiedono i requisiti necessari per svolgere l’insieme delle funzioni che possono essere chiamate ad esercitare in considerazione dell’obiettivo legittimo di salvaguardare il carattere operativo di siffatti servizi” ; inoltre, secondo la citata sentenza, il requisito attitudinale, la cui perdita comporta la cessazione del rapporto di lavoro dell’appartenente alla Forza di Polizia, è caratteristica della persona ben diversa da quelle indicate dall’art. 1 della direttiva quali profili di possibile discriminazione del lavoratore, vale a dire la sua religione, le sue convinzioni personali, gli *handicap*, l’età o le tendenze sessuali.

(1) Conformi: Corte di giustizia, grande sezione, 6 ottobre 2021, causa C-561/19, che ha confermato e precisato quanto statuito nella sentenza del 6 ottobre 1982, *Cilfit* e a. (283/81, EU:C: 1982:335) e con cui la Corte ha ulteriormente chiarito che la motivazione del Giudice nazionale «deve far emergere o che la questione di diritto dell’Unione sollevata non è rilevante ai fini della soluzione della controversia, o che l’interpretazione della disposizione considerata del diritto dell’Unione è fondata sulla giurisprudenza della Corte, o, in mancanza di tale giurisprudenza, che l’interpretazione del diritto dell’Unione si è imposta al giudice nazionale di ultima istanza con un’evidenza tale da non lasciar adito a ragionevoli dubbi» . Con la successiva ordinanza 15 dicembre 2022, C- 597/21 (relativa alla questione deferita con ordinanza Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2022, n. 2545) la Corte ha ulteriormente precisato che «l’articolo 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno può astenersi dal sottoporre alla Corte una questione di interpretazione del diritto dell’Unione e risolverla sotto la propria responsabilità laddove la corretta interpretazione del diritto dell’Unione si imponga con un’evidenza tale da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio. L’esistenza di una siffatta eventualità deve essere valutata in base alle caratteristiche proprie del diritto dell’Unione, alle difficoltà particolari relative alla sua interpretazione e al rischio di divergenze giurisprudenziali in seno all’Unione. Tale giudice nazionale non è tenuto a dimostrare in maniera circostanziata che gli altri giudici di ultima istanza degli Stati membri e la Corte adotterebbero la medesima interpretazione, ma deve aver maturato la convinzione, sulla base di una valutazione che tenga conto dei citati elementi, che la stessa evidenza si imponga anche agli altri giudici nazionali in parola e alla Corte». Cfr., quanto alla giurisprudenza amministrativa, *ex multis* Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025, n. 574 e 5 aprile 2024, n. 3164.

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

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Acquisizione probatoria – Documentazione penale – Intercettazioni telefoniche – Principio di atipicità – Limite di pertinenza e credibilità

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. (1)

In motivazione la sezione ha aggiunto che, per prove, non ci si riferisce soltanto a quelle acquisite in sede dibattimentale, ma anche alle emergenze processuali relative alle indagini preliminari, nonché ai dati istruttori ricavabili dall'ordinanza di custodia cautelare, dall'avviso di conclusione indagini, dalla richiesta di rinvio a giudizio e dal decreto di rinvio a giudizio. Ha poi precisato che il divieto di utilizzo delle intercettazioni in procedimenti diversi da quelli per le quali furono disposte, di cui all'art. 270, comma 1, c.p.p., riguarda esclusivamente il processo penale, mentre nel contesto di altri giudizi (di rito civile o amministrativo) l'unico presupposto per l'utilizzo esterno delle intercettazioni è la legittimità delle stesse nell'ambito del procedimento in cui sono state disposte.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 30 giugno 2023, n. 6411; sez. VI, 10 gennaio 2020, n. 258; Cass. civ., sez. un., 8 aprile 2021, n. 9390; 12 febbraio 2013, n. 3271 (in Foro it., 2014, I, 2587); 23 dicembre 2009, n. 27292; Cass. civ., sez. VI, ord. 1° febbraio 2023, n. 2947.

ART. 105 C.P.A.: L'ADUNANZA PLENARIA ESTENDE ANCHE ALL'ERRONEA DECLARATORIA DI IMPROCEDIBILITÀ DEL RICORSO I CASI DI RIMESIONE AL PRIMO GIUDICE

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 15 luglio 2025, n. 10 – Pres. Maruotti, Est. Tarantino

Giustizia amministrativa – Appello – Annullamento con rinvio – Errata declaratoria di improcedibilità del ricorso di primo grado – Nullità della sentenza

L'art. 105, comma 1, del c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato improcedibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la permanenza dell'interesse del ricorrente. (1)

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

Il quesito è stato sottoposto all'Adunanza plenaria con la sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, sez. VI, 21 febbraio 2025, n. 1483 (oggetto della News UM n. 19 del 5 marzo 2025).

(1) Conformi: Si veda Cons. Stato, Ad. plen., 20 novembre 2024, n. 16 (in Foro it., 2025, III, 133, nonché oggetto di News UM n. 118 del 2024) secondo cui l'art. 105, comma 1, c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applica anche quando la sentenza appellata abbia

dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la legittimazione o l'interesse del ricorrente.

SULLA LEGITTIMITÀ DELLA RITENUTA D'ACCONTO, IN SEDE DI OTTEMPERANZA, SU SOMME CORRISPOSTE PER ATTIVITÀ PROFESSIONALE

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

Giustizia amministrativa – Giudizio di ottemperanza – Esatto adempimento – Ritenuta d'acconto su somme corrisposte per attività professionale – Richiesta integrazione del compenso – Inammissibilità

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. Nel merito, in base all'art. 29, comma 5, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, l'amministrazione debitrice non può non operare una ritenuta d'acconto quando il corrispettivo dovuto è dipendente da un credito, seppur trasfuso in un procedimento giustiziale esecutivo, relazionato a una prestazione professionale di lavoro autonomo, quale è quella di avvocato. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUGLI ATTI DIFENSIVI DEPOSITATI DALL'AMMINISTRAZIONE NON COSTITUITA IN GIUDIZIO E SUL RAPPORTO TRA SENTENZA DI PATTEGGIAMENTO E PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, 4 luglio 2025, n. 2136 – Pres. Lento; Est. Profili

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Deposito in giudizio di scritti difensivi da parte dell'amministrazione non costituita – Inammissibilità.

Nel processo amministrativo, l'amministrazione che non sia costituita in giudizio non può depositare, motu proprio e in assenza di un rappresentante processuale, scritti difensivi. Di contro, la stessa è tenuta al deposito dei documenti chiesti in via istruttoria dal giudice, anche senza il necessario intervento dell'Avvocatura dello Stato, dal momento che in tali casi non agisce in veste di parte processuale ma nell'adempimento dei doveri di collaborazione nell'interesse della giustizia. (1)

Polizia di Stato – Procedimento disciplinare – Effetti extra-penali delle sentenze di patteggiamento – Autonomia dell'iniziativa disciplinare

L'art. 445, comma 1-bis, c.p.p., come modificato dalla c.d. riforma Cartabia, nel sancire l'impossibilità giuridica di utilizzare ai fini di prova la (sola) sentenza di patteggiamento ai fini disciplinari, non

impedisce all'amministrazione di avviare procedimenti disciplinari nei confronti dei pubblici dipendenti in esito alla detta sentenza, né le preclude l'autonomo apprezzamento dei fatti che hanno dato origine al procedimento penale, con facoltà per la stessa amministrazione di valutare ogni altro elemento utile emerso nel corso delle indagini e del processo ai fini dell'accertamento dell'eventuale responsabilità disciplinare del dipendente pubblico per il comportamento tenuto. (2)

In motivazione, la sezione ha specificato che: i) in seguito all'entrata in vigore della c.d. riforma Cartabia, non è più consentita l'equiparazione delle sentenze di patteggiamento a quelle di condanna, nei soli casi di condanne prive di pene accessorie, ai fini dell'applicazione di conseguenze pregiudizievoli previste da norme extra-penali, tenuto conto che la ratio della riforma è quella di incentivare l'appetibilità - per l'imputato - del ricorso al rito alternativo del patteggiamento, in un'ottica deflattiva del processo penale, riducendo le conseguenze dell'accertamento della sua penale responsabilità; ii) tuttavia, le sanzioni disciplinari nel pubblico impiego non rappresentano un effetto automatico e immediato rispetto ad una pronuncia di condanna in sede penale, trovando piuttosto il loro sostrato nell'autonoma valutazione del fatto storico da parte della competente autorità che, una volta rilevata la violazione dello statuto disciplinare del dipendente pubblico, provvederà ad irrogare una sanzione proporzionata alla gravità della condotta posta in essere, previa interlocuzione con l'incolpato; iii) la conclusione del giudizio penale, lungi dal compendiare anche il risultato del procedimento disciplinare, si pone invero quale presupposto per consentire all'amministrazione di effettuare le proprie valutazioni all'esito della vicenda penale, ove la condotta dell'imputato viene nuovamente analizzata dall'autorità disciplinare, mediante un apprezzamento del fatto e delle circostanze rilevanti ai fini disciplinari.

Polizia di Stato – Procedimento disciplinare – Decorrenza del termine per l'esercizio della potestà disciplinare – Piena e certa conoscenza della sentenza di patteggiamento

In seguito alla c.d. riforma Cartabia, dal momento che le sentenze di patteggiamento non possono più essere equiparate a sentenze di condanna, il termine per l'esercizio della potestà disciplinare nei confronti del personale della Polizia di Stato è quello di 120 giorni previsto dall'art. 9, comma 4, del d.P.R. n. 737/1981. Il detto termine, tuttavia, decorre non dalla data di pubblicazione della sentenza ma dal momento in cui l'amministrazione ne ha avuto piena conoscenza, non essendo sufficiente la mera conoscenza del dispositivo o di estratti della stessa, oltre che "legalmente certa". (3)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. IV-ter, 4119/2024.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA CARENZA DI LEGITTIMAZIONE A RICORRERE CONTRO LE DELIBERE DI DETERMINAZIONE DEI CD. TETTI DI SPESA IN CAPO AD UN'ASSOCIAZIONE DI PAZIENTI

Giustizia amministrativa – Legittimazione al ricorso – Sanità – Tetti di spesa – Associazione di pazienti – Inammissibilità

Un'associazione che tutela una determinata categoria di pazienti non è legittimata ad impugnare le delibere di determinazione dei cd. tetti di spesa, atteso che tali atti ledono in modo diretto solo gli interessi patrimoniali delle strutture accreditate; pertanto, ammettere la legittimazione a ricorrere di un'associazione che tutela gli interessi dei pazienti costituirebbe un caso di sostituzione processuale non previsto dalla legge, in violazione dell'art. 81 c.p.c.. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per il Molise, sez. I, n. 82 del 2024.

Difformi: non risultano precedenti difformi.

INDIVIDUAZIONE DEL DIES A QUO DEL TERMINE TRIMESTRALE PER LA PROSECUZIONE DEL GIUDIZIO INTERROTTO A SEGUITO DI FALLIMENTO

Consiglio di Stato, sezione IV, 25 giugno 2025, n. 5541 – Pres. Carbone, Est. Arrivi

Giustizia amministrativa – Interruzione del giudizio – Prosecuzione – Curatore fallimentare – Riassunzione – Termine di decorrenza – Conoscenza legale dell'evento interruttivo

In caso di interruzione del processo determinata dall'apertura del fallimento ai sensi dell'articolo 43 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, il termine trimestrale per la prosecuzione ad opera del curatore fallimentare decorre non solo dalla comunicazione della dichiarazione giudiziale di interruzione, ma anche da qualsiasi ulteriore fatto idoneo a comprovare con certezza la previa conoscenza dell'evento interruttivo, mediante dichiarazione, notificazione o certificazione (nella specie, si è ritenuto che decorra dalla data della domanda al giudice delegato di autorizzazione a costituirsi nel giudizio). (1)

In motivazione la sezione ha escluso *ratione temporis* l'applicazione, alla fattispecie esaminata, dell'art. 143, comma 3, del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza), secondo cui «L'apertura della liquidazione giudiziale determina l'interruzione del processo. Il termine per la riassunzione del processo interrotto decorre da quando l'interruzione viene dichiarata dal giudice» e ha richiamato l'indirizzo giurisprudenziale (Cass. civ., sez. un., 7 maggio 2021, n. 12154) secondo cui il riferimento testuale alla «riassunzione» (che è adempimento a carico delle parti diverse da quella fallita) deve essere inteso come comprensivo della «prosecuzione» (che avviene ad iniziativa del curatore fallimentare). La sezione si è motivatamente discostata dagli indirizzi secondo cui: i) la conoscenza legale del fatto interruttivo - integrante il dies a quo del termine per la prosecuzione del giudizio interrotto - coincide con la pubblicazione della sentenza dichiarativa di fallimento poiché, al fine del decorso del termine per la ripresa del processo, è necessaria anche la conoscenza dello specifico giudizio, sul quale l'effetto interruttivo è in

concreto destinato ad operare onde valutare l'opportunità della riattivazione; ii) il termine per la prosecuzione decorre dalla sola comunicazione o notificazione della dichiarazione giudiziale di interruzione del giudizio, in quanto tale pronuncia è una mera eventualità.

Giustizia amministrativa – Interruzione del giudizio – Prosecuzione – Curatore fallimentare – Riassunzione – Termine di decorrenza – Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza – Codice del processo amministrativo – Rapporto di specialità

Al processo amministrativo non si applica l'art. 143, comma 3, del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza), il quale fa decorrere il termine per la riassunzione «da quando l'interruzione viene dichiarata dal giudice», bensì opera la disposizione speciale contenuta nell'articolo 80, comma 3, del codice del processo amministrativo che mira a disciplinare uniformemente la ripresa del processo a seguito di qualunque evento interruttivo, ivi incluso, il fallimento di una parte. (2)

(1) Conformi: in parte: Cons. Stato, sez. IV, 20 gennaio 2020, n. 447, secondo cui la parte colpita dalla causa di interruzione del processo ha l'onere di proseguirlo, mediante la presentazione di un'istanza di fissazione dell'udienza, nel rispetto del termine perentorio di tre mesi previsto dall'art. 305 c.p.c., applicabile in virtù del rinvio esterno al diritto processuale comune ex artt. 39 e 79, comma. 2, c.p.a..

(2) Conformi: in parte: sull'autonomia della disciplina della prosecuzione e riassunzione del giudizio nel processo amministrativo: Cons. Stato, sez. VI, 23 luglio 2019, n. 5188.

GIUDICE COMPETENTE SULLA OTTEMPERANZA DEI DECRETI DECISORI DI RICORSI STRAORDINARI AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, ordinanza 24 giugno 2025, n. 2008 – Pres. Lento, Est. Ventura

Giustizia amministrativa – Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica – Decreto decisorio – Ottemperanza – Giudice competente

Stante la sussumibilità dei decreti decisori di ricorsi al Capo dello Stato nel novero dei provvedimenti del giudice amministrativo di cui alla lettera b) dell'articolo 112, comma 2, del codice del processo amministrativo, il ricorso per l'ottemperanza deve essere proposto, ai sensi dell'art. 113, comma 1, dinnanzi al Consiglio di Stato o, nel caso dell'ordinamento siciliano, al Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 6 maggio 2013, n. 9 e n. 10 sulla natura sostanzialmente giurisdizionale delle decisioni sui ricorsi al capo dello Stato.

CONTENZIOSO ELETTORALE E VALORE DELLA DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DI ATTO NOTORIO

Giustizia amministrativa – Rito elettorale – Documentazione amministrativa – Dichiarazioni sostitutive e atto notorio – Processo – Utilizzabilità

L'utilizzo della dichiarazione sostitutiva di atto notorio in genere è precluso nel processo amministrativo, ispirato ad un modello intermedio tra quello dispositivo puro e quello inquisitorio puro – dispositivo con metodo acquisitivo. Essa è ammessa in maniera molto circoscritta nel rito speciale elettorale, ove l'onere della prova si attenua nel più sfumato onere del principio di prova ed è soggetta al libero apprezzamento del giudice in merito alla concreta attendibilità o verosimiglianza.
(1)

Con la sentenza in esame il Consiglio di Stato, dopo avere richiamato i fondamentali principi in materia di onere della prova, individua i rigorosi limiti entro i quali la dichiarazione sostitutiva di atto notorio può indurre il giudice ad un'integrazione istruttoria, inserendo quale elemento di valutazione anche il tempo trascorso tra il fatto e l'affermazione che lo riguarda. Il giusto punto di equilibrio tra utilizzabilità delle dichiarazioni sostitutive, allo scopo di garantire il diritto di difesa, ed il rispetto del responso elettorale, presidio massimo di un sistema democratico, passa infatti attraverso il rigore valutativo dei contenuti e della forma delle dichiarazioni medesime. Si è osservato che, diversamente opinando, la certezza del diritto, che nell'ambito di cui è causa è anche certezza di rispetto dei valori fondanti della democrazia, risulterebbe sempre agevolmente aggirabile, all'esito dell'agone politico, utilizzando la testimonianza scritta di un soggetto che, nell'assumere determinati ruoli ("rappresentante di lista"), presidia le operazioni elettorali proprio per evitare che siano violate regole a discapito della propria compagine politica.

Giustizia amministrativa – Rito elettorale – Documentazione amministrativa – Dichiarazioni sostitutive e atto notorio – Processo – Assunzione di responsabilità

Diversamente da quanto accade nell'ambito dei rapporti con la pubblica amministrazione, ove la dichiarazione sostitutiva costituisce uno strumento di riduzione degli oneri documentali di un procedimento, in ambito processuale essa deve rispettare anche precisi vincoli di forma (nella specie, assunzione di responsabilità penale in caso di mendacio), a comprova della consapevolezza delle conseguenze del proprio comportamento in un determinato contenzioso. (2)

In motivazione è chiarito che il mancato espresso riferimento alle conseguenze penali del mendacio non rileva ove la dichiarazione sostitutiva venga resa nell'ambito di un procedimento amministrativo, secondo il noto brocardo utile per inutile non vitiatur. Ciò per l'evidente ragione che le stesse scattano comunque laddove in sede di controlli (che l'amministrazione è tenuta ad effettuare a campione) emergano falsità. Lo stesso non può valere in ambito processuale, ove assume rilievo la documentata piena consapevolezza delle responsabilità correlate alla non veridicità delle proprie affermazioni.

(1) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 20 novembre 2014, n. 32; sez. III, 29 gennaio 2019, n. 727.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 9 gennaio 2024, n. 316.

TUTELA DELLA «VISUALE PANORAMICA» E INTERESSE AD AGIRE, TRATTI PECULIARI DELL'AUTOTUTELA IN MATERIA DI SCIA EDILIZIA

Consiglio di Stato, sezione II, 23 giugno 2025, n. 5423 – Pres. Forlenza, Est. Manzione

Giustizia amministrativa – Legittimazione al ricorso – Interesse ad agire – Veduta panoramica – Interesse legittimo autonomo

La «visuale panoramica», benché priva di una protezione giuridica in via diretta, in quanto capace di incidere sulla fruibilità dell'immobile e quindi sul suo valore economico, se compromessa, può integrare i presupposti dell'interesse a ricorrere. A ciò consegue che, ove venga meno tale situazione di oggettivo e fattuale godimento, la posizione giuridica cui si riconnette l'interesse ad agire non è il diritto dominicale leso, bensì, più propriamente, un interesse legittimo autonomo che si fonda sul pregiudizio autonomamente subito, ovvero un interesse legittimo parallelo al diritto di proprietà e che costituisce il fondamento dell'interesse ad agire. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che la «visuale panoramica» si collega solo indirettamente al diritto di proprietà, che si caratterizza per una pluralità di facoltà e poteri per come individuati, riconosciuti e limitati dal codice civile e, in generale, dal diritto privato aggiungendo che il panorama non costituisce in sé un aspetto del bene oggetto di facoltà di godimento. Inoltre, ha precisato che proprio l'evanescenza del bene tutelato, che non può consistere nella percezione soggettiva della bellezza della veduta, al fine di non incorrere nel rischio di ricomprendere profili di danno completamente disancorati da dati di realtà ovvero addirittura di piegare l'iniziativa giudiziaria a scopi meramente emulativi, richiede la dimostrazione della sua effettiva preesistenza e del suo basarsi su evidenti, peculiari e qualificati profili di pregio.

Atto amministrativo – Atti di cortesia – Natura giuridica – Impugnazione – Esclusione

La categoria dei c.d. «atti di cortesia», di creazione pretoria, fa riferimento a situazioni che si collocano al di fuori dei presupposti di operatività dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nelle quali la risposta dell'amministrazione costituisce un di più, ovvero è resa in ossequio al principio di leale collaborazione che comunque deve improntare i rapporti con i cittadini. In quanto ultronei ovvero meramente esplicativi di scelte già adottate, tali atti non hanno la capacità di ledere la posizione giuridica soggettiva del privato e come tali non sono suscettibili di impugnazione. (2)

Un esempio tipico di «risposta di cortesia» è stato ravvisato nel caso in cui l'amministrazione decida di rendere il privato edotto della volontà di non accedere alla sua istanza di

rimeditare un provvedimento sfavorevole, esplicitandone o meno le ragioni, e senza che vi siano una nuova istruttoria ed una nuova ed autonoma valutazione, e dunque senza che possa ravvisarsi l'esercizio di un autonomo potere provvedimentale.

Edilizia e urbanistica – SCIA – Autotutela – Abuso edilizio – Tempistica per i controlli – Sconfinamento

La presentazione di una denuncia per abuso edilizio riconducibile al presunto mancato rispetto dei presupposti di una SCIA ed il potere di vigilanza in materia edilizia non giustificano l'effettuazione di controlli sine die sulla SCIA e non consentono di superare la tempistica fissata per i controlli e per l'esercizio dell'autotutela dall'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ad eccezione delle ipotesi in cui il controllo sul titolo si risolva nell'accertamento di uno «sconfinamento» dal perimetro definitorio dello stesso, sicché l'opera/attività non può che esserne considerata priva. (3)

Come esempio di «sconfinamento» dal perimetro della SCIA nella sentenza sono evocati gli interventi non destinati a soddisfare esigenze temporanee e contingenti, realizzati presentando una semplice comunicazione inizio lavori (CIL) ex art. 6, comma 1, lett. e-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001, ovvero l'utilizzo di una comunicazione inizio lavori asseverata (CILA) ex art. 6-bis del d.P.R. n. 380/2001 per interventi che risultino invece riconducibili a SCIA.

Edilizia e urbanistica – SCIA – Atto amministrativo – Autotutela – Differenze rispetto al potere generale di autotutela – Procedimento di primo grado – Natura doverosa

L'autotutela ex art. 19, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 si diversifica sul piano ontologico dal modello generale declinato dall'art. 21-nonies per la non incidenza su un precedente provvedimento amministrativo, connotandosi pertanto come procedimento di primo e non di secondo grado e per la natura doverosa della attivazione, in deroga alla natura discrezionale del generale potere di autotutela. (4)

Edilizia e urbanistica – Altezza – Criteri di computo – Parametro originario – Piano di campagna

I limiti alle altezze degli edifici devono essere ancorati a dati certi e oggettivi ricavabili dalla situazione dei luoghi anteriore agli interventi e, in linea generale, il computo della misura entro la quale è consentita l'edificazione va determinato prendendo come parametro l'originario piano di campagna, cioè il livello naturale del terreno di sedime e non la quota del terreno sistemato, salvo normative regolamentari espresse. (5)

Nella sentenza è specificato che: i) sul calcolo dell'altezza dell'edificio non può incidere l'esistenza di un seminterrato (anche ove sia reso abitabile), qualora il mutamento di utilizzazione meramente funzionale, entro la destinazione residenziale già acquisita, di un volume preesistente non produca modificazioni del piano di campagna; ii) Il concetto di

altezza del fabbricato nel suo complesso in generale, comprensiva di tutti i piani, e quello di altezza rilevante a fini urbanistici, parametrata alla sporgenza rispetto al piano di campagna, non coincidono quando il terreno non ha un andamento regolare; *iii*) il mutamento d'uso (da accessorio residenziale a spazio abitativo), in difetto di variazione delle quote altimetriche esterne, non modifica il metodo di calcolo dell'altezza dell'immobile, salvo diversa previsione.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 11 agosto 2020, n. 5006.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 2 novembre 2023, n. 9415; sez. VI, 8 luglio 2021, n. 5208.

(5) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 17 settembre 2012, n. 4923; sez. IV, 24 aprile 2009, n. 2579.

SULL'INAMMISSIBILITÀ DEL MOTIVO DI RICORSO INERENTE ALLA MANCATA VERIFICA DEI REQUISITI DI LEGGE SULL'IMPRESA AGGIUDICATARIA

T.a.r. per la Calabria, sezione II, 23 giugno 2025, n. 1089 – Pres. Correale, Est. Baffa

Giustizia amministrativa – Ricorso di primo grado – Motivo di illegittimità – Mancata effettuazione della verifica in capo all'aggiudicataria – Assenza di allegazioni concrete – Inammissibilità

È inammissibile il motivo di ricorso della mancata effettuazione della verifica, in capo all'aggiudicataria, dei requisiti di legge, in assenza di allegazioni in ordine a quali requisiti sarebbero in concreto carenti. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 9 maggio 2023, n. 4642; Cons. Stato, sez. V, 2 maggio 2022, n. 3440; Cons. Stato, V, 14 luglio 2022, n. 6012.

NON LUOGO A PROVVEDERE SULL'ISTANZA DI MISURE CAUTELARI MONOCRATICHE IN CASO DI NULLITÀ DELLA NOTIFICAZIONE DEL RICORSO

Consiglio di Stato, sezione III, decreto 19 giugno 2025, n. 2194 – Pres. ed Est. De Nictolis

Giustizia amministrativa – Tutela cautelare – Mancato perfezionamento della notificazione del ricorso – Sanabilità – Fissazione della camera di consiglio per il caso di tutela cautelare monocratica – Impossibilità

Non vi è luogo a provvedere sull'istanza di misure cautelari monocratiche in caso di nullità della notificazione del ricorso, poiché è impossibile individuare la data dell'udienza cautelare collegiale, la cui indicazione è un elemento costitutivo essenziale del decreto cautelare monocratico, ex art. 56,

comma 4 c.p.a., posto che il termine di cui all'art. 55, comma 5, c.p.a. per la fissazione dell'udienza cautelare decorre solo dal perfezionamento di una rituale notificazione. (1)

In motivazione, il decreto, nel ricordare che al principio di cui in massima fa eccezione il solo caso di esigenze cautelari che non consentano di accertare il perfezionamento della notificazione per causa non imputabile al ricorrente, ex art. 56, comma 2 c.p.a., ha evidenziato che, per quanto la nullità della notificazione, anche se imputabile al notificante, sia sanabile mediante la rinnovazione della stessa, ciò si traduce in un detrimento per la stessa parte che invoca la tutela cautelare, poiché quand'anche l'udienza cautelare venisse ipoteticamente calendarizzata, in essa non si potrebbe far altro che ordinare il rinnovo della notificazione.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

NOZIONE DI «GIUDIZIO PENDENTE» AI FINI DELL'ACCESSO ALLA PROCEDURA STRAORDINARIA DI RECLUTAMENTO DEL PERSONALE DIRIGENZIALE SCOLASTICO

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-quater, 19 giugno 2025 n. 12056 – Pres. Caminiti, Est. Martone

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Pendenza giudizio – Definizione

Ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Ministero dell'istruzione e del merito 8 giugno 2023, n. 107 in materia di reclutamento straordinario del personale dirigenziale scolastico, in assenza di specifiche previsioni contenute nel codice del processo amministrativo e giusto il rinvio operato dall'art. 39 c.p.a., il concetto di «giudizio pendente» va desunto dalle disposizioni contenute nel codice di procedura civile e, pertanto, sottintende che la decisione non sia più impugnabile in quanto i mezzi di impugnazione sono già stati proposti o non sono più proponibili per la scadenza dei relativi termini. (1)

In applicazione del principio in rassegna la sezione ha ritenuto che la pronuncia di una sentenza di rigetto di un precedente gravame avverso l'esclusione, non passata ancora in giudicato, non preclude la partecipazione alla selezione concorsuale.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 5 aprile 2019, n. 2252.

SULLA NOZIONE DI CONTROINTERESSATO E SULLA PRIVATIZZAZIONE DEGLI ENTI GESTORI DI FORME DI PREVIDENZA INTEGRATIVA

Consiglio di Stato, sezione III, 13 giugno 2025, n. 5182 – Pres. Greco, Est. Santoleri

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Controinteressato – Configurabilità – Titolarità interesse privato – Contrapposizione – Interesse ricorrente

La nozione (sostanziale) di controinteressato postula necessariamente che si tratti di un soggetto

privato, escludendo che tale qualità possa essere rivestita da una pubblica amministrazione: i due elementi con i quali si individua la qualità di controinteressato sono l'essere indicato nel provvedimento impugnato (ovvero identificabile sulla base di esso) e l'essere titolare di un interesse qualificato alla sua conservazione, omologo e speculare rispetto all'interesse legittimo azionato dal ricorrente. Pertanto tale interesse deve essere sempre di natura privata, analogo a quello del ricorrente, e come quest'ultimo avere a oggetto il conseguimento o la conservazione di un "bene della vita": in tal modo inverandosi la natura "trilaterale" o "multipolare" del rapporto amministrativo, in cui con il provvedimento la p.a. può anche intervenire a regolare conflitti tra interessi privati, riconoscendo un "bene della vita" a taluno e negandolo a tal altro. (1)

La sentenza non cita dei precedenti specifici ma fa riferimento alla nozione di controinteressato, quale affermata in giurisprudenza, che postula un elemento formale e uno sostanziale. Per giurisprudenza costante del Consiglio di Stato (ex multis da ultimo Cons. Stato, sez. V, 11 ottobre 2024, n. 8172 che peraltro ha riconosciuto che il Comune di Roma potesse essere considerato quale soggetto controinteressato rispetto al provvedimento impugnato, di diniego di personalità giuridica a un consorzio urbanistico in quanto considerato nel medesimo provvedimento come soggetto che poteva essere potenzialmente leso dal riconoscimento), "l'individuazione dei controinteressati richiede un elemento formale e un elemento sostanziale"; cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. III, 8 maggio 2023, n. 4609, secondo cui: "La qualità di controinteressato deve essere riconosciuta a coloro che, oltre ad essere nominativamente indicati nel provvedimento o comunque agevolmente individuabili in base ad esso (c.d. elemento formale), sono portatori di un interesse giuridicamente qualificato alla conservazione dell'atto impugnato in quanto quest'ultimo radica un interesse di natura eguale e contraria a quello del ricorrente (c.d. elemento sostanziale)" (Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2024, n. 7192). Ed ancora: "Nel processo amministrativo la nozione di controinteressato al ricorso si fonda sulla simultanea sussistenza di due elementi: a) quello formale, rappresentato dalla contemplazione nominativa del soggetto nel provvedimento impugnato, tale da consentirne alla parte ricorrente l'agevole individuazione; b) quello sostanziale, derivante dall'esistenza in capo a tale soggetto di un interesse legittimo uguale e contrario a quello fatto valere attraverso l'azione impugnatoria, vale a dire di un interesse al mantenimento della situazione esistente." (Cons. Stato, Sez. V, 15 giugno 2022, n. 4891; sez. IV, 3 febbraio 2023, n. 1187).

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Titolare interesse pubblico – Parte resistente – Interventore

Il soggetto titolare di un interesse pubblico che si atteggi in termini "oppositivi" all'eventuale accoglimento dell'azione di annullamento proposta dal privato o assume la veste di amministrazione resistente ai sensi dell'art. 41, comma 2, c.p.a., e allora è parte necessaria, oppure deve considerarsi portatore di un interesse – ancorché pubblico – solo indirettamente toccato dalla vicenda processuale, e quindi semmai legittimato a un intervento in giudizio ma giammai da evocare a pena di inammissibilità. (2)

Enti previdenza e assistenza – Privatizzazione – Gestione – Finalità – Interesse pubblico – Medesimezza

La privatizzazione degli enti gestori di forme di previdenza integrativa, nell'ambito della razionalizzazione della organizzazione amministrativa, ha inciso esclusivamente sui soli strumenti gestionali volti al perseguimento di un fine previdenziale ed assistenziale che invece è rimasto inalterato, come immutata resta l'evidenza pubblicistica dell'attività svolta. (3)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

La sentenza del Consiglio di Stato non cita specifici precedenti ma fa riferimento alla nozione di controinteressato quale affermata dalla giurisprudenza, postulante un elemento formale e uno sostanziale. Per giurisprudenza del Consiglio di Stato (ex multis Cons. Stato, sez. V, 11 ottobre 2024, n. 8172 che peraltro ha ritenuto che il Comune di Roma, individuato nel provvedimento impugnato quale soggetto che potrebbe essere leso dal riconoscimento della personalità giuridica ad un "consorzio urbanistico" dovesse essere considerato quale soggetto controinteressato) "l'individuazione dei controinteressati richiede un elemento formale e un elemento sostanziale; cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. III, 8 maggio 2023, n. 4609, secondo cui: "La qualità di controinteressato deve essere riconosciuta a coloro che, oltre ad essere nominativamente indicati nel provvedimento o comunque agevolmente individuabili in base ad esso (c.d. elemento formale), sono portatori di un interesse giuridicamente qualificato alla conservazione dell'atto impugnato in quanto quest'ultimo radica un interesse di natura eguale e contraria a quello del ricorrente (c.d. elemento sostanziale)" (Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2024, n. 7192). Ed ancora: "Nel processo amministrativo la nozione di controinteressato al ricorso si fonda sulla simultanea sussistenza di due elementi: a) quello formale, rappresentato dalla contemplazione nominativa del soggetto nel provvedimento impugnato, tale da consentirne alla parte ricorrente l'agevole individuazione; b) quello sostanziale, derivante dall'esistenza in capo a tale soggetto di un interesse legittimo uguale e contrario a quello fatto valere attraverso l'azione impugnatoria, vale a dire di un interesse al mantenimento della situazione esistente." (Cons. Stato, Sez. V, 15 giugno 2022, n. 4891)" (Cons. Stato, sez. IV, 3 febbraio 2023, n. 1187).

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 2014, n. 2833.

SULLA LEGITTIMAZIONE A PROPORRE OPPOSIZIONE DI TERZO

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 10 giugno 2025, n. 477 – Pres. de Francisco, Est. Francola

Giustizia amministrativa – Opposizione di terzo – Legittimazione – Giudizio – Mancata partecipazione – Sentenza – Lesività

Ai sensi dell'art. 108 c.p.a. la legittimazione a proporre l'opposizione di terzo ordinaria risulta fondata su due elementi: i) la mancata partecipazione al giudizio conclusosi con la sentenza opposta; ii) il pregiudizio che la sentenza reca ad una posizione giuridica di cui l'opponente risulti titolare. (1)

Giustizia amministrativa – Opposizione di terzo – Legittimazione – Controinteressati – Pretermessi – Sopravvenuti – Posizione giuridica contrastante – Titolarità – Posizione giuridica derivata – Esclusione

La legittimazione a proporre opposizione di terzo va riconosciuta: i) ai controinteressati pretermessi; ii) ai controinteressati sopravvenuti (beneficiari di un atto consequenziale, quando una sentenza abbia annullato un provvedimento presupposto all'esito di un giudizio cui siano rimasti estranei); iii) ai controinteressati non facilmente identificabili; iv) in generale ai terzi titolari di una situazione giuridica autonoma ed incompatibile, rispetto a quella riferibile alla parte risultata vittoriosa per effetto della sentenza oggetto di opposizione, mentre non sono legittimati i titolari di una situazione giuridica derivata ovvero i soggetti interessati solo di riflesso (ad es. soggetti legati da rapporti contrattuali con i legittimati all'impugnazione). (2)

Giustizia amministrativa – Opposizione di terzo – Legittimazione – Titolarità posizione giuridica – Autonomia – Incompatibilità

L'opposizione di terzo può essere proposta non da tutti coloro che rivestono la qualità di terzi rispetto al giudizio nel quale è stata emessa la decisione e hanno un interesse, sia pure di fatto, a insorgere contro la pronuncia, bensì soltanto da coloro che, oltre a essere terzi, vantano, in relazione al bene che ha formato oggetto della controversia, una propria situazione soggettiva autonoma con la posizione giuridica accertata nella sentenza e nel contempo incompatibile con l'assetto di interessi che da essa scaturisce. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 27 luglio 2023, n. 7365; 30 aprile 2018, n. 2597, 2596, 2595, 2594, 2593.

(2) Conformi: Ad. plen., 11 gennaio 2007, n. 2.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 19 aprile 2024, n. 3560.

ANCHE NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO IL GIURAMENTO DEL CTU DINNANZI AL MAGISTRATO DELEGATO PUÒ ESSERE SOSTITUITO CON UNA DICHIARAZIONE SCRITTA

Consiglio di Stato, sezione III, decreto 6 giugno 2025, n. 365 – Pres. ed Est. Corradino

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Consulente tecnico – Giuramento – Dichiarazione con firma digitale – Equipollenza – Processo civile – Rinvio diretto – Applicabilità

In virtù del diretto ed integrale rinvio operato dall'art. 67 c.p.a. alle modalità di cui all'art. 193 c.p.c., in luogo della comparizione dinanzi al magistrato delegato, il giuramento del consulente può avvenire con il deposito di una dichiarazione dallo stesso sottoscritta con firma digitale. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUL SUPERAMENTO DEI LIMITI DIMENSIONALI NEGLI ATTI PROCESSUALI

Consiglio di Stato, sezione III, 5 giugno 2025, n. 4902 – Pres. Greco, Est. Pescatore

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Atti processuali – Superamento limiti – Ius superveniens – Pagamento somma – Processi in corso – Applicabilità

L'art. 13-ter, comma 5, dell'allegato II al c.p.a., nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 813, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, è norma di natura processuale che definisce i poteri del giudice per i casi in cui, senza autorizzazione, gli atti non abbiano rispettato i limiti dimensionali; essa trova pertanto applicazione anche in relazione ai ricorsi depositati antecedentemente al 1° gennaio 2025 non ancora definiti e quindi soggetti allo ius superveniens. (1)

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Atti processuali – Superamento limiti dimensionali – Pagamento somma – Applicabilità

L'appellante, ancorché vittorioso, può essere condannato alla corresponsione della somma prevista dall'art. 13-ter, comma 5, dell'allegato II al c.p.a., nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 813, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, laddove, senza alcun motivo, in apertura del proprio ricorso, abbia pletoricamente riportato la ricostruzione del giudizio di primo grado - causa unica dello sforamento dei limiti dimensionali - e riportato nella memoria difensiva deduzioni del tutto infondate o pretestuose, senza alcuna plausibile giustificazione retrospettiva al menzionato sforamento. (2)

Il Consiglio di Stato ha pertanto condannato l'appellante, vittorioso in un giudizio di appello in materia di accesso, alla corresponsione della somma di euro 600,00, oltre che alla debenza del contributo unificato.

(1) Conformi: Ad. plen., 13 marzo 2025, n. 3 (oggetto della News UM n. 29 del 3 aprile 2025) intervenuta su deferimento dell'ordinanza 17 gennaio 2025, n. 352 (oggetto della News UM n. 7 del 30 gennaio 2025), adottata dalla sez. III del Consiglio di Stato nell'ambito del presente giudizio, che ha fornito l'interpretazione della nuova previsione contenuta nell'art. 13-ter, comma 5, delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo in tema di violazione di limiti dimensionali degli atti processuali, alla luce della modifica apportata dall'art. 1, comma 813, della legge n. 207 del 2024. L'Adunanza plenaria ha infatti precisato che la disposizione contenuta nell'articolo 13-ter, comma 5, delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo, sostituita dalla legge 30 dicembre 2024, n. 207, entrata

in vigore il 1° gennaio 2025, nel prevedere che nel caso di superamento dei limiti dimensionali per gli atti processuali, in assenza di preventiva autorizzazione, la parte può essere tenuta al pagamento di una somma commisurata al contributo unificato, ha natura processuale e, pertanto, in assenza di un'apposita disciplina transitoria, si applica anche ai ricorsi depositati antecedentemente al primo gennaio 2025.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ALL'ADUNANZA PLENARIA LA QUESTIONE DELL'APPLICABILITÀ NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO DEL MECCANISMO DI SANATORIA EX ART. 182, COMMA 2, C.P.C.

Consiglio di Stato, sezione III, ordinanza 4 giugno 2025, n. 4837 – Pres. De Nictolis, Est. Pescatore

Giustizia amministrativa – Impugnazioni in genere – Procura alle liti rilasciata all'estero – Nullità – Sanatoria in base alla disciplina del codice di procedura civile – Deferimento all'Adunanza plenaria

Vanno rimesse all'Adunanza plenaria le seguenti questioni di diritto: a) “se la disciplina della nullità della procura speciale contenuta nel c.p.a. sia completa o contenga una lacuna da colmare mediante ricorso al c.p.c.”; b) “se la previsione di cui all'art. 182 comma 2 c.p.c. può ritenersi espressione di un principio generale applicabile al giudizio innanzi al giudice amministrativo”. (1)

La presente ordinanza è stato oggetto della News UM n. 53 del 19 giugno 2025.

SULLA REVOCAZIONE STRAORDINARIA, SULLA RICHIESTA DI TRASMISSIONE DEGLI ATTI ALLA PROCURA DELLA REPUBBLICA E SUL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

Consiglio di Stato, sezione II, 26 maggio 2025, n. 4574 - Pres. Poli, Est. Basilico

Giustizia amministrativa – Revocazione – Revocazione straordinaria per rinvenimento di documenti – Decisività e preesistenza del documento – Termine di proposizione.

La revocazione straordinaria prevista dall'articolo 395, comma 1, n. 3, c.p.c. presuppone che i documenti rinvenuti siano decisivi, ossia palesemente idonei a condurre a un diverso esito del giudizio, che essi preesistano alla decisione impugnata, che si dia prova del giorno del loro reperimento e che l'impugnazione sia proposta nel termine di legge da esso decorrente. (1)

In applicazione di tali principi la sezione ha dichiarato inammissibile il ricorso per revocazione escludendo la decisività dei documenti sui quali si fondava il gravame, mancando la prova della tempestività della presentazione del ricorso per revocazione rispetto al rinvenimento dei documenti ed escludendone la «novità» in quanto già conosciuti e compresi tra gli elementi oggetto della valutazione del giudice, traducendosi l'iniziativa processuale in una inammissibile rivalutazione del *thema decidendum* e di quello *probandum* del giudizio definito con la sentenza revocanda.

Giustizia amministrativa – Richiesta di trasmissione degli atti alla procura della Repubblica – Obbligo – Esclusione – Insussistenza di domanda giudiziale in senso proprio

Il giudice non è tenuto a provvedere sulla richiesta di trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica qualora non vengano indicati in modo specifico i presunti reati che si intendono denunciare e considerato anche che la richiesta non introduce una domanda in senso proprio ai sensi degli articoli 29, 30, 31 del c.p.a. sulla quale il giudice deve pronunciare ai sensi dell'articolo 112 c.p.c.. (2)

Giustizia amministrativa – Patrocinio a spese dello Stato – Decreto di liquidazione – Esclusione – Duplicazioni solutorie ai danni dello Stato

Qualora risulti vincitrice la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato non è necessario, ai sensi dell'articolo 133 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, adottare il decreto di liquidazione dell'onorario del difensore della parte ammessa, onde evitare ingiustificate duplicazioni solutorie ai danni dell'erario. (3)

(1) Conformi: Sulla decisività dei documenti rinvenuti, da intendersi come idoneità a condurre ad un diverso esito del giudizio: Cons. Stato, sez. II, 23 luglio 2024, n. 6660; sez. VII, 9 maggio 2023, n. 4697.

Sulla preesistenza dei documenti alla decisione impugnata: Cass. civ., sez. lav., 20 dicembre 2021, n. 40895 (la quale argomenta dall'uso dell'espressione «sono stati trovati» contenuta nell'art. 395, n. 3, del c.p.c. alla quale fa riscontro il termine «recupero» adottato nei successivi artt. 396 e 398 del c.p.c.) secondo cui, inoltre, non rileva la circostanza che anteriore alla decisione sia «il fatto» rappresentato nel documento.

(2) Conforme: Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2022, n. 6410.

(3) Conforme in parte: Cons. Stato, sez. III, ordinanza 19 giugno 2018, n. 3752.

SULLA SPECIFICITÀ DEI MOTIVI DI RICORSO E SUL PERIMETRO DELL'ONERE DI ALLEGAZIONE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA DOMANDA RISARCITORIA

Consiglio di Stato, sezione III, 21 maggio 2025, n. 4339 – Pres. Greco, Est. Pescatore

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Ricorso – Azione risarcitoria – Onere allegazione – Rinvio per relationem – Produzione documentale – Tempestività – Notifica – Necessità

La carenza di tipo allegatorio deduttivo dell'atto introduttivo del giudizio in ordine ad uno degli elementi integranti la responsabilità civile della p.a. in una causa risarcitoria - anche ad ammettere il rinvio per relationem a un documento - non può essere sanata per effetto dell'integrazione derivante

dalla perizia di parte, ove questa non sia stata notificata alla controparte nel termine di centoventi giorni, previsto dall'art. 30 comma 5 c.p.a. per la proposizione dell'azione. (1)

Nella fattispecie al suo esame il Consiglio di Stato ha, in riforma della sentenza appellata, ritenuto inammissibile il ricorso di primo grado per difetto di specificità dei motivi di ricorso, relativamente ad una causa risarcitoria intentata dopo la formazione del giudicato sull'illegittimità della mancata iscrizione alla c.d. *white list* da parte della Prefettura, sulla base del rilievo che la ricorrente non aveva specificato nel ricorso quali erano i pregiudizi conseguenti alla condotta lesiva, stante la generica allegazione ivi contenuta di "danni derivanti dalla dismissione" di non meglio precisati "contratti già acquisiti" e il richiamo *per relationem* ai conteggi di una relazione peritale di parte, menzionata come doc. 1 accluso all'atto introduttivo, ma in realtà mai notificata e depositata oltre il termine di centoventi giorni previsto dall'art. 30, comma 5, c.p.a..

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Azione risarcitoria – Onere allegazione – Processo civile – Omogeneità

La parte ricorrente ha l'onere di allegare e provare tutti gli elementi costitutivi dell'illecito, e fra questi anche l'evento dannoso (inteso come pregiudizio a interessi meritevoli di tutela di cui l'attore è titolare), oltre alla condotta illecita della p.a., all'elemento soggettivo e al nesso causale tra condotta ed evento dannoso: ciò in quanto nell'azione di responsabilità per danni dinanzi al giudice amministrativo il principio dispositivo dell'articolo 2697, comma 1, c.c. opera con pienezza, senza il temperamento del metodo acquisitivo caratteristico dell'azione giurisdizionale di annullamento. (2)

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Ricorso – Onere allegazione – Rinvio per relationem – Inammissibilità – Specificazione motivi – Diritto di difesa

La tecnica di redazione del ricorso "per relationem", impostata sul rinvio ad altro documento, si pone in contrasto con il principio di specificità dei motivi imposto dall'art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a.. Inoltre il diritto di difesa costituzionalmente garantito impone che alla parte convenuta sia consentito evincere già dall'atto con cui è esercitata l'azione risarcitoria quali sono gli elementi costitutivi sui quali si fonda la pretesa azionata, non essendo pertanto ammissibile che per l'individuazione degli stessi il ricorso faccia rinvio a documenti esterni, magari nemmeno allegati all'atto che viene notificato. (3)

Sottolinea la sezione come il diritto di difesa costituzionalmente garantito impone che alla parte convenuta sia consentito evincere già dall'atto con cui è esercitata l'azione risarcitoria quali sono gli elementi costitutivi sui quali si fonda la pretesa azionata, non essendo pertanto ammissibile che per l'individuazione degli stessi il ricorso faccia rinvio a documenti esterni, magari nemmeno allegati all'atto che viene notificato.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 2020, n. 1674; sez. III, 23 maggio 2019, n. 3362; sez. VI, 19 novembre 2018, n. 6506; C.g.a., sez. giur., 7 aprile 2021, n. 295.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 1° giugno 2023, n. 5425; sez. II, 9 dicembre 2022, n. 10808; sez. IV, 21 febbraio 2020 n. 1323; 25 ottobre 2019, n. 7275; 12 luglio 2019, n. 4903.

VERIFICAZIONE NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO E RICORSO GERARCHICO

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, 16 maggio 2025, n. 1603 – Pres. Lento, Est. Fichera

Giustizia amministrativa – Verificazione – Consulenza tecnica – Differenza – Giudizio di risultato – Giudizio di valore

La verifica è uno strumento istruttorio che si estrinseca in un «giudizio di risultato» in quanto l'attività del tecnico ausiliario è diretta a conseguire la conoscenza dei fatti ovvero ad individuare la sussistenza di determinati elementi la cui conoscenza non sia accertabile o desumibile con certezza dalle risultanze documentali. Si distingue dalla consulenza tecnica d'ufficio, declinata come «giudizio di valore» in cui l'attività del consulente è diretta a fornire al giudice una soluzione tecnicamente idonea ai fini della risoluzione della controversia. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che la verifica ha la funzione di fornire al giudice i necessari elementi di valutazione quando la complessità sul piano tecnico-specialistico dei fatti di causa impedisce una compiuta comprensione, ma non esonera la parte dagli oneri probatori sulla stessa gravanti.

Ricorsi amministrativi – Ricorso gerarchico – Giustizia amministrativa – Ricorso di primo grado – Termini processuali – Elusione

In sede di ricorso giurisdizionale contro una decisione adottata a seguito di ricorso gerarchico, sono inammissibili i motivi nuovi che non siano stati proposti nella predetta sede contenziosa amministrativa, a meno che il termine per ricorrere contro l'originario provvedimento impugnato non sia ancora decorso, e ciò al fine di evitare che la mancata impugnativa di un atto asseritamente illegittimo attraverso il rimedio giustiziale e la sua successiva impugnativa (per saltum) con il rimedio giurisdizionale possa costituire la via attraverso la quale eludere l'onere di impugnare tempestivamente l'atto nell'ordinario termine decadenziale. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2024, n. 2563; sez. V, 11 maggio 2017, n. 2181; T.a.r. per la Lombardia, sez. IV, 12 febbraio 2024, n. 343.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 18 settembre 2023, n. 8419; 17 aprile 2018, n. 2286; sez. VI, 19 novembre 2018, n. 6491; 2 luglio 2015, n. 3299.

**SUL RISARCIMENTO DEL DANNO CAGIONATO DALL'ILLEGITTIMO ESERCIZIO DEL POTERE DI
REVOCA DI UN PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO AMPLIATIVO**

Consiglio di Stato, sezione III, 8 maggio 2025, n. 3914 – Pres. Greco, Est. Santoleri

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Codice processo amministrativo – Applicabilità – Esclusione ratione temporis – Termine – Decorrenza

Ove la fonte di responsabilità aquiliana della p.a. si sia perfezionata prima dell'entrata in vigore del nuovo codice del processo amministrativo, deve trovare applicazione non già l'art. 30, comma 3 c.p.a., bensì la disciplina previgente, per cui all'azione risarcitoria da illegittimo esercizio della funzione amministrativa proposta in via autonoma dopo l'annullamento degli atti amministrativi, si applica il termine di prescrizione quinquennale di cui all'art. 2947, comma 1, c.c., decorrente dalla data del passaggio in giudicato della decisione di annullamento del giudice amministrativo. (1)

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Elementi costitutivi responsabilità – Onere probatorio – Sussistenza – Spettanza bene della vita – Necessità

La parte che agisce in giudizio per ottenere il risarcimento del danno derivante da lesione di interesse legittimo è tenuta a provare tutti gli elementi dell'illecito aquiliano, con la conseguenza che la carenza di uno qualsiasi di essi comporta il rigetto dell'azione. È pertanto infondata la pretesa risarcitoria nel caso di mancata prova della spettanza del bene della vita - nell'ipotesi di specie mantenimento in essere della convenzione oggetto di revoca - che costituisce una condizione imprescindibile per il riconoscimento della responsabilità risarcitoria, non essendo all'uopo sufficiente la mera illegittimità del provvedimento amministrativo. (2)

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Revoca atto ampliativo – Vizi formali – Necessità riesercizio potere – Spettanza bene della vita – Onere probatorio – Sussistenza

Qualora il provvedimento di revoca sia stato annullato per vizi formali (ciò che rimette alla p.a. ogni nuova e ulteriore determinazione) non può sostenersi l'automatica spettanza del risarcimento del danno (affermando di essere già titolare del bene della vita, illegittimamente leso con l'atto di revoca), incombendo all'interessato la prova dell'effettiva spettanza del bene della vita costituito dalla conservazione del provvedimento ampliativo. (3)

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Lesione – Interesse legittimo oppositivo – Interesse legittimo pretensivo – Onere probatorio – Differenze

Mentre nell'ipotesi di lesione di un interesse legittimo c.d. oppositivo, la spettanza del bene deve considerarsi in re ipsa, essendo lo stesso già nella sfera giuridica del privato che viene indebitamente compressa dal provvedimento amministrativo illegittimo, nell'ipotesi di c.d. interesse pretensivo, colui che esercita l'azione risarcitoria è tenuto a dimostrare la c.d. spettanza del bene della vita, ovvero deve allegare e provare di essere titolare, in base ad una norma giuridica, del bene della vita

che ha perduto o al quale anela, e di cui attraverso la domanda giudiziale vorrebbe ottenere l'equivalente economico. (4)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 5 febbraio 2025, n. 909; 16 settembre 2022, n. 8037; 1° marzo 2018, n. 1277; sez. IV, 13 ottobre 2017, n. 4752; 18 gennaio 2017, n. 190; sez. III, 22 gennaio 2014, n. 297; 31 maggio 2011, n. 3267.

(2) Conformi: ex multis Cons. Stato sez. VII, 20 settembre 2024, n.7703; 15 novembre 2023, n. 9796; sez. III, 3 giugno 2022, n. 4536.

(3) Conformi: Cass. civ., sez. I, 7 aprile 2006, n. 8244; Cons. Stato, sez. III, 3 giugno 2022, n. 4536.

(4) Conformi: Cons. Stato sez. V, 19 dicembre 2024, n. 10205; 21 agosto 2024, n. 7195; sez. IV, 31 maggio 2024, n. 4908; 12 settembre 2023, n. 8282; sez. V, 21 aprile 2020, n. 2534.

RISARCIMENTO NEGATO PER INCERTEZZA EVENTISTICA E MANCATA PROVA DELLA CHANCE

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-ter, 7 maggio 2025 n. 8785 – Pres. Tricarico, Est. Battiloro

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Danni in materia amministrativa – Esatta qualificazione della domanda – Perdita di chance – Risarcibilità – Corrispondenza tra chiesto e pronunciato – Necessità

Qualora la domanda del ricorrente abbia ad oggetto il danno - evento costituito dal mancato conseguimento del bene della vita finale e non già quello per perdita di chance per la definitiva perdita della possibilità di raggiungerlo e, dopo l'annullamento dell'atto, alla pubblica amministrazione sia oggettivamente impedita la riedizione del potere amministrativo, in ragione del quadro di irrisolvibile «incertezza eventistica», e, conseguentemente, della impossibilità di formulare in nuce il giudizio di spettanza del bene della vita, la domanda risarcitoria non può essere accolta. (1)

La questione esaminata riguardava una richiesta di risarcimento dei danni conseguente alla illegittimità del piano di assegnazione delle numerazioni degli LCN (logical channel numbering). In motivazione, la sezione ha esaminato approfonditamente la nozione di perdita di chance alla luce della più recente giurisprudenza della Cassazione (Cass. civ., sez. III, ordinanza 5 settembre 2023, n. 25910; Cass. civ., sez. III, 11 novembre 2019, n. 28993, in Foro it., 2020, I, 187, con note di TASSONE, LA BATTAGLIA) che la configura come danno autonomo basato sulla «incertezza eventistica». Ha poi precisato che la domanda risarcitoria per la perdita di chance è, per l'oggetto, ontologicamente diversa dalla pretesa di risarcimento del pregiudizio derivante dal mancato raggiungimento del risultato sperato.

(1) Conformi: in parte, sulla ontologica differenza fra la domanda di risarcimento del

pregiudizio derivante dal mancato conseguimento del bene della vita e quella per perdita di chance: Cass. civ., sez. III, ordinanza 31 gennaio 2024, n. 2892.

IPOTESI ECCEZIONALI DI AMMISSIBILITÀ DELL'AZIONE AVVERSO IL SILENZIO SERBATO NELL'ADOZIONE DI ATTI GENERALI E NORMATIVI

Consiglio di Stato, sezione VI, 30 aprile 2025, n. 3652 – Pres. De Felice, Est. Ravasio

Giustizia amministrativa – Azione avverso il silenzio – Interesse legittimo – Atti generali – Atti normativi – Inammissibilità

L'azione avverso il silenzio, ex artt. 31 e 117 c.p.a., è inammissibile quando si solleciti all'amministrazione non una specifica attività provvedimentale, ma una attività di carattere generale, stante l'impossibilità di individuare specifici "destinatari" degli atti sollecitati, in capo ai quali possa radicarsi una posizione giuridica qualificata e differenziata, definibile come di interesse legittimo. (1)

Giustizia amministrativa – Azione avverso il silenzio – Atti generali – Atti normativi – Ammissibilità – Presupposti

Deve ritenersi ammissibile l'azione avverso il silenzio, ex artt. 31 e 117 c.p.a., nei confronti della P.A. che ha omesso di adottare atti generali e normativi laddove si possano individuare interessi legittimi differenziati e qualificati, in particolare nelle ipotesi di procedimenti officiosi aventi a oggetto attività di natura generale programmatoria e pianificatoria dovuta nell'an ma discrezionale nel quomodo e nel quid. (2)

Atto amministrativo – Procedimento in genere – Obbligo di provvedere – Atti di programmazione e pianificazione – Sussistenza

I principi generali di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e, in particolare, quelli contemplati dall'art. 2, comma 2, che impone alla pubblica amministrazione di concludere il procedimento entro il termine all'uopo definito dalla legge, debbono essere applicati anche agli atti amministrativi generali di pianificazione e di programmazione. (3)

Precisa la sezione che tale dovere prescinde dal fatto che il procedimento consegua ad una istanza di parte o debba essere iniziato d'ufficio, sicché l'inosservanza del termine di definizione del procedimento, pur non comportando la decadenza dal potere, connota in termini di illegittimità il comportamento della pubblica amministrazione, con conseguente possibilità per i soggetti interessati di ricorrere in giudizio avverso il silenzio-rifiuto ritualmente formatosi, al fine di tutelare le proprie posizioni giuridiche soggettive attraverso l'utilizzo di tutti i rimedi apprestati dall'ordinamento.

Atto amministrativo – Procedimento in genere – Obbligo di provvedere – Contributi – Proprietari terreni – Piani faunistici venatori – Determinazione – Sussistenza

Per superare l'inerzia della regione nel dare attuazione all'art. 15 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, avente ad oggetto la determinazione del contributo da corrispondere ai proprietari di terreni inclusi nei piani faunistici venatori regionali, è ammissibile l'azione ex artt. 31 e 117 c.p.a. in quanto la discrezionalità lasciata alle regioni è assai limitata, poiché non si estende né sull'an alla decisione del se corrispondere il contributo, né alla decisione del se adottare la disciplina attuativa, aspetti ambedue già risolti a monte dal legislatore statale, che ha del pari individuato sia soggetti aventi diritto al contributo che debitamente limitato, anche in ordine al quantum, detto contributo, con l'indicazione di criteri generali. (4)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 26 maggio 2023, n. 5206; in generale quanto all'inammissibilità dell'azione per gli atti normativi: Cons. Stato, sez. IV 27 dicembre 2017, n. 6096; sez. V, 9 marzo 2015, n. 1182; sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3798; 7 luglio 2009, n. 4351.

(2) Conformi: C.g.a., sez. giur., 9 ottobre 2020, n. 905; Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2020, n. 2212; Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 273.

La sentenza ha al riguardo osservato che anche i procedimenti di approvazione degli atti amministrativi generali e degli atti normativi non sono esclusi dal campo di applicazione della l. n. 241 del 1990, come dimostra il fatto che l'art. 13 di tale legge sottrae gli indicati procedimenti solo all'applicazione del Capo III della legge, e non a tutta la legge. Tenuto conto di ciò nonché del fatto che gli artt. 31 e 117 c.p.a. si riferiscono, genericamente, alla conclusione del "procedimento amministrativo", senza fare esplicito riferimento al procedimento di approvazione di uno specifico atto amministrativo, si ricava che non sono gli artt. 31 e 117 c.p.a. a costituire un ostacolo insormontabile alla esperibilità del rito del silenzio nei confronti dell'inerzia delle amministrazioni nella approvazione di atti amministrativi generali o di natura normativa: l'unico vero limite che si ricava da tali norme è che il silenzio deve avere ad oggetto una attività amministrativa, il che esclude che detto rito possa essere attivato per lamentare l'inerzia nell'approvazione di atti di natura legislativa.

(3) Conformi: Corte cost., 22 giugno 2004, n. 176; 12 luglio 2002, n. 355; 23 luglio 1997, n. 262.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

L'AMMISSIONE AL GRATUITO PATROCINIO IN PRIMO GRADO NON SI ESTENDE AUTOMATICAMENTE ALL'APPELLO

Consiglio di Stato, sezione III, decreto 28 aprile 2025, n. 3565 – Pres. De Nictolis, Est. Cerroni

Giustizia amministrativa – Appello – Patrocinio a spese dello Stato – Ammissione – Competenza

L'ammissione al patrocinio a spese dello Stato disposta dalle commissioni istituite presso i tribunali

amministrativi regionali spiega i propri effetti limitatamente al primo grado di giudizio, di tal che per beneficiare del regime di gratuito patrocinio in sede impugnatoria anche con riferimento alle ordinanze cautelari rese dal T.a.r. gli appellanti devono reiterare l'istanza di ammissione presso la competente Commissione istituita presso il Consiglio di Stato. (1)

Osserva la sezione che:

– la disposizione di cui all'art. 75 d.P.R. n. 115 del 2002, richiamata all'uopo dal difensore dell'appellante, giusta la quale "l'ammissione al patrocinio è valida per ogni grado e per ogni fase del processo e per tutte le eventuali procedure, derivate ed accidentali, comunque connesse", deve intendersi riferita all'istituzione del patrocinio a spese dello Stato nell'ambito del processo penale a mente delle inequivoche menzioni nell'ordito della norma di istituti del diritto processuale penale, indi non può assurgere ad indice esegetico dirimente;

– per converso, a suffragio della tesi dell'autonomia dei provvedimenti di ammissione al gratuito patrocinio per i diversi gradi del giudizio amministrativo soccorrono gli indici normativi recati dagli artt. 83, co. 3-bis e 120, d.P.R. n. 115 del 2002, a tenore dei quali, rispettivamente, "il decreto di pagamento è emesso dal giudice contestualmente alla pronuncia del provvedimento che chiude la fase cui si riferisce la relativa richiesta" e, ancor più significativamente considerata la sedes materiae dell'art. 120 (titolo IV recante "Disposizioni particolari sul patrocinio a spese dello Stato nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario"), "la parte ammessa rimasta soccombente non può giovare dell'ammissione per proporre impugnazione, salvo che per l'azione di risarcimento del danno nel processo penale". Dall'esegesi combinata di tali referenti normativi si evince che nella sistematica della disciplina del patrocinio a spese dello Stato, il legislatore ha dettato una disposizione di spiccato favor per i cittadini non abbienti con particolare riguardo all'ambito del processo penale stabilendo la regola dell'ammissione al patrocinio a tantum "per ogni grado e fase del processo", mentre tale opzione regolatoria si tempera nell'ambito delle disposizioni particolari dettate per le altre discipline processuali, tra cui quella del giudizio amministrativo, giungendo a tracciare un chiaro spartiacque circa l'ammissione al regime del gratuito patrocinio nei differenti gradi di giudizio.

(1) Difformi: con riferimento alla fase cautelare Cons. Stato, sez. III, decreto 13 luglio 2023, n. 6837 secondo cui "che il "magistrato competente per il giudizio", ai sensi dell'art. 126, comma 3, d.P.R. n. 115/2002, anche con riferimento al giudizio cautelare di appello, non può che identificarsi con il giudice di primo grado, dinanzi al quale pende il giudizio di merito, tale dovendo necessariamente intendersi il "giudizio" ai sensi della disposizione citata, non potendo ammettersi – e non essendo comunque contemplata dal legislatore – una ammissione, provvisoria o definitiva, al beneficio del patrocinio a spese dello Stato i cui effetti siano circoscritti al giudizio cautelare".

**RIQUALIFICAZIONE DELL'AZIONE DI OTTEMPERANZA E DECRETI INGIUNTIVI NON OPPOSTI
T.a.r. per il Lazio, sezione III-ter, 24 aprile 2025, n. 8051 – Pres. FF. Tuccillo, Est. Rossi**

Giustizia amministrativa – Giudizio di ottemperanza – Conversione del rito – Profili operativi

Qualora il giudice adito per l'annullamento sia competente anche a decidere sull'ottemperanza, non occorre disporre anche la conversione del rito, dato che dall'art. 87, comma 4, c.p.a. si desume che il rito ordinario consente di esplicitare le facoltà difensive in maggior grado rispetto al rito camerale. (1)

Giustizia amministrativa – Giudizio di ottemperanza – Mancata opposizione di un decreto ingiuntivo – Giudicato sostanziale – Effetti

Il giudicato sostanziale derivante dalla mancata opposizione di un decreto ingiuntivo copre sia, per un verso, l'esistenza del credito azionato, del rapporto di cui esso è oggetto e del titolo su cui il credito e il rapporto stessi si fondano, sia, per altro verso, l'inesistenza di fatti impeditivi, estintivi e modificativi del rapporto e del credito precedenti al ricorso per ingiunzione e non dedotti con l'opposizione. Si esclude in ogni caso che, nell'emettere il decreto ingiuntivo, il giudice abbia implicitamente statuito sull'inesistenza di fatti non ancora accertati dall'amministrazione nell'ambito di un procedimento da svolgersi in contraddittorio con il privato. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 3 gennaio 2018, n. 32; Cons. Stato, Ad. plen., n. 2 del 2013.

(2) Conformi: Cass. civ., sez. I, ord. 19 settembre 2024, n. 25180.

SULL'ERRORE DI FATTO REVOCATORIO, LA TUTELA DELLA BUONA FEDE E LA LEGITTIMITÀ DELL'ORDINE DI CHIUSURA DELL'ATTIVITÀ COMMERCIALE SVOLTA SINE TITULO

Consiglio di Stato, sezione V, 18 aprile 2025, n. 3405 – Pres. Sabatino, Est. Fantini

Giustizia amministrativa – Revocazione – Errore di fatto – Caratteri

L'errore di fatto revocatorio deve consistere in una mera svista dal carattere materiale, obiettivamente ed immediatamente rilevabile, che abbia portato ad affermare o supporre l'esistenza di un fatto decisivo incontestabilmente escluso dagli atti e documenti, ovvero l'inesistenza di un fatto decisivo che dagli atti o dai documenti stessi risulti positivamente accertato; deve dunque trattarsi di un errore che attiene alla sfera della mera percezione e di conseguenza consistere in un mero abbaglio dei sensi, che non può coinvolgere l'attività valutativa e interpretativa del giudice e cadere sul contenuto concettuale delle tesi difensive delle parti. (1)

Nell'ipotesi di specie non si versava sull'impugnazione per revocazione ma su un ricorso in appello nel quale la parte, per argomentare in ordine all'asserito travisamento dei fatti da parte del primo giudice, aveva invocato l'errore di fatto revocatorio.

Giustizia amministrativa – Revocazione – Errore di fatto – Presupposti

L'errore revocatorio deve essere determinante della decisione impugnata per revocazione e attenere ad un punto non controverso e sul quale la sentenza non abbia motivato. (2)

In motivazione la sezione ha evidenziato come la sentenza appellata non fosse incorsa in errore di fatto, avendo posto in rilievo che il provvedimento del Comune non aveva negato la sussistenza della qualità di imprenditore agricolo in capo all'appellante, ma aveva rilevato dalla documentazione fotografica che nella struttura dallo stesso gestita esistevano prodotti di arredo per la casa, generi per la pulizia, sei registratori di cassa, un'area esposizione, etc., non rientranti nella specifica attività dell'imprenditore agricolo e tali da richiedere un diverso titolo abilitativo.

Atto amministrativo – Procedimento in genere – Buona fede – Legittimo affidamento – Condizioni

La dimensione procedimentale della buona fede, nella quale consiste il legittimo affidamento, si basa necessariamente su di una relazione intercorsa tra soggetto privato e amministrazione ed è subordinata a tre condizioni: la prima ha natura oggettiva e riguarda il vantaggio che la parte consegue dalla situazione apparente creata dal comportamento dell'amministrazione; in secondo luogo è necessario che la parte intenda difendere una utilità conseguita in buona fede; infine che la situazione di cui si chiede tutela sia consolidata. (3)

Atto amministrativo – Sanzione – Previsione di legge – Vincolatività – Principio proporzionalità – Inapplicabilità

Non si può invocare il principio di proporzionalità allorché la sanzione applicata dall'amministrazione - nell'ipotesi di specie chiusura dell'attività commerciale - sia espressamente prevista dalla norma, che ha dunque escluso la discrezionalità dell'amministrazione. (4)

Nell'ipotesi di specie il Comune appellato aveva disposto la chiusura dell'attività commerciale extragricola condotta da un imprenditore agricolo non rinvenendo apposito titolo autorizzatorio.

Commercio – Sanzione pecuniaria – Ordine chiusura – Finalità

La ratio della doppia sanzione prevista dall'art. 22 del d.lgs. n. 114 del 1998 (pecuniaria ai sensi del comma 1 e di inibizione dell'esercizio di vendita ai sensi del comma 6) va ravvisata nella circostanza che, mentre la prima colpisce la condotta abusiva tenuta dall'interessato, la chiusura assolve ad una funzione ripristinatoria, finalizzata ad evitare la prosecuzione della condotta abusiva. (5)

(1) Conformi: Ex multis Cons. Stato, sez. V, 29 febbraio 2024, n. 1986; sez. II, 13 dicembre 2024, n. 10072.

(2) Conformi: Ex multis: Cons. Stato, sez. IV, 20 marzo 2025, n. 2306; sez. II, 27 dicembre 2024, n. 10397; sez. V, 29 febbraio 2024, n. 1986.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 18 febbraio 2025, n. 1305.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 23 luglio 2018, n. 4441.

INESISTENTE E INSANABILE LA NOTIFICAZIONE A MEZZO PEC PRIVA DELL'OGGETTO DELLA NOTIFICAZIONE

Consiglio di Stato, sezione III, 14 aprile 2025, n. 3208 – Pres. De Nictolis, Est. Di Raimondo

Giustizia amministrativa – Notificazione – PEC – Atto processuale – Omessa allegazione – Inesistenza – Insanabilità

È inesistente e pertanto non è sanabile la notificazione del ricorso (nel caso di specie d'appello) a mezzo PEC allorché priva dell'oggetto della notificazione, non essendo stato allegato l'atto processuale da notificare. (1)

Precisa la sezione che nel caso di specie, a rendere inesistente la notificazione, è il fatto che la stessa era priva di oggetto, non essendo allegato alla PEC l'atto di appello da notificare. Una notificazione priva di oggetto è fine a sé stessa e come tale inesistente, perché non porta alcunché a conoscenza della controparte. Con riferimento alla categoria dell'inesistenza, in motivazione si ricorda, come - dal punto di vista del giudice ordinario, è stato stabilito che "perché la notifica possa ritenersi esistente è necessario che la stessa acceda all'atto che si intende notificare, afferendo le ipotesi di nullità alle modalità con le quali viene portato a compimento il procedimento notificatorio, ad irregolarità dello stesso e alla sua inidoneità ad assicurare l'avvenuta comunicazione dell'atto che tuttavia ne deve costituire l'oggetto" (Cass. civ., sez. lav., ord. 13 ottobre 2022, n. 30044), dovendosi ritenere che "l'inesistenza della notificazione è configurabile, in base ai principi di strumentalità delle forme degli atti processuali e del giusto processo, oltre che in caso di totale mancanza materiale dell'atto, nelle sole ipotesi in cui venga posta in essere un'attività priva degli elementi costitutivi essenziali idonei a rendere riconoscibile un atto qualificabile come notificazione" (Cass. civ., sez. III, ordinanza 8 settembre 2022, n. 326561). - nello stesso quadro ermeneutico si è espresso il giudice amministrativo, che ha stabilito che, "secondo condivisa giurisprudenza, recentemente ribadita da questo Consiglio (sez. IV, 10 luglio 2023 n. 6717), l'inesistenza della notificazione dell'atto introduttivo del giudizio o dell'atto di impugnazione è configurabile, in base ai principi di strumentalità delle forme degli atti processuali e del giusto processo, oltre che in caso di mancanza materiale dell'atto, nelle sole ipotesi in cui sia stata posta in essere un'attività priva degli elementi costitutivi essenziali idonei a rendere riconoscibile un atto come notificazione (per mancanza o dell'attività di trasmissione o dell'attività di

consegna), ricadendo ogni altra ipotesi di difformità dal modello legale nella categoria della nullità (cfr., ex plurimis, Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2024, n. 3802; sez. VII, 10 maggio 2022, n. 3654; sez. VI, 3 agosto 2020, n. 4899; id., 7 ottobre 2019, n. 6763; sez. III, 24 aprile 2018, n. 2462; Cass. civ., sez. un. 20 luglio 2016, n. 14916)” (Cons. Stato, sez. II, 4 marzo 2025, n. 1844; sez. VI, 24 febbraio 2025, n. 1528, sez. VII, 18 febbraio 2025, n. 1349, sez. II, 29 novembre 2024, n. 9581, sez. VII, 4 ottobre 2024, n. 8007, sez. VI, 9 luglio 2024, n. 6078 e n. 6127).

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

L'OPPOSIZIONE TARDIVA EX ART. 650 C.P.C.: RIFLESSI SUL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA E SOSPENSIONE EX ART. 337, COMMA 2, C.P.C.

Consiglio di Stato, sezione III, ordinanza 9 aprile 2025, n. 3017 – Pres. Greco, Est. Tulumello

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Sospensione facoltativa – Principio generale – Sussistenza – Diverse giurisdizioni – Applicabilità

L'art. 337, comma 2, c.p.c., è disposizione pacificamente applicabile anche al processo amministrativo, trattandosi di disposizione generale la cui ampiezza la rende sicuramente valida anche ai rapporti tra sentenze di diverse giurisdizioni. (1)

Giustizia amministrativa – Giudizio di ottemperanza – Decreto ingiuntivo del giudice ordinario – Opposizione tardiva – Esecuzione del giudicato – Esclusione

L'opposizione tardiva ex art. 650 c.p.c. al decreto ingiuntivo emesso dal giudice ordinario ne preclude l'ottemperanza. (2)

In motivazione, la sezione, ha evidenziato come l'opposizione tardiva a decreto ingiuntivo sia difficilmente classificabile nella dicotomia impugnazione ordinaria/straordinaria, perché sul decreto ingiuntivo non si forma il giudicato in senso tecnico, dovendosi, infatti, osservare che l'art. 112, comma 2, lett. c), c.p.a. prevede che “l'azione di ottemperanza può essere proposta per conseguire l'attuazione (...) delle sentenze passate in giudicato e degli altri provvedimenti ad esse equiparati del giudice ordinario”: il decreto ingiuntivo rientra evidentemente nella seconda delle indicate categorie. Sull'efficacia di giudicato del decreto ingiuntivo non opposto e munito di esecutorietà ex art. 647 che non viene meno di per sé a seguito dell'opposizione tardivamente proposta: cfr. Cass. civ., sez. II, ord., n. 8299 del 2021, sez. un., 17 novembre 1998, n. 11549.

Giustizia amministrativa – Giudizio di ottemperanza – Giudice ordinario – Decreto ingiuntivo – Opposizione tardiva – Sospensione facoltativa

Il giudizio di ottemperanza ex art. 112, comma 2, lett. c) c.p.a. è un processo “diverso” (e sotto tale profilo non è assimilabile al giudizio d'esecuzione civile) rispetto al prodromico e presupposto giudizio

svoltosi dinanzi al giudice ordinario con la conseguente applicabilità dell'art. 337, comma 2, c.p.c. nel caso in cui in avverso il decreto ingiuntivo divenuto e dichiarato definitivo – nei sensi e nei termini di cui agli artt. 641, 645 e 647 c.p.c. – sia stata proposta opposizione tardiva ex art. 650 c.p.c.. (3)

(1) Conformi: Conformi: Cass. civ., sez. un., 30 novembre 2021, n. 21348; Cons. Stato, sez. IV, 4 settembre 2018, n. 5185.

(2) Difformi: T.a.r. per la Puglia, Lecce, sez. III, 28 settembre 2021, n. 1400, T.a.r. per l'Umbria, sez. I, 15 settembre 2021, n. 657.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

In motivazione è stato precisato che tale rimedio è difficilmente classificabile nella dicotomia impugnazione ordinaria/straordinaria, perché sul decreto ingiuntivo non si forma il giudicato in senso tecnico.

ART. 105 C.P.A: ANNULLAMENTO CON RINVIO ED ERRONEITÀ DELLA DECLARATORIA DI INAMMISSIBILITÀ DEL RICORSO PER DIFETTO DI INTERESSE

Consiglio di Stato, sezione IV, 9 aprile 2025, n. 3009 – Pres. Lopilato, Est. Loria

Giustizia amministrativa – Appello – Annulamento con rinvio – Inammissibilità per carenza di interesse – Erroneità

Deve disporsi l'annullamento con rinvio ex art. 105 c.p.a. della sentenza del giudice di primo grado che abbia erroneamente dichiarato l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2025, n. 645; sez. III, del 7 febbraio 2025, n. 984; sez. VII, 25 febbraio 2025 n. 1611; Ad. plen., 16 del 2024 (oggetto della News UM n. 118 del 17 dicembre 2024).

OTTEMPERANZA E DECRETO DI LIQUIDAZIONE PER GRATUITO PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

T.a.r. per la Campania, sezione V, 7 aprile 2025, n. 2898 – Pres. Abbruzzese, Est. Di Vita

Giustizia amministrativa – Giudizio di ottemperanza – Patrocinio a spese dello Stato – Spese giudiziali – Ammissibilità – Presupposto – Definitività – Mancata opposizione

Il rimedio dell'ottemperanza è esperibile per l'esecuzione del decreto giudiziale di liquidazione del compenso del difensore in caso di ammissione al gratuito patrocinio a spese dello stato, a condizione che il decreto sia divenuto definitivo per mancata proposizione della opposizione prevista dall'art. 84 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. IX, 17 febbraio 2025, n. 1323; sez. VII, 20 settembre

2024, n. 5042; T.a.r. per l'Umbria, sez. I, 16 agosto 2017, n. 551; Cons. Stato, sez. IV, 8 marzo 2010, n. 1343.

In parte: sulla natura giurisdizionale del decreto di liquidazione dei compensi del difensore in caso di ammissione al gratuito patrocinio a spese dello stato: Corte cost., 24 aprile 2020, n. 80; 19 luglio 2019, n. 192; 6 marzo 2019, n. 35; 1° giugno 2016, n. 128; 19 novembre 2015, n. 237; Cass. civ., sez. un., 20 febbraio 2020, n. 4315; Cass. pen., sez. un., 14 luglio 2004, n. 36168. Si veda Corte cost., 24 aprile 2020, n. 80 (punto 2.2) secondo cui non ha natura giurisdizionale il provvedimento di ammissione al patrocinio a spese dello stato "in via anticipata e provvisoria" adottata in ambito civile dal consiglio dell'ordine degli avvocati ai sensi dell'art. 126 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002.

ART. 105 C.P.A: ADUNANZA PLENARIA N. 16/2024 E PROSPECTIVE OVERRULING

Consiglio di Stato, sezione III, 3 aprile 2025, n. 2846 – Pres. Franconiero, Est. Sabato

Giustizia amministrativa – Appello – Erronea declaratoria di irricevibilità del ricorso di primo grado – Annullamento con rinvio – Prospective overruling – Sussistenza

La pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 16 del 20 novembre 2024 (con la quale si è stabilito che "L'art. 105, comma 1, c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la legittimazione o l'interesse del ricorrente") non è suscettibile di applicazione alle sentenze di primo grado già emesse al momento del suo intervento. (1)

(1) Difformi: C.g.a., sez. giur., 17 marzo 2025, n. 178, Cons. Stato, sez. III, 21 marzo 2025, n. 2340; 5 febbraio 2025, n. 909.

SUL RIMBORSO DELLE SPESE LEGALI IN FAVORE DEI DIPENDENTI STATALI E SUL TERMINE DI DEPOSITO DELLE MEMORIE

Consiglio di Stato, sezione II, 28 marzo 2025, n. 2586 – Pres. Poli, Est. Frigida

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Termini processuali – Deposito memoria – Ore dodici – Ultimo giorno utile – Rilevanza – Superamento – Tardività

È tardiva, ai sensi degli artt. 73 c.p.a. e 4, comma 4, disp. att. c.p.a., la memoria di replica depositata oltre le ore 12 dell'ultimo giorno utile, anche nella vigenza del processo amministrativo telematico, poiché il deposito oltre le ore 12, pur essendo consentito, si considera effettuato il giorno successivo. (1)

Impiegato dello stato e pubblico in genere – Diritto al rimborso delle spese legali – Verifica presupposti – Sussiste

In relazione al diritto del dipendente statale al rimborso delle spese legali relative a giudizi per

responsabilità civile, penale e amministrativa, di cui all'art. 18 d.l. n. 67 del 25 marzo 1997, conv. in l. n. 135 del 23 maggio 1997, sussiste un peculiare potere valutativo dell'amministrazione con riferimento all'an ed al quantum, poiché essa deve verificare se sussistano in concreto i presupposti per disporre il rimborso delle spese di giudizio sostenute dal dipendente. (2)

Impiegato dello stato e pubblico in genere – Diritto al rimborso delle spese legali – Valutazione congruità spese – Parere – Avvocatura dello Stato – Obbligatorio – Vincolante

In relazione al diritto del dipendente statale al rimborso delle spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, di cui all'art. 18 d.l. n. 67 del 25 marzo 1997, conv. in l. n. 135 del 23 maggio 1997, l'amministrazione, valutata la sussistenza dei presupposti, verifica altresì se siano congrue le spese di cui sia chiesto il rimborso, con l'ausilio dell'Avvocatura dello Stato, il cui parere di congruità ha natura obbligatoria e vincolante. (3)

Impiegato dello stato e pubblico in genere – Diritto al rimborso delle spese legali – Condotta – Finalità istituzionale – Interesse dell'amministrazione – Nesso di strumentalità con i doveri d'ufficio – Necessità

Il diritto del dipendente statale al rimborso delle spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, di cui all'art. 18 d.l. n. 67 del 25 marzo 1997, conv. in l. n. 135 del 23 maggio 1997, sussiste soltanto laddove il dipendente statale sia stato coinvolto in un procedimento giudiziario per aver svolto il proprio lavoro nell'esclusivo interesse dell'amministrazione e per perseguire le sue finalità istituzionali e vi sia un nesso di strumentalità tra l'adempimento del dovere ed il compimento dell'atto o del comportamento. (4)

Impiegato dello stato e pubblico in genere – Diritto al rimborso delle spese legali – Condotta – Attività lavorativa – Mera occasionalità – Esclusione

Il diritto del dipendente statale al rimborso delle spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, di cui all'art. 18 d.l. n. 67 del 25 marzo 1997, conv. in l. n. 135 del 23 maggio 1997, non sussiste laddove la condotta oggetto della contestazione sia stata posta in essere meramente in occasione dell'attività lavorativa o effettuata al di fuori del servizio (nel caso di specie, la sezione ha escluso tale strumentalità in relazione alla contestazione di omessa tempestiva comunicazione ai superiori della futura e già preventivata assenza dal servizio del dipendente). (5)

Per completezza, si segnalano, nella materia in esame, le seguenti ulteriori recenti sentenze. Cons. Stato, sez. II, 28 marzo 2025, n. 2587, in causa inerente a richiesta di rimborso (negata nell'an) in relazione a procedimento penale conclusosi con sentenza di assoluzione per vicenda fattuale non connessa all'adempimento di obblighi istituzionali e legata al servizio soltanto da un nesso occasionalità, nonché non conforme a diligenza e determinante un conflitto d'interessi con l'amministrazione. Cons. Stato, sez. II, 24 marzo 2025, nn. 2387 e 2389, in cause inerenti a richiesta di rimborso (negata nell'an) in relazione a procedimenti

penali conclusisi con sentenze del giudice dell'udienza preliminare di non luogo a procedere per estinzione del reato per intervenuta prescrizione, in relazione ad operato degli interessati non conforme alle norme di diligenza e di buona amministrazione, non perseguente le finalità istituzionali e determinante un conflitto di interessi con l'ente di appartenenza. Cons. Stato, sez. II, 11 marzo 2025, n. 2028, in causa inerente a richiesta di rimborso (negata nell'*an*) in relazione a un procedimento penale conclusosi con decreto di archiviazione, con riferimento ad azione svolta con superficialità e disorganizzazione, in contrasto con i doveri d'ufficio e determinante un conflitto d'interesse con l'amministrazione. Cons. Stato, sez. II, 21 febbraio 2025, nn. 1480, 1481 e 1482, in cause inerenti al quantum del rimborso, liquidate dall'organo tecnico con pareri congruamente motivati, ritenuti immuni da violazioni di disposizioni legislative e regolamentari, scevri di travisamenti dei fatti, attraverso calcoli legittimamente forfettari e non voce per voce, siccome frutto di valutazioni globali.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2024, n. 9750; Cons. Stato, sez. VI, 19 novembre 2024, n. 9278; Cons. Stato, sez. IV, 7 febbraio 2023, n. 1322; 4 marzo 2021, n. 1841; 13 febbraio 2020, n. 1137.

Difformi: Cons. Stato, sez. IV, 2 luglio 2024, n. 5849; Cons. Stato, sez. IV, 1° giugno 2018 n. 3309.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. II, parere 31 maggio 2017, n. 1266; sez. IV, 8 luglio 2013, n. 3593.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 22 agosto 2023, n. 7917, sez. I, parere 5 dicembre 2023, n. 1507.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 5 aprile 2023, n. 3515; sez. VII, 10 febbraio 2022, n. 986; sez. IV, 4 gennaio 2022, n. 25; 28 novembre 2019, n. 8137.

(5) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, n. 6928/2020.

SULLA SORTE DEL GIUDIZIO D'IMPUGNAZIONE NEL CASO DI MANCATO DEPOSITO DELLA SENTENZA IMPUGNATA

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 27 marzo 2025, n. 5 – Pres. Maruotti, Est. Caringella

Giustizia amministrativa – Impugnazioni in genere – Mancato deposito della sentenza impugnata – Sorte del giudizio – Inammissibilità e improcedibilità – Esclusione

L'Adunanza plenaria formula il seguente principio di diritto: "L'art. 94, comma 1, del codice del processo amministrativo non dispone l'inammissibilità o l'improcedibilità dell'impugnazione, nel caso di mancato deposito della sentenza impugnata". (1)

Negli stessi termini si segnala la coeva Ad. plen. 27 marzo 2025, n. 4. Le pronunce sono state rese rispettivamente su ordinanze di rimessione del Cons. Stato, sez. II, 18 novembre 2024, n. 9225 (oggetto della News UM n. 114 del 10 dicembre 2024) e sez. V, 13 novembre 2024, n. 9116 (richiamata nella citata News UM n. 114/2024).

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

EQUA RIPARAZIONE DA "LEGGE PINTO": IL CONSIGLIO DI STATO CHIEDE CHIARIMENTI SULLA SOSPENSIONE DEI GIUDIZI DISPOSTA CON LA LEGGE FINANZIARIA 2025

Consiglio di Stato, sezione III, ordinanza 21 marzo 2025, n. 2369 – Pres. ed Est. Greco

Giustizia amministrativa – Giudizio di ottemperanza – Legge Pinto – Sospensione del giudizio – Blocco temporaneo delle azioni esecutive – Istruttoria

Considerato che il novellato articolo 5-sexies, comma 12-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89, come integrato dall'articolo 1, comma 817, lett. m) della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (legge finanziaria 2025) non chiarisce alcuni aspetti in merito alla non proponibilità di azioni esecutive e alla sospensione dei giudizi di ottemperanza in corso alla data di entrata in vigore della legge (1° gennaio 2025) in materia di equa riparazione per violazione del termine ragionevole di durata del processo, occorre chiedere chiarimenti al Ministero della giustizia sui seguenti punti: a) se l'adempimento pubblicitario di cui al secondo periodo del comma 12-bis dell'articolo 5-sexies sia stato effettuato, e con quali modalità; b) se, ai fini delle incombenze attuative della nuova disposizione, il Ministero abbia inteso fissare con l'avviso un termine entro cui i creditori dovranno decidere se avvalersi della facoltà di rinnovare la domanda ai sensi dei commi 3 e 3-bis del precitato articolo 5-sexies, ovvero si sia ritenuto che tale termine coincida con quello biennale di cui al terzo periodo del medesimo comma 12-bis; c) se, conseguentemente, l'amministrazione ritenga sospesi ex lege tutti i giudizi di esecuzione o di ottemperanza per i crediti da indennizzo per eccessiva durata del processo liquidati anteriormente al 31 dicembre 2021, ovvero solo quelli per i quali i creditori si siano avvalsi della facoltà di rinnovare la domanda di pagamento di cui al primo periodo del comma 12-bis. (1)

In motivazione, la sezione ha rilevato che: - l'art. 5-sexies, comma 12-bis, prevede che «Per ottenere più celermente il pagamento dei propri crediti, i creditori di somme liquidate a norma della presente legge, fino al 31 dicembre 2021, possono rinnovare la domanda di pagamento utilizzando le modalità disciplinate dai commi 3 e 3-bis. Il Ministero della giustizia dà notizia della facoltà di rinnovo della domanda mediante avviso pubblicato nel proprio sito internet istituzionale. Decorsi venti giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, per i successivi due anni i creditori di cui al comma 1 non possono iniziare azioni esecutive o giudizi di ottemperanza e le azioni esecutive e i giudizi di ottemperanza in corso sono sospesi»; - la disposizione non indica un termine entro cui i creditori possono avvalersi della facoltà di rinnovare la domanda di pagamento a norma dei commi 3 (tramite modulistica approvata con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della giustizia) e 3-bis (modalità di presentazione telematica); - la

norma non chiarisce se, ai sensi del secondo periodo del comma 12-bis («Il Ministero della giustizia dà notizia della facoltà di rinnovo della domanda mediante avviso pubblicato nel proprio sito internet istituzionale»), il Ministero debba pubblicare un avviso pubblico unico per tutti i crediti di cui al precedente primo periodo, ovvero un avviso per ciascuno di essi;

- la previsione lascia nell'incertezza se la sospensione ex lege disposta al terzo periodo («Decorsi venti giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, per i successivi due anni i creditori di cui al comma 1 non possono iniziare azioni esecutive o giudizi di ottemperanza e le azioni esecutive e i giudizi di ottemperanza in corso sono sospesi») si estenda a tutti i giudizi di ottemperanza o di esecuzione pendenti alla data di entrata in vigore della disposizione ovvero sia riferibile solo a quelli nei quali il creditore si sia avvalso della facoltà di cui al primo periodo («Per ottenere più celermente il pagamento dei propri crediti, i creditori di somme liquidate a norma della presente legge, fino al 31 dicembre 2021, possono rinnovare la domanda di pagamento utilizzando le modalità disciplinate dai commi 3 e 3-bis»). Per ulteriori approfondimenti, in ordine alla legittimità costituzionale di disposizioni legislative recanti divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti di amministrazioni pubbliche, si vedano: - Corte cost., ordinanza 20 aprile 2023, n. 78 (oggetto di News UM n. 83 del 15 giugno 2023) che ha dichiarato inammissibile la q.l.c. della previsione ex art. 16-septies, comma 2, lett. g) del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla legge di conversione 17 dicembre 2021, n. 215 che poneva il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Calabria fino al 31 dicembre 2025, attesa la declaratoria di illegittimità costituzionale della stessa disposizione censurata per effetto della sentenza della Corte costituzionale 11 novembre 2022, n. 228; - Corte costituzionale n. 228 del 2022 (in Foro it., 2023, I, 1387; oggetto della News UM n. 73 del 31 maggio 2023) di cui sopra; - Corte costituzionale, 7 dicembre 2021, n. 236 (oggetto della News UM n. 9 del 17 gennaio 2022) che ha dichiarato incostituzionale la disciplina sul blocco delle azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale previsto dall'art. 117, comma 4, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 177 del 2020, come misura per fronteggiare la crisi sanitaria da Covid-19, limitatamente alla proroga che ne è stata disposta fino a tutto il 2021 dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge n. 183 del 2020, convertito in legge n. 21 del 2021. La Corte costituzionale ha chiarito che la garanzia della tutela giurisdizionale assicurata dall'art. 24 Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale e ha precisato che misura legislativa che incida sull'efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale è legittima soltanto se limitata ad un ristretto periodo temporale e compensata da disposizioni sostanziali che prospettino un soddisfacimento alternativo dei diritti portati dai titoli, giacché altrimenti la misura stessa vulnera l'effettività della tutela garantita dall'art. 24 Cost., determinando inoltre uno sbilanciamento tra l'esecutante privato e l'esecutato pubblico, in violazione del principio di parità delle parti di cui all'art. 111 Cost.. Sulle prime applicazioni del nuovo art. 5-sexies, comma 12-bis, della legge n. 89 del 2001, si vedano le seguenti ordinanze di sospensione dei giudizi di ottemperanza in corso azionati da creditori di somme liquidate a norma della legge n. 89 del 2001: T.a.r. per la Campania, sez. VI, ordinanza 25 marzo 2025, n. 2519; sez. V, ordinanza 20 marzo 2025, n. 2364; T.a.r. per la

Basilicata, ordinanza 20 marzo 2025, n. 188; T.a.r. per la Puglia, Lecce, ordinanza 20 marzo 2025, n. 446. Sulla possibilità di estendere la sospensione dei giudizi di ottemperanza in materia di "legge Pinto", ai sensi dell'art. 5-sexies, comma 12-bis, della legge n. 89 del 2001, anche a quelli proposti dai procuratori antistatari aventi ad oggetto il pagamento delle spese processuali, si veda: T.a.r. per la Campania, sez. VII, 20 marzo 2025, n. 2360; sez. VI, ordinanza 26 febbraio 2025, n. 1586; sez. V, ordinanza 26 febbraio 2025, n. 1563.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, ordinanza 21 marzo 2025, n. 2366.

ART. 105 C.P.A.: REVOCAZIONE DELLA SENTENZA DELL'APPELLO E REGRESSIONE DEL GIUDIZIO AL PRIMO GRADO

Consiglio di Stato, sezione VI, 21 marzo 2025, n. 2364 – Pres. De Felice, Est. Gallone

Giustizia amministrativa Revocazione – Effetto rescindente e rescissorio – Declaratoria inammissibilità ricorso – Erroneità – Scrutinio di merito – Annullamento con rinvio – Sussistenza

In applicazione dei principi stabiliti dalla sentenza dell'Adunanza plenaria, 20 novembre 2024, n. 16, nell'ipotesi in cui il Consiglio di Stato accolga il ricorso in sede revocazione ex art. 106 c.p.a. nella sua parte rescindente – per avere il giudice di appello erroneamente ritenuto non oggetto di gravame il capo autonomo e autosufficiente della sentenza di primo grado, fondato sul difetto di legittimazione attiva del ricorrente – si impone, con riferimento all'effetto rescissorio, il rinvio al primo giudice ex art. 105 c.p.a. per avere dichiarato l'erronea inammissibilità del ricorso di primo grado. (1)

(1) Conformi: quanto alla seconda parte della massima, Cons. Stato, Ad. plen., 20 novembre 2024, n. 16 (oggetto della News UM n. 118 del 17 dicembre 2024).

ART. 105 C.P.A.: ERRONEA DECLARATORIA DI IRRICEVIBILITÀ DEL RICORSO E RIMESIONE DELLA CAUSA AL PRIMO GIUDICE

Consiglio di Stato, sezione III, 21 marzo 2025, n. 2340 – Pres. Franconiero, Est. Tulumello

Giustizia amministrativa – Appello – Erronea declaratoria di irricevibilità del ricorso di primo grado – Annullamento con rinvio – Sussistenza

In applicazione delle argomentazioni della sentenza dell'Adunanza plenaria n. 16 del 2024, nel caso in cui il giudice di primo grado abbia erroneamente dichiarato irricevibile il ricorso di primo grado, sulla base di un'inesatta percezione e qualificazione della posizione soggettiva azionata deve disporsi l'annullamento con rinvio primo giudice, ai sensi dell'art. 105, comma 2, c.p.a.. (1)

Giustizia amministrativa – Appello – Annullamento con rinvio – Avviso alle parti – Esclusione

L'annullamento con rinvio al giudice di primo grado, ai sensi dell'art. 105, comma 2, c.p.a. può essere disposto dal Consiglio di Stato anche senza la necessità di previa segnalazione di tale possibile esito

alle parti ex art. 73, comma 3, c.p.a. anche laddove l'appellante abbia articolato un ulteriore motivo relativo al merito della pretesa, chiedendo di accertarne la fondatezza nel solo grado di appello. Da un lato, infatti, il giudice che accolga il motivo di gravame condizionante il regime dell'azione non è vincolato al petitum della parte in relazione alle conseguenze processuali di tale accoglimento (ove esso differisca dalla soluzione indicata dalla norma processuale interpretata alla stregua del diritto vivente); dall'altro, un simile esito non consegue ad una "questione rilevata d'ufficio", ma all'accoglimento della questione dedotta dalla parte appellante, cui si ritenga di applicare la conseguente disciplina processuale. (2)

(1) Conformi: successivamente a Cons. Stato, Ad. plen., 16 del 2024 (oggetto della News UM n. 118 del 17 dicembre 2024): C.g.a., 17 marzo 2025, n. 178; Cons. Stato, sez. III, 5 febbraio 2025, n. 909. Difformi: Successivamente a Cons. Stato, Ad. plen., 16 del 2024 (oggetto della News UM n.118 del 17 dicembre 2024): Cons. Stato, sez. VI, sentenza non definitiva, 21 febbraio 2025, n. 1483 (oggetto della News n. 19 del 5 marzo 2025) che ha rimesso la questione alla Plenaria.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUL RISARCIMENTO DEL DANNO NON PATRIMONIALE IMPUTABILE AL DATORE DI LAVORO E SU ALCUNI PRINCIPI DI DIRITTO PROCESSUALE AMMINISTRATIVO

Consiglio di Stato, sezione II, 17 marzo 2025, n. 2159 – Pres. Poli, Est. Basilico

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Memoria di replica – Presupposti – Carenza – Inammissibilità

È inammissibile, per difetto del relativo presupposto, la memoria di replica qualora manchi la memoria conclusionale della controparte alla quale replicare, ovvero questa non contenga effettive controdeduzioni. (1)

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Appello – Appello incidentale e appello incidentale tardivo – Distinzione

Nel giudizio amministrativo di appello può essere proposta sia l'impugnazione incidentale ordinaria sia quella tardiva che si distinguono perché, nel primo caso, per la parte interessata il termine per proporre gravame - quello di sessanta giorni dalla notificazione della decisione, di cui all'art. 92, comma 1, c.p.a., ovvero, in mancanza, quello residuale di sei mesi dalla sua pubblicazione di cui al successivo comma 3 – non è ancora decorso, mentre è spirato nel secondo caso, in cui tuttavia viene consentita la presentazione di un gravame – appunto "tardivo" – a fronte della proposizione dell'impugnazione principale nei suoi confronti. (2)

In motivazione è stato precisato che in base all'art. 96 c.p.a., l'impugnazione incidentale ordinaria deve essere proposta «entro sessanta giorni dalla notificazione della sentenza o, se anteriore, entro sessanta giorni dalla prima notificazione nei suoi confronti di altra

impugnazione» (comma 3); viceversa, l'impugnazione incidentale tardiva deve essere presentata dalla parte «entro sessanta giorni dalla data in cui si è perfezionata nei suoi confronti la notificazione dell'impugnazione principale e depositata, unitamente alla prova dell'avvenuta notificazione nel termine di cui all'articolo 45» di trenta giorni (comma 5).

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Principio di non contestazione – Ambito di applicazione – Valutazioni – Esclusione

Il principio di non contestazione di cui all'articolo 64, comma 2, c.p.a. riguarda i fatti nella loro esistenza e non può essere utilizzato per le valutazioni. (3)

Fattispecie relativa alla prova della entità del pregiudizio patito in sede di controversia risarcitoria. In motivazione si è precisato che non è sostenibile che la mancata contestazione della quantificazione degli importi richiesti dalla parte a titolo di danno (sia esso patrimoniale ovvero non patrimoniale) comporti di per sé solo che il giudice sia tenuto a condannare al pagamento di quelle somme, rimanendo libero di valutare l'entità del danno e restando la parte onerata della prova degli elementi che lo costituiscono.

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Consulenza tecnica disposta in altro giudizio – Vizi – Assenza – Nuovo accertamento – Esclusione

Qualora la consulenza tecnica d'ufficio (nella specie relativa alle condizioni di salute psico-fisiche e al calcolo del danno biologico e morale), disposta in altro giudizio sulla persona del medesimo danneggiato, risulti attendibile ed immune da vizi sul piano procedurale e su quello logico, non vi è ragione di disporre una nuova verifica o consulenza tecnica poiché tale scelta si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevole durata del processo. (4)

Responsabilità civile – Mobbing – Elementi costitutivi – Comportamenti a carattere persecutorio – Lesione della salute psicofisica – Nesso eziologico – Elemento soggettivo – Necessità

Per configurare il danno da mobbing occorre accertare la presenza di una pluralità di elementi costitutivi che devono essere provati dalla parte ricorrente, quali: i) la molteplicità e globalità di comportamenti a carattere persecutorio, illeciti o anche di per sé leciti, posti in essere in modo miratamente sistematico e prolungato contro il dipendente secondo un disegno vessatorio; ii) l'evento lesivo della salute psicofisica del dipendente; iii) il nesso eziologico tra la condotta del datore di lavoro o del superiore gerarchico e la lesione dell'integrità psicofisica del lavoratore; iv) la prova dell'elemento soggettivo, cioè dell'intento persecutorio. (5)

Responsabilità civile – Danno alla salute – Danno non patrimoniale – Danno biologico – Danno morale – Danno esistenziale – Duplicazioni risarcitorie – Esclusione

In caso di pregiudizi conseguenti alla lesione alla salute, ancorché il danno non patrimoniale vada risarcito integralmente, ciò non deve dar luogo a duplicazioni risarcitorie, costituendo le varie voci di danno (biologico, morale, esistenziale) soltanto aspetti “descrittivi” dell’unica voce di danno costituita dal danno non patrimoniale. (6)

Responsabilità civile – Danno alla salute – Danno non patrimoniale – Liquidazione – Tabelle milanesi – Indennizzo per vittime del terrorismo – Inapplicabilità

Ai fini della liquidazione del risarcimento del danno non patrimoniale subito in ambito lavorativo a causa e per colpa dell’amministrazione datrice di lavoro, non è possibile utilizzare il decreto del Presidente della Repubblica 30 ottobre 2009, n. 181 (criteri medico-legali per l’accertamento e la determinazione dell’invalidità e del danno biologico e morale a carico delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice) che riguarda la diversa quantificazione dell’indennizzo per le vittime del terrorismo e soggetti equiparati, ma occorre fare ricorso alle tabelle milanesi. (7)

Responsabilità civile – Danno alla salute – Danno biologico – Tabelle milanesi – Danno esistenziale – Liquidazione specifica – Esclusione

In caso di riconoscimento del risarcimento del danno biologico liquidato con applicazione delle “tabelle di Milano” e tenendo conto della percentuale di invalidità stimata dal consulente tecnico d’ufficio, non può essere accordata una somma specifica per il danno esistenziale perché le conseguenze sulle attività non remunerative dell’individuo che discendono dalla lesione del diritto alla salute e all’integrità fisica sono già incluse nell’ambito del danno biologico, da intendersi come danno dinamico – relazionale che ricomprende sia i risvolti anatomico-funzionali, sia quelli relazionali, del danno alla persona. (8)

Responsabilità civile – Danno alla salute – Danno biologico – Tabelle milanesi – Danno morale – Liquidazione specifica – Esclusione

In caso di riconoscimento del risarcimento del danno biologico liquidato con applicazione delle “tabelle di Milano” e tenendo conto della percentuale di invalidità stimata dal consulente tecnico d’ufficio, non può essere accordata una somma specifica per il danno morale (inteso come danno da sofferenza soggettiva interiore) perché le conseguenze di tale lesione in termini di dolore e sofferenza soggettiva sono già contemplati dalle “tabelle di Milano” nell’ambito di un punto che esprime il complessivo pregiudizio non patrimoniale risarcibile. (9)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2020, n. 4759; 4 dicembre 2017, n. 5676; sez. V, 11 dicembre 2015, n. 5656.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 19 dicembre 2022, n. 11050; 17 giugno 2022, n. 4982; 8 giugno 2022, n. 4671; 28 gennaio 2021, n. 862.

(6) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2022, n. 5413; Cass. civ., sez. III, 27 marzo 2018, n. 7513.

(7) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(8) Conformi: Cass. civ., sez. III, ordinanza 12 settembre 2022, n. 26805.

(9) Conformi: Cass. civ., sez. III, 27 luglio 2024, n. 21062; 10 novembre 2020 n. 25164.

SUL PERIMETRO APPLICATIVO DEL NOVELLATO ART. 13-TER, COMMA 5, DISP. ATT. C.P.A.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 13 marzo 2025, n. 3 – Pres. Maruotti, Est. Maggio

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Dovere di sinteticità – Limiti dimensionali – Nuova disciplina – Applicazione

L'Adunanza plenaria enuncia il seguente principio di diritto: l'art. 13-ter, comma 5, dell'allegato II al c.p.a., nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 813, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, trova applicazione anche in relazione ai ricorsi depositati antecedentemente al 1° gennaio 2025. (1)

La questione era stata deferita all'Adunanza plenaria con ordinanza Cons. Stato, sez. III, 17 gennaio 2025, n. 352 (oggetto della News UM n. 7 del 30 gennaio 2025).

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

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ART. 105 C.P.A.: SOLO LA PALESE ERRONEITÀ DELLA SENTENZA CHE HA DICHIARATO L'IRRICEVIBILITÀ DEL RICORSO CONSENTE L'ANNULLAMENTO CON RINVIO AL PRIMO GIUDICE
Consiglio di Stato, sezione V, 12 marzo 2025, n. 2038 – Pres. Lotti, Est. Urso

Giustizia amministrativa – Appello – Erronea declaratoria di irricevibilità del ricorso di primo grado – Annullamento con rinvio – Errore palese – Condizioni

Non ricorre un'ipotesi di rimessione della causa al primo giudice, ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a., nella lettura datane da ultimo dall'Adunanza plenaria con la sentenza 20 novembre 2024, n. 16, qualora non si sia in presenza di un "palese errore" o di una "motivazione tautologica" della

sentenza sul profilo dell'irricevibilità del ricorso, tale da determinare la nullità della sentenza, bensì di un'ordinaria erronea valutazione sul punto; allo stesso modo, quando le stesse questioni correlate alla ricevibilità del ricorso involgano profili di merito, rispetto ai quali non si versa, dunque, su un piano esclusivamente preliminare alla decisione, bensì compenetrato con i profili sostanziali inerenti al merito delle censure. (1)

(1) Difformi: parzialmente difforme: Cons. Stato, sez. VI, sentenza non definitiva, 21 febbraio 2025, n. 1483 (oggetto della News UM n. 19 del 5 marzo 2025) che ha rimesso la questione alla Plenaria.

SUL NON LUOGO A PROVVEDERE IN FASE MONOCRATICA ALL'AUTORIZZAZIONE EX POST AL SUPERAMENTO DEI LIMITI DIMENSIONALI

T.a.r. per la Sicilia, sezione I, decreto 11 marzo 2025, n. 90 – Pres. Est. Veneziano

Giustizia amministrativa – Dovere di sinteticità – Autorizzazione superamento limiti – Fase monocratica – Richiesta successiva – Non luogo a provvedere – Sanzione economica – Decisione collegiale

Non si può provvedere con decreto monocratico sull'istanza di autorizzazione al superamento dei limiti dimensionali del ricorso - da intendersi proposta, ai sensi dell'art. 7 del d.P.C.S.22 dicembre 2016, n. 167 - successivamente all'avvenuta notifica dello stesso e al suo deposito in giudizio. In tale ipotesi ogni valutazione - riferibile alla sanzione economica applicabile, a seguito della novella legislativa introdotta all'art. 13-ter dell'allegato II al c.p.a. dall'art. 1, comma 813, l. 30 dicembre 2024, n. 207, applicabile ratione temporis - è riservata alla decisione collegiale che definisce il giudizio. (1)

Si segnala che il Consiglio di Stato, con ord. sez. III, 17 gennaio 2025, n. 352 (oggetto della News UM n. 7 del 30 gennaio 2025), ha rimesso all'Adunanza plenaria le seguenti questioni: i) se la previsione di cui all'art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a. vada intesa nel senso di stabilire un vero e proprio dovere del giudice di non esaminare le parti degli atti processuali eccedenti i limiti dimensionali, senza alcun margine di discrezionalità; ii) in caso di risposta negativa al precedente quesito, quali siano le conseguenze che il giudice deve o può ricavare dalla violazione dei suddetti limiti dimensionali; iii) se le modifiche introdotte al citato art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a. dalla legge 30 dicembre 2024, n. 205, si applichino anche ai giudizi in corso alla data della loro entrata in vigore ovvero soltanto ai ricorsi proposti dopo tale data.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

VICINITAS COMMERCIALE, LEGITTIMAZIONE AL RICORSO ED INTERESSE AD AGIRE

Consiglio di Stato, sezione IV, 10 marzo 2025, n. 1946 – Pres. Lopilato, Est. Marotta

Giustizia amministrativa – Legittimazione al ricorso – Interesse ad agire – Azione di annullamento – Vicinitas – Pregiudizio

Nei casi di impugnazione di un titolo autorizzatorio edilizio, riaffermata la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, è necessario che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi e non può affermarsi che il criterio della vicinitas, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato. (1)

Giustizia amministrativa – Legittimazione al ricorso – Interesse ad agire – Azione di annullamento – Vicinitas commerciale – Nozione

Il concetto di vicinitas commerciale è definito, in generale, come la posizione dei soggetti i quali agendo come imprenditori nel medesimo settore, attingono al medesimo bacino di utenza e risentono, pertanto, di un effettivo danno al loro volume d'affari, in caso di apertura di una nuova impresa commerciale illegittimamente autorizzata. (2)

Concorrenza – Libertà di stabilimento – Libera prestazione di servizi – Libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali – Commercio – Limitazioni – Tutela della salute – Tutela dei lavoratori – Tutela dell'ambiente – Tutela dei beni culturali

L'amministrazione pubblica può limitare o escludere l'insediamento di nuovi esercizi commerciali solo in relazione alla necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali come previsto dall'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Infatti, ammettere il ricorso alla tutela giurisdizionale per interessi di tipo diverso comporterebbe una limitazione della libera concorrenza, a salvaguardia di posizioni commerciali già acquisite e in contrasto con il principio eurounitario di libera concorrenza cui debbono ispirarsi le attività commerciali. (3)

Giustizia amministrativa – Legittimazione al ricorso – Interesse ad agire – Azione di annullamento – Vicinitas commerciale – Pregiudizio – Prova

In caso di impugnazione degli atti relativi all'apertura di una nuova attività commerciale, occorre dimostrare il pregiudizio derivante dalla realizzazione dell'intervento assentito che deve essere significativo e provato in modo rigoroso, senza che esso si possa presumere dalla mera vicinitas commerciale, dato il rilievo attribuito dall'Unione europea e dal legislatore nazionale alla libertà di concorrenza. (4)

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. VIII, 13 settembre 2024, n. 4964; T.a.r. per la Puglia, sez. III, 9 settembre 2024, n. 971; T.a.r. per l'Umbria, sez. I, 6 agosto 2024, n. 589; T.a.r. per il

Lazio, sez. II, 10 giugno 2024, n. 11709; T.a.r. per la Liguria, sez. II, 21 giugno 2024, n. 451; Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22 (Foro it., 2022, II, 57).

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 22 aprile 2024, n. 3619; 29 dicembre 2023, n. 11367; 28 giugno 2022, n. 5353.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 22 aprile 2024, n. 3619; 29 dicembre 2023, n. 11367.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 22 aprile 2024, n. 3619; 29 dicembre 2023, n. 11367; 5 settembre 2022 n. 7704; 28 giugno 2022, n. 5353.

DOMANDA DI ACCESSO INCIDENTALE E RITO APPLICABILE

T.a.r. per il Lazio, sezione II-bis, 10 marzo 2025, n. 5000 – Pres. Morabito, Est. Corbi

Giustizia amministrativa – Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Domanda di accesso incidentale – Rito applicabile

L'istanza di accesso agli atti, ex art. 116, comma 2, c.p.a. fonda una vera e propria domanda autonoma, la cui peculiarità esclude, nonostante la connessione con il ricorso introduttivo del giudizio, l'applicazione dell'art. 32 c.p.a. Pertanto, essa deve essere soggetta al rito camerale dell'accesso, con conseguente dimidiazione dei termini per la costituzione in giudizio. L'autonomia della domanda di accesso in esame, benché spiegata in via incidentale, impone infatti che essa dia luogo ad un autonomo rapporto processuale funzionale e servente il ricorso introduttivo del giudizio principale (quest'ultimo da assoggettarsi ai termini propri del rito che lo riguarda), cosicché i termini dimidiati di cui all'art. 87, comma 2, lett. c), rilevano anche al fine di consentire al ricorrente di acquisire nuovi documenti su cui fondare, nell'ambito del medesimo giudizio, motivi aggiunti propri. (Nella fattispecie in esame, la sezione ha dichiarato irricevibile l'istanza di accesso depositata oltre il termine di 15 giorni dalla notificazione del ricorso introduttivo del giudizio). (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., n. 4 del 2023 (oggetto della News UM n. 4 del 30 gennaio 2023).

RICORSO COLLETTIVO E CONDIZIONI DI AMMISSIBILITÀ

T.a.r. per il Lazio, sezione II-bis, 10 marzo 2025, n. 4990 – Pres. Morabito, Est. Corbi

Giustizia amministrativa – Ricorso primo grado – Ricorso collettivo – Condizioni di ammissibilità

Il ricorso collettivo è lo strumento processuale predisposto a difesa e nell'interesse di più ricorrenti avverso il medesimo atto. La sua proposizione rappresenta una deroga al principio generale secondo il quale ogni domanda, fondata su un interesse meritevole di tutela, deve essere proposta dal singolo titolare con separata azione. Ai fini della sua ammissibilità, questa tipologia di ricorso deve necessariamente presentare due requisiti: i) l'identità delle posizioni sostanziali e processuali

coinvolte (requisito positivo); ii) l'assenza di conflitto di interessi, anche solo potenziale, tra i ricorrenti (requisito negativo). (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, n. 1775 del 2023, T.a.r. per il Lazio, 7632 del 2021; Cons. Stato, n. 4363 del 2019, n. 576 del 2019, n. 363 del 2015.

LA NATURA E CONSEGUENZE DEL C.D. "REMAND" IN SEDE CAUTELARE

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, 5 marzo 2025, n. 818 – Pres. Lento, Est. Profili

Giustizia amministrativa – Tutela cautelare – Ordinanza cautelare propulsiva – Remand – Provvedimento sostitutivo – Cessazione della materia del contendere – Sopravvenuto difetto di interesse

Qualora l'amministrazione, nell'adozione di un nuovo provvedimento a seguito di ordinanza cautelare propulsiva (c.d. remand), manifesti in maniera espressa e inequivoca che tale determinazione sia il frutto di una nuova e autonoma volontà di provvedere sulla vicenda sub iudice (e non mera esecuzione a quanto statuito nell'ordinanza cautelare) sarà possibile qualificare quest'ultima a guisa di nuovo provvedimento amministrativo, sostitutivo del precedente, con conseguente cessazione della materia del contendere ovvero improcedibilità del ricorso originario per sopravvenuto difetto di interesse, a seconda se il nuovo atto abbia contenuto soddisfacente, o meno, della pretesa dedotta in giudizio dal ricorrente. (1)

In motivazione la sezione ha rilevato che il diverso orientamento descritto in nota avrebbe l'effetto di attribuire alla parte ricorrente, per il solo fatto di avere adottato un'ordinanza propulsiva, un vantaggio addirittura maggiore di quello che deriverebbe dall'accoglimento della domanda di annullamento nella sede di merito, con evidente snaturamento delle caratteristiche e della finalità delle misure cautelari. È stato poi riportato l'orientamento di cui al C.g.a., sez. giur., decreto 27 gennaio 2024, n. 38 secondo cui la tecnica del "remand" all'amministrazione affinché sia costretta a rinnovare la valutazione della vicenda ancor prima che su di essa si decida con sentenza, non può considerarsi processualmente in toto compatibile né con lo strumento decretale, né, più in generale, con la stessa sede cautelare che, per sua natura, non dovrebbe poter definire il giudizio sull'atto impugnato né, dunque, potrebbe ordinare di confezionarne uno nuovo, impugnabile con motivi aggiunti. Si veda sul tema Corte cost. 21 dicembre 2021, n. 248 oggetto della News US n. 8 del 17 gennaio 2022.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2023, n. 5662; sez. V, 14 giugno 2022, n. 4820. Difformi: T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, 10 febbraio 2025, n. 518; T.a.r. per la Sicilia, sez. V, 4 novembre 2024, n. 3016; T.a.r. per l'Emilia Romagna, sez. I, 18 luglio 2024, n. 532; T.a.r. per il Lazio, sez. IV, 18 gennaio 2024, n.888 (secondo cui il nuovo provvedimento, anche se indotto da un'ordinanza cautelare, costituisce espressione di una funzione amministrativa e non di mera attività esecutiva della pronuncia giurisdizionale, implicando il definitivo superamento delle valutazioni poste alla base del provvedimento confermato, sicché la

parte ricorrente non conserva più interesse alla coltivazione dell'impugnativa proposta avverso l'originario provvedimento che, pertanto, è destinata ad essere dichiarata improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse concentrandosi l'interesse all'azione avverso il nuovo provvedimento adottato dall'amministrazione a seguito della rinnovata istruttoria e motivazione).

ESTROMISSIONE PROCESSUALE E LEGITTIMAZIONE AD AGIRE

T.a.r. per il Lazio, sezione II-bis, 3 marzo 2025, n. 4522 – Pres. Morabito, Est. Corbi

Giustizia amministrativa – Legittimazione al ricorso – Difetto di titolarità – Estromissione – Differenze

L'estromissione, consistente nella riduzione del numero delle parti del processo, a seguito dell'ordinanza giudiziale di riscontro del verificarsi di sopravvenienze di carattere sostanziale, trova applicazione nelle sole ipotesi legalmente contemplate. Va tenuta distinta dalla diversa istanza con cui la parte intimata eccepisce, in capo a sé, il difetto della titolarità della situazione giuridica soggettiva (definito come "difetto di legittimazione passiva") e chiede l'adozione di una sentenza parziale non definitiva e di merito, di accertamento del difetto di rispondenza tra la domanda proposta dal ricorrente nei suoi confronti e la sussistenza di una situazione giuridica soggettiva passiva in capo al resistente. (1)

Giustizia amministrativa – Legittimazione al ricorso – Difetto di titolarità – Estromissione – Processo civile – Differenze

Nel processo civile, la nozione della titolarità della situazione giuridica soggettiva e del difetto di legittimazione passiva sono nettamente distinte, appartenendo la prima al merito e la seconda al rito. Nel processo amministrativo, invece, le due nozioni finiscono per sovrapporsi; per cui non è sufficiente che il ricorrente si limiti ad allegare la sussistenza della legittimazione attiva/passiva, ma è necessaria la dimostrazione della effettiva titolarità di una situazione giuridica di interesse legittimo pretensivo/oppositivo. A differenza di quanto accade nel processo civile, nel processo amministrativo il riconoscimento della titolarità dell'interesse legittimo non definisce ancora il giudizio, occorrendo che nella fase di merito si confronti l'interesse legittimo del privato con l'interesse pubblico che l'amministrazione è chiamata a perseguire, al fine di stabilire se il primo debba prevalere sul secondo. In questa prospettiva, la legittimazione ad agire assume una connotazione sostanziale, in quanto costituisce la proiezione nel processo dell'interesse legittimo. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cons. Stato, n. 8232 del 2021.

LA RIQUALIFICAZIONE DELLA VICENDA DA PARTE DEL GIUDICE DI PRIMO GRADO RICHIEDE IL PREVIO AVVISO ALLE PARTI AI SENSI DELL'ART. 73, COMMA 3, C.P.A.

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, 3 marzo 2025, n. 154 – Pres. de Francisco, Est. Bottiglieri

Giustizia amministrativa – Appello – Annullamento con rinvio – Mancato avviso alle parti – Violazione del contraddittorio

Va annullata con rimessione della causa al primo giudice ai sensi dell'articolo 105, comma 1, c.p.a., la sentenza pronunciata in base alla riqualificazione della vicenda controversa come enucleata dagli atti processuali, da cui sono state tratte ricadute di diritto decisive per la sorte del giudizio, senza la previa prospettazione alle parti ai sensi dell'articolo 73, comma 3, del codice del processo amministrativo. (1)

In motivazione la sezione ha evidenziato che la sentenza appellata aveva rigettato il ricorso in base ad una motivazione (mancata dimostrazione circa la ricomprensione dell'area prescelta tra quelle idonee previste dal piano comunale di ristrutturazione e razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti) alla quale l'amministrazione non aveva fatto alcun riferimento negli atti impugnati e ha evidenziato che, in tal modo, l'iter argomentativo della pronuncia appellata si è tradotto in un inammissibile rafforzamento delle motivazioni del diniego.

(1) Conformi: in parte: C.g.a., 19 marzo 2021, n. 215 secondo cui sussiste l'onere di dare avviso alle parti ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a. laddove il giudice proceda ad una riqualificazione in senso ampliativo di una eccezione di parte limitata ad un segmento della causa ed in virtù di ciò dichiarare inammissibile il ricorso di primo grado. Difformi: in parte: Cons. Stato, sez. III, 15 gennaio 2018, n. 165 secondo cui la riqualificazione d'ufficio del provvedimento gravato non può essere considerata una questione rilevata d'ufficio che richiede avviso alle parti ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., ma costituisce una legittima deduzione del giudice avvenuta sulla base della interpretazione testuale del provvedimento impugnato, alla luce delle argomentazioni delle parti. Il dovere del giudice amministrativo, di cui all'art. 73 comma 3, c.p.a., non tutela un inesistente diritto delle parti di essere previamente informate su come egli valuterà, in termini di qualificazione giuridica, i fatti portati alla sua attenzione, ma costituisce un meccanismo di garanzia del contraddittorio diretto ad evitare pronunce su profili che esplicano una influenza decisiva sul giudizio; in ogni caso tale dovere non può essere invocato per ogni e qualsiasi valutazione che il giudice compia sugli atti e scritti di causa posti in essere nell'esercizio del suo potere di valutazione della causa.

PRIMA APPLICAZIONE DEL RINVIO PREGIUDIZIALE EX ART. 363-BIS C.P.C. DA PARTE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

T.a.r. per la Liguria, ordinanza 28 febbraio 2025, n. 230 – Pres. ed Est. Morbelli

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Rinvio pregiudiziale alla corte di cassazione – Compatibilità – Conferimento di incarico di direzione di struttura sanitaria complessa

L'istituto del rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione per la risoluzione di una questione di diritto, previsto dall'articolo 363-bis del codice di procedura civile, è applicabile anche al processo amministrativo qualora la questione interpretativa (nella specie, attinente alla spettanza della giurisdizione sulle procedure di conferimento di incarichi direttivi di struttura sanitaria complessa ai sensi dell'articolo 15, comma 7-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come modificato dall'art. 20 della legge 5 agosto 2022, n. 118) risulti necessaria per la definizione del giudizio e sussistano difficoltà interpretative confermate da posizioni contrastanti espresse dal Consiglio di Stato. (1)

In motivazione, la sezione ha richiamato, tra l'altro, i seguenti argomenti: i) il quesito riguarda una questione sulla giurisdizione che è devoluta alla Corte di cassazione ai sensi dell'art. 111 della Costituzione e dell'art. 110 c.p.a.; ii) l'art. 39, comma 1, del c.p.a. prevede che, per quanto non disciplinato, si applicano le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili o espressione di principi generali; iii) al giudizio sulla impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato si applicano le norme sul giudizio di cassazione, tra le quali figura anche l'articolo 363-bis c.p.c.; iv) la Corte di cassazione rappresenta l'organo di vertice dell'ordinamento processuale, cui è attribuita la funzione di giudice di legittimità, con il compito di assicurare l'esatta osservanza, l'uniforme interpretazione della legge e l'unità del diritto oggettivo. Mentre la legittimazione del giudice tributario a disporre il rinvio è stata riconosciuta dalla Cassazione (Cass. civ., sez. un., 13 dicembre 2023, n. 34851) la dottrina nega che i giudici amministrativo e contabile possano ricorrere all'art. 363-bis c.p.c. (in tal senso F. AULETTA, Il ricorso in cassazione per i soli motivi inerenti alla giurisdizione, - (Significato e valore attuali dell'art. 111, comma 8, Cost.), in Dir. proc. amm., 2024, 793. In tal senso anche nella relazione n. 96 dell'Ufficio del massimario e del ruolo, Roma, 6 ottobre 2022, 28 (in www.cortedicassazione.it) ove si dubita che il giudice amministrativo possa avvalersi del nuovo strumento introdotto dall'art. 363-bis c.p.c., considerato che le pronunce del giudice amministrativo possono essere impugnate dinanzi alla Corte di cassazione solo per questioni di giurisdizione. Si veda anche M. CIRULLI, Osservazioni sull'art. 363 bis c.p.c., in www.judicium.it, 8 novembre 2024, ove si osserva che “la dottrina nega che i giudici amministrativo e contabile possano interpellare la S.C., non essendo le loro decisioni impugnabili con il ricorso per cassazione, salvo che per motivi attinenti alla giurisdizione: di tale questione pregiudiziale di rito la S.C. – supremo organo regolatore dei conflitti di giurisdizione – può essere officiosamente investita dal giudice speciale. È dubbio, invece, che il rinvio possa concernere altre questioni: e non perché la decisione viziata da errores in iudicando vel in procedendo sia insindacabile (se non per eccesso di potere di giurisdizionale), argomento ormai privo di efficacia persuasiva dopo la riconosciuta legittimazione del giudice cautelare a provocare l'incidente interpretativo, ma perché l'interpretazione vincolante della Cassazione lederebbe l'autonomia del giudice speciale d'appello. Il T.A.R. o la sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti

dovrebbe infatti applicare il principio di diritto, che il Consiglio di Stato o la sezione centrale d'appello non potrebbe disattendere.” Possibilista sull'applicabilità anche per i giudici amministrativi e contabili: R. TISCINI, Il rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione dell'art. 363-bis c.p.c. La disciplina. La casistica., in Giust. civ., 2023, 343, secondo cui “Se si muove dal presupposto che il perimetro di applicazione del rimedio debba coincidere con (e non possa oltrepassare) lo spazio riservato al controllo di legittimità sulle giurisdizioni speciali, si dovrà negare l'uso del rinvio pregiudiziale nelle giurisdizioni amministrativa e contabile, nelle quali il ricorso per cassazione è ammesso solo per motivi di giurisdizione (art. 111, comma 8, Cost.), o al massimo ammetterlo per sollevare esclusivamente questioni attinenti al riparto di giurisdizione (ove quest'ultimo sia un profilo di indagine suscettibile di essere oggetto di rinvio pregiudiziale. Diversamente, optando per una lettura estesa della disposizione, il raggio di operatività dell'art. 363-bis c.p.c. potrebbe ritenersi estendibile nella sua forma piena (quale che sia il tema di contrasto da sollevare): si tratterebbe di favorire così la funzione nomofilattica proprio in contesti che sarebbero altrimenti ad essa sottratti. Soluzione, quest'ultima, fondata su una logica non molto diversa da quella che giustifica l'invocabilità dell'istituto anche laddove il ricorso per cassazione non sarebbe altrimenti ammissibile o comunque dove non arriverebbe la stabilità del giudicato (come si è visto, nell'ambito della tutela cautelare, nella volontaria giurisdizione o in quella esecutiva)”.

(1) Conformi: a sostegno della giurisdizione del giudice ordinario sulle procedure di conferimento di incarichi direttivi di struttura sanitaria complessa ex art. 15, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992 in seguito alla novella del 2022: T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. III, 30 ottobre 2024, n. 2019; Cons. Stato, sez. III, 19 luglio 2024, n. 6534; 4 giugno 2024, n. 5017; T.a.r. per la Liguria, sez. I, 13 marzo 2024, n. 191; 21 novembre 2023, n. 941; T.a.r. Lombardia, Milano, sez. V, 29 novembre 2023, n. 2872; T.a.r. Puglia, sez. I, 20 novembre 2023, n. 1342; T.a.r. Piemonte, sez. I, 19 dicembre 2022, n. 1149. A sostegno della giurisdizione del giudice amministrativo: T.a.r. per il Lazio, sez. III-quater, 31 gennaio 2025, n. 2265; Cons. Stato, sez. III, 18 ottobre 2024, n. 8344.

SULL'IRRICEVIBILITÀ DEGLI APPELLI PRESSO IL C.G.A. IN IPOTESI DI ERRONEA PROPOSIZIONE PRESSO IL CONSIGLIO DI STATO

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, 27 febbraio 2025, n. 137 – Pres. De Francisco, Est. Chinè

Giustizia amministrativa – Appello – Competenza C.g.a. – Erronea proposizione al Consiglio di Stato – Effetti

In caso di erronea proposizione dinanzi al Consiglio di Stato di un atto di appello avverso una sentenza resa da un Tar siciliano, alla luce del fondamentale principio di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 24 dicembre 2023, n. 373, attuativo dell'art. 23 dello Statuto speciale della Regione siciliana, avente rango di legge costituzionale:

- a) la questione della ammissibilità o meno dell'appello – come ogni altra questione concernente il giudizio – può essere decisa esclusivamente dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana;
- b) la sezione del Consiglio di Stato non può decidere la causa, poiché la competenza funzionale della sezione staccata di Palermo (i.e. Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana) è inderogabile, in quanto prevista da una disposizione attuativa dello Statuto regionale, avente rango costituzionale, e non può dar luogo alla definizione del giudizio con una pronuncia del Consiglio di Stato con sede in Roma;
- c) la Presidenza del Consiglio di Stato deve trasmettere alla segreteria della sezione staccata di Palermo l'appello proposto al Consiglio di Stato e, qualora l'appello sia stato già assegnato ad una delle sezioni del Consiglio di Stato, la sezione avente sede in Roma non può decidere in sede cautelare e con ordinanza deve dichiarare la propria incompetenza, affinché il giudizio possa essere riassunto innanzi alla sezione staccata. (1)

Giustizia amministrativa – Appello – Competenza C.g.a. – Erronea proposizione al Consiglio di Stato – Deposito presso G.g.a. – Termini – Irricevibilità – Rimessione in termini – Traslatio iudicii – Inesistenza presupposti

L'erronea proposizione dell'appello dinanzi al Consiglio di Stato non costituisce, di per sé, causa di inammissibilità dell'impugnazione, poiché l'appellante potrebbe, comunque, ravvedersi dell'errore commesso e – rendendone edotte le controparti – depositarlo presso il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, purché entro i termini decadenziali previsti per il deposito dall'art. 94 c.p.a., decorrenti dalla notifica, ovvero, previa sua rinnovazione nel termine di cui all'art. 92 c.p.a.. Qualora pertanto sia depositato o comunque pervenga per trasmissione dalla segreteria della Presidenza del Consiglio di Stato oltre questi termini, l'appello va considerato irricevibile, non potendosi invocare la rimessione in termini in quanto ignorantia legis – e, in particolare, dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373 – non scusat. Neppure possono invocarsi i principi relativi alla c.d. translatio iudicii, giacché essi sono stati forgiati – dapprima dalla Corte costituzionale, quindi dalla legge processuale – con esclusivo riguardo ai giudizi di primo grado. (2)

(1) Conformi: C.g.a., sez. giur., 29 marzo 2024, n. 243; 26 marzo 2024, n. 227; 12 febbraio 2024, n. 107; Cons. stato, Ad. plen., 14 marzo 2023, nn. 9 e 10 (oggetto della News UM n. 48 del 4 aprile 2023).

(2) Conformi: C.g.a., sez. giur., 29 marzo 2024, n. 243; 26 marzo 2024, n. 227; 12 febbraio 2024, n. 107.

SULLA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE PER LA CLASS ACTION PUBBLICA E SULLA CORRELATIVA FINALITÀ

Consiglio di Stato, sezione III, 24 febbraio 2025, n. 1596 – Pres. De Nictolis, Est. Tulumello

Giustizia amministrativa – Azione di classe – Interessi diffusi – Legittimazione

Nel contesto del processo storico di emersione degli interessi legittimi che ha visto ampliarsi la sfera di posizioni soggettive nei confronti della pubblica amministrazione riconosciute dall'ordinamento, la class action pubblica, prevista dall' art. 1 del decreto legislativo n. 20 dicembre 2009, n. 198, deve considerarsi come "a legittimazione diffusa", essendo la posizione giuridica legittimante costituita da un "interesse diffuso" comune al gruppo di utenti di una determinata attività amministrativa. In tale contesto è riconoscibile, ex art. 1, comma 4, anche la legittimazione delle associazioni o dei comitati, fondata sul duplice presupposto della finalità dell'azione alla "tutela degli interessi dei propri associati" e della appartenenza di questi ultimi ad una "pluralità di utenti e consumatori" titolari di interessi "giuridicamente rilevanti ed omogenei" ai quali, ai sensi del comma 1, sia derivata "una lesione diretta, concreta ed attuale...dalla violazione di termini". La conferma della natura collettiva del rimedio si trae dalle norme di favor tese a consentire l'intervento in giudizio ai soggetti che si trovano nella medesima situazione giuridica del ricorrente (art. 1, commi 2 e 3). (1)

Giustizia amministrativa – Azione di classe – Finalità – Presupposti

La class action pubblica è rimedio preordinato non tanto a superare l'inerzia dell'amministrazione rispetto alla singola pratica, quanto piuttosto ad accertare (e a correggere) eventuali disfunzioni strutturali nell'organizzazione relativa alla complessiva gestione di un'attività amministrativa. La diversa finalizzazione dell'azione (collettiva) de qua alla correzione di una situazione patologica afferente alla "funzione" (e, quindi, alla pluralità dei procedimenti amministrativi di cui essa costituisce espressione) rispetto all'azione (individuale) di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a., avente ad oggetto una specifica inerzia procedimentale, porta a ritenere che la fattispecie legittimante la proposizione la class action non vada commisurata, al numero dei ricorrenti (persone fisiche), ma all'oggettiva entità della situazione di inefficienza che la suddetta azione è destinata a correggere, tale da incidere sugli "interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei" afferenti ad una "pluralità di utenti e consumatori". (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 20 settembre 2024, n. 7704, sez. V, 22 maggio 2023, n. 5031; Cass. civ., sez. un., ord. 30 settembre 2015, n. 19453.

(2) Conformi: In senso analogo T.a.r. per il Lazio, sez. II-quater, 26 febbraio 2014, n. 2257, secondo cui la domanda de qua non è tesa ad ottenere la tempestiva conclusione di un procedimento, bensì è volta ad ottenere che d'ora in poi l'amministrazione ponga fine al comportamento costantemente violativo delle regole imposte dall'ordinamento sul rispetto dei termini procedurali, pretendendosi dal giudice amministrativo l'emanazione di un provvedimento giudiziale particolarmente penetrante e complesso nella sua attuazione da parte dell'ente. Sulla differenza fra class action pubblica e azione di classe prevista dal codice del consumo: Cass. civ., sez. un., ord. 30 settembre 2015, n. 19453 secondo cui la "class action pubblica" prevista dal d.lgs. n. 198 del 2009 è funzionale al conseguimento di un risultato che giovi, indistintamente, a tutti i contitolari dell'interesse diffuso al ripristino del corretto svolgimento della funzione amministrativa ovvero della corretta erogazione del servizio, mentre l'azione di classe prevista dal codice del consumo postula l'esercizio di un diritto

individuale, oggetto di trasposizione in capo a ciascun titolare singolarmente identificato, sicché appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la domanda risarcitoria svolta, a norma dell'art. 140-bis del d.lgs. n. 206 del 2005, dall'utente di un servizio pubblico nei confronti del soggetto privato assunto come inadempiente in relazione al corrispondente contratto (nella specie, di trasporto pubblico) attuativo del servizio.

ALL'ADUNANZA PLENARIA QUESTIONI IN TEMA DI RIMESIONE DELLA CAUSA AL GIUDICE DI PRIMO GRADO

Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza non definitiva, 21 febbraio 2025, n. 1483 – Pres. Caponigro, Est. Gallone

Giustizia amministrativa – Appello – Annullamento con rinvio – Condizioni – Deferimento all'Adunanza plenaria

Vanno rimesse all'Adunanza plenaria, ai sensi dei commi 1 e 5 dell'art. 99 c.p.a., le seguenti questioni di diritto: a) "se l'art. 105, comma 1, c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applichi anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato improcedibile il ricorso di primo grado errando palesemente nell'escludere la permanenza dell'interesse del ricorrente"; b) "se l'art. 105, comma 1, c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applichi anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato irricevibile il ricorso di primo grado errando palesemente" (1)

Con le sentenze, n. 10, n. 11 e n. 15 del 2018, la Plenaria ha affermato il principio di diritto secondo cui, in caso di erronea pronuncia di irricevibilità, di inammissibilità o di improcedibilità del ricorso di primo grado, il giudice d'appello non deve rimettere la causa al primo giudice ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a., bensì deve sempre esaminare, per la prima volta, nel merito la controversia, in ragione sia dell'effetto devolutivo dell'appello, sia del tenore testuale del citato art. 105, comma 1, c.p.a.; Con la sentenza 20 novembre 2024, n. 16, invece, ha affermato che l'art. 105, comma 1, c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la legittimazione o l'interesse del ricorrente.

DECORRENZA DEL TERMINE DECADENZIALE PER L'IMPUGNAZIONE DELL'ACCERTAMENTO DI CONFORMITÀ DA PARTE DEL TERZO CONTROINTERESSATO

Consiglio di Stato, sezione II, 21 febbraio 2025, n. 1474 – Pres. Forlenza, Est. Manzione

Giustizia amministrativa – Termini processuali – Termine per impugnare – Piena conoscenza – Accertamento di conformità – Decorrenza

In materia edilizia, il concetto di "conoscenza piena" – che per giurisprudenza costante può dirsi

acquisita quando la parte interessata individua l'atto e il suo contenuto essenziale, non essendo necessaria la conoscenza di tutti i suoi elementi – assume connotazioni particolari e si modula diversamente a seconda che venga in rilievo un titolo ordinario o un titolo in sanatoria in quanto va correlato alla oggettiva percepibilità della violazione che si intende contestare in ragione dello stato dei luoghi, che ovviamente è diversa a seconda che si tratti di un intervento legittimato in via "ordinaria", ovvero ex post. Seppure, di regola, il termine per l'impugnazione dell'accertamento di conformità decorre solo quando l'interessato abbia preso conoscenza degli atti afferenti la stessa, laddove, il terzo abbia a sua volta effettuato interventi edilizi che presuppongono la conoscenza, ovvero la conoscibilità dello stato dei luoghi di parte avversa, tale termine deve essere anticipato al momento in cui sarebbe stato necessario attivarsi in tal senso, non potendo l'accesso agli atti essere procrastinato ad libitum, a discapito delle esigenze di certezza del diritto e di stabilità delle situazioni giuridiche. (1)

Evidenzia la sezione che la regola secondo la quale la richiesta di accesso agli atti non può essere utilizzata per spostare in avanti il termine di impugnativa di un atto, vale non solo quando attraverso lo stesso si intendano acquisire elementi di conoscenza aggiuntivi, ma anche ove emerga dai fatti di causa che c'erano elementi in forza dei quali attivarsi da subito, e tuttavia si è volontariamente scelto di non farlo. Il principio espresso nella pronuncia - pur riferendosi all'accertamento di conformità ex art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 - può estendersi anche alle ipotesi di "condono edilizio". Nel caso in esame, si è sottolineato come a fronte di un fabbricato che insiste sul territorio da tempo, ove l'interesse all'impugnativa sorga in occasione della realizzazione di qualcosa di aggiuntivo da parte del terzo, è necessario lo stesso si attivi per avere piena contezza degli estremi della sanatoria. Ciò in quanto in linea generale, l'effettiva conoscenza della sanatoria e dei presupposti progettuali sulla base dei quali essa è stata rilasciata è indispensabile per valutarne la legittimità e conseguentemente opporvisi. E tuttavia la parte non può procrastinare ad libitum l'accesso agli atti, quando è già chiaro, in ragione delle interlocuzioni intercorse con l'amministrazione e di pregressi contenziosi, che intende contestare la legittimità dell'altrui costruzione, in quanto interferisce con l'esercizio del proprio ius aedificandi. Si veda altresì Cons. Stato, sez. VI, 7 febbraio 2024, n. 1241 secondo cui il destinatario di un provvedimento di sanatoria edilizia (nel caso di specie accertamento di conformità ex art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001) - che costituisce, pur sempre, una peculiarità dell'ordinamento, da tenere distinta dall'ipotesi del rilascio ordinario del titolo - non può beneficiare anche della decorrenza dalla pubblicazione all'albo pretorio del termine di impugnativa del provvedimento a lui favorevole; beneficio di cui neppure gode chi abbia (secondo l'ordinamento) ottenuto il rilascio di un provvedimento autorizzatorio prima dell'inizio dei lavori.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA PROCEDIBILITÀ DELL'INCIDENTE CAUTELARE IN APPELLO CON ISTANZA DI FISSAZIONE DI UDIENZA PRESENTATA DALLA PARTE APPELLATA

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Appello – Istanza di fissazione udienza – Domanda cautelare – Procedibilità – Provenienza – Parti – Irrilevanza

Una volta che sia stato proposto appello, con richiesta di tutela cautelare, la circostanza che l'istanza di fissazione dell'udienza sia stata presentata unicamente dalla parte appellata, non preclude che venga fissata l'udienza camerale per deliberare l'incidente cautelare, visto che l'art. 55 c.p.a. rinvia alla istanza di fissazione disciplinata dall' art. 71 c.p.a. (presentabile da ciascuna parte), senza precisare che l'unico soggetto deputato a rendere procedibile l'istanza cautelare sia il soggetto che ha articolato tale richiesta; peraltro se è ben vero che dominus del petitum cautelare è unicamente la parte che lo propone, è altrettanto vero che questi è comunque tutelato in detta sua prerogativa, potendovi rinunciare in qualsiasi momento. D'altronde la parte appellata, destinataria di un provvedimento giurisdizionale, seppur non definitivo, favorevole, financo eseguibile con il rimedio dell'ottemperanza, deve potere prendere le iniziative processuali idonee a pervenire ad un giudizio favorevole sul petitum cautelare in termini solleciti, al fine di eventualmente elidere lo stato di endemica provvisorietà e incertezza che già la semplice proposizione del petitum comporta sulla stabilità del provvedimento. (1)

(1) Difformi: Cons. Stato, sez. III, decreto 15 gennaio 2025, n. 36 secondo cui sebbene, in applicazione dell'art. 71 c.p.a., l'istanza di fissazione di udienza proveniente da una parte diversa dal ricorrente sia idonea a conseguire il risultato e a impedire (purché tempestiva) il decorrere e il maturare della perenzione annuale, ai fini della procedibilità dell'istanza cautelare, in applicazione del disposto dell'art. 55 comma 4 c.p.a., l'istanza di fissazione dell'udienza di merito deve provenire dalla parte che ha chiesto la tutela cautelare, rientrando detta richiesta nella disponibilità esclusiva della parte, la quale solamente può valutare se farla calendarizzare o (implicitamente) rinunciarvi; peraltro nel giudizio di appello, a fronte di una sentenza esecutiva, solo la parte lesa dall'esecutività della sentenza può dolersene e chiederne la sospensione; per converso, la parte che si avvantaggia di una sentenza esecutiva può, ove la sentenza non venga eseguita, chiederne l'esecuzione nei modi di legge, ma non anche chiedere che il giudice di appello certifichi, d'ufficio e in assenza di iniziativa del soccombente, l'esecutività della sentenza.

SULLA NOZIONE DI INTERESSE A RICORRERE

Consiglio di Stato, sezione III, 20 febbraio 2025, n. 1419 – Pres. Franconiero, Est. Palmieri

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Interesse a ricorrere – Nozione – Concretezza ed attualità

L'interesse a ricorrere, quale species dell'interesse ad agire, deve avere le caratteristiche della concretezza e dell'attualità, e deve consistere in un'utilità pratica, diretta ed immediata, che l'interessato può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice. La statuizione giudiziale, cui si aspira mediante la proposizione del ricorso amministrativo, deve essere idonea ad assicurare, direttamente ed immediatamente, l'utilità che la parte ricorrente assume esserle sottratta o negata o

disconosciuta, non essendo a tal fine sufficiente il mero riferimento alla generica pretesa al rispetto di norme, svincolate dalla prospettazione di vizi dell'atto che incidono sulla sfera giuridica del ricorrente. In un'ottica comparatistica, che valorizzi l'osmosi tra le giurisdizioni superiori su questioni di rilievo comune, la soluzione secondo cui l'interesse che sorregge il ricorso debba necessariamente rilevare in chiave concreta, e non astratto-ipotetica, si evince, peraltro, dalla previsione di cui all'art. 366-bis c.p.c, che sanziona, con l'inammissibilità, il motivo di ricorso per cassazione, il cui quesito di diritto si risolva in un'enunciazione di carattere generale ed astratto, priva di qualunque indicazione sul tipo della controversia nonché sulla sua riconducibilità alla fattispecie in esame. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 14 gennaio 2019, n. 343; Cass. civ., sez. V, 11 maggio 2017, n. 11646.

ATTRAZIONE DELLA DOMANDA RISARCITORIA ALLA SFERA APPLICATIVA DEL RITO SPECIALE ABBREVIATO

T.a.r. per il Lazio, sezione I-ter, 20 febbraio 2025, n. 3873 – Pres. Francavilla, Est. Simone

Giustizia amministrativa – Rito speciale abbreviato – Sport – Comitato olimpico nazionale – Termini Processuali – Dimezzamento – Azione risarcitoria – Azione di annullamento – Ricorso Misto

In caso di gravame con contenuto misto impugnatorio e risarcitorio nelle materie di cui all'articolo 119 del codice del processo amministrativo (nella specie, avverso la decisione del collegio di garanzia dello sport), trova applicazione il rito speciale con il correlativo dimezzamento dei termini processuali. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che è irricevibile il ricorso proposto per l'annullamento della decisione del collegio di garanzia dello sport e per la condanna del comitato olimpico nazionale (Coni) al risarcimento dei danni che sia stato depositato oltre il termine dimidiato, considerato anche che nei giudizi amministrativi di contenuto misto - impugnatorio e di accertamento e condanna, l'intero giudizio va attratto alla sfera applicativa del rito speciale abbreviato, allorquando la domanda risarcitoria non sia autonoma ma strettamente dipendente dalla domanda di annullamento.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 28 marzo 2024, n. 2937; 24 gennaio 2023, n. 760; 4 giugno 2019, n. 3756.

AMMISSIONE AL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO E REGOLAMENTAZIONE DELLE SPESE DI GIUSTIZIA

Consiglio di Stato, sezione III, ordinanza 17 febbraio 2025, n. 1264 – Pres. De Nictolis, Est. Pescatore

Giustizia amministrativa – Spese giudiziali – Patrocinio a spese dello Stato – Differenze

L'ammissione al patrocinio a spese dello Stato e la regolamentazione delle spese tra le parti sono istituti giuridici distinti. L'ammissione a patrocinio a spese dello Stato non esonera da una pronuncia sulle spese che, come di consueto, può essere sia di compensazione che di condanna, anche al fine di stabilire su quale soggetto (amministrazione della giustizia o parte soccombente pubblica o privata), grava in via definitiva il costo della difesa della parte ammessa al patrocinio, attraverso il meccanismo della rivalsa. Tanto si evince inter alia dall'art. 133 del testo unico sulle spese di giustizia, che non contiene alcuna esclusione in favore di parti processuali pubbliche. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PROFILI APPLICATIVI IN TEMA DI PROCURA ALLE LITI E DI ACQUISIZIONE SANANTE

T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione II, 17 febbraio 2025, n. 131 – Pres. Pedron, Est. Cappelli

Giustizia amministrativa – Ricorso di primo grado – Procura speciale alle liti – Collegamento tra procura e ricorso – Presunzioni

In un contesto informatizzato, l'allegazione mediante strumenti informatici – al messaggio di posta elettronica certificata (PEC) con il quale l'atto è notificato ovvero mediante inserimento nella "busta telematica" con la quale l'atto è depositato – di una copia digitalizzata della procura alle liti redatta su supporto cartaceo, con sottoscrizione autografa della parte e autenticata con firma digitale dal difensore, integra l'ipotesi, ex art. 83, terzo comma, c.p.c., di procura speciale apposta in calce al ricorso, con la conseguenza che la procura stessa è da ritenere valida in difetto di espressioni che univocamente conducano ad una valutazione di segno opposto. Il requisito della materiale congiunzione viene sostituito da presunzioni che forniscano, alla stregua del prudente apprezzamento di fatti e circostanze, una ragionevole certezza in ordine alla provenienza dalla parte del potere di rappresentanza ed alla riferibilità della procura stessa al giudizio di cui trattasi. Ne consegue che si può dubitare del collegamento tra la procura e il ricorso unicamente in ipotesi marginali, quando il tenore del testo della procura sia incompatibile con la specialità richiesta per la proposizione del medesimo ed appaia rivolto ad attività proprie di altri giudizi e fasi processuali. (1)

Espropriazione per pubblico interesse – Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico – Decreto di esproprio – Moduli convenzionali alternativi – Verbale di cessione volontaria

Il procedimento amministrativo delineato dall'art. 42-bis, d.P.R. n. 327/2001, è volto ad eliminare le situazioni di incertezza determinate da un'occupazione sine titolo e a dare veste giuridica agli atti materiali dell'amministrazione, riconducendoli nel contesto del principio di legalità. Il privato può sempre sollecitare l'amministrazione ad avviare il relativo procedimento, e quest'ultima ha l'obbligo di provvedere al riguardo adeguando la situazione di fatto a quella di diritto, essendo l'eventuale inerzia configurabile quale silenzio-inadempimento impugnabile dinanzi al giudice

amministrativo. Nell'ambito del procedimento possono inserirsi moduli convenzionali in luogo del decreto di acquisizione, sebbene produttivi dei medesimi effetti. Dall'accordo di cessione, costituente contratto ad oggetto pubblico ed avente i medesimi effetti del decreto di esproprio per espressa previsione di legge, va distinto quello che nella prassi viene sovente chiamato "verbale di cessione volontaria" o "verbale di amichevole accordo" al quale va attribuita la natura di atto preliminare con cui le parti si accordano per lo più sull'importo dell'indennità di espropriazione, demandando ad un atto successivo il formale trasferimento del bene. A tali accordi preliminari va attribuita l'efficacia tipica degli atti di autovincolo. (2)

(1) Conformi: T.a.r. per la Calabria, sez. II, 18 settembre 2024, n. 1488; Cons. Stato, Ad. plen., 20 gennaio 2020, n. 4 (oggetto della News UM n. 16 del 3 febbraio 2020).

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, n. 3988 del 2015 e n. 3346 del 2014; Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 30 maggio 2000, Belvedere Alberghiera s.r.l. c. Italia, n. 31524/96; sez. III, 12 gennaio 2006, Sciarrotta c. Italia, n. 14793/02.

SCIA IN VARIANTE E POTERI DELL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE. RITO PNRR E "SISMABONUS"

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, 13 febbraio 2025, n. 574 – Pres. Lento, Est. Fichera

Giustizia amministrativa – Piano nazionale di ripresa e resilienza – Ambito di applicazione – Sisma bonus – Esclusione

I giudizi concernenti "qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR", nell'ambito dei quali sono parti necessarie "le amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti nel PNRR" (articolo 12-bis, comma 4, del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, convertito con modificazioni dalla legge 5 agosto 2022, n. 108), hanno ad oggetto le procedure di progettazione, autorizzazione, approvazione e realizzazione delle "opere PNRR" e non concernono, invece, opere per le quali è previsto l'accesso a un beneficio di carattere fiscale come il "sisma bonus". (1)

In motivazione la sezione ha rammentato che la ratio della disciplina prevista dall'art. 12-bis del d.l. n. 68 del 2022 è quella di consentire il rispetto dei termini previsti dal piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), favorendo una contrazione dei termini processuali con riguardo a vicende giudiziali concernenti la realizzazione di opere finanziate in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR. Ai sensi del comma 4, sono parti necessarie di tali giudizi le "amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR", cioè i ministeri e le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR.

SULLA DISTINZIONE FRA RINUNCIA AGLI ATTI DEL GIUDIZIO E RINUNCIA ALL'AZIONE

Consiglio di Stato, sezione IV, 12 febbraio 2025, n. 1165 – Pres. Lopilato, Est. Furno

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Rinuncia agli atti – Rinuncia all'azione – Differenze

La rinuncia alla domanda non va confusa con la rinuncia agli atti del giudizio atteso che, nel caso di rinuncia agli atti del giudizio, si può parlare di estinzione del processo, cui consegue una pronuncia meramente processuale, potendo essere la domanda riproposta nel caso in cui siano ancora aperti i termini per far valere in giudizio la pretesa sostanziale. Diversamente, la rinuncia all'azione comporta, invece, una pronuncia con cui si prende atto della volontà del ricorrente di rinunciare alla pretesa sostanziale dedotta in giudizio, con la conseguente inammissibilità di una futura riproposizione della domanda. (1)

(1) Conformi: Con. Stato, Sez. IV, 4 maggio 2018, n. 2666; sez. III, 21 giugno 2017, n. 3058.

Edilizia e urbanistica – SCIA – Variante al permesso di costruire – Vigilanza urbanistica ed edilizia – Variazioni essenziali – Divieto di prosecuzione dell'attività – Ordine di demolizione

Dal combinato disposto dell'articolo 22, comma 2, e dell'articolo 31, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (testo unico in materia edilizia) si evince che, una volta presentata la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in variante al permesso di costruire, il comune esercita la sua attività di vigilanza urbanistica ed edilizia e, una volta accertata l'esecuzione di interventi con variazioni essenziali, determinate ai sensi dell'articolo 32, ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione. Tale accertamento presuppone l'ultimazione dei lavori e non può essere sovrapposto o confuso con l'esercizio dei poteri di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, da svolgersi, invece, alla luce di quanto dichiarato nel titolo e nei correlati elaborati progettuali e non sull'attività edilizia in itinere che discende dalla presentazione della SCIA in variante. (2)

Edilizia e urbanistica – Segnalazione certificata di inizio attività – Variante al permesso di costruire – Vigilanza urbanistica ed edilizia – Variazioni essenziali – Divieto di prosecuzione dell'attività – Ordine di demolizione

L'amministrazione comunale può inibire lo svolgimento dell'attività edilizia riportata nella segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ove, in considerazione di quanto ivi riportato e nell'esercizio dei poteri di cui ai commi 3, 4 e 6-bis dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, si accerti che gli interventi edilizi segnalati siano estranei al perimetro di cui all'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e dell'articolo 10 della legge della regione Sicilia 10 agosto 2016, n. 16 alla luce, anche, del regolamento edilizio comunale. Quanto rilevato in corso d'opera attiene invece all'esercizio del potere repressivo-sanzionatorio e fuoriesce, quindi, dalla dichiarazione di inefficacia della SCIA in variante. (3)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULL'IRRICEVIBILITÀ E INAMMISSIBILITÀ DELL'IMPUGNAZIONE DEI REGOLAMENTI

Consiglio di Stato, sezione VII, 10 febbraio 2025, n. 1093 – Pres. Lipari, Est. Basilico

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Irricevibilità e inammissibilità del ricorso – Giurisdizione soggettiva – Interesse a ricorrere

La valutazione dell'ammissibilità del ricorso, con particolare riferimento alla sussistenza delle condizioni dell'azione, deve precedere quella della sua irricevibilità, perché, data la natura della giurisdizione amministrativa quale giurisdizione soggettiva, solo quando il privato ha interesse a proporre ricorso, in quanto leso da un atto dell'amministrazione, ha altresì l'onere di farlo tempestivamente. (1)

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Regolamenti “volizione-preliminare” – Regolamenti “volizione-azione” – Interesse a ricorrere

A differenza dei “regolamenti volizione-preliminare” che contengono disposizioni non immediatamente lesive e non autonomamente impugnabili, non essendovi certezza sul fatto che verranno effettivamente applicate al singolo, nonché sul momento e sulle conseguenze concrete dell'applicazione, i “regolamenti volizione-azione” contengono disposizioni autonomamente e direttamente lesive della posizione del privato, il quale ha quindi l'onere di impugnarli immediatamente, senza attendere un atto applicativo che non potrà che avere un contenuto vincolato. (2)

Nel caso esaminato era impugnato un regolamento comunale per l'installazione, la modifica e l'adeguamento delle stazioni radio base per la telefonia cellulare e servizi similari che, a giudizio della sezione, si qualifica come "regolamento volizione-preliminare" in quanto contiene norme generali e astratte, inidonee a ledere i diritti e interessi del privato prima che se ne faccia applicazione in concreto.

(1) Conformi: in parte: Corte cost., 13 dicembre 2019, n. 271 (in Foro it., 2020, IV, 1121) secondo cui, alla luce degli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione, la giurisdizione amministrativa, nelle controversie tra amministrati e pubblico potere, è primariamente rivolta alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive e solo mediamente al ripristino della legalità dell'azione amministrativa, legalità che pertanto può e deve essere processualmente perseguita entro e non oltre il perimetro dato dalle esigenze di tutela giurisdizionale dei cittadini.

(2) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. III-ter, 12 febbraio 2025, n. 3192; T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. III, 10 ottobre 2024, n. 3344; Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2024, n. 4745; sez.

III, 10 luglio 2020, n. 4464; T.a.r. per le Marche, sez. I, 20 febbraio 2024, n. 155; T.a.r. per la Campania, sez. I, 5 gennaio 2021, n. 57.

IMPIANTI DI TELEFONIA MOBILE: TERMINE PER PROPORRE IL RICORSO AVVERSO L'AUTORIZZAZIONE ALLA INSTALLAZIONE

Consiglio di Stato, sezione VI, 7 febbraio 2025, n. 953 – Pres. Volpe, Est. Caponigro

Giustizia amministrativa – Termini processuali – Termine per impugnare – Decorrenza – Edilizia e urbanistica – Impianto per telefonia mobile

Il termine per proporre ricorso al tribunale amministrativo regionale o ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avverso titoli edilizi (nella specie, provvedimenti autorizzativi alla installazione di impianti di telefonia mobile) decorre: i) dall'inizio dei lavori, qualora si contesti l'an dell'edificazione, in quanto già dal quel momento si costituisce la "piena conoscenza" della realizzazione dell'opera; ii) dalla data di completamento dei lavori, o comunque da quando si rende palese l'esatta dimensione, consistenza e finalità del manufatto, qualora si contesti il quomodo dell'edificazione o le modalità di realizzazione dell'opera. (1)

Giustizia amministrativa – Termini processuali – Termine per impugnare – Decorrenza – Piena conoscenza – Nozione – Edilizia e urbanistica – Impianti per la telefonia mobile

Ai fini della decorrenza del termine per la impugnazione di titoli edilizi (nella specie, provvedimenti autorizzativi alla installazione di impianti di telefonia mobile), per integrare la "piena conoscenza" non è necessario avere la conoscenza integrale del provvedimento, ma è sufficiente la percezione dell'esistenza di aspetti che rendano evidente la lesività della propria sfera giuridica. (2)

Giustizia amministrativa – Termini processuali – Termine per impugnare – Decorrenza – Accesso ai documenti – Edilizia e urbanistica – Impianti per la telefonia mobile

La vicinitas di un soggetto rispetto all'area e alle opere edilizie contestate, oltre ad incidere sull'interesse ad agire, consente di ritenere che lo stesso abbia potuto avere più facilmente conoscenza della loro entità anche prima della conclusione dei lavori e, in ogni caso, chi intende contestare un titolo edilizio ha l'onere di esercitare sollecitamente l'accesso documentale (che non è idoneo ex se a far differire i termini di impugnazione), ferma restando la possibilità, da parte di chi solleva l'eccezione di tardività, di provare, anche in via presuntiva, la concreta anteriore conoscenza del provvedimento lesivo in capo al ricorrente. (3)

Giustizia amministrativa – Termini processuali – Termine per impugnare – Decorrenza – Opere visibili – Edilizia e urbanistica – Impianti per la telefonia mobile – Assenza prolungata – Irrilevanza

Rientra nella comune diligenza del proprietario di un immobile che, in caso di reiterata e prolungata assenza, possa e debba investire un altro soggetto dei compiti destinati alla manutenzione e alla

conservazione del bene, per cui il dies a quo per l'impugnazione di un'opera edilizia visibile non può essere differito ove l'interessato risieda in altro comune e si rechi saltuariamente nel luogo ove è situata l'opera contestata. (4)

In motivazione, la sezione ha precisato che il principio opera anche nel caso in cui i ricorrenti risiedano in altro comune e si rechino saltuariamente (nella specie, per le vacanze estive) nel luogo in cui è ubicata l'opera contestata. In caso contrario, si perverrebbe alla paradossale conclusione che, anche a distanza di tempo dal rilascio del titolo, l'azione di annullamento sarebbe proponibile con la semplice affermazione di non essere stati più presenti sul luogo, con evidente vulnus del sistema processuale amministrativo che, per l'ipotesi di lesione dell'interesse legittimo, prevede un termine decadenziale a tutela della certezza dei rapporti pubblicistici.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 6 agosto 2024, n. 6996; Cons. Stato, sez. II, 20 febbraio 2024, n. 1696; 12 agosto 2019, n. 5664; T.a.r. per la Campania, sez. VI, 3 luglio 2023, n. 3977.

(2) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. VI, 3 luglio 2023, n. 3977; Cons. Stato, sez. IV, 22 novembre 2019, n. 7966.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 6 agosto 2024, n. 6996; sez. II, 5 ottobre 2020, n. 5864; C.g.a., 17 marzo 2020, n. 175.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 6 agosto 2024, n. 699.

APPALTI PUBBLICI E L'ADEMPIMENTO PER EQUIVALENTE

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione I, 4 febbraio 2025, n. 470 – Pres. Savasta, Est. Commandatore

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Inefficacia – Esecuzione in forma specifica – Impossibilità – Compensazione per equivalente – Natura

Pur a fronte dell'espresso richiamo testuale al risarcimento del danno, alla luce della giurisprudenza comunitaria, la compensazione per equivalente descritta dall'art. 124 c.p.a. assume i contorni di una forma di «adempimento per equivalente» assimilabile più alla garanzia che ad un modello di responsabilità. (1)

Giustizia amministrativa – Giudizio di ottemperanza – Esecuzione in forma specifica – Impossibilità – Ottemperanza per equivalente – Natura

L'art. 112, comma 3, c.p.a. declina una forma di «ottemperanza per equivalente» giacché il testo normativo non opera un diretto richiamo ai modelli risarcitori, ma appare assimilabile alla disciplina codicistica delle vicende dell'obbligazione e segnatamente a quanto disposto dall'art. 1256 c.c. che

contempla un'ipotesi di estinzione (non soddisfattoria) dell'obbligazione qualora la prestazione divenga impossibile per causa non imputabile al debitore sia per un fatto materiale (es. distruzione della cosa da consegnare) sia per un impedimento giuridico (il c.d. factum principis). (2)

(1) Conformi: Corte di giustizia UE, sez. III, 30 settembre 2010, C-314/09, Stadt Graz c. Strabag AG, ove si evidenzia come la responsabilità della P.A., in tale materia, sia di natura oggettiva e senza colpa, dovendosi escludere qualsiasi indagine sull'elemento soggettivo dell'autorità che ha violato la legalità comunitaria.

(2) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 12 maggio 2017, n. 2 (oggetto della News U.S. n 68 del 2017 nonché in Foro it., 2017, III, 433).

ATTO AMMINISTRATIVO ANTIEUROPEO SOPRAVVENUTO NEL CORSO DEL GIUDIZIO E RIFLESSI PROCESSUALI

T.a.r. per la Liguria, sezione I, 20 gennaio 2025, n. 53 – Pres. Caruso, Est. Bolognesi

Giustizia amministrativa – Interesse ad agire – Atto sopravvenuto anticomunitario – Impugnazione – Illegittimità – Nullità – Rilevabilità d'ufficio – Domanda di annullamento del ricorrente

Nel caso in cui, nel corso del giudizio, sopravvenga un nuovo provvedimento che dispone la proroga del termine d'efficacia dell'atto impugnato, non si configura una mera reiterazione del vizio dedotto con il ricorso introduttivo, giacché il nuovo provvedimento, sebbene adottato sulla base di una normativa nazionale in ipotesi disapplicabile per contrasto con quella eurounitaria, deve comunque essere autonomamente gravato, a pena d'improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza di interesse. Qualora il citato atto amministrativo antieuropeo sopravvenuto nel corso del giudizio sia ritenuto, non solamente illegittimo, ma anche nullo per difetto di attribuzione, il potere del giudice amministrativo di rilevare la nullità in via officiosa dovrà essere coordinato con il regime processuale d'impugnazione dell'atto nullo legalmente stabilito. In particolare il giudice amministrativo, in un giudizio diverso da quello di impugnazione in via principale di un atto nullo, può dichiarare d'ufficio la nullità del provvedimento sopravvenuto se il ricorrente abbia proposto almeno la domanda giudiziale di annullamento dell'atto. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per l'Abruzzo, sez. I 6 dicembre 2021, n. 543; Cons. Stato, sez. IV, 27 febbraio 2020, n.1439; 3 gennaio 2018, n. 28; 28 ottobre 2011, n. 5799.

ALL'ADUNANZA PLENARIA QUESITI IN TEMA DI VIOLAZIONE DEI LIMITI DIMENSIONALI

Consiglio di Stato, sezione III, ordinanza 17 gennaio 2025, n. 352 – Pres. Greco, Est. Pescatore

Giustizia amministrativa – Dovere di sinteticità – Violazione – Conseguenze – Nuova disciplina – Deferimento all'Adunanza plenaria

Sono deferite all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato le seguenti questioni di diritto: i) se la previsione di cui all'art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a. vada intesa nel senso di stabilire un vero e proprio dovere del giudice di non esaminare le parti degli atti processuali eccedenti i limiti dimensionali, senza alcun margine di discrezionalità; ii) in caso di risposta negativa al precedente quesito, quali siano le conseguenze che il giudice deve o può ricavare dalla violazione dei suddetti limiti dimensionali; iii) se le modifiche introdotte al citato art. 13-ter, comma 5, disp. att. c.p.a. dalla legge 30 dicembre 2024, n. 205, si applichino anche ai giudizi in corso alla data della loro entrata in vigore ovvero soltanto ai ricorsi proposti dopo tale data. (1)

(1) Cons. Stato, Ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9 e 27 aprile 2015, n. 5; Cass. civ., sez. un., 12 dicembre 2014, nn. 26242 e 26243 e 20 ottobre 2016 n. 21260.

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 7 del 30 gennaio 2025.

OMESSA NOTIFICA DEL RICORSO AL CONTROINTERESSATO E VALENZA SANANTE DELL'INTERVENTO AD OPPONENDUM

T.a.r. per la Campania, Salerno, sezione II, 16 gennaio 2025, n. 81 – Pres. Durante, Est. Marena

Giustizia amministrativa – Ricorso di primo grado – Omessa notifica – Terzo controinteressato pretermesso – Intervento ad opponendum – Efficacia sanante – Limiti di operatività

L'omessa notifica del ricorso introduttivo al terzo controinteressato può essere sanata dall'intervento spontaneo in giudizio dello stesso, purché ciò avvenga nell'arco temporale intercorso fra la conoscenza del provvedimento impugnato ed i termini per la proposizione del gravame. Questo in ragione del fatto che la spontaneità della costituzione rende superflua la notificazione, essendosi il contraddittorio, comunque, costituito. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Puglia, sez. II, 5.05.2020, n.628; T.a.r. per il Piemonte, sez. I, 27.09.2009, n. 2085; T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. III, 2 ottobre 2019, n. 2317.

ISTANZA DI FISSAZIONE DELL'UDIENZA DI DISCUSSIONE E PROCEDIBILITÀ DELLA DOMANDA CAUTELARE

Consiglio di Stato, sezione III, decreto 15 gennaio 2025, n. 36 – Pres. Est. De Nictolis

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Istanza di fissazione udienza – Provenienza – Parti – Procedibilità – Irrilevanza – Domanda cautelare – Differenza

Sebbene, in applicazione dell'art. 71 c.p.a., l'istanza di fissazione di udienza proveniente da una parte diversa dal ricorrente sia idonea a conseguire il risultato e a impedire (purché tempestiva) il decorrere e il maturare della perenzione annuale, ai fini della procedibilità dell'istanza cautelare, in applicazione del disposto dell'art. 55 comma 4 c.p.a., l'istanza di fissazione dell'udienza di merito deve provenire

dalla parte che ha chiesto la tutela cautelare, rientrando detta richiesta nella disponibilità esclusiva della parte, la quale solamente può valutare se farla calendarizzare o (implicitamente) rinunciarvi; peraltro nel giudizio di appello, a fronte di una sentenza esecutiva, solo la parte lesa dall'esecutività della sentenza può dolersene e chiederne la sospensione; per converso, la parte che si avvantaggia di una sentenza esecutiva può, ove la sentenza non venga eseguita, chiederne l'esecuzione nei modi di legge, ma non anche chiedere che il giudice di appello certifichi, d'ufficio e in assenza di iniziativa del soccombente, l'esecutività della sentenza. (1)

(1) Conformi: Con riferimento alla prima parte della massima: v. Cons. Stato, sez. IV, 13 febbraio 2017, n. 610.

ANNULLAMENTO CON RINVIO AL GIUDICE DI PRIMO GRADO: APPLICAZIONE DELL'ADUNANZA PLENARIA N. 16 DEL 2024

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, 15 gennaio 2025, n. 25 – Pres. Giovagnoli, Est. Chinè

Giustizia amministrativa – Appello – Annullamento con rinvio – Rimessione del processo – Errata declaratoria di inammissibilità del ricorso di primo grado – Nullità della sentenza

In applicazione del principio di diritto elaborato dall'Adunanza plenaria, 20 novembre 2024, n. 16, l'erroneità della decisione di primo grado, sia in punto di omesso vaglio del contenuto degli atti di giudizio, sia di mancata applicazione di orientamenti consolidati della giurisprudenza amministrativa in materia di legittimazione all'impugnazione di provvedimenti concernenti l'affidamento in house di servizi pubblici e la conseguente declaratoria di inammissibilità del ricorso con il mancato esame della totalità delle censure danno luogo ad una pronuncia di annullamento con rinvio al giudice di primo grado ai sensi dell'articolo 105 c.p.a., in ragione della nullità della sentenza appellata. (1)

Giustizia amministrativa – Legittimazione al ricorso – Rimessione del processo – Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Affidamento in house – Appalto di servizi

Va riconosciuta la legittimazione, nonché l'intesse al ricorso, all'imprenditore di settore (ovvero colui che svolge attività economica a fini di lucro in un determinato settore merceologico) nel giudizio di impugnazione del provvedimento con il quale l'amministrazione assume la scelta discrezionale di non indire una gara pubblica e di affidare il servizio facendo ricorso all'in house providing (nella specie, del servizio idrico integrato). (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 20 novembre 2024, n. 16 (oggetto della News n. 118 del 17 dicembre 2024).

(2) Conformi: C.g.a., 13 dicembre 2022, n. 1258; Cons. Stato, Ad. plen., 7 aprile 2011, n. 4 (in

materia di legittimazione attiva dell'operatore di settore che intende contestare un affidamento diretto o senza gara).

TRASFERIBILITÀ DELL'INTERESSE LEGITTIMO E CONFIGURABILITÀ DI UNA SUCCESSIONE A TITOLO PARTICOLARE EX ART. 111 DEL C.P.C. IN CASO DI CESSIONE DI FARMACIA

Consiglio di Stato, sezione III, 8 gennaio 2025, n. 104 – Pres. Greco, Est. Pescatore

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Successione a titolo particolare nel rapporto controverso – Interesse legittimo – Trasferibilità – Esclusione

La regola generale è quella della non trasferibilità dell'interesse legittimo - e, dunque, della non configurabilità di una successione a titolo particolare ai sensi dell'art. 111 del codice di procedura civile - in quanto tale posizione soggettiva è personale e si appunta solo in capo al soggetto che si rappresenta come titolare. Tuttavia, tale regola conosce delle eccezioni per effetto delle quali occorre distinguere tra casi in cui il contatto tra interessato e potere amministrativo è intervenuto in riferimento ad aspetti del suo patrimonio giuridico in cui sono possibili fenomeni di successione, da casi in cui tale contatto attiene a profili personali, e non trasmissibili, dello stesso patrimonio giuridico. (1)

In motivazione la sezione ha evidenziato che ciò che rileva ai fini della translatio è che si verifichi la condizione della stretta inerenza al bene/diritto trasferito dell'interesse legittimo (assimilabile a quella del vincolo giuridico propter rem) che determina la veicolazione simultanea, quindi in via immediata e diretta, della titolarità della medesima situazione di interesse legittimo già esistente nel patrimonio del soggetto coinvolto dall'esercizio del potere amministrativo.

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Successione a titolo particolare nel rapporto controverso – Interesse legittimo – Trasferibilità – Esclusione – Cessione della sede farmaceutica

Non è configurabile la successione a titolo particolare ai sensi dell'articolo 111 c.p.c. nel caso del trasferimento di farmacia, trattandosi di una fattispecie mista o complessa che si perfeziona al ricorrere di un atto di cessione privata e di un atto amministrativo (autorizzazione al trasferimento), quest'ultimo involgente la qualità soggettiva del subentrante. Ciò induce ad escludere che l'interesse legittimo transiti unitamente o simultaneamente alla titolarità del bene o diritto soggettivo sottostante (la proprietà dell'azienda farmaceutica), poiché esso in realtà si estingue in capo al soggetto cedente e si ricostituisce in una consistenza nuova e diversa in capo al cessionario, per effetto delle verifiche di idoneità soggettiva che l'amministrazione è tenuta a compiere prima di autorizzare il trasferimento dell'autorizzazione. (2)

In motivazione la sezione ha precisato che l'esclusione dell'applicazione dell'art. 111 c.p.c. non consente di negare la sussistenza di strumenti di tutela in capo all'avente causa, poiché l'effetto novativo di questa complessa vicenda traslativa abilita il subentrante a far valere la

sua posizione soggettiva, originaria e non derivata, attraverso la proposizione di una autonoma istanza di trasferimento e successivi eventuali strumenti di tutela giudiziale, senza quindi che le sue ragioni possano dirsi pregiudicate dalle iniziative in precedenza assunte dal suo dante causa.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 20 novembre 2024, n. 9333; sez. V, 18 marzo 2024, n. 2606; sez. IV, 7 marzo 2013, n. 1403.

Difformi: Cons. Stato, sez. VI, 30 novembre 2020, n. 7520 secondo cui l'interesse legittimo può essere normalmente, oggetto di trasferimento a titolo universale o particolare, con conseguente successione nel rapporto giuridico; Cons. Stato, sez. II, 26 aprile 2021, n. 3342; sez. III, 26 giugno 2020, n. 4103 che, ritenendo il disposto dell'art. 111 c.p.c. applicabile anche nel processo amministrativo, implicitamente risolve in senso favorevole la questione pregiudiziale dell'ammissibilità di una successione a titolo particolare anche nella titolarità, oltre che del diritto soggettivo, anche dell'interesse legittimo.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

GOVERNO

GOLDEN POWER: ASPETTI PROCEDIMENTALI E PROFILI DI DISCREZIONALITÀ

T.a.r. per il Lazio, sezione I, 9 giugno 2025, n. 11160 – Pres. ed Est. Politi

Governo – Consiglio dei ministri – Golden Power – Poteri speciali – Atto amministrativo – Discrezionalità – Giurisdizione amministrativa – Sindacato giurisdizionale – Limiti

La decisione dello Stato di esercitare o meno i poteri speciali in materia di golden power, attraverso l'imposizione di prescrizioni o condizioni, ovvero opponendosi all'operazione, si connota per una amplissima discrezionalità, in ragione della natura degli interessi tutelati e, come tale, è sindacabile dal giudice amministrativo nei ristretti limiti della sussistenza di una manifesta illogicità delle decisioni assunte, ovvero della inesistenza e/o incongruità della motivazione, o, ancora, dell'errato o travisato apprezzamento di risultanze fattuali. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che l'esercizio dei poteri speciali in materia di golden power di cui al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito con modificazioni dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, mira a consentire l'intervento statale qualora l'operazione societaria possa compromettere gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale, avuto riguardo all'incidenza su beni considerati di rilevanza strategica.

Governo – Consiglio dei ministri – Golden Power – Poteri speciali – Atto amministrativo – Procedimento in genere – Struttura bifasica

Il procedimento in tema di golden power ha carattere bifasico, prevedendo: i) una prima fase di carattere prettamente istruttorio, tesa all'acquisizione di tutti i dati di fatto rilevanti al fine di

ricostruire ed inquadrare l'operazione in chiave tanto analitica, quanto sistemica, a beneficio della successiva valutazione finale, curata da un apposito gruppo di coordinamento, composto da personale di livello dirigenziale apicale della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei vari ministeri interessati; ii) una seconda fase decisoria che assume marcato profilo discrezionale, riservata al Consiglio dei ministri. (2)

Governo – Consiglio dei ministri – Golden Power – Natura ablatoria – Indennizzo – Esclusione

Il potere di golden power non ha natura ablatoria rispetto alla capacità (ed alla libertà) economica dell'operatore, limitandosi ad inibire singoli atti rientranti nell'esplicazione della capacità imprenditoriale, laddove in conflitto con interessi superiori dello Stato, pertanto non può configurarsi alcun obbligo di indennizzo, atteso che l'atto di esercizio del potere si limita a vietare la singola operazione, ma non preclude il perfezionamento di altre operazioni commerciali, ove non in contrasto con interessi dello Stato. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289; T.a.r. per il Lazio, sez. I, 24 luglio 2020, n. 8742.

(2) Conformi: in parte: Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289 sulla valutazione del Consiglio dei ministri in materia di golden power.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

GUARDIA DI FINANZA

LEGITTIMITÀ DELL'ESERCIZIO NON PROFESSIONALE DI ATTIVITÀ AGRICOLA DA PARTE DEL DIPENDENTE PUBBLICO CON APERTURA DI PARTITA IVA

Consiglio di Stato, sezione II, 7 luglio 2025, n. 5854 – Pres. Taormina, Est. Frigida

Guardia di finanza – Sanzioni di corpo – Attività agricola – Esercizio non professionale – Partita IVA – Incompatibilità – Principio di esclusività del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni – Esclusione – Condizioni

In assenza di un espresso e specifico divieto normativo non è vietata al dipendente pubblico (nella specie, al militare della Guardia di finanza) l'apertura di una partita iva strettamente ed esclusivamente funzionale all'esercizio non professionale dell'attività agricola per il corretto adempimento delle facoltà e degli oneri connessi alla proprietà di un fondo rustico, esercitato in modo ancillare rispetto al corrispondente assetto dominicale, in quanto tale tipo di attività non è incompatibile con il principio di esclusività del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. (1)

In motivazione la sezione ha chiarito che: i) l'art. 60 del decreto del Presidente della

Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (recante il «Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato») e l'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche») vietano espressamente ai dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici in generale l'esercizio dell'industria e del commercio, ma non l'esercizio dell'attività agricola; ii) la ratio di detta esclusione dal novero delle attività incompatibili con lo status di dipendente pubblico e di militare in servizio permanente effettivo risiede nel contemperamento operato dal legislatore tra il principio di esclusività del rapporto di lavoro del pubblico dipendente con le esigenze, coesenziali alla titolarità di un fondo rustico e peraltro imposte dalla disciplina europea sugli aiuti agli agricoltori, di prendersi cura del terreno (pure tramite terzi incaricati), osservando le ordinarie pratiche agronomiche e di trarne un reddito agrario anche attraverso la trasformazione dei prodotti agricoli.

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Notificazione – Notifica telematica – Registri pubblici – Errore scusabile – Esclusione

La parte notificante l'atto d'impugnazione ha l'onere accertarsi preventivamente, mediante accesso ai registri pubblici, del corretto domicilio digitale del professionista a cui indirizzare la notifica telematica, cosicché non costituisce errore scusabile, ai sensi e per gli effetti dell'art. 37 del codice del processo amministrativo, l'errata indicazione, nei precedenti atti giudiziari, dell'indirizzo di posta elettronica certificata del difensore della controparte. (2)

Il collegio ha osservato che l'eventuale erronea indicazione dell'indirizzo p.e.c. nel corpo della relazione di notificazione non poteva costituire, nemmeno in astratto, un elemento di scusabilità, ai sensi e per gli effetti dell'art. 37 c.p.a., dell'errata successiva notificazione dell'atto d'impugnazione effettuata dalla controparte se la reale casella p.e.c. era presente nell'indirizzo di partenza della notificazione e, in ogni caso, vi era l'onere di attivarsi per la consultazione dei pubblici registri.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. I, parere 3 giugno 2024, n. 739.

(2) Conformi: sui presupposti rigorosi della rimessione in termini per errore scusabile: Cons. Stato, Ad. plen., 10 dicembre 2014, n. 33 (in *Foro it.*, 2015, III, 134); successivamente, sez. II, 10 dicembre 2024, n. 9950; 4 aprile 2024, n. 3082; sez. V, 12 giugno 2024, n. 5262; 26 aprile 2024, n. 3833.

ASSEGNAZIONE TEMPORANEA PER RAGIONI DI MATERNITÀ O PATERNITÀ RICHIESTA DA APPARTENENTI ALLE FORZE DI POLIZIA AD ORDINAMENTO MILITARE

Consiglio di Stato, sezione II, 31 gennaio 2025, n. 761 – Pres. Taormina, Est. Ricci

Guardia di finanza – Assegnazione temporanea per ragioni di maternità o paternità – Diniego – Esigenze di servizio

L'istituto dell'assegnazione temporanea per ragioni di maternità o paternità prevista per i dipendenti di amministrazioni pubbliche dall'articolo 42-bis del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 si applica anche alle forze armate e alle forze di polizia ad ordinamento militare, compatibilmente con le peculiarità dei singoli statuti e dei profili ordinamentali, operativi ed organizzativi. Tuttavia, diversamente dalla disciplina generale, la valutazione dell'amministrazione è più ampia poiché, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, deve considerare, come imposto della speciale disciplina di settore, oltre alle esigenze organizzative comuni a tutti i pubblici uffici, anche le esigenze tipiche e le peculiari funzioni svolte dal personale impiegato. (1)

In motivazione, la sezione ha precisato che l'art. 1493, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare) estende al personale militare la normativa vigente per il personale delle pubbliche amministrazioni in materia di maternità e paternità, ma solo "tenendo conto del particolare stato rivestito" e, pertanto, la concessione del beneficio di cui all'art. 42-bis del d.lgs. n. 151 del 2001 al personale militare deve avvenire all'esito della valutazione delle peculiarità della situazione concreta relativa allo speciale rapporto di servizio che contraddistingue il personale appartenente alle forze armate.

Guardia di finanza – Assegnazione temporanea per ragioni di maternità o paternità – Diniego – Esigenze di servizio – Eccezionalità – Esclusione

L'articolo 45, comma 31-bis, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 detta una disciplina specifica per l'assegnazione temporanea per ragioni di maternità o paternità per gli appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento civile o militare, in deroga a quella prevista per la generalità dei dipendenti pubblici dall'articolo 42-bis del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, nella parte in cui consente il diniego di assegnazione "per motivate esigenze organiche o di servizio". Difatti, la disposizione riduce la portata del beneficio, stante l'eliminazione del requisito di eccezionalità delle esigenze organiche o di servizio valorizzabili ai fini del diniego, sancito dalla disposizione generale ed attribuisce indubbia prevalenza alle necessità operative dell'amministrazione, non potendosi pregiudicare o comunque mettere in difficoltà l'ordinaria funzionalità dei servizi per soddisfare l'interesse, pur di rilevanza costituzionale, del singolo dipendente. (2)

Guardia di finanza – Assegnazione temporanea per ragioni di maternità o paternità – Diniego – Motivate esigenze organiche e di servizio – Discrezionalità

Premesso che l'apprezzamento concreto delle esigenze organiche o di servizio ostative all'assegnazione temporanea per ragioni di maternità o paternità è rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione, le cui valutazioni non sono sindacabili nel merito, in base all'articolo 42 bis del decreto legislativo 2001, n. 151, applicabile alle forze di polizia ex articolo 45, comma 31 bis, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, le eventuali esigenze organiche o di servizio ostative al riconoscimento del beneficio devono essere motivate e non possono essere evocate genericamente, attraverso riferimenti indeterminati o formule di stile; tuttavia non è necessario che tali esigenze assumano anche carattere di particolare gravità o non siano fronteggiabili con gli ordinari strumenti organizzativi. (3)

Guardia di finanza – Assegnazione temporanea per ragioni di maternità o paternità – Diniego – Motivate esigenze organiche o di servizio – Scopertura di organico – Legittimità

La scopertura di organico, anche non significativa, il peculiare contesto (nella specie, caratterizzato da pervasivi fenomeni di criminalità organizzata) in cui opera il reparto di appartenenza ed il ruolo specifico rivestito dall'appartenente alle forze di polizia (nella specie, inquadrato nel nucleo mobile della guardia di finanza deputato al controllo del territorio, al servizio di pubblica utilità e al contrasto di traffici illeciti) costituiscono circostanze specifiche e obiettivamente rilevabili che, nel loro complesso, sono senz'altro idonee ad integrare quelle " motivate esigenze organiche o di servizio " che consentono il diniego di assegnazione temporanea per ragioni di maternità o paternità ai sensi dell'articolo 45, comma 31-bis, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95. (4)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 16 dicembre 2024, n. 10099.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 26 gennaio 2024, n. 859; 22 gennaio 2024, n. 705; 7 novembre 2022 n. 9708; 22 luglio 2022, n. 6472; 7 febbraio 2022, n. 811.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 22 luglio 2022, n. 6472.

Difformi: Cons. Stato, sez. II, 5 ottobre 2022, n. 8527 secondo cui il dissenso delle amministrazioni di provenienza e di destinazione continua ad essere limitato a casi o a esigenze eccezionali.

(4) Difformi: T.a.r. per la Sicilia, sez. V, 15 gennaio 2025, n. 96 secondo cui: i) la presenza di fenomeni di criminalità organizzata e immigrazione irregolare, pur costituendo elementi non trascurabili, non configurano ex se specifiche circostanze impeditive; ii) una scopertura di organico pari al 60% del totale non può costituire, di per sé, un ostacolo insuperabile all'accoglimento dell'istanza di assegnazione temporanea per motivi di maternità o paternità, se non accompagnata da indicazioni circostanziate sullo specifico carico di lavoro gravante sull'ufficio e sulla insostituibilità del richiedente.

IMPIEGATO DELLO STATO E PUBBLICO IN GENERE

SULLA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO IN RELAZIONE ALL'IMPUGNAZIONE DELL'ATTO DI AUTOTUTELA RELATIVO A UNA PROCEDURA DI STABILIZZAZIONE CD. MEDIATA
Consiglio di Stato, sezione V, 21 ottobre 2025, n. 8141 – Pres. Lotti, Est. Quadri

Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Procedura per la stabilizzazione del personale – Prove selettive – Giurisdizione

La procedura di stabilizzazione del personale precario è assimilabile a un concorso, con conseguente devoluzione delle relative controversie al giudice amministrativo, qualora implichi l'espletamento di una vera e propria selezione tra i candidati, per titoli e colloquio, con l'attribuzione di punteggi in

relazione ai titoli posseduti e alla prova orale, la formazione di una graduatoria di merito e la conseguente stabilizzazione dei vincitori (cd. stabilizzazione mediata), non venendo in rilievo una mera verifica di requisiti predeterminati ex lege (cd. stabilizzazione diretta), ma una valutazione comparativa dei candidati, con conseguente spendita di un potere discrezionale dell'amministrazione. (1)

Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Procedura per la stabilizzazione del personale – Autotutela – Giurisdizione

L'impugnativa di un atto di autotutela riferito a una procedura di stabilizzazione del personale effettuata mercè la valutazione dei titoli, l'espletamento di prove orali e la formazione di una graduatoria, rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo, non rilevando gli effetti (caducanti) prodotti dall'atto di autotutela sul contratto di lavoro, ma unicamente l'esercizio del potere pubblicistico di annullamento della procedura selettiva, stante la consequenzialità necessaria tra i due momenti. (2)

In motivazione, la sezione richiama la giurisprudenza formatasi relativamente al rapporto tra annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto, prima che su tale problematica intervenisse il legislatore con l'art. 122 del d.lgs. 104 del 2010 (codice del processo amministrativo) e l'orientamento da ultimo affermato che aveva ricostruito il rapporto tra annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto facendo riferimento alla caducazione automatica dello stesso, partendo dall'assunto della consequenzialità necessaria tra i due momenti (Cass. civ., sez. I, 26 maggio 2006, n. 12629; Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2004, n. 3465; sez. VI, n. 2332 del 2003; sez. V, n. 677 del 1998). Ha altresì ricordato la recente pronuncia della sezione secondo la quale, nel caso in cui l'annullamento giurisdizionale travolga l'intera procedura di affidamento del contratto, oltre al provvedimento di aggiudicazione, si determini l'automatico travolgimento o caducazione anche del contratto stipulato con l'illegittimo aggiudicatario (Cons. Stato, sez. V, 17 gennaio 2023, n. 589).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 3 gennaio 2025 n. 31; sez. III, 15 giugno 2020, n. 3801.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ALLA PLENARIA LA QUESTIONE SULLA INSINDACABILITÀ NEL MERITO DEL PARERE DI CONGRUITÀ DELL'AVVOCATURA DELLO STATO SULLE SPESE LEGALI DEL DIPENDENTE STATALE
Consiglio di Stato, sezione II, ordinanza 13 ottobre 2025, n. 8018 – Pres. Tarantino, Est. Adesso

Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Spese giudiziali – Rimborso – Avvocatura dello Stato – Parere di congruità

È deferita all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato la seguente questione di diritto: se il giudice amministrativo, una volta ravvisato il difetto di motivazione del parere di congruità espresso

dall'Avvocatura dello Stato sul diritto al rimborso delle spese legali previsto dall'art. 18 del decreto-legge 25 marzo 1990, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, possa determinare l'ammontare spettante al dipendente a titolo di rimborso oppure si debba limitare all'annullamento del parere per vizio di motivazione, irragionevolezza o incongruità, con conseguente obbligo dell'organo consultivo di riadozione del medesimo. (1)

L'ordinanza in rassegna costituirà oggetto di News dell'Ufficio del massimario. L'art. 18 del d.l. n. 67 del 1997, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. n. 135 del 1997 dispone quanto segue: «Le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato. Le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato, possono concedere anticipazioni del rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità».

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA RIPETIZIONE DEL RIMBORSO DELLE SPESE LEGALI

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

Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Procedimento disciplinare – Processo penale – Proscioglimento per ragioni processuali – Rimborso delle spese legali – Ripetizione – Legittimità

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. (1)

Polizia di Stato – Procedimento disciplinare – Processo penale – Proscioglimento per ragioni processuali – Rimborso delle spese legali – Novella – Irretroattività

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. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, n. 25 del 2022.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

BANCA D'ITALIA: SULLA SOSPENSIONE CAUTELARE DAL SERVIZIO E SULLA DESTITUZIONE DEL DIPENDENTE PER VIOLAZIONE DEL SEGRETO D'UFFICIO

Consiglio di Stato, sezione VI, 23 settembre 2025, n. 7472 – Pres. Volpe, Est. La Greca

Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Sanzioni disciplinari – Sospensione cautelare – Natura – Competenza

La sospensione cautelare dal servizio non integra la fattispecie della misura disciplinare, mentre costituisce atto di ordinaria amministrazione, poiché ha un assetto provvisorio e strumentale ed è finalizzata a gestire il rapporto di lavoro in attesa della conclusione del procedimento disciplinare, con la conseguenza che essa non richiede la competenza prevista per le misure disciplinari. (1)

Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Sanzioni disciplinari – Sospensione cautelare – Discrezionalità

La scelta di sospendere in via cautelare il dipendente in pendenza di procedimento disciplinare è ascritta alle valutazioni discrezionali dell'amministrazione e la possibilità di una soluzione alternativa, ove pure ipotizzabile, non dà luogo a soluzioni obbligate. (2)

Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Whistleblowing – Sanzioni disciplinari – Destituzione – Violazione segreto d'ufficio – Condizioni

È legittima la sanzione disciplinare della destituzione del dipendente adottata dalla Banca d'Italia per violazione del segreto d'ufficio consistente nell'aver reso disponibili, alla redazione di un programma televisivo, informazioni, documenti e registrazioni relativi all'attività di vigilanza svolta dalla Banca d'Italia, non operando la tutela ex art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 quando non sia segnalato concretamente e chiaramente alcun illecito, non risultando perciò le esigenze di tutela dell'integrità dell'amministrazione di cui il whistleblower, nello spirito della legge, si fa portatore. (3)

Il principio di cui in massima è stato affermato dalla Sezione in relazione alla attività di vigilanza della Banca d'Italia sulla cd. «truffa dei diamanti», che aveva investito la Banca Monte dei Paschi di Siena nel 2016 a seguito di un esposto anonimo con cui era segnalata la promozione, da parte di detto istituto, dell'acquisto di diamanti presso la propria clientela, commercializzati da DPI (Diamond Private Investment) sulla base, non delle quotazioni ufficiali, ma di un listino prezzi predisposto dalla stessa DPI. In ragione di ciò, Banca d'Italia aveva irrogato all'istituto bancario una sanzione di circa euro 1.300.000, per violazione delle

disposizioni in materia di obblighi di verifica della clientela, senza avviare alcuna procedura nei confronti del management, e trasmettendo poi gli atti, per competenza, alla Banca centrale europea

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ANCORA UNA Q.L.C. SUL DIFFERIMENTO E LA RATEIZZAZIONE DEL PAGAMENTO DEL TFR, DEL TFS E DELLE ALTRE SIMILI INDENNITÀ

T.a.r. per il Friuli-Venezia Giulia, ordinanza 7 agosto 2025, n. 350 – Pres. Modica de Mohac di Grisi, Est. Sinigoi

Impiegato dello Stato e pubblico – Cessazione dal servizio – Indennità di anzianità – Dilazione e rateizzazione – Rivalutazione monetaria – Questioni rilevanti e non manifestamente infondate di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 36 Cost., la q.l.c. inerente agli artt. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con mod., nella legge 28 maggio 1997, n. 140 e succ. mod. e 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con mod., nella legge 30 luglio 2010, n. 122 e succ. mod., visto che l'inerzia del legislatore reitera la lesione sostanziale del diritto del dipendente pubblico cessato dal servizio per raggiunti limiti di età alla percezione di una retribuzione (in questo caso differita) sufficiente e proporzionata all'attività lavorativa svolta dall'interessato (art. 36 Cost.). La lesione sostanziale discende dalla dilazione temporale e dalla rateizzazione del pagamento della somma dovuta, non accompagnate da un meccanismo di adeguamento degli importi pagati all'andamento dell'inflazione. Laddove si volesse invece ritenere che le sentenze monito non vincolano né il legislatore né la stessa Corte costituzionale, vanno nuovamente sollevate le medesime questioni di legittimità costituzionale delle prefate disposizioni di legge, nella parte in cui le stesse prevedono - come misure ormai strutturali e non più legate a specifiche emergenze finanziarie - la dilazione dell'effettiva erogazione del TFS e (nell'ipotesi di importi superiori a € 50.000,00) la rateizzazione dei pagamenti, non accompagnate dalla rivalutazione delle somme via via erogate all'ex dipendente pubblico cessato dal servizio per raggiunti limiti di età. (1)

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 88 del 9 ottobre 2025.

Analoga q.l.c. è stata sollevata con ordinanze del T.a.r. per il Lazio, sez. V, 25 febbraio 2025, n. 4169 (oggetto della News UM n. 31 dell'8 aprile 2025) e del T.a.r. per le Marche, sez. I, 15 febbraio 2025, n. 105 (oggetto della News UM n. 22 dell'11 marzo 2025).

SULLA ILLEGITTIMITÀ DELLA SANZIONE DISCIPLINARE COMMINATA IN SEDE DI RIESAME PER ILLEGITTIMA COMPOSIZIONE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE DI DISCIPLINA

T.a.r. per la Puglia, Lecce, sezione II, 30 aprile 2025, n. 765 – Pres. Manca, Est. Sbolgi

Impiegato dello stato e pubblico in genere – Sanzioni disciplinari – Principi procedimento giurisdizionale – Giusto processo – Applicabilità

Costituisce principio generale dell'ordinamento la regola secondo cui in tutti i procedimenti lato sensu giudiziari o assimilati (e tale è senz'altro il procedimento disciplinare a carico di dipendenti pubblici), salvo espresse eccezioni, il giudice o il funzionario che sono intervenuti in una fase precedente del procedimento non possono partecipare alle fasi successive, specie se si tratta della fase in cui si deve deliberare la decisione sulla controversia o, nel caso dei procedimenti sanzionatori, l'applicazione di una sanzione. (1)

Polizia di Stato – Procedimento disciplinare – Sanzioni – Riesame – Consiglio provinciale disciplina – Composizione

È illegittima la sanzione disciplinare irrogata in sede di riesame, ove al Consiglio provinciale di disciplina, deputato a formulare la proposta, abbiano partecipato i medesimi soggetti che già in precedenza si erano espressi sulla meritevolezza della sanzione disciplinare. (2)

Dal combinato disposto degli artt. 149, d.P.R. n. 3 del 1957, richiamato dall'art. 16, d.P.R. n. 737 del 1981 e 112, ultimo comma, d.P.R. n. 3 del 1957 si evince il principio generale per cui, nei procedimenti disciplinari, dell'organo competente a proporre l'irrogazione della sanzione non possono far parte, oltre ai soggetti espressamente citati nell'art. 149 del d.P.R. 3 del 1957, tutti i funzionari che hanno preso parte alle fasi pregresse del procedimento. Nella fattispecie de qua la parte ricorrente, all'esito di un procedimento penale, era stata sottoposta ad una inchiesta disciplinare ai sensi dell'art. 19 del d.p.r. n. 737/1981 e, in esito all'istruttoria del funzionario Istruttore nominato dal Questore, era stata deferita al giudizio del Consiglio provinciale di disciplina. Quest'ultimo con una prima delibera giudicava il dipendente disciplinarmente responsabile e deliberava l'applicazione della sanzione della sospensione dal servizio per mesi 6 ai sensi dell'articolo art. 6 del d.P.R. n. 737/81. Il Capo della Polizia riteneva peraltro che "nel verbale di trattazione orale e nella relativa delibera non emergano elementi oggettivamente ed incontrovertibilmente idonei a giustificare la proposta sanzionatoria e che, pertanto, questa risulti gravemente viziata per incongruenza e carenza motivazionale" e perciò, in autotutela, annullava gli atti del procedimento disciplinare a partire dal verbale di trattazione orale ordinandone la rinnovazione. In esito alla nuova riunione il Consiglio provinciale di disciplina, composto dai medesimi membri che già avevano ritenuto la parte ricorrente meritevole della sola sospensione dal servizio, deliberava con una maggioranza di tre componenti su cinque, di proporre la sanzione disciplinare della destituzione. Tale ultima sanzione era stata poi definitivamente adottata dal Capo della Polizia e Direttore generale della pubblica sicurezza con la determinazione impugnata innanzi al T.a.r..

Giustizia amministrativa – Accoglimento ricorso – Vizio incompetenza – Poteri amministrativi non ancora esercitati – Assorbimento restanti censure – Graduazione motivi – Irrilevanza

La decisione di accoglimento del ricorso, fondata sul vizio d'incompetenza, esaurisce l'oggetto stesso del giudizio e rende obbligatorio l'assorbimento delle ulteriori censure, dato che in tutte le situazioni di incompetenza e di carenza di proposta o di parere obbligatorio si versa nella situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato, sicché il giudice, ai sensi dell'art. 34, comma 2, c.p.a., non può fare altro che rilevare il relativo vizio, non potendo ritenersi vincolato dalla eventuale graduazione dei motivi effettuata dalla parte ricorrente. (3)

(1) Conformi: Quanto alla ritenuta applicabilità ai procedimenti di natura latu sensu affittiva dell'at. 6 della Convenzione EDU, Corte europea dei diritti dell'uomo, 4 marzo 2014, ric. n. 18640/10, Grande Stevens e altri c. Italia; 29 ottobre 2013, ric. n. 17475/2009, Varvara c. Italia; 20 gennaio 2009, Sud Fondi s.r.l. e altri c. Italia; nello specifico, quanto all'applicabilità ai procedimenti disciplinari, Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 giugno 1978, ric. n. 6232/73 König c. Repubblica Federale Tedesca; 26 settembre 1995, ric. n. 18160/91, Diennet c. Francia.

(2) Conformi: Quanto alla prima parte della massima: T.a.r. per la Campania Salerno, sez. I, 3 marzo 2015, n. 469; T.a.r. per la Puglia, Lecce, sez. III, 19 febbraio 2018, n. 537; Cons. Stato, sez. VI, 18 giugno 1993, n. 444; cfr anche Corte cost. n. 262 del 2003 con cui la Consulta, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale degli artt. 4 e 6 della l. 24 marzo 1958, n. 195, recante le “Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura” (nella parte in cui non consentono una sostituzione, in un numero maggiore di quelli nominati dal Consiglio, di componenti della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, divenuti incompatibili a giudicare in sede di rinvio per avere fatto parte del collegio che aveva pronunciato la decisione cassata), ha dichiarato incostituzionali in parte qua le predette norme, proprio per il fatto che le stesse, non prevedendo la sostituzione di componenti della Sezione disciplinare del C.S.M. divenuti incompatibili proprio per avere concorso ad adottare il provvedimento sanzionatorio in seguito annullato dalla Cassazione, consentivano in pratica che uno stesso soggetto si pronunciasse di nuovo nell'ambito del medesimo procedimento disciplinare.

(3) Conformi: Principio affermato da Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5 e ribadito dalla giurisprudenza successiva; ex multis: Cons. Stato, sez. IV, 1° marzo 2017, n. 941; T.a.r. per la Sicilia, sez. III, 2 novembre 2021, n. 2964.

ALLA CORTE COSTITUZIONALE LE Q.L.C. SUL “DIFFERIMENTO” E LA “RATEIZZAZIONE” DEL PAGAMENTO DEL TFR, DEL TFS E DELLE ALTRE SIMILARI INDENNITÀ

T.a.r. per il Lazio, sezione V, ordinanza 25 febbraio 2025, n. 4169 – Pres. Spagnoletti, Est. Tascone

Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Cessazione dal servizio – Indennità di anzianità – Dilazione e rateizzazione – Rivalutazione monetaria – Questioni rilevanti e non manifestamente infondate di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata, la q.l.c. degli artt. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con mod., dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con mod., dalla 30 luglio 2010, n. 122, per contrasto con l'art. 36 e l'art. 117, comma 1°, Cost., in relazione al parametro interposto di cui all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952. (1)

(1) Conformi: Corte costituzionale, n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023.

QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN TEMA DI RETRIBUZIONE DEL DIPENDENTE PUBBLICO CESSATO DAL SERVIZIO PER RAGGIUNTI LIMITI DI ETÀ

T.a.r. per le Marche, sezione I, ordinanza 15 febbraio 2025, n. 105 – Pres. Anastasi, Est. Capitano

Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Trattamento economico – Cessazione dal servizio – Trattamento di fine rapporto – Dilazione – Rateizzazione – Omessa rivalutazione – Retribuzione sufficiente e proporzionata – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità.

È rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 36 della Costituzione e alle sentenze della Corte costituzionale, n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, del decreto legge, n. 79 del 1997, convertito nella legge n. 140 del 1997, e 12, comma 7, del decreto legge, n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 122 del 2010, laddove prevede la dilazione dell'effettiva erogazione del trattamento di fine servizio (nell'ipotesi di importi superiori a € 50.000,00) nonché la rateizzazione dei pagamenti, non accompagnate dalla rivalutazione delle somme via via erogate all'ex dipendente pubblico cessato dal servizio per raggiunti limiti di età. (1)

Nell'ordinanza si sottolinea come l'inerzia del legislatore reiteri la lesione sostanziale del diritto del dipendente pubblico, cessato dal servizio per raggiunti limiti di età, alla percezione di una retribuzione sufficiente e proporzionata all'attività lavorativa svolta dall'interessato: la vulnerazione discende dalla dilazione temporale e dalla rateizzazione del pagamento della somma dovuta, non accompagnate da un meccanismo di adeguamento degli importi pagati all'andamento dell'inflazione.

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

(1) Conformi: Corte cost., n. 173 del 2016 e n. 178 del 2015.

IMPIEGATO ENTI LOCALI, ALTERNATIVI

SULLA FORMAZIONE DELL'ELENCO DEGLI IDONEI PER LE ESIGENZE ASSUNZIONALI DEGLI ENTI LOCALI

Consiglio di Stato, sezione V, 5 giugno 2025, n. 4878 – Pres. Caringella, Est. Molinaro

Impiegato enti locali, alternativi – Procedure assunzione – Formazione elenco idonei – Natura bifasica – Interpello – Procedura comparativa

L'istituto introdotto dall'art. 3-bis del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 ("selezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli dell'amministrazione degli enti locali") si caratterizza dal punto di vista procedimentale, per la presenza di due momenti significativi, il primo costituito dalla selezione unica per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli dell'amministrazione, che attribuisce la possibilità di partecipare agli interpelli. Il secondo è dato dallo svolgimento dell'interpello, cui deve ricorrere l'ente interessato per poter attingere all'elenco (in mancanza di graduatorie di concorso in corso di validità). Se più soggetti iscritti nell'elenco manifestano interesse all'assunzione, l'ente locale procede a valutarne le candidature con modalità semplificate, effettuando una prova selettiva scritta o orale, diretta a formulare una graduatoria di merito da cui attingere per la copertura "del posto disponibile". (1)

Impiegato enti locali, alternativi – Procedure assunzione – Formazione elenco idonei – Interpello – Formazione graduatoria – Esclusione – Rinnovo – Necessità

All'interpello disciplinato dall'art. 3-bis del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 non risulta applicabile il principio elaborato in via giurisprudenziale secondo il quale è da ritenere illegittima la determinazione dell'amministrazione di bandire un nuovo concorso, a fronte dell'esistenza di una graduatoria ancora vigente per la medesima figura professionale, nonché sussistendo la sostanziale coincidenza tra le prove previste nei due bandi, posto che lo stesso non dà luogo a una graduatoria che conserva efficacia nel tempo, dovendo essere rinnovato ogni volta che l'amministrazione individua un'esigenza assunzionale. (2)

In motivazione si è in particolare evidenziato come il favor per lo scorrimento della graduatoria, come modalità prioritaria di reclutamento del personale, in base agli insegnamenti dell'Adunanza plenaria n. 14 del 2011, presuppone che la graduatoria sia l'esito di un concorso pubblico, che "reclama una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e, per quanto qui nello specifico rileva, aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti" (Corte cost. 18 aprile 2025 n. 57). Nel caso di specie, invece, la "graduatoria" di cui l'appellato aveva chiesto lo

scorrimento era l'esito di un avviso di manifestazione di interesse fra soggetti già inseriti in un elenco di idonei, formato in seguito a procedura aperta e al quale, infatti, era riconosciuta un'efficacia triennale.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

IMPRESA E IMPRENDITORE

SUI LIMITI DEL SINDACATO DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO SUL DECRETO MINISTERIALE DI AMMISSIONE ALLA PROCEDURA DI AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA

T.a.r. per il Lazio, sezione IV, 7 ottobre 2025, n.17181 – Pres. Mele. Est. Bianchi

Impresa e imprenditore – Crisi d'impresa – Amministrazione straordinaria – Decreto ministeriale – Impugnabilità – Limiti

Il decreto di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria adottato dal Ministro - poiché destinato ad essere assorbito dalla valutazione da parte del Tribunale fallimentare in ordine allo stato di insolvenza dell'impresa ex art. 4 del d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 - è sindacabile dal giudice amministrativo solo con riferimento ai vizi estrinseci e formali (come la competenza dell'organo emanante, la correttezza della procedura seguita, la completezza e la non manifesta arbitrarietà delle valutazioni compiute) e non può estendersi al merito della valutazione sull'esistenza dei presupposti per l'assoggettamento dell'impresa ad amministrazione straordinaria la cui contestazione implica l'impugnazione della sentenza resa dal giudice ordinario. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che il motivo di censura relativo al difetto di istruttoria e di motivazione si rivelava infondato poiché il decreto ministeriale impugnato dava conto, con una valutazione non manifestamente incoerente, illogica o irragionevole, dell'esistenza dei presupposti di fatto e di diritto richiesti dalla legge ai fini dell'apertura della procedura e, in specie, degli elementi da cui desumere la sussistenza dello stato di insolvenza della impresa.

(1) Conformi: sulla cessazione della provvisorietà del decreto di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria speciale ex d.l. n. 347 del 2003 qualora il tribunale respinga la richiesta di dichiarazione dello stato di insolvenza ovvero accerti l'insussistenza dei requisiti per l'ammissione alla procedura Cons. Stato, sez. III, 13 dicembre 2024, n. 10063 e T.a.r. per il Lazio, sez. III-ter, 12 luglio 2004, n. 6805. Cfr. anche Cass. civ., sez. I, 9 febbraio 1995, n. 1467, 10 ottobre 1992, n. 11085 secondo cui l'accertamento giudiziario dello stato d'insolvenza successivo al provvedimento con cui è disposta la liquidazione coatta amministrativa, momento preminente "all'interno della fattispecie complessa" è "momento devoluto all'autorità giudiziaria ordinaria [cui è devoluta] la cognizione esclusiva

dell'insolvenza come status dell'impresa" e va escluso "che l'affermazione o la negazione di essa possa esser fatta "dipendere" da accertamenti compiuti in sede amministrativa (o di giustizia amministrativa)".

Difformi: non si rinvencono specifici precedenti difformi.

ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE UN QUESITO INTERPRETATIVO IN TEMA DI AIUTI ALLE IMPRESE IN DIFFICOLTÀ

T.a.r. per la Lombardia, sezione I, ordinanza 18 luglio 2025, n. 2732 – Pres. Vinciguerra, Est. Di Mario

Impresa e imprenditore – Crisi d'impresa – Aiuti – Amministrazione straordinaria – Quesiti interpretativi – Corte di giustizia dell'Unione europea

Va rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea il seguente quesito: se l'art. 107, comma 3, lettera c) del TFUE e gli orientamenti sugli aiuti alle imprese in difficoltà correttamente interpretati ostano ad una normativa nazionale come quella che prevede l'esclusione delle imprese in amministrazione straordinaria ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347 convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39 dall'accesso alle agevolazioni previste per le imprese ad alto consumo di energia elettrica dall'art. 3 del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 131 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 2023, n. 169. (1)

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

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 2 luglio 2024, n. 5824; T.a.r. per la Lombardia, sez. I, ordinanza 18 luglio 2025, n. 2731.

SUI PRESUPPOSTI PER L'ADOZIONE DI UN'INFORMATIVA ANTIMAFIA

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 10 giugno 2025, n. 478, Pre. De Francisco, Est. Caleca

Impresa e imprenditore – Mafia e criminalità organizzata – Informazione antimafia – Presupposti – Motivazione – Rapporto parentela – Insufficienza

È illegittima l'informazione antimafia motivata in ragione del rapporto di parentela con soggetto imputato in un procedimento penale di associazione per delinquere di stampo mafioso, laddove non vengano forniti elementi in ordine alla concreta possibilità che detto soggetto, da tempo non più convivente con la persona destinataria dell'informativa, ne possa influenzare le scelte imprenditoriali. (1)

Impresa e imprenditore – Mafia e criminalità organizzata – Informazione antimafia – Sentenza patteggiamento – Condanna – Insufficienza – Derubricazione

L'informazione antimafia motivata in ragione di una condanna ex art. 444 c.p.p. per il reato di

bancarotta semplice, così derubricato rispetto alla contestazione di bancarotta fraudolenta, è illegittima sia in ragione di detta derubricazione che in ragione del rilievo che la c.d. "riforma Cartabia" (d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150) ha limitato l'efficacia extrapenale della sentenza di patteggiamento. (2)

Impresa e imprenditore – Mafia e criminalità organizzata – Informazione antimafia – Sentenza patteggiamento – Condanna – Insufficienza – Riforma – Effetti extrapenali – Limitazione

La riduzione degli effetti extrapenali della sentenza ex art. 444 c.p.p., operata dalla c.d. "riforma Cartabia" (d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150) incide necessariamente anche sulle disposizioni contenute nel c.d. Codice antimafia (d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159), che disciplinano la documentazione antimafia, costantemente considerate dalla giurisprudenza quali "norme diverse da quelle penali", perché disciplinano istituti di natura esclusivamente preventiva e non punitiva, per cui persino in riferimento a uno dei reati ritenuti ostativi, ai sensi dell'art. 67, comma 8, di tale codice (com'è il 416 bis c.p.), la sentenza di patteggiamento non può (più) ritenersi equiparata alla sentenza di condanna. (3)

Il comma 1 bis dell'art. 445 c.p.p. come sostituito dall'art. 25, comma 1, lett. b), d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, a decorrere dal 30 dicembre 2022, ai sensi di quanto disposto dall'art. 99-bis, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 150 del 2022, aggiunto dall'art. 6, comma 1, d.l. 31 ottobre 2022, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 dicembre 2022, n. 199, prevede che "La sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile. Se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, alla sentenza di condanna. Salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna".

(1) Conformi: in senso analogo Cons. Stato, sez. III, 27 febbraio 2024, n. 1925 e Cons. Stato, sez. III, 30 marzo 2023, n. 3285 secondo cui in tema di interdittiva antimafia, per quanto attiene, in particolare, ai legami familiari e ai rapporti di parentela o affinità, il rapporto parentale riveste rilevanza ai fini dell'emanazione dell'informazione antimafia solo laddove lo stesso per la sua natura, intensità o per altre caratteristiche concrete, lasci ritenere, per la logica del "più probabile che non", che l'impresa abbia una conduzione collettiva e una regia familiare (di diritto o di fatto, alla quale non risultino estranei detti soggetti) ovvero che le decisioni sulla sua attività possano essere influenzate, anche indirettamente, dalla mafia attraverso la famiglia, o da un affiliato alla mafia mediante il contatto col proprio congiunto.

(2) Conformi: quanto al secondo rilievo cfr. nota massima seguente.

(3) Conformi: C.g.a., sez. giur., ord. 28 giugno 2023, n. 209; ord. 15 maggio 2023, n. 149.

INTERESSI COLLETTIVI

ASSOCIAZIONE AMBIENTALISTA E POTERE ISPETTIVO PER VERIFICARE LO STATO DI SALUTE DEGLI ORSI NELLA PROVINCIA DI TRENTO

T.r.g.a. Trento, 23 aprile 2025, n. 78 – Pres. Farina, Est. Mielli

Interessi collettivi – Ambiente – Associazione ambientalista – Animali selvatici – Trento – Centro faunistico – Controllo ispettivo – Esclusione

Il riconoscimento legislativo o giurisprudenziale degli interessi collettivi in materia ambientale consente alle associazioni di intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi, nonché di intervenire in sede procedimentale a tutela degli interessi rappresentati, ma non attribuisce poteri di controllo di tipo ispettivo nei confronti delle strutture pubbliche (nella specie, al fine di verificare lo stato di salute degli esemplari di orsi detenuti). (1)

In motivazione la sezione ha tracciato la differenza rispetto al potere ispettivo dei parlamentari, tra le cui prerogative rientra la facoltà di accedere alle strutture pubbliche al fine di assumere iniziative formali, mediante interpellanze, interrogazioni e altre forme di sindacato nei confronti del governo, ovvero di visitare senza autorizzazione gli istituti penitenziari (art. 67 della legge 26 luglio 1975, n. 354), i centri di permanenza per i rimpatri degli stranieri (art. 19, comma 3, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46) e le strutture militari (art. 301 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66).

Giustizia amministrativa – Legittimazione al ricorso – Interesse ad agire – Condizioni dell'azione – Associazione ambientalista – Trento – Rigetto della istanza di sopralluogo – Impugnazione

Sussiste la legittimazione a ricorrere in capo all'associazione ambientalista che impugni un provvedimento di diniego dell'istanza di sopralluogo a un centro faunistico al fine di verificare lo stato di salute degli esemplari di orso presenti nella struttura, in quanto l'associazione è la diretta destinataria del provvedimento ed è il soggetto immediatamente inciso dallo stesso. (2)

Atto amministrativo – Motivazione – Riferimento al punto di diritto o di fatto ritenuto risolutivo – Applicabilità – Ordinamento provinciale – Trento

L'articolo 2, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo cui la motivazione del provvedimento può essere resa in forma semplificata (anche con sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo) ove l'istanza del privato sia manifestamente infondata, trova applicazione anche

nell'ordinamento provinciale di Trento, benché non espressamente presente nella legge provinciale sull'attività amministrativa del 30 novembre 1992, n. 23, in quanto espressione di principi già enucleati dalla giurisprudenza e codificati dalla normativa statale in via sostanzialmente ricognitiva. (3)

Interessi collettivi – Ambiente – Associazione ambientalista – Requisiti – Rappresentatività – Finalità statutaria – Stabilità – Collegamento con il territorio – Trento

Un'associazione ambientalista, per poter agire a favore degli interessi che si prefigge di tutelare, deve dimostrare il possesso dei requisiti richiesti a tal fine in via giurisprudenziale, quali un'effettiva rappresentatività, una finalità statutaria coerente con l'azione di tutela intrapresa, la stabilità e non occasionalità dell'attività svolta, nonché il collegamento con il territorio. (4)

In applicazione del principio indicato, la sezione ha negato la sussistenza degli indici che legittimerebbero a svolgere un'attività procedimentale o ad agire in giudizio per la tutela dei grandi carnivori presenti nel territorio della provincia autonoma di Trento in capo a un'associazione, recentemente costituita in altra regione, che persegue finalità di tutela e protezione degli animali dal loro sfruttamento soprattutto nel campo della vivisezione e della lotta al randagismo, senza alcun riferimento alla tutela degli animali selvatici, che non ha specificato quali siano le attività in concreto svolte e la presenza di un eventuale radicamento nel territorio trentino.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 17 marzo 2022, n. 1937; T.r.g.a. Trento, 29 settembre 2021, n. 150.

ISTRUZIONE PUBBLICA

SUL SOSTEGNO SCOLASTICO IN FAVORE DI ALUNNI CON DISABILITÀ

T.a.r. per la Campania, sezione II, 3 novembre 2025, n. 7102 – Pres. Pappalardo, Est. Cavallo

Istruzione pubblica – Alunno disabile – Diritto finanziariamente condizionato – Esclusione

Il diritto all'assegnazione dell'insegnante di sostegno per gli alunni con disabilità, nella misura stabilita dal piano educativo individualizzato in relazione alla patologia e alle risultanze del gruppo di lavoro operativo, è un diritto non finanziariamente condizionato, in quanto è la garanzia dei diritti

incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione. (1)

Istruzione pubblica – Alunno disabile – Obbligo di copertura finanziaria – Esclusione

Nell'attuazione del diritto degli alunni con disabilità all'assegnazione di un insegnante di sostegno per un numero di ore adeguato alla propria patologia, il giudice non è vincolato al principio dell'obbligo della copertura finanziaria delle spese espresso nell'art. 81 Cost., mentre il legislatore è chiamato a predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione. L'effettiva fruibilità del nucleo indefettibile dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie che il legislatore compie con previsioni che lasciano incerta nell'anno e nel quantum la misura della contribuzione. (2)

Istruzione pubblica – Alunno Disabile – Assegnazione – Criteri

L'assegnazione degli insegnanti di sostegno agli alunni con disabilità, a copertura integrale dei fabbisogni non può mai essere negata sulla base di carenze organizzative o degli organici di diritto o di fatto dei docenti in forza all'istituto scolastico, o sulla base di una istruttoria carente o di una motivazione non esplicita e coerente con le risultanze dell'istruttoria e può essere limitata solo laddove l'amministrazione, sulla base della normativa vigente, fornisca elementi sufficienti a ritenere la correttezza del suo operato e riesca a motivare adeguatamente in ordine alle scelte compiute. (3)

Istruzione pubblica – Alunno disabile – Posti in deroga

Il dirigente scolastico, in tempo utile per l'ordinario avvio dell'anno scolastico, è tenuto a trasmettere, sulla base del piano educativo individualizzato, la richiesta complessiva delle misure di sostegno ulteriori rispetto a quelle didattiche agli enti preposti, i quali, relativamente all'assegnazione di dette misure, attribuiscono le risorse complessive secondo le modalità attuative e gli standard qualitativi previsti nell'accordo di cui all'articolo 3, comma 5-bis del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66 (posti in deroga). (4)

Istruzione pubblica – Alunno disabile – Dirigente scolastico – Mancata richiesta di posti in deroga – Responsabilità contabile

In materia di assegnazione degli insegnanti di sostegno agli alunni con disabilità, incorre in violazione di legge e possibile responsabilità per danno erariale (per effetto della condanna dell'amministrazione scolastica alle spese processuali o al risarcimento del danno), il dirigente scolastico che ometta di attivarsi per la richiesta dei posti in deroga all'ufficio scolastico regionale provinciale. (5)

Istruzione pubblica – Alunno disabile – Dirigente scolastico – Responsabilità contabile – Quantificazione delle ore di sostegno in assenza di piano educativo individualizzato

In materia di assegnazione degli insegnanti di sostegno agli alunni con disabilità, incorre in violazione di legge e possibile responsabilità per danno erariale (per effetto della condanna dell'amministrazione scolastica alle spese processuali o al risarcimento del danno), il dirigente scolastico che risponda alla istanza della famiglia quantificando egli stesso le ore di sostegno in mancanza del piano educativo individualizzato. (6)

Istruzione pubblica – Alunno disabile – Dirigente scolastico – Mancata redazione del piano educativo individualizzato – Responsabilità contabile

In materia di assegnazione degli insegnanti di sostegno agli alunni con disabilità, incorre in violazione di legge e possibile responsabilità per danno erariale (per effetto della condanna dell'amministrazione scolastica alle spese processuali o al risarcimento del danno), il dirigente scolastico che avalli la redazione di un piano educativo individualizzato che assegni all'alunno con disabilità un numero di ore di sostegno corrispondenti a quelle quantificate a inizio anno scolastico senza la redazione del piano educativo individualizzato ma ritenendo, contraddittoriamente, che tali ore non siano sufficienti a consentire il regolare espletamento dell'attività didattica in favore dell'alunno con disabilità. (7)

(1) Conformi: Corte costituzionale, 26 febbraio 2010, n. 80 (in Foro it., 2010, I, 1066); 16 dicembre 2016, n. 275 (in Foro it., 2017, I, 2591); T.a.r. per la Campania, sez. II, 11 novembre 2025, n. 7379; 7 novembre 2025, n. 7195.

(2) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. II, 11 novembre 2025, n. 7379; 7 novembre 2025, n. 7195.

(3) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. II, 11 novembre 2025, n. 7379; 10 novembre 2025, n. 7315; 7 novembre 2025, n. 7195.

(4) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. II, 11 novembre 2025, n. 7379; 10 novembre 2025, n. 7315; 7 novembre 2025, n. 7195.

(5) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. II, 11 novembre 2025, n. 7379; 10 novembre 2025, n. 7315; 7 novembre 2025, n. 7195; sez. IV, 2 dicembre 2019 n. 5668.

(6) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. II, 10 novembre 2025, n. 7299 e n. 7286.

(7) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. II, 10 novembre 2025, n. 7299 e n. 7286.

LA NON AMMISSIONE ALLA CLASSE SUCCESSIVA DEGLI STUDENTI CON BISOGNI EDUCATIVI SPECIALI

T.a.r. per la Sicilia, sezione II, 14 ottobre 2025, n. 2235 – Pres. Cabrini, Est. Scianna

Istruzione pubblica – Alunno disabile – Bisogni educativi speciali – Consiglio di classe – Piano didattico personalizzato – Omissione – Ammissione alla classe successiva – Automatismo – Esclusione

Il consiglio di classe ha l'onere di individuare (anche in assenza di certificazione medica o di specifiche richieste da parte delle famiglie dei discenti) gli alunni con bisogni educativi speciali e di predisporre un piano didattico personalizzato funzionale al loro successo scolastico. Gli studenti che presentano tali bisogni non devono necessariamente essere promossi; ma possono esserlo solo qualora ne ricorrano le relative condizioni, ossia quando abbiano conseguito i risultati di apprendimento prefissati. (1)

Istruzione pubblica – Alunno disabile – Bisogni educativi speciali – Consiglio di classe – Piano didattico personalizzato – Omissione – Inadempimento – Conseguenze

La mancata attivazione delle attività di recupero o degli oneri di informazione circa l'andamento scolastico di uno studente non vizia il giudizio di non ammissione alla classe successiva dello studente, tenuto conto che esso si basa esclusivamente sulla constatazione oggettiva dell'insufficiente preparazione dello studente e sul grado di maturazione personale dello stesso, a fronte dei quali l'ammissione dello studente medesimo alla classe successiva potrebbe costituire, anziché un vantaggio, uno svantaggio per l'allievo. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

FREQUENZA CONGIUNTA DEL DOTTORATO DI RICERCA IN APPRENDISTATO E SPECIALIZZAZIONE MEDICA: AMMISSIBILE SE COMPATIBILI E SENZA CUMULO DI EMOLUMENTI

T.a.r. per il Lazio, sezione III-ter, 18 settembre 2025, n. 16340 – Pres. Tuccillo, Est. Nappi

Istruzione pubblica – Titoli di studio – Dottorato di ricerca con apprendistato – Compatibilità con scuola di specializzazione medica – Rinunciabilità della borsa – Limiti dell'autonomia universitaria

È illegittima la clausola del bando per l'ammissione a un corso di dottorato che preclude al vincitore la possibilità di rinunciare alla borsa – anche se erogata tramite contratto di apprendistato – ai fini della contemporanea frequenza di una scuola di specializzazione medica. La disciplina vigente consente la doppia iscrizione, subordinandola esclusivamente alla compatibilità tra i percorsi formativi e al divieto di cumulo degli emolumenti. L'esclusione automatica per mancata rinuncia alla borsa, imposta da regolamenti interni, eccede i limiti dell'autonomia universitaria e si pone in contrasto con il quadro normativo generale. (1)

Il principio affermato assume particolare rilievo nel contesto della crescente sovrapposizione tra percorsi formativi di alta specializzazione e contratti di formazione-lavoro. Il Collegio chiarisce che la borsa di dottorato, anche se erogata tramite contratto di

apprendistato, resta soggetta alla disciplina del dottorato e non muta la natura del percorso formativo. Ne consegue che il divieto di rinuncia alla borsa, ove impedisca la frequenza congiunta di due percorsi legalmente compatibili, integra un uso non conforme del potere regolamentare e si pone in contrasto con il quadro normativo vigente.

(1) Conformi: T.a.r. per la Calabria, sez. I, 7 giugno 2023, n. 865.

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

Istruzione pubblica – Esame di Stato – Telefono cellulare – Utilizzo – Esclusione dall'esame – Proporzionalità – Legittimità

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. (1)

Nel caso di specie, la candidata aveva censurato l'esclusione dall'esame adducendo un "disturbo d'ansia generalizzato" ma la censura è stata respinta perché tale patologia non era mai stata rappresentata in precedenza all'istituto scolastico.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA SOPPRESSIONE DELL'AUTONOMIA SCOLASTICA DEGLI ISTITUTI LOCALIZZATI NEI COMUNI MONTANI

Consiglio di Stato, sezione VII, 17 marzo 2025, n. 2202 – Pres. Chieppa, Est. Bruno

Istruzione pubblica – Comuni montani – Tutela

La tutela dei comuni montani, che si inserisce nel quadro dei principi espressi dall'art. 44 Cost., è stata riconosciuta dal legislatore nazionale lungo tutto il percorso evolutivo che ha riguardato gli atti di organizzazione del settore scolastico, come confermato anche dall'art. 1, comma 557 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che ha introdotto nel testo dell'art. 19 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, il comma 5-quater, ove espressamente viene contemplata la "necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche". (1)

Istruzione pubblica – Piano dimensionamento – Comuni montani – Autonomia istituti scolastici – Soppressione – Istruttoria – Motivazione

Sebbene non sussista una radicale preclusione, in sede di approvazione del piano per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche, alla possibilità di procedere alla soppressione dell'autonomia scolastica in relazione ad istituti localizzati nei comuni montani, ciò può avvenire solo all'esito di adeguata istruttoria, con acquisizione di tutti gli elementi di fatto rilevanti, nonché con esplicitazione adeguata dei giustificativi alla base delle scelte adottate. (2)

Il Consiglio di Stato, nel confermare la sentenza del T.a.r. per il Molise, ha ritenuto pertanto illegittima l'approvazione da parte del consiglio regionale del Molise dell'emendamento proposto al piano regionale per il dimensionamento ottimale degli edifici scolastici, laddove aveva previsto la soppressione dell'autonomia scolastica, a valere dall'anno scolastico 2024/2025, tra gli altri, dell'istituto Dante Alighieri di Ripalimosani, “con accorpamento dei plessi scolastici alle Autonomie scolastiche insistenti nei comuni vicini, con modalità tecniche da definirsi a cura dell'Ufficio Scolastico Regionale (USR)”, ritenendo che dagli atti non risultasse giustificata la scelta di sopprimere l'autonomia scolastica dell'istituto de quo, invece di dar seguito alla scelta prospettata dalla giunta regionale, nel senso di sopprimere l'autonomia scolastica di uno dei quattro istituti comprensivi di Termoli, ovvero di uno dei tre istituti comprensivi di Venafro, ritenendo irrilevante la circostanza, evidenziata dall'appellante, che ad essere incisa non era la presenza in loco dell'istituto bensì solo la sua autonomia sul piano amministrativo e gestionale, avuto riguardo alle conseguenze comunque correlate a tale soppressione, anche in termini della possibile incidenza sulla continuità didattica.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ALUNNO PLUSDOTATO E VALUTAZIONE DISCREZIONALE DELL'ATTIVAZIONE DEL PIANO DIDATTICO PERSONALIZZATO

T.a.r. per il Veneto, sezione IV, 13 febbraio 2025, n. 219 – Pres. Raiola, Est. Avino

Istruzione pubblica – Scuola – Alunno plusdotato – Giudizio di non ammissione – Eccesso di potere – Valutazione discrezionale del consiglio di classe – Attivazione del piano didattico personalizzato

Il giudizio di non ammissione alla classe successiva di una scuola secondaria di un alunno plusdotato è viziato per eccesso di potere, allorché, a fronte di una documentazione clinica presentata dalle famiglie, fondata su considerazioni di carattere didattico e psicopedagogico, non sia rimessa alla valutazione discrezionale del consiglio di classe l'attivazione del piano didattico personalizzato. La scuola, nel constatare il deficit di apprendimento dell'alunno accompagnato dalla presenza di molte delle criticità, rese evidenti dallo stesso calo di rendimento registrato nel secondo quadrimestre, deve verificare se, con l'impiego di un percorso personalizzato o delle più adeguate strategie, l'alunno

dotato di elevate capacità cognitive sia in grado di superare le sue difficoltà e di colmare le lacune nel corso dell'anno scolastico successivo. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SANZIONE DISCIPLINARE PER L'ALUNNO CHE INSULTA IL CORPO DOCENTE E AUTONOMIA VALUTATIVA DELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA

Consiglio di Stato, sezione VII, 2 dicembre 2024, n. 9647 – Pres. Lipari, Est. Sestini

Istruzione pubblica – Sanzione disciplinare – Esclusione fino a tre anni – Autonomia valutativa scolastica – Presupposti

La sanzione disciplinare dell'esclusione dello studente, fino a tre anni dall'istituto, si applica in caso di recidiva nelle mancanze, di particolare gravità, oppure in presenza del ricorso a qualsiasi tipo di violenza o costrizione fisica o psicologica. Allorché l'amministrazione, nella propria autonomia valutativa, immune da profili di illogicità o di incompletezza istruttoria, abbia appurato la commissione di comportamenti aggressivi, ritenuti incompatibili con il corretto svolgimento delle attività didattiche, la sanzione disciplinare costituisce giustificata applicazione delle condivise regole di funzionamento della comunità scolastica, anche nella prospettiva dello sviluppo educativo delle persone. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

MAFIA E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

COLLABORATORI DI GIUSTIZIA: SUI PRESUPPOSTI DELLA CAPITALIZZAZIONE DELLE MISURE DI ASSISTENZA ECONOMICA

T.a.r. per il Lazio, sezione I-ter, sentenza 9 maggio 2025, n. 8972 – Pres. Francavilla ed Est. Vergine

Mafia e criminalità organizzata – Collaboratori di giustizia – Capitalizzazione delle misure assistenziali

Con riferimento ai collaboratori di giustizia, l'amministrazione non può condizionare l'erogazione del beneficio economico di cui all'art. 10, commi 14 e 15 del decreto del Ministero dell'interno del 23 aprile 2004 n. 161 alla previa stipula, da parte del collaboratore, di un accordo con l'Agenzia delle entrate per la restituzione rateale del debito o all'intestazione personale del bene immobile, che egli intende acquistare con finalità di garanzia, trattandosi di finalità non previste dalla normativa vigente il cui unico presupposto normativo è il reinserimento sociale. (1)

Nel pronunciarsi sulla legittimità di una delibera della commissione centrale ex art. 10 l. n. 82/1991 che subordinava l'erogazione del beneficio della c.d. capitalizzazione a favore del collaboratore di giustizia alla previa stipula di un accordo con l'Agenzia Entrate per la

rateizzazione del debito, nonché all'intestazione personale dell'immobile allo stesso per finalità di garanzia dei debiti tributari, con riserva di quantificazione all'esito, il T.a.r. ha avuto modo di chiarire in motivazione che: - l'erogazione del beneficio alla previa stipula, da parte del collaboratore, di un accordo con l'Agenzia delle entrate per la restituzione rateale del debito o all'intestazione personale del bene immobile con finalità di garanzia non risulta giustificata, oltre che dalla normativa speciale in materia, nemmeno dall'art. 48-bis d.P.R. n. 602/73 la quale, unitamente alla normativa secondaria di attuazione (decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40), non prevede alcun potere dell'amministrazione di condizionare l'erogazione di benefici economici alla previa estinzione dei debiti tributari, limitandosi a prescrivere un obbligo di informazione preventiva, da parte delle amministrazioni, all'ente di riscossione (Equitalia s.p.a. ed i soggetti che hanno sostituito tale ente); - l'intestazione del bene immobile acquistato o da acquistare dal collaboratore di giustizia attraverso la cd. capitalizzazione costituisce profilo da valutarsi con esclusivo riferimento alla finalità di reinserimento sociale del collaboratore e non già in relazione all'esigenza di garanzia dell'adempimento delle obbligazioni dello stesso verso l'erario. L'amministrazione dovrà, quindi, limitarsi a valutare se l'intestazione dell'immobile da parte del collaboratore beneficiario a terze persone sia coerente o meno con l'effettiva finalità della capitalizzazione di reinserimento sociale, economico e lavorativo del collaboratore di giustizia.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

IN TEMA DI PROGRAMMA SPECIALE DI PROTEZIONE DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA

T.a.r. per il Lazio, sezione I-ter, 29 gennaio 2025, n. 1937 – Pres. Francavilla, Est. Simone

Mafia e criminalità organizzata – Collaboratori di giustizia – Programma speciale protezione – Proposta procura – Condizione procedibilità

In tema di collaboratori di giustizia, la proposta della procura competente è condizione di procedibilità per l'adozione del programma speciale di protezione da parte della commissione centrale ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge 15 marzo 1991, n.82. La commissione non può pertanto autonomamente stabilire che il piano di protezione definitivo sia adottato nei confronti di un soggetto ammesso al piano "provvisorio" di protezione e non può eseguire alcuna autonoma valutazione circa il ricorrere in concreto dei presupposti ex lege. (1)

Mafia e criminalità organizzata – Collaboratori di giustizia – Legge sul procedimento – Contraddittorio procedimentale – Esclusione

L'art. 13, comma 2, della legge n. 7 agosto 1990, n. 241 esclude i procedimenti ex lege 15 marzo 1991, n. 82, in materia di collaboratori di giustizia, dall'ambito oggettivo di applicazione delle disposizioni del capo III della stessa legge del procedimento, che recano la disciplina della partecipazione procedimentale degli interessati. Non è quindi configurabile alcuna violazione delle garanzie

partecipative procedurali in caso di mancata comunicazione di avvio del procedimento e di mancato preavviso di rigetto. (2)

(1) Conformi: T.a.r. per Lazio, sez. I-ter, 31 marzo 2013, n. 1099; in senso analogo T.a.r. per il Lazio, sez. I-ter, 8 settembre 2017, n. 9658 secondo cui il piano provvisorio di protezione, essendo teso a garantire tutela al collaboratore di giustizia nelle more della decisione circa l'adozione o meno di misure di protezione, cessa la sua efficacia se non interviene una proposta di ammissione al programma di protezione da parte della Procura della Repubblica.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 13 dicembre 2006, n. 7387; T.a.r. per il Lazio, sez. I ter, 20 luglio 2006, n. 6135.

MAGISTRATI (TRATTAMENTO ECONOMICO E PREVIDENZIALE)

ILLEGITTIMA LA DETERMINAZIONE DELL'ADEGUAMENTO DEGLI STIPENDI E DELLE INDENNITÀ DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA PER IL TRIENNIO 2018 - 2020

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

Magistrati (trattamento economico e previdenziale) – Adeguamento triennale della retribuzione – Trattamento economico complessivo – Media aritmetica – Media ponderata – Personale non contrattualizzato

È illegittimo il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 agosto 2021 in materia di adeguamento triennale degli stipendi del personale di magistratura nella misura in cui: a) non ha preso a riferimento tutti gli emolumenti che concorrono a formare il trattamento economico spettante ai dipendenti pubblici, ancorché privi della funzione direttamente e immediatamente retributiva; b) non ha tenuto conto degli incrementi conseguiti, nel triennio precedente, da tutte le categorie di dipendenti, anche del personale non contrattualizzato e dei dipendenti delle autorità amministrative indipendenti; c) in luogo del prescritto criterio della media «aritmetica» degli incrementi pro capite conseguiti dal personale pubblico, ha erroneamente applicato il parametro della media «ponderata» degli stessi, cioè attribuendo a ciascuna voce un peso specifico, calcolato in base al numero di lavoratori appartenenti alla singola categoria contrattuale di volta in volta considerata, in tal modo determinando l'attribuzione di un peso maggiore (ingiustificato e sproporzionato) agli incrementi retributivi conseguiti dalle categorie contrattualizzate più numerose. (1)

In applicazione dei principi illustrati, la sezione ha annullato i provvedimenti impugnati, indicando quale effetto conformativo l'obbligo dell'amministrazione di riformulare i conteggi degli incrementi stipendiali secondo i criteri illustrati in motivazione. Inoltre, è stato modulato l'effetto caducatorio della pronuncia di annullamento in quanto si è stabilito che, nelle more del riesercizio del potere, il d.P.C.M. impugnato continui ad esplicare gli effetti giuridici ed economici.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

MILITARE

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 Stato, sezione II, 27 novembre 2025, n. 9341 – Pres. Taormina, Est. Frigida

Militare – Vittime del dovere – Riconoscimento della dipendenza della patologia dalla causa di servizio in costanza del rapporto di impiego – Modalità di accertamento

In attuazione dei principi elaborati dalle decisioni dell'Adunanza plenaria nn. 12-15, 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. (1)

(1) Conformi: si vedano le coeve decisioni della medesima sezione nn. 9342, 9343, 9344, 9345, 9347, 9349 del 2025.

Le sentenze dell'Adunanza plenaria 7 ottobre 2025, nn. 12-15 sono state oggetto della News UM n. 93 del 20 ottobre 2025.

Le sentenze della medesima sezione seconda, nn. 9341, 9342, 9343 del 27 novembre 2025 hanno riconosciuto i presupposti per l'attribuzione del beneficio economico per le vittime del dovere; di contro le sentenze nn. 9344, 9345, 9347, 9349 hanno escluso i presupposti per l'attribuzione del beneficio.

RINNOVAZIONE DEL GIUDIZIO DI AVANZAMENTO DEL MILITARE AL GRADO SUPERIORE ED OTTEMPERANZA

Consiglio di Stato, sezione II, 14 novembre 2025, n. 8949 – Pres. Poli, Est. Addresso

Militare – Avanzamento – Giudicato di annullamento – Effetto cassatorio – Effetto rinnovatorio

Il giudicato di annullamento di un giudizio di avanzamento del militare al grado superiore non vincola in termini stringenti l'amministrazione, salvo casi eccezionali, ma ha di norma un effetto puramente cassatorio e rinnovatorio, determinando per un verso la demolizione del giudizio di avanzamento e, per altro, la mera rinnovazione del giudizio medesimo che va condotta secondo le regole tipizzate dalla disciplina di settore, tenendo conto dei motivi di annullamento indicati nella sentenza. (1)

La decisione riguarda l'ottemperanza a due sentenze (la prima resa a conclusione del giudizio di cognizione, la seconda in sede di ottemperanza) che hanno imposto la rinnovazione della valutazione per l'avanzamento al grado di maggiore generale medico del ricorrente brigadiere generale. In particolare, dopo la prima graduatoria e la promozione del primo classificato controinteressato, il ricorrente aveva impugnato gli atti ed il Consiglio di Stato aveva ordinato di rivalutare la procedura con implementazione della motivazione su alcuni aspetti di valutazione (incarichi espletati, encomi ricevuti, iter formativo e titoli culturali, incarichi di docenza). Nel prosieguo, la commissione superiore di avanzamento (CSA) rinnovava il giudizio di avanzamento in senso non favorevole al ricorrente e quest'ultimo proponeva due giudizi di ottemperanza innanzi al Consiglio di Stato per violazione ed elusione del giudicato, di cui: i) il primo accolto per non avere la CSA reso intellegibile l'omogeneità del criterio di valutazione, come invece statuito dal giudicato; ii) il secondo avverso la rinnovazione effettuata dalla CSA con attribuzione del medesimo

punteggio dei controinteressati, dichiarato inammissibile con la sentenza in rassegna.

Militare – Avanzamento – Giudicato di annullamento – Effetto – Promozione automatica – Solo in casi eccezionali

La promozione automatica del militare a seguito di annullamento del giudizio di avanzamento al grado superiore è ipotesi eccezionale e richiede che il dispositivo della sentenza la disponga espressamente (ad esempio, nel caso di accoglimento del ricorso del primo escluso contro pari grado indebitamente promosso). Negli altri casi, la promozione resta eventuale, subordinata all'esito della rinnovazione e al conseguimento di un punteggio tale da consentire l'avanzamento. (2)

Militare – Avanzamento – Giudicato di annullamento – Rinnovazione – Criteri di valutazione – Maggiore anzianità nel ruolo – Prevalenza – Anche in sede di ottemperanza

In caso di rinnovazione conseguente al giudicato di annullamento del giudizio di avanzamento del militare al grado superiore, in caso di parità degli scrutinandi, residua un unico criterio di promozione che è quello della maggiore anzianità nel ruolo ex art. 702, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, criterio di diretta promanazione legale e a cui la commissione superiore di avanzamento è sempre tenuta a conformarsi, sia in sede primo giudizio di avanzamento che in sede di rinnovazione della valutazione in ottemperanza al giudicato. (3)

Militare – Avanzamento – Giudicato di annullamento – Effetti – Vincolo conformativo – Rinnovazione del giudizio – Discrezionalità – Sindacato di merito – Esclusione

L'ampia discrezionalità che caratterizza i giudizi espressi dalle commissioni di avanzamento circoscrive, di riflesso, lo spazio del giudicato demolitorio che non può mai sconfinare, salvo ipotesi patologiche, in un sindacato di merito, non potendo il giudice sostituirsi all'organo valutativo dell'amministrazione ed assegnare direttamente al ricorrente il bene della vita a cui aspira, sia esso la promozione al grado superiore o l'iscrizione nel quadro di avanzamento, né pronunciarsi con riferimento all'esito del nuovo giudizio che la commissione superiore di avanzamento è chiamata ad effettuare. (4)

In motivazione la sezione ha precisato che, per consolidato orientamento giurisprudenziale, la portata conformativa delle sentenze del giudice amministrativo è direttamente correlata alla precipua delimitazione della giurisdizione generale di legittimità che in materia di giudizi di avanzamento (i quali costituiscono estrinsecazione di apprezzamenti connotati da amplissima discrezionalità tecnica e fondati sulla percezione globale e complessiva delle qualità manifestate dall'ufficiale nel corso dell'intera carriera) è confinata in uno spazio assai limitato, come delineato dai vizi funzionali dell'eccesso di potere.

Militare – Avanzamento – Giudicato di annullamento – Giudizio di ottemperanza – Rinnovazione – Eventuale conferma – Elusione o violazione del giudicato – Esclusione

In caso di rinnovazione della valutazione conseguente al giudicato di annullamento del giudizio di avanzamento del militare al grado superiore, il vincolo che incontra l'amministrazione può riguardare solo il quomodo dell'azione e mai il risultato della medesima, poiché l'esito della rinnovazione si colloca nel tratto libero del potere successivo al giudicato. Pertanto, l'eventuale conferma, a seguito della rinnovazione della valutazione, dell'esito del precedente giudizio e la conseguente mancata promozione del ricorrente vittorioso in sede di cognizione non integrano, per ciò solo, un'ipotesi di elusione o violazione del giudicato. (5)

Militare – Avanzamento – Giudicato di annullamento – Effetti – Bene della vita strumentale – Rinnovazione – Bene della vita finale – Promozione – Esclusione

Il giudicato di annullamento del giudizio di avanzamento del militare al grado superiore attribuisce al ricorrente vittorioso un bene della vita meramente strumentale (la rinnovazione del procedimento) e non finale (la promozione in luogo del parigrado) e la commissione, nella rinnovazione del giudizio, è tenuta a valutare l'ufficiale secondo i criteri tipizzati dalla disciplina di settore. Pertanto, la pretesa del ricorrente al riconoscimento di un punteggio superiore o della promozione si colloca al di fuori del perimetro del giudicato e dei limiti del sindacato giurisdizionale. (6)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. I, parere 24 ottobre 2023, n. 1345; sez. IV, 10 gennaio 2020, n. 263; 24 agosto 2017, n. 4058; sez. III, 29 gennaio 2016, n. 347.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. I, parere 24 ottobre 2023, n. 1345; sez. II, 12 aprile 2023, n. 3716; sez. IV, 10 gennaio 2020, n. 263.

(5) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 29 gennaio 2016, n. 347.

(6) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUL TRANSITO NEI RUOLI CIVILI DEL MILITARE IN FERMA QUADRIENNALE VINCITORE DEL CONCORSO, MA INIDONEO AL SERVIZIO ATTIVO

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

Militare – Transito nei ruoli civili – Volontario in ferma quadriennale – Sopravvenuta inidoneità al servizio attivo – Condizioni

È illegittimo il provvedimento di esclusione del militare dal transito nei ruoli civili del Ministero della difesa, in quanto volontario in ferma prefissata quadriennale vincitore del concorso e poi divenuto inidoneo al servizio attivo, poiché anche tale categoria è beneficiaria del diritto di transito previsto dall'art. 930, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 15 marzo 2010, in forza dell'art. 930, comma 1-bis.1.,

introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. t), n. 1), del d.lgs. n. 173 del 27 dicembre 2019, che ciò prevede con effetto retroattivo dal 2010, perciò applicabile anche ai provvedimenti adottati in data antecedente alla sopravvenienza normativa. (1)

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

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 11 ottobre 2021, n. 6794; sez. I, 24 agosto 2020, n. 1428.

PROCEDIMENTO DISCIPLINARE A CARICO DI MILITARI

T.a.r. per il Piemonte, sezione III, 24 ottobre 2025, n. 1499 – Pres. Perna, Est. Lico

Militare – Procedimento disciplinare – Contestazione non analitica – Legittimità – Condizioni

Nel procedimento disciplinare a carico di militari la contestazione degli addebiti, anche se non analitica, è legittima qualora contenga i dati e gli aspetti essenziali del fatto materiale addebitato, non dovendo la mancata precisazione di alcuni elementi di fatto determinare un'insuperabile incertezza nell'individuazione dei comportamenti imputati, tale da pregiudicare in concreto il diritto di difesa. (1)

Militare – Procedimento disciplinare – Sanzioni di corpo – Termine di svolgimento del procedimento

Nella disciplina contenuta nel decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare), per le sanzioni di corpo non sono previsti gli specifici termini di svolgimento del

procedimento disciplinare indicati per le sanzioni di stato, essendo solo stabilito che il procedimento disciplinare deve essere instaurato «senza ritardo». Tale espressione deve essere intesa secondo la ragionevole prontezza nella contestazione degli addebiti, da valutarsi considerando la gravità della violazione e la complessità degli accertamenti preliminari e dell'intera procedura. (2)

Militare – Procedimento disciplinare – Ricusazione – Commissione di disciplina – Incompatibilità – Esclusione

La proposizione della istanza di ricusazione avverso uno o più membri della commissione di disciplina non determina la incompatibilità del ricusato a svolgere la funzione di organo giudicante nel procedimento disciplinare a carico del militare. Difatti, la facoltà di ricusazione senza motivazione, attribuita all'incolpato dall'art. 1386 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare), esaurisce la propria portata nell'ambito del sub-procedimento di nomina della commissione e non può configurarsi alcuna conseguenza automatica in termini di incompatibilità del commissario ricusato rispetto allo svolgimento di altre mansioni, nell'ambito del procedimento disciplinare. (3)

In motivazione, la sezione ha aggiunto che la situazione di inimicizia rilevante ai fini della sussistenza di un obbligo di astensione (secondo il paradigma generale di cui all'art. 51 c.p.c.) non può essere determinata da iniziative unilaterali del dipendente, potendo trovare fondamento solo sull'esistenza di rapporti di reciproca conflittualità.

Militare – Procedimento disciplinare – Istanza istruttoria – Rigetto – Anticipazione del giudizio disciplinare – Esclusione

In materia di procedimento disciplinare a carico di militari, il rigetto della istanza istruttoria avanzata dalla difesa dell'incolpato in sede procedimentale non costituisce anticipazione del giudizio disciplinare, atteso che il suo mancato accoglimento costituisce esito fisiologico di un procedimento che il giudicante, nell'esercizio del proprio potere discrezionale (sindacabile in sede giurisdizionale secondo le regole generali), ritiene correttamente ed esaustivamente istruito. (4)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 17 ottobre 2023, n. 9018; Cass. civ., sez. lav., 7 ottobre 2022, n. 29332.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 11 maggio 2022, n. 3720; 12 ottobre 2020, n. 6058; 20 febbraio 2020, n. 1296. Per una specificazione del termine ragionevole – da ritenersi di norma compreso nei 30 giorni dalla conoscenza qualificata dell'illecito di corpo – v. Cons. Stato, sez. II, n. 5449 del 2025; sez. I, pareri nn. 854 del 2024 e 110 del 2024.

(3) Conformi: in parte: Cass. civ., sez. III, 13 aprile 2005, n. 7683 (in tema di obbligo di astensione del giudice nel processo).

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

**INCIDENZA DELLA PRESUNZIONE LEGISLATIVA NELL'ACCERTAMENTO DEL NESSO EZIOLOGICO
TRA IL SERVIZIO PRESTATO DAL MILITARE E L'INSORGENZA DI PATOLOGIE TUMORALI
T.a.r. per il Piemonte, sezione III, 17 ottobre 2025, n. 1444 – Pres. Perna, Est. Lico**

**Militare – Vittime del dovere – Riconoscimento della dipendenza della patologia dalla
causa di servizio in costanza del rapporto di impiego – Nesso di causalità – Presunzione**

In relazione all'accertamento del nesso eziologico tra il servizio prestato dal militare (in determinate condizioni di esposizione ad uranio impoverito e nanoparticelle di metalli pesanti) e l'insorgenza di patologie tumorali, la presunzione, fondata sull'art. 603 del d.lgs. n. 66 del 2010, opera alla stregua delle massime di esperienza o delle leggi scientifiche che determinano il grado di affidabilità statistica dell'ipotesi causale, da sottoporre a vaglio dialettico secondo il modello operativo della probabilità logica, al cui accertamento va applicato lo standard probatorio del "più probabile che non". (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 7 ottobre 2025, nn. 12, 13, 14 e 15 (oggetto della News UM n. 93 del 20 ottobre 2025) che la sentenza di cui alla massima cita e applica.

**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

Militare – Congedo – Assistenza persona invalida – Limiti

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. (1)

In motivazione la sezione ha anche ricordato che: i) l'istituto in questione è soggetto anche a tale limite, oltre a quello rappresentato dalla soglia massima biennale di assistenza della persona invalida da parte dei propri congiunti, entrambi desumibili dall'art. 42, comma 5-bis, del d.lgs. n. 151 del 26 marzo 2001; ii) non è predicabile la tesi della estensione tout court al personale militare degli istituti previsti dal d.lgs. n. 151 del 2001, come si ricava dal tenore dell'art. 1493, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 15 marzo 2010; iii) l'applicazione del d.lgs. n. 151 del 2001 alle Forze armate è soggetta due principi: - quello per cui le misure assistenziali vanno applicate tenendo conto delle specificità settoriali delle forze armate e di tutti i corpi di polizia, ad ordinamento militare e civile, giacché si tratta di settori dell'amministrazione strettamente preordinati alla tutela di interessi pubblici primari (difesa della patria, pubblica sicurezza e ordine pubblico); - quello per cui, data la natura eccezionale del congedo straordinario in generale, i requisiti di concessione debbono ritenersi governati dal canone della stretta interpretazione.

(1) Conformi: C.g.a., sez. giur., 16 dicembre 2024, n. 990; 21 ottobre 2021, n. 894.

Difformi: Cass., sez. lav., 23 novembre 2020, n. 26605; 5 maggio 2017, n. 11031.

L'ADUNANZA PLENARIA SI PRONUNCIA SULLE MODALITÀ DI ACCERTAMENTO DELLA DIPENDENZA DA CAUSA DI SERVIZIO PER I MILITARI AFFETTI DA PATOLOGIE ONCOLOGICHE
Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 7 ottobre 2025, n. 15 – Pres. Maruotti, Est. Franconiero

Militare – Vittime del dovere – Riconoscimento della dipendenza della patologia dalla causa di servizio in costanza del rapporto di impiego – Nesso di causalità – Modalità di accertamento – Presunzione – Sussiste

Nell'accertamento della dipendenza da causa di servizio di patologie tumorali insorte in capo a militari esposti ad uranio impoverito o a nanoparticelle di metalli pesanti, in occasione del servizio prestato all'estero o presso i poligoni di tiro sul territorio nazionale, non è necessario un riscontro effettivo del nesso eziologico: la legge ha considerato il rapporto di causalità come insito nel tipico rischio professionale, sicché grava sull'amministrazione l'onere di dare la prova di una specifica genesi extra-lavorativa della patologia. (1)

L'Adunanza plenaria ha risposto al quesito su «quale sia la disciplina giuridica applicabile alle modalità di accertamento della dipendenza da causa di servizio con riferimento a patologie tumorali insorte in capo a militari che siano stati esposti ad uranio impoverito o a nanoparticelle di metalli pesanti, in occasione del servizio prestato all'estero o presso i poligoni di tiro sul territorio nazionale», sottoposto con ordinanza Cons. Stato, sez. II, 5 maggio 2025, n. 3650 (analoga alla ordinanza di rimessione del 5 maggio 2025, n. 3749, oggetto della News UM n. 41 del 20 maggio 2025, sulla quale si è pronunciata l'Adunanza plenaria con sentenza n. 13 del 2025).

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

Il medesimo principio di diritto di cui in massima è stato affermato anche dalle coeve sentenze Cons. Stato, Ad. plen., 7 ottobre 2025, nn. 12, 13, 14.

(1) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 7 ottobre 2025, nn. 12, 13, 14.

MILITARI: ACCERTAMENTO DELL'ESISTENZA DEL NESSO CAUSALE TRA IL SERVIZIO PRESTATO E LA MALATTIA SOFFERTA

T.a.r. per il Lazio, sezione I-bis, 3 settembre 2025, n. 16016 – Pres. Iannini, Est. Vallorani

Militare – Vittime del dovere – Accertamento del nesso causale – Riconoscimento della dipendenza della patologia dalla causa di servizio in costanza del rapporto di impiego – Nesso di causalità – Modalità di accertamento – Onere della prova – Riparto

In tema di accertamento dell'esistenza del nesso causale tra servizio militare prestato e malattia sofferta dal militare con riguardo alle ipotesi di patologie tumorali insorte per l'esposizione ad uranio impoverito o a nanoparticelle di metalli pesanti, non sussiste un'inversione dell'onere della prova; anche in tali fattispecie, infatti, deve trovare applicazione un giudizio di accertamento causale secondo un criterio di probabilità relativa (o del «più probabile che non»), che consenta di individuare nel servizio svolto la spiegazione eziologica più verosimile della infermità, senza alcuna presunzione legale o agevolazione probatoria, né per quanto attiene alla dimostrazione di una effettiva, e medicalmente significativa, esposizione diretta ai predetti fattori, né per quanto attiene alla loro valenza eziopatogenetica rispetto alla patologia insorta, che deve essere anch'essa dimostrata dall'interessato sulla base di solide e scientificamente accreditate leggi di copertura. (1)

In motivazione, la sezione sottolinea che per porre in discussione il parere contrario del Comitato di verifica per le cause di servizio, occorre dimostrare la riconducibilità effettiva e comprovata dell'infermità, almeno in termini di concausalità, al servizio svolto, come fattore eziologicamente assorbente o quantomeno preponderante nella genesi della patologia e non è sufficiente il riferimento a precedenti giurisprudenziali, al fatto notorio della presenza di agenti contaminanti nei luoghi bellici, a rapporti, studi internazionali, a commissioni parlamentari di inchiesta.

Sulla questione è intervenuta con valenza nomofilattica l'Adunanza plenaria, 7 ottobre 2025, n. 15 (oggetto della News UM n. 93 del 20 ottobre 2025).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 15 dicembre 2023, n. 10876; sez. II, 2 febbraio 2022, n. 718; sez. II, 3 novembre 2023, n. 9553; sez. II, 17 gennaio 2023, n. 608.

SUL PREMIO RESIDUALE ANTI ESODO PER I MILITARI CONTROLLORI DI VOLO CESSATI DAL SERVIZIO

Consiglio di Stato, sezione II, 9 luglio 2025, n. 5976 – Pres. Poli, Est. Manzione

Militare – Trattamento economico – Premio residuale anti esodo – Natura giuridica – Diritto soggettivo

Il c.d. premio residuale anti esodo - previsto dall'art. 2262 del d.lgs. n. 66 del 15 marzo 2010, per gli ufficiali e sottufficiali, già titolari di abilitazione per il traffico aereo, nonché dall'art. 2261 del d.lgs. n. 66 del 2010 per gli ufficiali in servizio permanente in possesso del brevetto di pilota militare - ha natura di diritto soggettivo di credito in quanto riconosciuto e disciplinato direttamente dalla legge. (1)

Militare – Trattamento economico – Premio residuale anti esodo – Collocamento in ausiliaria ed in aspettativa per riduzione dei quadri – Spettanza – Condizioni

Il diritto soggettivo di credito di accedere, a termine carriera, al c.d. premio anti esodo di cui agli artt. 2261 e 2262 del d.lgs. n. 66 del 15 marzo 2010, spetta, per scelta univoca della legge, ai controllori di volo cessati dal servizio «al raggiungimento dei limiti di età», anche se si siano in precedenza trovati

in una situazione intermedia, su base volontaristica, che il legislatore ha inteso equiparare alla prima, quali il collocamento in ausiliaria e l'aspettativa per riduzione dei quadri, salvo attendere il verificarsi dell'evento del raggiungimento del limite d'età, siccome condizionante l'accesso alla relativa elargizione. (2)

In motivazione, la sezione ha evidenziato che: a) l'aspettativa per riduzione dei quadri: a1) è una delle posizioni di stato giuridico del servizio permanente, che astringe il militare a tutti gli obblighi della disciplina e del grado, oltre che a quelli specifici di cui all'art. 909 del d.lgs. n. 66 del 2010 (richiamo, disponibilità ad essere utilizzati per esigenze del Ministero della difesa o di altri Ministeri, ecc.), fino alla cessazione dal servizio, a domanda o per raggiungimento del limite di età; a2) consegue ad esigenze organizzative dell'amministrazione di appartenenza, a fronte delle quali il dipendente versa in una situazione di sostanziale soggezione; a3) sicché sarebbe addirittura discriminatorio farne conseguire effetti pregiudizievoli in termini di maturazione delle condizioni per fruire di un istituto premiale di una carriera che comunque si è già consolidata per durata e tipologia di servizio; b) il collocamento in ausiliaria avviene: b1) ex art. 992 del d.lgs. n. 66 del 2010, d'ufficio al raggiungimento del limite massimo di età previsto per il grado e questo automaticamente non sarebbe di ostacolo al premio; b2) a domanda, nel caso di cui all'art. 909, comma 4, del d.lgs. n. 66 del 2010, ma, in tale ultimo caso, trova applicazione la norma transitoria di cui all'art. 2229, comma 3, del d.lgs. n. 66 del 2010, secondo cui, fino al 31 dicembre 2025, il collocamento in ausiliaria è equiparato a tutti gli effetti a quello per il raggiungimento del limite di età.

(1) Conformi: Corte Cost., 11 dicembre 2023, n. 169, (oggetto della News UM n. 2 del 9 gennaio 2024); Corte Cost., 5 luglio 2022, n. 169, (oggetto della News UM n. 81/2022).

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLE CONDIZIONI DI AVANZAMENTO DEL PERSONALE MILITARE CESSATO DAL SERVIZIO
Consiglio di Stato, sezione II, 27 giugno 2025, n. 5605 – Pres. Poli, Est. Addresso

Militare – Avanzamento – Deroga all'obbligo di permanenza in servizio ai fini della valutazione – Condizioni

L'art. 1051-bis del d.lgs. n. 66 del 15 marzo 2010, che consente, in deroga all'art. 1051 del d.lgs. n. 66 del 2010, la promozione anche del personale cessato dal servizio per determinate cause ivi menzionate, è norma di stretta esegesi, anche con riguardo alla sua portata retroattiva ed opera solo se: i) l'evento che ha reso impossibile la valutazione in avanzamento intervenga dopo il 1° luglio 2017; ii) il militare abbia maturato la permanenza minima nel grado utile all'avanzamento dopo il 1° luglio 2017; iii) l'aliquota di avanzamento sia stata formata dopo il 1° luglio 2017. (1)

Sulla base del principio di cui in massima, la Sezione ha ritenuto che, nel caso di specie, non sussistesse nessuna delle condizioni normativamente previste, in quanto: a) l'evento che ha

reso impossibile l'avanzamento dell'interessato è avvenuto prima del 1 luglio 2017 (assenza dal servizio dal 15 gennaio 2017); b) il militare ha maturato la permanenza minima nel grado utile all'avanzamento prima del 1 luglio 2017, essendo andato in valutazione con l'aliquota del 31 dicembre 2016; c) l'aliquota di avanzamento da cui è stato escluso è stata formata prima del 30 settembre 2017; d) la promozione al grado superiore decorrerebbe prima del 1 luglio 2017, avendo il militare maturato l'anzianità minima in data 29 giugno 2016.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. I, parere 30 novembre, 2023, n. 1486; Cons. Stato, sez. II, 17 luglio 2023, n. 6980.

SANZIONE DISCIPLINARE PER MILITARI E LIBERTÀ DI ESPRESSIONE DELLE OPINIONI

Consiglio di Stato, sezione II, 23 giugno 2025, n. 5455 – Pres. Taormina, Est. Boscarino

Militare – Sanzioni di stato – Perdita del grado – Violazione obblighi di continenza e contegno – Lesione prestigio delle forze armate – Legittimità

È legittima la sanzione della perdita del grado per motivi disciplinari inflitta ad un militare (nella fattispecie, in congedo ed esponente di una associazione di categoria), per aver ecceduto dagli obblighi di continenza espressiva, arrecando grave nocumento al prestigio e al decoro dell'amministrazione di appartenenza. Difatti, il militare è tenuto al rispetto dei doveri di contegno ai sensi dell'articolo 732 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, alla salvaguardia del prestigio delle forze armate e all'osservanza delle norme che regolano la civile convivenza. (1)

Militare – Libertà di espressione – Limiti

Anche un comportamento in teoria riconducibile alla libertà garantita dall'articolo 21 della Costituzione potrebbe essere rilevante dal punto di vista della disciplina militare, poiché le forze armate sono regolate da un complesso di norme e principi che gli appartenenti si obbligano ad osservare e che possono legittimamente limitare alcuni aspetti della libertà di espressione. (2)

Militare – Associazione sindacale – Assenso del Ministero della difesa – Mancanza – Conseguenze

Un'associazione fra carabinieri non può essere qualificata come una associazione sindacale legittimamente operante nel settore militare, in mancanza dell'atto di assenso del Ministro della difesa ai sensi dell'articolo 1475 d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare). (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 3 dicembre 2020, n. 7658; Cons. Stato, sez. II, 17 luglio 2023, n. 6924 secondo cui l'apprezzamento dei fatti rilevanti a fini disciplinari e l'irrogazione delle relative sanzioni sono rimessi alla discrezionalità dell'amministrazione, sindacabile dal giudice amministrativo solo in caso di travisamento dei fatti, contraddizione, illogicità, arbitrarietà, ovvero in caso di applicazione di una misura eccessivamente afflittiva in rapporto ai beni giuridici protetti dalla norma e al grado di pericolo o di danno a essi

arrecato.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. I, parere 22 gennaio 2024, n. 51; sez. II 13 novembre 2023 n. 9689; 6 giugno 2023, n. 5566.

(3) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, sez. III, 9 novembre 2023, n. 3299.

MILITARI: AUTONOMIA DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE RISPETTO AL PROCEDIMENTO PENALE ED ECCEZIONI

Consiglio di Stato, sezione II, 23 giugno 2025, n. 5452 – Pres. Taormina, Est. Cocomile

Militare – Procedimento disciplinare – Procedimento penale – Autonomia

In seguito alla riformulazione dell'articolo 1393 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare), ad opera della legge 7 agosto 2015, n. 124, vige la regola dell'autonomia del procedimento disciplinare a carico del militare rispetto al procedimento penale, con la conseguenza che il primo, laddove abbia ad oggetto in tutto o in parte fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è avviato, proseguito e concluso anche in pendenza del secondo. (1)

Militare – Procedimento disciplinare – Procedimento penale – Autonomia – Eccezioni – Complessità dell'accertamento – Atti e comportamenti nello svolgimento delle proprie funzioni

Il principio della autonomia del procedimento disciplinare a carico di militari rispetto al procedimento penale prevede due sole eccezioni che comportano la sospensione o il differimento del procedimento disciplinare: la particolare complessità dell'accertamento del fatto (ipotesi facoltativa), nonché l'ipotesi in cui il procedimento penale riguardi «atti e comportamenti del militare nello svolgimento delle proprie funzioni, in adempimento di obblighi e doveri di servizio» (ipotesi obbligatoria). (2)

In motivazione la sezione ha evidenziato la diversa ratio delle due eccezioni: i) nella prima ipotesi, ciò che rileva è l'impossibilità o l'estrema difficoltà di raccogliere tutti gli elementi idonei a sostenere una contestazione disciplinare; ii) nella seconda ipotesi, il legislatore intende evitare l'instaurazione di procedimenti disciplinari il cui esito provvedimento potrebbe essere viziato per difetto di motivazione, ovvero essere basato (nel caso di esito disciplinare assolutorio) su una ritenuta attinenza dell'atto o della condotta ad un dovere di servizio, che, invece, potrebbe essere escluso in sede penale.

Militare – Procedimento disciplinare – Procedimento penale – Autonomia – Eccezioni – Ipotesi obbligatoria di sospensione – Atti e comportamenti del militare nello svolgimento delle proprie funzioni in adempimento di obblighi e doveri di servizio

Ricorre l'ipotesi di differimento obbligatorio del procedimento disciplinare ex articolo 1393, comma 1, terza parte, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare)

allorquando sussista un nesso di strumentalità tra l'adempimento del dovere ed il compimento dell'atto o del comportamento e non anche quando la condotta oggetto della contestazione sia stata posta in essere «in occasione» dell'attività lavorativa o «nello svolgimento delle funzioni». (3)

In applicazione di tale principio la sezione ha ritenuto che non rientra nella ipotesi di sospensione del procedimento penale di cui all'art. 1393, comma 1, terza parte, del d.lgs. n. 66 del 2010 un caso in cui le condotte illecite (nella specie falsità ideologica e corruzione per aver falsamente attestato di aver ricevuto in data diversa da quella effettiva una denuncia di smarrimento di un assegno per impedire l'incasso) sono state ritenute estranee alla corretta modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, nonché all'adempimento di obblighi e doveri di servizio, in relazione alla pubblica funzione affidata al militare, pur essendo state poste in essere durante e in occasione di servizio.

Militare – Procedimento disciplinare – Perdita del grado – Proporzionalità – Graduazione – Esclusione

Non è ipotizzabile la lesione del principio di proporzionalità in relazione alla sanzione della perdita del grado inflitta ai militari, anche alla luce del suo carattere unitario ed indivisibile, strutturalmente non suscettibile di graduazione. (4)

Militare – Procedimento disciplinare – Rimozione – Proporzione – Graduazione – Esclusione

Non è ipotizzabile la lesione del principio di proporzionalità in relazione alla sanzione della rimozione, giacché questa è unica ed indivisibile, non essendo stata stabilita con la caratteristica di regolarne un minimo ed un massimo, entro i quali l'amministrazione deve esercitare il potere sanzionatorio. (5)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 1672; 11 ottobre 2019, n. 6925.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 1672; 11 ottobre 2019, n. 6925; 18 settembre 2018 n. 5451.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 1672.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 8 febbraio 2018, n. 823; 8 marzo 2017, n. 1086; T.a.r. per la Campania, sez. VI, 21 marzo 2017, n. 1547.

(5) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 25 novembre 2024, n. 9450; sez. IV, 8 febbraio 2018, n. 823.

TERMINE PER L'INSTAURAZIONE DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE DI CORPO A CARICO DI MILITARI

Consiglio di Stato, sezione II, 23 giugno 2025, n. 5449 – Pres. Taormina, Est. De Carlo

Militare – Procedimento disciplinare – Sanzioni di corpo – Instaurazione – Termine

Riguardo alla instaurazione del procedimento disciplinare di corpo, la locuzione «senza ritardo» contenuta nell'articolo 1398 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare) non va intesa come «immediatamente», ma nel senso d'una regola di ragionevole prontezza nella contestazione degli addebiti, da valutarsi in relazione alla gravità della violazione e alla complessità degli accertamenti preliminari e dell'intera procedura, salvo il caso che la cognizione della infrazione sia acquisita direttamente dal superiore attraverso una constatazione immediata del fatto.
(1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. I, parere 5 febbraio 2024, n. 110; sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1135, secondo cui, ribadita la specificità dell'ordinamento militare, come si desume dagli artt. 1 e 625 del d.lgs. n. 66 del 2010, un utile parametro temporale ai fini della valutazione della tempestività degli adempimenti a carico dell'autorità disciplinare, può trarsi dall'art. 55-bis, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 («L'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari, con immediatezza e comunque non oltre trenta giorni decorrenti dal ricevimento della predetta segnalazione, ovvero dal momento in cui abbia altrimenti avuto piena conoscenza dei fatti ritenuti di rilevanza disciplinare, provvede alla contestazione scritta dell'addebito»). Ne consegue che: i) se l'amministrazione rispetta il termine di trenta giorni non è mai possibile considerare tardiva l'infrazione della sanzione di corpo; ii) ove tale termine sia superato e l'amministrazione non provi la causa della violazione del termine di trenta giorni o comunque essa non si desuma dall'esame del procedimento disciplinare da parte del giudice, la sanzione di corpo risulterà illegittima.

ALCUNI PRINCIPI IN TEMA DI COMPENSO PER LAVORO STRAORDINARIO PER I MILITARI DELLA GUARDIA DI FINANZA

Consiglio di Stato, sezione VI, 18 giugno 2025, n. 5346 – Pres. De Felice, Est. Cordì

Militare – Trattamento economico – Lavoro straordinario – Computo – Indennità pensionabile mensile – Esclusione

L'indennità pensionabile mensile non va considerata ai fini del computo del trattamento economico dovuto per il lavoro straordinario del personale di polizia a ordinamento militare (nella specie, della guardia di finanza). (1)

In motivazione la sezione ha precisato che il decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195 ha regolato integralmente la materia, demandando alla concertazione, tra l'altro, il trattamento economico fondamentale ed accessorio e il trattamento economico di lavoro straordinario.

Militare – Trattamento economico – Lavoro straordinario – Retribuzione – Proporzionalità – Sufficienza – Trattamento economico globale

La particolare garanzia apprestata dall'art. 36 Costituzione a tutela del lavoratore subordinato, con

particolare riferimento alla proporzionalità e alla sufficienza della retribuzione, non si riferisce ai singoli elementi retributivi (nella specie, al compenso per lavoro straordinario), bensì al trattamento economico globale. (2)

Guardia di finanza – Trattamento economico – Lavoro straordinario – Retribuzione – Sottodimensionamento – Ratio

Il sottodimensionamento della retribuzione del lavoro straordinario rispetto a quello ordinario nelle forze di polizia ad ordinamento militare (nella specie, nella guardia di finanza) non può essere considerato ex se irragionevole, dovendosi considerare il contesto ordinamentale peculiare del settore e la sua pregnante dimensione pubblicistica, la quale legittima un assetto regolatorio che remunerer in via forfettaria le ore di lavoro straordinario e non le ancori allo stipendio del lavoro ordinario. (3)

La sezione ha ritenuto manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale prospettata con riferimento alle previsioni dell'art. 22 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2018, n. 39, dell'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 2022, n. 57, dell'art. 45, comma 1, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 e, nei limiti di quanto occorrente, dell'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 1° ottobre 2010, n. 184 ritenute in contrasto con l'art. 3 della Costituzione. In motivazione è stato richiamato l'indirizzo della Corte costituzionale (26 gennaio 1957, n. 30) secondo cui va escluso il sindacato di legittimità costituzionale per gli atti di natura regolamentare.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 30 gennaio 1998, n. 136 secondo cui, a seguito dell'entrata in vigore della disciplina organica in materia di concertazione (decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195), deve ritenersi tacitamente abrogato l'art. 43, comma 14, della legge 1 aprile 1981, n. 121 nella parte in cui stabiliva una correlazione tra l'importo del compenso per il lavoro straordinario e la retribuzione mensile ordinaria nella quale confluiva, ai sensi del comma 3, anche l'indennità mensile pensionabile.

(2) Conformi: Corte cost., 12 dicembre 2013, n. 304, 14 luglio 2006, n. 287.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PERDITA DELLA ANZIANITÀ DI SERVIZIO PER IL PERSONALE MILITARE E OBBLIGO DI VACCINAZIONE DA SARS-COV-2: LA PAROLA ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE

Consiglio di Stato, sezione I, parere 12 giugno 2025, n. 563 – Pres. Saltelli, Est. Rizzo

Militare – Covid – Obbligo vaccinale – Sospensione dal servizio del personale non vaccinato – Sospensione della retribuzione – Divieto di discriminazione – Principio di proporzionalità – Violazione – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Vanno rimesse alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti cinque questioni pregiudiziali:

“Se la direttiva 2000/78/CE osti ad un recepimento che permetta all’art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 172 del 2021, come convertito, di modificare il decreto-legge n. 44 del 2021, come convertito, introducendo l’art. 4-ter, comma 1, lett. b), che impone al militare una vaccinazione obbligatoria e contraria alla sua opinione personale, perché lo obbliga a sottoporsi a tale trattamento sanitario, ancora sperimentale, a suo rischio e pericolo, come requisito addizionale e necessario per poter lavorare nello stesso ambiente di lavoro in cui sono presenti lavoratori civili, per i quali la norma non impone l’obbligatorietà della vaccinazione, nonostante svolgano le stesse funzioni dei militari”; “Se l’art. 2, paragrafo 2, lett. b), della direttiva 2000/78/CE osta ad un provvedimento come il decreto-legge n. 172 del 2021, come convertito, nella parte in cui ha modificato il decreto-legge n. 44 del 2021, come convertito, aggiungendo il comma 4-ter.1, lett. b), che impone al lavoratore militare una vaccinazione obbligatoria e contraria alla sue convinzioni personali, come requisito necessario per poter lavorare nello stesso ambiente di lavoro, in cui sono presenti militari, che nel rispetto delle loro convinzioni personali hanno ritenuto di vaccinarsi (anche in assenza di obbligo), ciò nonostante che il militare non vaccinato sia disponibile a produrre con intervalli inferiori alle 48 ore il risultato di un tampone che certifichi la negatività al Covid”; “Se il provvedimento di cui al decreto-legge n. 172 del 2021, che integra il decreto-legge n. 44 del 2021, come convertito, il quale impone, con l’art. 4-ter, comma 3, al lavoratore, in quanto rimasto privo di reddito, perché sospeso per violazione dell’obbligo vaccinale, di non poter in alcun modo legale provvedere al proprio sostentamento ed all’adempimento delle obbligazioni finanziarie, sottoscritte dallo stesso in epoca antecedente e a carattere continuativo e duraturo, violi gli art. 1, 2, 3, 7, 15, 21, 33 e 34 della CDFUE”; “Se l’art. 4-ter decreto-legge n. 44 del 2021, inserito dal decreto-legge n. 172 del 2021, come convertito, sia in contrasto con gli artt. 1, 8, 9, 14, 17, 18 CEDU e con la direttiva 2000/78/CE, posto che l’art. 4-ter decreto-legge n. 44 del 2021, come convertito, dispone «l’atto di accertamento dell’inadempimento determina l’immediata sospensione dal diritto di svolgere l’attività lavorativa, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro. Per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati», ove invece le amministrazioni lo interpretino nel senso che le giornate di sospensione sono considerate servizio non utile agli effetti della maturazione di classi e scatti economici, nonché della licenza ordinaria, che andrà proporzionalmente decurtata, e, inoltre, nel senso che le giornate di sospensione non sono utili, ai fini pensionistici, con ciò costringendo i lavoratori interessati a ricorrere all’autorità giudiziaria, per vedersi riconosciuta l’anzianità di servizio maturata medio tempore durante la sospensione, la detrazione dei giorni di licenza e della pensione”; “Se le modalità utilizzate dal legislatore italiano, nel prevedere l’obbligo vaccinale per talune categorie di persone, formalmente sottoposto a consenso sull’inoculazione, ma sostanzialmente disinformato, perché privo delle indicazioni/informazioni necessarie per garantire la piena consapevolezza, siano in contrasto con gli artt. 1, 2, 3, 7, 15, 21 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE, nonché con la Risoluzione 2361(2021) del Consiglio d’Europa ed il Regolamento (UE) 2021/953 e infine con il Regolamento (UE) 2014/536; anche alla luce del considerando 36 del Regolamento (UE) 2021/953 (come rettificato, in Gazzetta ufficiale dell’Unione europea L 211 del 15 giugno 2021), che ha portata interpretativa e dell’art. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE, che riconosce il diritto alla vita, in connessione con le criticità emerse a causa della somministrazione del vaccino Astrazeneca e le disfunzioni fisiologiche subite da coloro che sono stati inoculati dal predetto vaccino, riportando danni permanenti al cervello, causati da coaguli di sangue e trombosi vascolare, in quanto il consenso informato (de facto nella specie

inesistente) del paziente è uno strumento a fondamento anche del trattamento sanitario obbligatorio per legge, poiché l'obbligo di acquisire il consenso ha per oggetto l'informazione sulle prevedibili conseguenze del trattamento e la possibilità del verificarsi di un aggravamento delle condizioni di salute del paziente". (1)

Il presente parere è stato oggetto della News UM n. 63 dell'11 luglio 2025.

AVANZAMENTO DI MILITARI AL GRADO APICALE ED AUTONOMIA DELLE VALUTAZIONI PRECEDENTI

Consiglio di Stato, sezione II, 20 maggio 2025, n. 4293 – Pres. Forlenza, Est. Sabato

Militare – Avanzamento – Ufficiale – Autonomia dei quadri di avanzamento – Conseguenze

Va ribadito il principio di autonomia delle valutazioni per la formazione dei quadri di avanzamento al grado militare superiore, pertanto la precedente valutazione (nella specie, al grado di generale di divisione aerea) non assume di per sé rilevanza ai fini dell'avanzamento al grado superiore (nella fattispecie, al grado di generale di squadra aerea). (1)

Nella fattispecie posta al vaglio della sezione, veniva in rilievo la mancata promozione al grado apicale di generale di squadra aerea di un militare che, all'esito di un precedente contenzioso proposto avverso la valutazione non favorevole della commissione di avanzamento, aveva ottenuto la promozione al grado di generale di divisione aerea. La sezione ha evidenziato che il principio di autonomia delle valutazioni in materia di avanzamento di carriera dei militari trova fondamento nell'art. 1060 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare) ed ha aggiunto che è da reputare irrilevante la vicinanza temporale delle diverse valutazioni, trattandosi comunque di giudizi relativi a due distinte e peraltro non contigue fasce temporali.

(1) Conformi: Sulla autonomia dei giudizi di avanzamento al grado superiore: Cons. Stato, sez. II, 1° febbraio 2025, n. 800; 3 luglio 2023, n. 6430; 12 aprile 2023, n. 3716; sez. IV, 28 novembre 2019, n. 8124.

Sulla natura tecnico-discrezionale del giudizio di idoneità sull'avanzamento al grado superiore e sul sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo, circoscritto ad una generale verifica della logicità e razionalità dei criteri seguiti in sede di scrutinio: Cons. Stato, sez. II, 20 maggio 2025, n. 4293; 29 marzo 2023, n. 3227; sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 1656; 23 ottobre 2017, n. 4860.

Sulla rilevanza dei titoli professionali e della continuità del servizio operativo ai fini dell'attribuzione di incarichi apicali: Cons. Stato, sez. II, 16 febbraio 2023, n. 1648. Sulla necessità di operare una valutazione complessiva che tenga conto degli elementi personali e di servizio dell'ufficiale ai fini dell'avanzamento del militare ad incarichi apicali: T.a.r. per il Lazio, sez. I bis, 17 febbraio 2025, n. 3427; Cons. Stato, sez. II, 19 novembre 2024, n. 9319; sez. IV, 23 ottobre 2017, n. 4860.

ALLA PLENARIA LA QUESTIONE RELATIVA ALLE MODALITÀ DI ACCERTAMENTO DELLA DIPENDENZA DA CAUSA DI SERVIZIO PER I MILITARI AFFETTI DA PATOLOGIE ONCOLOGICHE
Consiglio di Stato, sezione II, ordinanza 5 maggio 2025, n. 3749 – Pres. Taormina, Est. Ricci

Militare – Vittime del dovere – Riconoscimento della dipendenza della patologia dalla causa di servizio in costanza del rapporto di impiego – Nesso di causalità – Modalità di accertamento

È deferita all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato la seguente questione di diritto: «quale sia la disciplina giuridica applicabile alle modalità di accertamento della dipendenza da causa di servizio con riferimento a patologie tumorali insorte in capo a militari che siano stati esposti ad uranio impoverito o a nanoparticelle di metalli pesanti, in occasione del servizio prestato all'estero o presso i poligoni di tiro sul territorio nazionale, ed in particolare se essa postuli il riscontro effettivo del nesso eziologico secondo il consueto canone civilistico del “più probabile che non”, ovvero se essa muova da una presunzione iuris tantum di sussistenza del detto nesso, superabile solo attraverso l'individuazione di una specifica genesi extra-lavorativa della patologia.» (1)

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

MILITARI: INAMMISSIBILE LA CONVERSIONE IN DEFINITIVA DELL'ASSEGNAZIONE TEMPORANEA PER FINALITÀ ASSISTENZIALI

Consiglio di Stato, sezione II, 18 aprile 2025, n. 3419 – Pres. Taormina, Est. Cocomile

Militare – Trasferimento e assegnazione – Sede di lavoro più vicina al domicilio della persona da assistere – Effetti – Impiego in operazioni in ambito internazionale – Impiego in attività di addestramento – Esclusione

L'estensione al personale militare delle prerogative dei dipendenti pubblici che assistono i congiunti disabili è resa effettiva dall'articolo 981, comma 1 lettera b), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare) che, al fine di consentire la pienezza della tutela del disabile, comporta una limitazione alla specificità dell'impiego del militare, impedendo che lo stesso sia impegnato in attività operative e addestrative che lo distoglierebbero dalla finalità assistenziale. (1)

L'art. 981, comma 1 lettera b), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare) prevede che, in presenza di familiare gravemente disabile necessitante di assistenza, al militare spetta il beneficio di cui all'art. 33, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (assegnazione alla sede più vicina) ma, in costanza di riconoscimento di tale diritto, il personale dell'esercito italiano, della marina militare, dell'aeronautica militare e dell'arma dei carabinieri non può essere impiegato in operazioni in ambito internazionale o in attività addestrative propedeutiche alle stesse.

PENSIONE PRIVILEGIATA ORDINARIA COMUNE: CONNOTAZIONI RETRIBUTIVE E RISARCITORIE
T.a.r. per la Campania, Salerno, sezione I, 21 marzo 2025, n. 546 – Pres. Mezzacapo, Est. Esposito

Militare – Trattamento previdenziale – Pensione privilegiata ordinaria comune – Natura mista risarcitoria e retributiva – Altri assegni – Cumulo – Reversibilità – Sussistenza

Il beneficio della pensione privilegiata ordinaria comune, che dal 1° dicembre 2012 è riservato ai soli militari e al solo personale operante nel comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico, a differenza della pensione privilegiata ordinaria tabellare (erogata in caso di menomazioni riportate a causa di servizio dal militare di leva) e della pensione di guerra, ha essenzialmente natura retributiva e “coloritura” risarcitoria, con la specifica funzione di compensare il danno di carattere puramente patrimoniale che si riconnette al minor reddito che il soggetto produrrà nel corso della vita futura e alle maggiori spese che lo stesso dovrà affrontare per la cura della propria persona, a causa dell’infermità dipendente da causa di servizio. Infatti, la citata pensione: - è cumulabile con la pensione normale e si traduce in tal caso in una maggiorazione di quest’ultima; - è modificabile in caso di aggravamento della condizione dell’infermo per adattarsi alla stessa e adeguatamente supportarla; - è suscettibile di reversibilità in favore dei congiunti, con limiti al cumulo con i redditi di cui siano già beneficiari; - è soggetta ad imposizione a fini IRPEF, non rientrando nel campo di applicazione dell’art. 34 del d.P.R. n. 601 del 1973, quale reddito percepito a titolo di compensazione del reddito non conseguibile a causa dell’infermità, secondo la previsione dell’art. 6, comma 2, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917. (1)

Militare – Trattamento previdenziale – Pensione privilegiata ordinaria comune – Risarcimento del danno non patrimoniale – Cumulo – Sussistenza

Le somme attribuite o da attribuirsi a titolo di pensione privilegiata ordinaria comune possano essere scomputate dal risarcimento dovuto per il danno non patrimoniale, in quanto volte a reintegrare un bene della vita diverso rispetto a quello relativo alla integrità della persona. Sottraendo alle somme dovute a titolo di danno non patrimoniale i ratei già corrisposti o da corrispondere a titolo di pensione privilegiata ordinaria, verrebbe negato il diritto all’integrale risarcimento del danno, in quanto il danno non patrimoniale verrebbe risarcito solo in parte a causa della diminuzione del quantum dovuto alla compensazione e il danno patrimoniale non verrebbe risarcito tout court, con conseguente sottocompensazione del pregiudizio complessivamente sopportato. (2)

(1) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. I, 18 giugno 2024, n. 12489.

(2) Conformi: Corte cost., 11 novembre 2016, n. 241.

GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA E RINNOVAZIONE DELLA SCHEDA VALUTATIVA DEI MILITARI
Consiglio di Stato, sezione II, 14 febbraio 2025, n. 1243 – Pres. Poli, Est. Addresso

Militare – Stato giuridico e matricolare – Ufficiali – Documentazione caratteristica – Scheda valutativa – Motivazione – Conformità ai modelli legali – Legittimità

In materia di redazione della documentazione caratteristica dei militari, il giudizio formulato dai superiori gerarchici con la scheda valutativa di cui all'articolo 1025 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare) è congruamente motivato allorquando sia in rapporto di armonia con i singoli giudizi resi con riferimento a ciascuna delle voci delle qualità considerate. Il documento redatto in conformità ai parametri recati dai modelli e dai moduli stabiliti dal decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 (regolamento attuativo del codice dell'ordinamento militare) è, per ciò solo, adeguatamente motivato a mente dell'art. 1022, comma 2, c.m.. (1)

Militare – Stato giuridico e matricolare – Ufficiali – Documentazione caratteristica – Scheda valutativa – Giudizio sintetico – Legittimità

La scheda valutativa dei militari non deve riportare un elenco analitico di fatti o circostanze relative alla carriera o ai precedenti, ma raccogliere un giudizio sintetico su tali caratteristiche riscontrate nel complesso del servizio svolto nel periodo considerato ai fini valutativi. Pertanto, il giudizio complessivo espresso dal compilatore e dal revisore può essere anche estremamente sintetico, qualora trovi puntuale corrispondenza nelle aggettivazioni che descrivono i singoli elementi elencati nelle parti della scheda afferenti alle qualità fisiche, morali, professionali, culturali e specifiche. (2)

Militare – Stato giuridico e matricolare – Ufficiali – Documentazione caratteristica – Scheda valutativa – Giudicato di annullamento – Vincolo rinnovatorio ad esito libero – Riformulazione della scheda – Impugnazione in sede di ottemperanza – Inammissibilità

Il giudicato di annullamento della scheda valutativa dei militari per difetto di motivazione non priva l'amministrazione della discrezionalità di cui essa è titolare nella redazione dei documenti caratteristici, dovendo essa procedere ad una nuova valutazione attraverso la ricompilazione della scheda valutativa (riformulazione ad esito libero con effetto rinnovatorio) e con integrazione della motivazione. Eventuali profili di illegittimità del nuovo atto possono essere esaminati solo in sede di cognizione nel giudizio proposto per l'annullamento della nuova scheda valutativa. (3)

(1) Conformi: T.r.g.a. Trento, sez. I, 13 settembre 2024, n. 136; Cons. Stato, sez. I, pareri 3 giugno 2024, n. 742; 8 novembre 2021, n. 1703; 20 maggio 2020, n. 923; T.a.r. per la Puglia, Lecce, sez. II, 11 dicembre 2023, n. 1372; T.a.r. per la Sicilia, sez. I, 22 settembre 2023, n. 2835; Cons. Stato, sez. IV, 9 dicembre 2020, n. 7780. Si veda art. 1022, comma 2, c.m. secondo cui: "2. In materia di documentazione personale, gli obblighi di partecipazione procedimentale e di motivazione sono assolti secondo le modalità previste nel presente titolo."

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. I, pareri 3 giugno 2024, n. 742; 8 novembre 2021, n. 1703; 20 maggio 2020, n. 923; T.a.r. per la Campania, sez. VII, 2 maggio 2023, n. 2620; sez. VI, 11 novembre 2022, n. 6982.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 5 marzo 2021, n. 1892 (sulla possibilità per l'amministrazione di intervenire nei tratti liberi dell'azione amministrativa successivi al giudicato senza, per ciò solo, porsi in contrasto con esso).

RICONOSCIMENTO DELLA DIPENDENZA DELLA PATOLOGIA DA CAUSA DI SERVIZIO E TEMPESTIVITÀ DELL'ISTANZA: ESCLUSIONE DELLA STRUTTURA BIFASICA

T.a.r. per il Lazio, sezione I-bis, 16 gennaio 2025, n. 738 – Pres. Iannini, Est. Amenta

Militare – Trattamento economico – Riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio – Istanza – Termine decadenziale – Tempestività

Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2001, n. 461, la domanda volta a far accertare la dipendenza da causa di servizio della patologia deve essere presentata entro sei mesi dalla data in cui si è verificato l'evento dannoso o da quella in cui il richiedente ha avuto conoscenza dell'infermità, della lesione o dell'aggravamento. Il termine deve intendersi riferito sia all'istanza con cui viene chiesto il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio, sia a quella volta al riconoscimento di benefici economici. (1)

In motivazione la sezione ha escluso la natura bifasica della normativa in materia di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio (una parte relativa all'accertamento della dipendenza, altra eventuale e facoltativa finalizzata al conseguimento dei benefici di carattere economico) precisando che è prevista una sola istanza con cui l'interessato deve chiedere il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio e la concessione dei benefici economici.

Con ordinanza del 5 maggio 2025, n. 3749 (oggetto della News UM n. 41 del 20 maggio 2025) la sezione II del Consiglio di Stato ha deferito all'Adunanza plenaria la questione relativa alle modalità di accertamento della dipendenza da causa di servizio per i militari affetti da patologie oncologiche.

(1) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. I-bis, 23 maggio 2024, n. 10401; T.a.r. per il Lazio, sez. I, 24 aprile 2023, n. 7035.

MISURE DI PREVENZIONE

MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA: PRESUPPOSTI, PRECISAZIONI IN ORDINE ALLE MISURE DI PREVENZIONE COLLABORATIVA E RAPPORTI CON IL CONTROLLO GIUDIZIARIO

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

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Pericolo di condizionamento – Elementi indiziari – Operazioni societarie

Ai fini della verifica della legittimità dell'informativa antimafia, gli elementi indiziari valorizzati dal Prefetto devono essere considerati in chiave unitaria, al fine di valutare la sussistenza del pericolo di permeabilità della struttura imprenditoriale a possibili tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata, secondo la valutazione di tipo induttivo che la norma attributiva rimette al potere cautelare dell'amministrazione. Alcune operazioni societarie (per esempio, il repentino cambio della compagine sociale) possono disvelare un'attitudine elusiva della normativa antimafia ove risultino in concreto inidonee a creare una netta cesura con la pregressa gestione, subendone i tentativi di ingerenza. (1)

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Pericolo di condizionamento – Elementi indiziari – Legami familiari

Nell'adottare una misura antimafia, la Prefettura può dare rilievo ai rapporti di parentela tra titolari, soci, amministratori, direttori generali dell'impresa e soggetti affiliati, organici, contigui alle associazioni mafiose, laddove tali rapporti, per la loro natura, intensità o altre caratteristiche concrete, lascino ritenere, in base alla logica del "più probabile che non", che le decisioni inerenti alla sua gestione possano essere influenzate, anche indirettamente, dalla mafia mediante il contatto col congiunto. La pluralità, l'univoca convergenza e la gravità dei rapporti parentali rendono irrilevante non solo l'assoluzione da responsabilità penale, ma anche la circostanza che essi si collocano in un arco temporale non recente, laddove dall'analisi del complesso delle vicende esaminate emerga un quadro indiziario idoneo a giustificare il necessario giudizio di attualità e di concretezza del pericolo di infiltrazione nella gestione dell'attività di impresa. Invero, il mero decorso del tempo è in sé un elemento neutro, che non smentisce la persistenza di legami, vincoli e sodalizi ne dimostra da solo l'interruzione di questi, se non corroborato da ulteriori e convincenti elementi indiziari. (2)

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Controllo giudiziario – Prevenzione collaborativa – Caratteristiche – Differenze

La valutazione del giudice della prevenzione penale operata in relazione al controllo giudiziario si fonda su parametri non sovrapponibili alla ricognizione probabilistica del rischio di infiltrazione, che costituisce presupposto del provvedimento prefettizio, collocandosi in un momento ad essa successivo e rappresentandone un post factum: l'accertamento, nel caso del controllo giudiziario è tutto incentrato su una prognosi che guarda al futuro affrancamento dai rischi che, seppur occasionalmente, in passato hanno condizionato l'imprenditore; nel caso della prevenzione collaborativa è, invece, frutto di una visione ampia che ingloba anche la storia dell'imprenditore, i suoi legami passati e le pregresse vicende, nei limiti in cui esse siano ancora significative e portatrici di un potenziale pregiudicante ancora provvisto di riverberi di attualità. (3)

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Controllo giudiziario – Misure di prevenzione collaborativa – Presupposti – Differenze.

Gli istituti del controllo giudiziario e della prevenzione collaborativa: sul piano finalistico, sono accomunati dalla necessità di ripensare la reazione ordinamentale antimafia, aggiungendo alle

tradizionali misure ablatorie nuovi strumenti di self cleaning, così che lo Stato possa affiancare le imprese non del tutto compromesse dal contagio mafioso nel percorso “terapeutico” di recupero della legalità; sul piano della tempistica, si differenziano perché le misure di prevenzione collaborativa intervengono nella fase amministrativa di controllo e non necessitano, diversamente da ciò che accade nel controllo giudiziario, né della previa impugnazione dell’interdittiva né della successiva accettazione della domanda da parte del Tribunale della prevenzione, essendo rimesse alla discrezionale adozione da parte del Prefetto; sul piano dell’efficacia, si caratterizzano per la prevalenza della misura disposta dall’autorità giudiziaria su quella amministrativa, poiché con l’attivazione del controllo giudiziario cessano gli effetti della precedente misura di prevenzione collaborativa, di cui deve tenersi conto ai fini della determinazione della durata del controllo giudiziario. (4)

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Misure amministrative di prevenzione collaborativa – Motivazione – Agevolazione non occasionale

Premesso che non vi è in capo al Prefetto alcun “obbligo” di disporre la gestione collaborativa, attesa la discrezionalità tecnica rimessa dal legislatore, la sussistenza dei presupposti per l’applicazione della diversa misura prevista dall’art. 94-bis d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 – consistenti nella “positiva” ricorrenza di situazioni di agevolazione occasionale – può considerarsi in re ipsa esclusa ove, dalla motivazione dell’informazione antimafia traspaia con chiarezza la natura strutturale e permanente dei fattori di inquinamento mafioso; in tale ipotesi, siffatta motivazione non richiede ulteriori superfetazioni né tanto meno la necessità di un supplemento di motivazione su specifici fatti che non consentano di ritenere applicabili le misure di cui all’art. 94-bis. (5)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 7 luglio 2025, n. 5836; sez. III, 30 ottobre 2023, n. 9343; sez. III, 23 dicembre 2022, n. 11265.

(2) Conformi: Sull’incidenza dei legami familiari, in termini conformi, C.g.a., sez. giur., 18 settembre 2023, n. 593, Cons. Stato, sez. III, 23 dicembre 2022, n. 11265. Sul fattore tempo, ex multis, Cons. Stato, sez. III, 15 aprile 2024, n. 3391; sez. V, 6 giugno 2022, n. 3391; sez. V, 11 aprile 2022, n. 2712.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 16 giugno 2022 n. 4912; sez. III, 11 gennaio 2021, n. 338.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 16 giugno 2022 n. 4912; sez. III, 11 gennaio 2021, n. 338.

(5) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 3 settembre 2025, n. 7195 e T.A.R. per la Sicilia, sez. I, 30 ottobre 2025, nn. 2398 e 2399.

Difformi: C.g.a., sez. giur., ord., 11 aprile 2025, n. 115.

SUL PERICOLO DI INFILTRAZIONE MAFIOSA AI FINI DELL'ADOZIONE DEI PROVVEDIMENTI INTERDITTIVI E SULL'INSUFFICIENZA DEL VINCOLO DI PARENTELA

Misure di prevenzione – Informazione antimafia – Valutazione – Complessità – Finalità – Prevenzione – Procedimento penale – Autonomia

Gli elementi posti a base dell'informativa antimafia non devono essere letti e interpretati in una visione atomistica e parcellizzata, ma nel loro insieme, così da avere un quadro complessivo, da cui si possano inferire dati di un possibile condizionamento della libera attività concorrenziale dell'impresa in un'ottica preventiva e non inquisitoria; da ciò l'autonomia tra la sfera dell'indagine penale e quella del procedimento amministrativo finalizzato al provvedimento interdittivo. (1)

Misure di prevenzione – Informazione antimafia – Presupposti – Indizi – Gravità, precisione, concordanza – Sufficienza

Il pericolo di infiltrazione mafiosa deve essere valutato secondo un ragionamento induttivo, di tipo probabilistico, che non richiede di attingere un livello di certezza oltre ogni ragionevole dubbio, tipica dell'accertamento finalizzato ad affermare la responsabilità penale, e quindi fondato su prove, ma che implica una prognosi assistita da un attendibile grado di verosimiglianza, sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti, sì da far ritenere “più probabile che non” il pericolo di infiltrazione mafiosa. (2)

Misure di prevenzione – Informazione antimafia – Presupposti – Finalità – Fattispecie di pericolo

I tentativi di infiltrazione mafiosa e la tendenza a influenzare la gestione dell'impresa, quali presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia, ai sensi dell'art. 84, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (codice antimafia), delineano una fattispecie di pericolo, propria del diritto della prevenzione, finalizzata a prevenire un evento che, per la stessa scelta del legislatore, non necessariamente è attuale, o inveratosi, ma anche solo potenziale, purché desumibile da elementi non meramente immaginari o aleatori. (3)

Misure di prevenzione – Informazione antimafia – Attività imprenditoriale – Infiltrazione mafiosa – Pericolo – Possibilità

Il pericolo – anche quello di infiltrazione mafiosa – è per definizione la probabilità di un evento e, cioè, l'elevata possibilità e non mera possibilità o semplice eventualità che esso si verifichi. Il diritto amministrativo della prevenzione antimafia non sanziona perciò fatti penalmente rilevanti, né reprime condotte illecite, ma mira a scongiurare una minaccia per la sicurezza pubblica, l'infiltrazione mafiosa nell'attività imprenditoriale, e la probabilità che siffatto “evento” si realizzi. (4)

Misure di prevenzione – Informazione antimafia – Attività imprenditoriale – Infiltrazione mafiosa – Valutazione – Elementi – Tipizzazione – Discrezionalità – Condanne penali

Il pericolo dell'infiltrazione mafiosa non può sostanziarsi in un sospetto della pubblica amministrazione o in una vaga intuizione del giudice, ma deve ancorarsi a condotte sintomatiche e fondarsi su una serie di elementi fattuali, taluni dei quali tipizzati dal legislatore (art. 84, comma 4, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, codice antimafia), mentre altri, "a condotta libera", lasciati al prudente e motivato apprezzamento discrezionale dell'autorità amministrativa, che può desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa, ai sensi dell'art. 91, comma 6, del medesimo codice antimafia, da provvedimenti di condanna non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali, unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività di impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata. (5)

Misure di prevenzione – Interdittiva antimafia – Sopravvenienze favorevoli – Aggiornamento – Controllo giudiziario – Esito positivo – Rinnovazione – Possibilità – Presupposti

Le sopravvenienze favorevoli all'interessato possono giustificare la richiesta di aggiornamento del provvedimento di interdizione antimafia, ma non possono inficiare la valutazione resa dall'amministrazione sulla base di circostanze preesistenti, successivamente modificate. Peraltro, con riguardo alla rilevanza da attribuire alle risultanze dell'esito positivo del controllo giudiziario in sede penale, il prefetto può utilizzare elementi preesistenti, ma non precedentemente rilevati, o meritevoli di una diversa valutazione in chiave preventiva, per cui l'interdittiva (la cui disciplina è comune alla fattispecie di diniego dell'iscrizione nella white list) può essere fondata sui medesimi elementi indiziari della precedente, giacché frutto di una nuova istruttoria e di un riesame del già ritenuto pericolo di condizionamento, che l'amministrazione può ritenere perdurante all'attualità. (6)

Misure di prevenzione – Interdittiva antimafia – Esponenti criminalità – Rapporti – Occasionalità – Controllo giudiziario – Ammissione – Finalità

Il carattere occasionale dei rapporti tra appartenenti alla impresa (soci o dipendenti) con ambienti della criminalità organizzata può consentire alla società di essere ammessa al controllo giudiziario, il cui buon esito consente all'impresa ad esso (volontariamente) sottoposta di continuare ad operare, nella prospettiva finale del superamento della situazione sulla cui base è stata emessa l'interdittiva. (7)

Misure di prevenzione – Infiltrazione mafiosa – Pericolo – Esponenti criminalità – Rapporti parentela – Insufficienza

I legami parentali possono legittimamente fondare la formulazione di un pericolo di infiltrazione, secondo un procedimento di inferenza logica, non in assoluto, ma in presenza di una serie di condizioni che colleghino la mera condizione parentale all'attività economica. (8)

La sentenza ha pertanto considerato illegittimo il diniego di iscrizione alla white list per difetto di istruttoria e motivazione con riferimento alle conseguenze dei legami di parentela

dei soci dell'appellante, non risultando dimostrato in quale misura il semplice legame (di parentela o spesso di affinità) potesse incidere sull'affidabilità dell'impresa, rispetto ai tentativi di ingerenza gestionale da parte della criminalità organizzata.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 19 maggio 2022, n. 3973, 22 aprile 2022, n. 2985; 11 aprile 2022, n. 2712; 3 maggio 2016, n. 1743.

(2) Conformi: C.g.a., sez. giur., ord. 30 giugno 2025, n. 195; C.g.a., sez. giur., 9 giugno 2025, nn. 472 e 448; Cons. Stato, sez. III, 25 gennaio 2022, n. 488; 30 gennaio 2019, n. 758; 3 maggio 2016, n. 1743.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 31 marzo 2023, n. 3338.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 31 marzo 2023, n. 3338.

(5) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 25 gennaio 2022, n. 488 secondo cui a fronte della denuncia di un deficit di tassatività della fattispecie, specie nel caso di prognosi fondata su elementi non tipizzati ma a condotta libera, lasciati al prudente e motivato apprezzamento discrezionale dell'autorità amministrativa, un ausilio può essere fornito da un'opera di tipizzazione e, dunque, un nucleo consolidato, di natura giurisprudenziale, di situazioni indiziarie, che sviluppino e completano le indicazioni legislative, costruendo un sistema di tassatività sostanziale.

(6) Conformi: con riguardo alla prima parte della massima: Cons. Stato, sez. III, 5 febbraio 2024, n. 1142; con riferimento alla seconda parte: Cons. Stato, sez. III, 16 maggio 2025, n. 4216 e 7 febbraio 2023, n. 1275.

(7) Conformi: Ad. plen., 13 febbraio 2023, n. 7 (oggetto di News UM n. 40 del 21 marzo 2023) che ha anche fissato i confini del rapporto tra provvedimento prefettizio e controllo giudiziario, stabilendo che questo sopravviene ad una situazione di condizionamento mafioso in funzione del suo superamento ed al fine di evitare la definitiva espulsione dal mercato dell'impresa permeata dalle organizzazioni malavitose, aggiungendo che, da un lato, il rapporto di successione tra i due istituti si coglie con immediatezza laddove il condizionamento mafioso non possa ritenersi definitivamente accertato, pendente la contestazione mossa in sede giurisdizionale contro la ricostruzione dell'autorità prefettizia; dall'altro lato, la medesima vicenda successoria di istituti non è comunque impedita quando il condizionamento possa invece ritenersi accertato con effetto di giudicato, con il rigetto dell'impugnazione contro l'interdittiva.

(8) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 27 gennaio 2025, n. 593; C.g.a., sez. giur., 16 aprile 2021, n. 323; Cons. Stato, sez. III, 24 aprile 2020, n. 2651.

RAPPORTI TRA INFORMATIVA ANTIMAFIA E IL GIUDICATO PENALE CAUTELARE

**Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale,
ordinanza 30 giugno 2025, n. 195 – Pres. de Francisco, Est. Lo Presti**

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Presupposti – Quadro indiziario – Misure cautelari penali – Equivalenza

Gli “indizi” che vengono valutati dal prefetto in sede di informazione antimafia sono concettualmente gli stessi su cui è chiamato a pronunciarsi il giudice della prevenzione cautelare penale nella fase di adozione del sequestro cautelare di prevenzione, richiedendosi il raggiungimento non di un livello di certezza “al di là di ogni ragionevole dubbio”, bensì di un quadro indiziario che renda la prospettazione accusatoria “più probabile che non” (1)

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Giudizio penale – Accertamenti di fatto – Vincolatività – Valutazioni

Gli accertamenti di fatto cristallizzati nelle sentenze penali fanno stato in qualsiasi altro processo ed anche nei procedimenti amministrativi, quale è quello volto ad emettere l’informativa antimafia, con salvezza della diversità delle le valutazioni, sullo stesso fatto, formulate dal giudice penale (anche cautelare) e dalla p.a., in prima battuta, e, successivamente, dal giudice amministrativo. Peraltro una generale esigenza di non contraddizione dell’ordinamento giuridico impone, prima al prefetto e poi al giudice amministrativo, di tenere nella massima considerazione le definitive valutazioni indiziarie compiute (anteriormente) dal giudice penale in fase cautelare, anche e soprattutto ove diverse da quelle sostenute dalla parte pubblica accusatoria. (2)

In applicazione di tali principi il C.g.a. ha accolto l'appello cautelare, sospendendo l'informazione antimafia, in ragione: i) delle pronunce del Tribunale di Palermo - Sezione misure di prevenzione che, ritenendo di non condividere la ricostruzione proposta dal Procuratore della Repubblica di Palermo in ordine alla significatività degli “indizi” assunti quali elementi sintomatici di una possibile ingerenza da parte del padre dei soci nelle attività della società appellante, avevano respinto la proposta di adozione del sequestro sulla scorta del convincimento della liceità dei fondi investiti e dell'autonomia gestionale dei figli, posto che l'istanza era stata formulata sulla base di un quadro indiziario ritenuto non passibile di condivisione perché non sostenuto da concreti elementi univoci e concordanti; ii) dell'incontroso rilievo che, rispetto a tali evidenze processuali già negativamente (e definitivamente) valutate nella sede cautelare della prevenzione penale, il Prefetto non aveva aggiunto alcun elemento di novità, quand'anche indiziario, né che aveva (convincentemente) argomentato circa le (eventuali) ragioni per cui potesse sostenersi che il giudice della prevenzione penale fosse incorso in un abbaglio o fosse comunque pervenuto a conclusioni non condivisibili.

(1) Conformi: C.g.a. 9 giugno 2025, nn. 472 e 448.

(2) Conformi: Quanto alla prima parte della massima, C.g.a., sez. giur., 22 novembre 2021, n. 1014.

INTERDITTIVE ANTIMAFIA E GIUDIZIO PENALE

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 9 giugno 2025, n. 448 – Pres. de Francisco, Est. Caleca

Misure di prevenzione – Documentazione antimafia – Interdittiva e informativa antimafia – Sindacato del giudice amministrativo – Assunzione dei fatti storici – Atto amministrativo – Discrezionalità

In tema di documentazione antimafia, la tutela giurisdizionale piena ed effettiva richiede un sindacato del giudice amministrativo completo e penetrante, che può estendersi sino al controllo dell'analisi dei fatti posti a fondamento del provvedimento, al fine di verificare se il potere discrezionale attribuito all'autorità amministrativa sia stato correttamente esercitato o presenti elementi di irragionevolezza o di erronea assunzione dei fatti storici. (1)

Misure di prevenzione – Documentazione antimafia – Interdittiva e informativa antimafia – Giudicato cautelare – Prova penale

Un fatto non sufficientemente provato in sede cautelare penale non può ritenersi accertato in sede di adozione dell'informazione interdittiva antimafia, altrimenti incorrendosi in un deficit sistemico di ragionevolezza dell'ordinamento giuridico inteso nel suo complesso. (2)

In motivazione la sezione ha distinto tra giudicato penale di merito e giudicato penale cautelare, specificando che il secondo non si forma alla stregua del principio di certezza «oltre ogni ragionevole dubbio», ma postula solo la sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza.

Misure di prevenzione – Documentazione antimafia – Interdittiva e informativa antimafia – Presunzione – Indizi gravi precisi concordanti – Univocità

La prova presuntiva nel giudizio amministrativo è quella tratta in via critica dal giudice mediante la valutazione degli elementi indiziari di cui dispone. Gli indizi devono essere gravi, precisi e concordanti, devono costituire una pluralità, essere specifici e conducenti, nonché risultare univoci tra loro (ossia nel loro significato inferenziale). (3)

Misure di prevenzione – Documentazione antimafia – Interdittiva e informativa antimafia – Accertamento di fatto in sede penale – Effetti nel procedimento amministrativo

Gli accertamenti di fatto cristallizzati nelle sentenze penali fanno stato in qualsiasi altro processo ed anche nei procedimenti amministrativi, quale è quello volto ad emettere l'informativa antimafia. (4)

Misure di prevenzione – Documentazione antimafia – Interdittiva e informativa antimafia – Atto amministrativo – Motivazione – Provvedimenti del giudice penale adottati prima della informazione interdittiva

Costituisce un insuperabile vulnus motivazionale del provvedimento prefettizio ancorare lo stesso a un provvedimento adottato dal giudice penale senza dar conto (e senza valutarli) degli ulteriori provvedimenti che siano stati adottati nell'ambito dello stesso procedimento (e sugli stessi fatti) in epoca antecedente all'adozione dell'informazione interdittiva antimafia. (5)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: C.g.a., sez. giur., 22 novembre 2021, n. 1014.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUL RAPPORTO TRA CONTROLLO GIUDIZIARIO E CONVENZIONI GIÀ RISOLTE PER EFFETTO DELL'INTERDITTIVA ANTIMAFIA

Tar per il Lazio, sezione III-ter, 28 marzo 2025, n. 6301 – Pres. Tuccillo, Est. Gallucci

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Controllo giudiziario – Differenze

L'interdittiva antimafia ha natura "cautelare e preventiva", collocandosi in una prospettiva anticipatoria di difesa della legalità, mentre il controllo giudiziario è orientato al risanamento dell'impresa e deve essere considerato quale parentesi che dinamicamente tende all'emenda dell'imprenditore, e non refluisce sul sindacato "statico" sull'informativa a suo tempo emessa, da esercitare alla luce del quadro istruttorio al tempo "fotografato" e vagliato dal Prefetto. Si tratta di istituti autonomi che, seppur caratterizzati da una presupposizione genetica, possono condurre ad esiti divergenti. (1)

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Contributi e finanziamenti – Provvedimenti esecutivi – Controllo giudiziario – Effetti – Limite temporale

Il provvedimento di ammissione al controllo giudiziario ha funzione costitutiva e sospende gli effetti prodotti dall'interdittiva antimafia, incidendo quindi anche sui provvedimenti esecutivi della stessa.

Ai fini dell'effetto sospensivo previsto dall'art. 34-bis, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, è dirimente il momento di adozione dei provvedimenti esecutivi dell'interdittiva antimafia, se antecedente ovvero successivo all'ammissione al controllo giudiziario. (2)

Nell'ipotesi di specie il Tar per il Lazio ha ritenuto irrilevante l'ammissione al controllo giudiziario essendo già intervenuta, in esecuzione dell'interdittiva antimafia, la risoluzione di convenzioni per l'accesso alle tariffe incentivanti GSE. Ciò in quanto nelle convenzioni tariffarie si prevede che "La presente Convenzione si intende risolta di diritto e cessa di produrre effetti tra le Parti qualora il soggetto responsabile incorra nei divieti e nelle decadenze previsti dal d.lgs.6 settembre 2011, n. 159. Il GSE si riserva inoltre di assumere le determinazioni conseguenti anche in ordine alla eventuale ripetizione di quanto già erogato".

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Contributi e finanziamenti – Interdittiva antimafia – Provvedimenti esecutivi – Controllo giudiziario – Effetti – Rapporti esauriti

Se è vero che l'amministrazione non può adottare un provvedimento esecutivo di un'interdittiva non efficace in quel momento perché sospesa - in virtù del richiamo all'art. 94 da parte dell'art. 34-bis, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 - l'ammissione al controllo giudiziario non elimina gli effetti che l'interdittiva antimafia ha prodotto medio tempore sulle convenzioni in corso, lasciando fermi quelli che hanno comportato l'esaurimento dei rapporti. (3)

Cfr. massima precedente.

(1) Conformi: Quanto alla prima parte: Cons. Stato, sez. III, 7 giugno 2024, n. 5112; 5 luglio 2023, n. 6553; 16 febbraio 2022 n. 4912; Quanto alla seconda parte: Cons. Stato, Ad. plen. 13 febbraio 2023, nn. 6,7,8 con le quali si è statuito che la pendenza del controllo giudiziario a domanda, ex art. 34-bis, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, non è causa di sospensione del giudizio di impugnazione contro l'informazione antimafia interdittiva.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 10 aprile 2024, n. 3266; 22 novembre 2023, n. 8481; 6 ottobre 2022, n. 8558; T.a.r. per la Campania, sez. IV, 14 marzo 2023, n. 1669.

(3) Conformi: Cfr. massima precedente.

DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA E ATTIVITÀ SOGGETTE A SCIA

T.a.r. per la Sicilia, sezione I, 28 marzo 2025, n. 703 – Pres. Cappellano, Est. Mulieri

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Commercio – SCIA – Applicabilità

La disciplina delle interdittive antimafia si applica anche ai provvedimenti autorizzatori ed alle attività soggette a SCIA (nel caso di specie un B&B), imponendo al comune di verificare che l'autocertificazione dell'interessato sia veritiera e di richiedere al Prefetto di emettere una comunicazione antimafia liberatoria e di revocare e/o dichiarare decaduta la SCIA, in presenza di un'informativa antimafia. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 7 giugno 2024, n. 5110; C.g.a., sez. giur., 17 febbraio 2020, n. 128; Cons. Stato, sez. III, 2/9/2019, n. 6057.

ALLA CORTE COSTITUZIONALE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ IN TEMA DI INTERDITTIVE ANTIMAFIA

T.a.r. per la Liguria, sezione I, ordinanza 10 marzo 2025, n. 271 – Pres. Caruso, Est. Felletti

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Automatismo degli effetti della interdittiva – Diritto al lavoro – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, comma 1°, 4 e 41 Cost., la q.l.c. dell'art. 92 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 ("Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia [...]"), nella misura in cui non prevede la possibilità di esclusione da preclusioni al conseguimento e/o da decadenze di licenze ed autorizzazioni, al fine della preservazione dei "mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia" ai soggetti destinatari di provvedimento di interdittiva antimafia, al contrario di quanto invece è previsto in favore dei soggetti sottoposti alle misure di prevenzione personali di pubblica sicurezza. (1)

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

(1) Conformi: Corte cost., 532 del 2002; n. 180 del 2022.

INTERDITTIVA ANTIMAFIA E VALENZA INDIZIARIA DELLE RELAZIONI CONDIZIONANTI

Consiglio di Stato, sezione III, 25 febbraio 2025, n. 1610 – Pres. De Nictolis, Est. Fedullo

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Rapporti di frequentazione – Valutazione dei presupposti

Ai fini dell'esercizio del potere interdittivo, il pericolo di condizionamento mafioso dell'attività d'impresa è desunto dai rapporti di frequentazione di coloro che, nell'ambito della stessa, esercitano un potere direttivo, e comunque suscettibile di influenzarne le strategie operative, con personaggi di cui sia stata accertata, o comunque sia ritenuta plausibile l'appartenenza ad una associazione criminale di matrice mafiosa ovvero la condivisione degli scopi e delle metodologie di azione che caratterizzano tale tipologia di sodalizi criminali. (1)

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Giudizio – Valenza indiziaria – Elementi di valutazione

Si ascrive valenza indiziaria ai rapporti di parentela, alle frequentazioni, alle cointeressenze, alle vicende anomale dell'impresa, alle intestazioni fittizie di società, al ricorso alle c.d. teste di legno, allo scambio di mezzi e di personale ed agli intrecci societari in ambito familiare. (2)

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Pericolo di condizionamento – Causalità – Criterio – Più probabile che non – Deroghe

La valutazione dei relativi presupposti dell'interdittiva antimafia - in primo luogo nella sede procedimentale e quindi, a fortiori, in quella processuale - va condotta al di fuori di una prospettiva di tipo rigorosamente causale e deterministico, in cui i tentativi di condizionamento rappresentino la prevedibile (o altamente probabile) conseguenza logica di dati presupposti di fatto, emersi dall'istruttoria prefettizia, per intrecciarsi con valutazioni di ordine soggettivo e latamente fiduciario, tenuto conto che l'effetto diretto e principale dell'informazione interdittiva è rappresentato dalla preclusione per l'impresa interdetta di interfacciarsi con l'amministrazione e di ottenere i vantaggi che derivano dalla instaurazione di rapporti con la stessa. (3)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 5 febbraio 2024, n. 1142.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 26 giugno 2019, n. 4401.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 26 settembre 2017, n. 4483.

ALCUNE QUESTIONI IN TEMA DI INTERDITTIVE ANTIMAFIA

Consiglio di Stato, sezione III, 18 febbraio 2025, n. 1295 – Pres. De Nictolis, Est. Pescatore

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Controllo giudiziario – Interferenza tra procedimenti – Indipendenza

L'articolo 34-bis, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione) limita la correlazione tra giudizio amministrativo avverso la interdittiva antimafia e la misura preventiva del controllo giudiziario esclusivamente al momento genetico-applicativo di quest'ultima, senza espressamente condizionarne la vigenza alla perdurante pendenza del primo. Pertanto, pur essendovi una loro iniziale implicazione, i due procedimenti possono avere un autonomo sviluppo, anche perché la misura preventiva assolve alla sua funzione preventivo - risanatrice anche laddove il giudizio amministrativo di impugnazione si sia risolto in senso negativo per l'impresa ricorrente. (1)

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Atto amministrativo – Comunicazione di avvio del procedimento – Limitazioni – Celerità – Indifferibilità dell'azione amministrativa – Indagini – Segreto investigativo

Anche a seguito della modifica del comma 2-bis dell'articolo 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione), per effetto dell'articolo 48 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233 - che ha previsto l'obbligo di una tempestiva comunicazione al soggetto interessato di inizio del procedimento di adozione della interdittiva antimafia - permangono significative limitazioni alla partecipazione della parte privata connesse, da un lato, all'esigenza di celerità e indifferibilità dell'azione preventiva, dall'altro, alla necessità di omettere tutti gli elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose ed eventuali indagini coperte da segreto investigativo. (2)

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Audizione dell'interessato – Prefetto – Facoltà – Atto amministrativo – Discrezionalità

Ai sensi dell'articolo 93 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione), l'audizione del soggetto interessato rappresenta una facoltà del prefetto, rimessa a sue valutazioni prudenziali che risentono dei limiti generali individuati dall'art. 92, comma 2-bis. (3)

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Licenziamento di dipendenti – Ingerenza mafiosa – Controllo

Il licenziamento di dipendenti pregiudicati non costituisce sufficiente misura di garanzia di trasparenza e legalità, ove si consideri che l'ingerenza mafiosa può agevolmente persistere tramite forme di pressione e di controllo che prescindono dalla presenza nell'organico della società di soggetti referenti e organici al clan. (4)

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Amministrazione giudiziaria – Controllo giudiziario – Interferenza tra procedimenti

La diretta interferenza tra i provvedimenti interdittivi e le misure di cui agli artt. 34 e 34-bis del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione) rende del tutto legittimo e comprensibile che il giudice amministrativo, nel valutare tutti gli elementi per apprezzare la sussistenza della infiltrazione, prenda in considerazione - pur nell'osservanza dei limiti cognitori propri del giudizio impugnatorio sull'atto - anche le valutazioni poste dal giudice della prevenzione penale a fondamento del rigetto del controllo giudiziario. (5)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 23 dicembre 2024, n. 10340; Ad. plen. 13 febbraio 2023, n.

7 e n. 8 (la prima oggetto della News UM n. 40 del 21 marzo 2023), sez. III, 19 maggio 2022, n. 3973.

(2) Conformi: T.a.r. per il Veneto, sez. I, 3 gennaio 2024, n. 7; Cons. Stato, sez. III, 20 giugno 2022, n. 5026.

Difformi: in parte: Cons. Stato, sez. III, 7 giugno 2024, n. 5099; 23 maggio 2024, n. 4588 secondo cui le deroghe all'obbligo di dare comunicazione di inizio del procedimento vanno circoscritte ai soli casi di effettivo e dimostrato carattere di urgenza nonché ad un quadro fattuale talmente chiaro da rendere siffatta comunicazione solo foriera di una celere definizione del procedimento.

(3) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. I, 8 febbraio 2021, n. 812; T.a.r. per l'Abruzzo, sez. I, 12 maggio 2021, n. 258.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

SUL DANNO DA DEMANSIONAMENTO DEL MAGISTRATO NON REINTEGRATO NELLE SUE FUNZIONI

Consiglio di Stato, sezione VII, 18 dicembre 2024, n. 9318 – Pres. Lipari, Est. Franconiero

Ordinamento giudiziario – Magistrati (in genere) – Consiglio superiore della magistratura – Mancato reintegro del magistrato nelle funzioni – Responsabilità – Colpa – Sussistenza

A fronte della revoca della misura cautelare e del proscioglimento in sede disciplinare, a sua volta determinato dall'esito del giudizio penale, conclusosi con sentenza irrevocabile di assoluzione, il magistrato ha diritto di essere reintegrato nelle funzioni semidirettive in precedenza svolte. Il diritto alla reintegrazione nelle funzioni, derivante dall'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, non è sottoposto infatti alle norme ordinarie sul conferimento delle stesse, di cui al decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, ma solo alla disponibilità del posto, ovvero a uno equivalente, laddove quello originariamente ricoperto non sia rimasto vacante. È pertanto configurabile la colpa grave del Consiglio superiore della magistratura che non abbia provveduto in tal senso pur dopo il giudicato di annullamento formatosi sul provvedimento di trasferimento, adottato applicando la normativa in tema di conferimento. (1)

Ordinamento giudiziario – Conferimento incarichi direttivi, semidirettivi, alternativo – Mancato conferimento – Danno patrimoniale – Esclusione – Danno non patrimoniale – Demansionamento del magistrato – Sussistenza

A fronte dell'illegittimo demansionamento del magistrato, non reintegrato nelle sue funzioni a seguito dell'assoluzione irrevocabile in sede penale e del conseguente proscioglimento in sede disciplinare, non sono ravvisabili danni patrimoniali in quanto nella magistratura ordinaria l'incarico di direzione di uffici o di ripartizioni interne di essi non comporta il riconoscimento di alcuna indennità o di emolumenti ulteriori rispetto al trattamento economico complessivamente spettante al magistrato in base alla qualifica e all'anzianità maturata. Sono per contro ravvisabili e risarcibili i danni non patrimoniali, ex art. 2059 c.c., costituendo dato incontrovertito che l'ingiusta perdita delle funzioni e l'effetto di demansionamento da esso derivante si traduce nella perdita della professionalità, con privazione di quelle capacità che sul presupposto del valore costituzionale del lavoro (art. 4 Cost.) connotano la personalità dell'individuo, ed essendo ravvisabile uno stato di sofferenza ulteriore, connesso al vissuto del danneggiato, costretto ad allontanarsi dal luogo di lavoro e dunque a modificare le proprie abitudini di vita. (2)

Atto amministrativo – Illegittimità – Responsabilità – Illecito aquiliano – Colpa – Onere prova – Riparto

In tema di responsabilità da provvedimento illegittimo, da inquadrarsi nell'ambito della responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c., se è vero che la prova dell'elemento soggettivo è a carico del danneggiato è anche vero che questo onere può essere assolto sulla base della presunzione che fa derivare la colpa dall'illegittimità, mentre spetta poi all'amministrazione dimostrare l'esistenza di fattori esimenti, riconducibili alla nozione dell'errore scusabile. (3)

Atto amministrativo – Illegittimità – Responsabilità – Illecito aquiliano – Colpa lieve – Sussistenza

La responsabilità dell'amministrazione da illegittimità provvedimento va inquadrata nel paradigma generale della responsabilità da fatto illecito ex art. 2043 c.c., nella quale rileva anche la colpa lieve. (4)

Atto amministrativo – Illegittimità – Responsabilità – Illecito aquiliano – Danni non patrimoniali – Liquidazione – Omnicomprensività

Il danno non patrimoniale va liquidato unitariamente e, in coerenza con la funzione reintegratrice della sfera giuridica del danneggiato, tipica della responsabilità civile, esige una quantificazione personalizzata, che tenga cioè conto del danno alla persona in tutte le sue componenti: tanto quella biologica, accertabile sul piano medico-legale, quanto quella esistenziale, riferita alla componente dinamico-relazionale dell'individuo, quando si prestino ad una considerazione unitaria le conseguenze dannose patite a causa dell'illecito che non superino la normale tollerabilità. (5)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini

Il precedente della prima parte, del pari riferibile all'appellante, risulta oscurato per ragioni di privacy.

(2) Conformi: quanto alla risarcibilità dei danni riferiti a beni di rilievo costituzionale, ex multis Cass. civ., sez. un., 11 novembre 2008, n. 26972 e n. 26975.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 20 giugno 2023, n. 6054; sez. III, 12 aprile 2023, n. 3664; sez. V, 17 gennaio 2023, n. 591; sez. VI, 24 ottobre 2022, n. 9039; sez. II, 12 gennaio 2022, n. 226; sez. VI, 2 aprile 2021, n. 2734.

(4) Conformi: Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 23 aprile 2021, n. 7.

(5) Conformi: Cass, sezioni unite, 11 novembre 2008, n. 26972 e n. 26975; Cassazione civile, sez. III, 7 febbraio 2023, n. 5119; ord. 30 novembre 2018, n. 30997; ord. 27 marzo 2018, n. 7513; 17 gennaio 2018, n. 901; 13 gennaio 2016, n. 336; 16 maggio 2013, n. 11950; 9 ottobre 2010, n. 24864; sez. VI, ord. 3 marzo 2021, n. 5865; ord. 7 maggio 2018, n. 10912; ord. 14 maggio 2013, n. 11514.

ALLA CORTE COSTITUZIONALE LA RINUNCIA AI DIRITTI PREGRESSI NEL REGIME TRANSITORIO DELLA RIFORMA DELLE FUNZIONI ONORARIE NELLA GIURISDIZIONE ORDINARIA

Consiglio di Stato, sezione VII, ordinanza 24 settembre 2025, n. 7511 – Pres. Chieppa, Est. Di Carlo

Ordinamento giudiziario – Magistrati onorari – Stato giuridico – Nuova disciplina – Rinuncia pregresse pretese – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 CDFUE (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) e all'art. 6, par. 1, CEDU (Convenzione europea dei diritti dell'uomo), la q.l.c. dell'art. 29 (Contingente ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio), comma 5, del decreto legislativo 13 luglio 2017 n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), come sostituito dall'art. 1, comma 629, lett. a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234, nella misura in cui impone che "La domanda di partecipazione alle procedure valutative di cui al comma 3 comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso, salvo il diritto all'indennità di cui al comma 2 in caso di mancata conferma". (1)

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 89 del 13 ottobre 2025.

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO: FUNZIONI DIRETTIVE E CALCOLO DELLA LEGITTIMAZIONE QUADRIENNALE "A QUO"

T.a.r. per il Lazio, sezione I, 28 aprile 2025, n. 8124 – Pres. Politi, Est. Ugo

Ordinamento giudiziario – Conferimento incarichi direttivi, semidirettivi, alternativo – Legittimazione c.d. a quo

Il periodo temporale in cui il magistrato ha esercitato le funzioni direttive di un ufficio giudiziario in forza di una delibera di nomina che è stata poi annullata giudizialmente deve essere computato ai fini della maturazione del periodo quadriennale di legittimazione a quo, di cui all'art. 194 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12. (1)

In motivazione, la sezione sottolinea come tale soluzione sia coerente con il dato letterale del citato art. 194 e appare giustificata alla luce della ratio sottesa alla medesima previsione, consistente nella necessità che il magistrato permanga per un determinato lasso di tempo presso l'ufficio al quale è stato assegnato, prima di poter ricevere il conferimento di nuove funzioni, al fine di garantire l'efficienza e la funzionalità del sistema giudiziario, attraverso la congrua permanenza e la continuità nell'espletamento delle funzioni direttive degli uffici giudiziari. Tale essendo la finalità perseguita dalla previsione in esame, la stessa è soddisfatta nel caso in cui il magistrato rimanga concretamente nell'ufficio per tutto il tempo previsto dall'art. 194 cit., sebbene la delibera di nomina venga ex post annullata.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

CONFERIMENTO DI INCARICHI GIUDIZIARI DIRETTIVI E SEMIDIRETTIVI: EFFETTO PRENOTATIVO DELLA DOMANDA GIUDIZIALE

Consiglio di Stato, sezione VII, 18 febbraio 2025, n. 1360 – Pres. Lipari, Est. Nocelli

Ordinamento giudiziario – Conferimento incarichi direttivi e semidirettivi – Consiglio superiore della magistratura – Effetto prenotativo della domanda giudiziale – Soccombenza – Esclusione

In base all'articolo 51 del testo unico sulla dirigenza giudiziaria (delibera del consiglio superiore della magistratura, 28 luglio 2015), l'assegnazione di un incarico direttivo e semidirettivo (nella specie, di procuratore generale presso una corte d'appello) determina la decadenza della domanda presentata in precedenza (nella specie, per il conferimento dell'incarico di procuratore generale presso altra corte d'appello), senza che possa assumere rilievo l'effetto "prenotativo" (cioè la conservazione dell'interesse al conseguimento del bene della vita in ragione dell'avvenuta impugnazione del provvedimento che lo ha negato in precedenza) derivante dalla domanda giudiziale proposta in passato, con esito negativo, avverso il provvedimento di nomina di altro soggetto nell'incarico agognato. (1)

L'articolo 51 del testo unico sulla dirigenza giudiziaria del consiglio superiore della magistratura del 28 luglio 2015 prevedeva che "il trasferimento o l'assegnazione per conferimento di nuove funzioni, disposti a domanda dell'interessato, nonché il collocamento fuori dal ruolo organico della magistratura o la conferma fuori dal ruolo in diversa posizione determinano la decadenza di tutte le domande in precedenza presentate".

In motivazione, la sezione ha evidenziato che la previsione di decadenza si fonda sulla necessità di garantire la stabilizzazione delle funzioni direttive e semidirettive al fine di evitare rapidi e inutili avvicendamenti in posizioni che si riflettono sull'organizzazione di interi uffici giudiziari (Cons. Stato, sez. VII, 11 gennaio 2024, n. 379). Analoga previsione è contenuta nell'art. 44 del nuovo testo unico sulla dirigenza giudiziaria approvato dal CSM con delibera del 3 dicembre 2024 in adeguamento della riforma c.d. "Cartabia".

Ordinamento giudiziario – Conferimento incarichi direttivi e semidirettivi – Consiglio superiore della magistratura – Effetto prenotativo della domanda giudiziale – Principio di effettività della tutela giurisdizionale

In applicazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale di cui agli articoli 24 e 111 della Costituzione e in deroga alla previsione di decadenza contenuta nell'articolo 51 del testo unico sulla dirigenza giudiziaria (delibera del consiglio superiore della magistratura, 28 luglio 2015), la parte vincitrice all'esito del giudizio amministrativo può legittimamente invocare l'effetto "prenotativo" (cioè la conservazione dell'interesse al conseguimento del bene della vita in ragione dell'avvenuta impugnazione del provvedimento che lo ha negato in precedenza) derivante dalla proposizione della domanda giudiziale, con conseguente diritto di ottenere la sede agognata in quel giudizio, anche nel caso in cui, nel frattempo, ne abbia chiesta e ottenuta un'altra. Difatti, la necessità di servirsi del processo per ottenere ragione non può tornare in danno della parte che ha ragione. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

MAGISTRATURA ONORARIA E QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN TEMA DI ANZIANITÀ PROFESSIONALE

T.a.r. per il Lazio, sezione I, ordinanza 9 gennaio 2025, n. 414 – Pres. ed Est. Petrucciani

Ordinamento giudiziario – Magistrati onorari e giudici di pace – Reclutamento – Titoli preferenziali – Limitazione a un decennio della rilevanza dell'esperienza professionale – Eccesso di delega – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3 e 4, per irragionevolezza, e agli artt. 76 e 77, per violazione della legge delega, la q.l.c. dell'art. 4, comma 4, del d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116 ("Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57"), laddove pone, per la professione forense, il limite massimo di computabilità dei dieci anni di esercizio tra i titoli valutabili come preferenziali per la nomina a magistrato onorario, congiuntamente al criterio della minore età a parità di punteggio, obliterando invece la maggiore anzianità assoluta, in rapporto alle disposizioni di cui all'art. 2, comma 3, lett. b), n. 2 della legge 28 aprile 2016, n. 57 ("Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre

disposizioni sui giudici di pace”), nella misura in cui queste ultime non prevedevano alcuna predeterminazione di limite massimo, anche ai fini del discriminare della posizione conseguita, a parità di punteggio, e prevedevano, invece, la minore anzianità anagrafica come criterio del tutto residuale. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 10 del 6 febbraio 2025.

PARCHI NAZIONALI E AREE PROTETTE

DIRITTO ESCLUSIVO DI PESCA NEI PARCHI NATURALI

T.a.r. per il Piemonte, sezione III, 11 febbraio 2025, n. 335 – Pres. Perna, Est. Lico

Parchi nazionali e aree protette – Legge quadro sulle aree protette – Pesca – Diritto esclusivo – Natura

Il diritto esclusivo di pesca rientra tra i “diritti reali” di terzi avente “per oggetto non già l’utilizzazione delle acque, bensì la popolazione ittica del comprensorio, considerato come universitas, del tutto distinta e separabile dal liquido nel quale vive”, che, ai sensi dell’articolo 11, comma 5, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, possono essere esercitati all’interno del parco nazionale della val grande in deroga ai divieti di cui all’articolo 11, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (tra cui il divieto di catturare, uccidere, danneggiare e disturbare le specie animali). (1)

(1) Conformi: in parte: Cass. civ., sez. un., 4 dicembre 2009, n. 25493 secondo cui i diritti esclusivi di pesca sono quei diritti che, per antichi titoli o per lunghissimo possesso, previo riconoscimento a norma di legge da parte dell'autorità amministrativa (regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604), conferiscono al titolare la possibilità di pescare esemplari della fauna ittica in una certa porzione del mare territoriale o del demanio idrico, in maniera esclusiva, ossia con facoltà di impedire ad altri di pescare nelle stesse acque, trattandosi di veri e propri diritti soggettivi, tipicamente privati, patrimoniali, di carattere reale, suscettibili di atti di disposizione da parte del titolare.

PASSAPORTO

LEGITTIMO IL DINIEGO DEL PASSAPORTO IN CASO DI MANCATO INTEGRALE PAGAMENTO DELLA PENA PECUNIARIA

T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione I, 2 agosto 2025, n. 735 – Pres. Gabbricci, Est. Fede

Passaporto – Patteggiamento della pena – Multa – Rateizzazione – Pagamento

Ai sensi dell’articolo 3, lettera d), della legge 21 novembre 1967, n. 1185, non può essere rilasciato il passaporto al soggetto che abbia patteggiato la pena della reclusione, convertita in multa, e che abbia

poi chiesto e ottenuto dal giudice penale la rateizzazione dell'importo dovuto, senza però provvedere al suo integrale pagamento, non rilevando la circostanza che egli non abbia ricevuto dal concessionario per la riscossione un prospetto con modalità e termini del versamento rateizzato. (1)

(1) Conformi: in parte: Cons. Stato, sez. III, 14 luglio 2015, n. 3532 che ha escluso il contrasto della disciplina italiana con la disciplina europea sulla libertà di circolazione.

PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

REVOCA DEL GRATUITO PATROCINIO PER NOMINA DI DUE DIFENSORI E CONSEGUENTE INAMMISSIBILITÀ DELL'ISTANZA DI LIQUIDAZIONE DEI COMPENSI

T.a.r. per il Lazio, sezione II-bis, ordinanza, 30 ottobre 2025, n. 19056 – Pres. Francavilla, Est. Corbi

Patrocinio a spese dello Stato – Nomina di due difensori – Istanza di liquidazione – Inammissibilità

Non può essere accolta l'istanza di liquidazione dei compensi in favore del difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato quando, in violazione del principio di unicità della difesa sancito dall'art. 91, comma 1, lett. b), del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (testo unico spese di giustizia), la parte abbia nominato più di un difensore. La violazione di tale presupposto determina la revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato ai sensi dell'art. 136, comma 2, t.u. cit., con conseguente inammissibilità dell'istanza di liquidazione dei compensi. Il principio di unicità della difesa, pur previsto nel processo penale, assume carattere generale ed è estensibile anche al processo amministrativo. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PERSONA FISICA E DIRITTI DELLA PERSONALITÀ

PRONUNCE GIURISDIZIONALI, BANCHE DATI E OSCURAMENTO GENERALIZZATO DEI DATI PERSONALI

T.a.r. per il Lazio, sezione I, 17 aprile 2025, n. 7625 – Pres. Petrucciani, Est. Viggiano

Persona fisica e diritti della personalità – Trattamento dati personali – Pronunce giurisdizionali – Oscuramento generalizzato – Illegittimità

È irragionevole la decisione di anonimizzare tutti i provvedimenti giurisdizionali pubblicati nella banca dati, rendendo impossibile comprendere l'esatta portata della decisione. (1)

Sottolinea la sezione come la diffusione del contenuto integrale delle pronunce giurisdizionali deve avvenire con oscuramento dei dati personali solamente in alcune limitate ipotesi, ossia su richiesta della parte interessata oppure d'ufficio allorquando ciò

risulti necessario per tutelare i diritti e la dignità dell'interessato. Pertanto, salvi i casi legalmente tipizzati di divieto di divulgazione dei dati personali, l'autorità giudiziaria procedente deve decidere sull'oscuramento, temperando le opposte esigenze di tutela della privacy dei soggetti coinvolti da un lato, e di libero accesso alle pronunce giurisdizionali dall'altro.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

POLIZIA MORTUARIA E CIMITERO

AFFIDAMENTO AI FAMILIARI E DISPERSIONE DI RESTI CINEREI DERIVANTI DA CREMAZIONE A SEGUITO DI ESTUMULAZIONE ED ESUMAZIONE DI SALME

Consiglio di Stato, sezione I, parere 5 agosto 2025, n. 855 – Pres. Garofoli, Est. Miniussi, Vaccaro

Polizia mortuaria e cimitero – Cremazione – Ceneri di salme – Estumulazione – Esumazione – Affidamento ai familiari – Dispersione – Esclusione

Le ceneri di salme inumate o tumulate in un periodo precedente all'entrata in vigore della legge 30 marzo 2001, n. 130, dopo la cremazione effettuata successivamente all'esumazione o all'estumulazione, possono essere oggetto di affidamento a familiari, esclusa in ogni caso la dispersione che richiede, come presupposto indefettibile, la dichiarazione espressa del defunto. (1)

In motivazione la sezione ha operato una articolata ricostruzione del quadro normativo di riferimento ed ha chiarito che: i) la disciplina contenuta nella l. n. 130 del 2001, pur rimandando ad atto regolamentare non emanato, è da ritenersi efficace ed operativa; ii) l'art. 3, comma 1, lett. g) della l. n. 130 del 2001 prevede che l'ufficiale dello stato civile, previo assenso del coniuge o, in mancanza, dei parenti più prossimi o, in caso di loro irreperibilità, dopo 30 giorni dalla pubblicazione nell'albo pretorio del comune di uno specifico avviso, autorizza la cremazione delle salme inumate da almeno 10 anni e delle salme tumulate da almeno 20 anni; iii) la legge non disciplina tuttavia l'affidamento o la dispersione dei resti cinerei, una volta intervenuta la cremazione; iv) l'affidamento a privati delle ceneri derivanti dalla cremazione era già consentito nel regime previgente (nella specie, dall'articolo 343 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265) e la disciplina sopravvenuta non ha carattere innovativo sul punto.

Polizia mortuaria e cimitero – Cremazione – Ceneri di salme – Estumulazione – Esumazione – Destinazione – Volontà del defunto – Volontà del coniuge – Volontà dei familiari – Modalità di manifestazione

In caso di cremazione di salme esumate o estumulate, rispettivamente, dopo 10 o 20 anni ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera g) della legge 30 marzo 2001, n. 130, la destinazione delle ceneri deve rispettare la volontà del defunto manifestata in vita, da comprovare con le modalità stabilite

dall'articolo 3, comma 1, lett. b) della legge n. 130 del 2001 e, in assenza, la scelta spetta al coniuge o, in mancanza, ai parenti più prossimi che dovranno esprimere la propria volontà dinanzi all'ufficiale di stato civile con le modalità stabilite dall'articolo 3, comma 1, lett. b), n. 3) della legge n. 130 del 2001. (2)

Polizia mortuaria e cimitero – Cremazione – Ceneri di salme – Destinazione – Volontà del coniuge – Volontà dei familiari – Retrattabilità – Modifica – Dispersione – Esclusione

L'originaria scelta espressa dal coniuge o dai parenti più prossimi, in assenza di volontà scritte del defunto, in ordine alla destinazione delle ceneri (ad esempio, il collocamento in cimitero) può essere modificata in seguito da coloro che hanno reso la relativa dichiarazione (ad esempio, nel senso di chiedere l'affidamento delle ceneri), restando fermo il divieto di dispersione delle ceneri che richiede, come presupposto indefettibile, la dichiarazione espressa del defunto. (3)

In motivazione la sezione ha aggiunto che la dichiarazione sulla destinazione delle ceneri non è modificabile, laddove abbia in concreto avuto ad oggetto la volontà manifestata in vita dal defunto, in quanto trattasi di dichiarazione attestante la volontà del de cuius che confluisce in un atto pubblico. In tale ipotesi, l'interessato (coniuge o parente) deve necessariamente adire il giudice al fine di ottenere una decisione che attesti l'effettiva, ed eventualmente diversa, volontà del defunto.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: in parte Cass. civ., sez. I, ordinanza 13 luglio 2022, n. 22180 (in Dir. e giustizia, 2022, 125, 15 con nota di TANTALO) in materia di ius eligendi sepulcrum nella immediatezza del decesso.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

POLIZIA DI STATO

RILEVANZA DELL'ASPETTATIVA TEMPORANEA PER INVALIDITÀ SULLA PROGRESSIONE DI CARRIERA NELLA POLIZIA DI STATO

Consiglio di Stato, sezione VI, 25 novembre 2025, n. 9269 – Pres. Volpe, Est. Ravasio

Polizia di Stato – Stato giuridico e matricolare – Aspettativa temporanea per invalidità – Effetti sulla anzianità di servizio – Conseguenze

In materia di passaggio del personale della Polizia di Stato, non idoneo all'espletamento dei servizi di polizia, ad altri ruoli anche di altre amministrazioni dello Stato, il periodo di aspettativa in cui è collocato il dipendente nelle more della definizione della domanda di trasferimento, produce effetti omogenei a quelli che normalmente producono le fattispecie di aspettativa riconducibili a cause indipendenti dalla volontà del lavoratore, anche con riferimento alla "progressione di carriera" intesa

in senso lato, quale la partecipazione ad un concorso che comporti una elevazione della posizione e del trattamento economico. (1)

La sezione è giunta al principio di cui in massima, superando due risalenti precedenti, in quanto: a) l'aspettativa per malattia che impedisca temporaneamente la regolare prestazione del servizio, ex art. 68 del del d.P.R. n. 3 del 1957, che espressamente ne prevede il computo ai fini della progressione della carriera, è assimilabile all'aspettativa ex art. 8, comma 5 del d.P.R. n. 339 del 1982, poiché: - ambedue le aspettative sono accomunate dall'essere collegate a problemi di salute e a uno stato di invalidità del lavoratore, ed inoltre dall'essere strutturalmente temporanee; - anche avuto riguardo ad altre fattispecie di aspettativa, si rileva che le aspettative riconducibili a cause non dipendenti dalla volontà del lavoratore o allo svolgimento di attività di spiccato interesse pubblico sono accomunate dal fatto di non penalizzare il lavoratore in punto di computabilità del periodo di aspettativa ai fini dell'anzianità di servizio, della progressione di carriera e ai fini pensionistici e previdenziali; b) l'aspettativa di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 339 del 1982 è disciplinata allo stesso modo indipendentemente dalla causa che ha originato la sopravvenuta inidoneità del lavoratore allo svolgimento dei compiti di istituto, perciò una diversa interpretazione finirebbe per penalizzare anche il lavoratore la cui inabilità al servizio di istituto, non solo non sia allo stesso imputabile, ma sia anche da ascrivere a causa di servizio; c) la finalità primaria della disposizione per cui lavoratore percepisce "il trattamento economico goduto all'atto del giudizio di non idoneità", è quella di fissare il diritto del lavoratore a continuare a percepire il trattamento economico, e non tanto quella di "congelare" il suddetto trattamento ancorandolo a quello in godimento al momento del giudizio di non idoneità.

(1) Difformi: Cons. Stato, sez. VI, 30 dicembre 2005, n. 7582; 8 novembre 2005, n. 6227.

SULLA PROMOZIONE PER MERITI STRAORDINARI NELLA POLIZIA DI STATO

Consiglio di Stato, sezione II, 9 luglio 2025, n. 6002 – Pres. Poli, Est. Manzione

Polizia di Stato – Avanzamento – Promozione per meriti straordinari – Natura ampiamente discrezionale

La promozione per meriti straordinari nella Polizia di Stato, in quanto derogatoria dai normali metodi di progressione in carriera e di accesso a qualifiche superiori, va interpretata restrittivamente e si fonda su comportamenti che travalicano i confini dell'ordinaria attività di istituto, la cui valutazione è connotata da ampi margini di discrezionalità. (1)

Polizia di Stato – Avanzamento – Promozione per meriti straordinari – Eccezionalità – Presupposti

La promozione per meriti straordinari nella Polizia di Stato si fonda sulla circostanza dell'eccezionalità, per cui sia superata l'usuale e ontologica esposizione al pericolo e che sia dimostrato un valore straordinario, diverso da quello ordinario di esporsi a rischi per salvaguardare quel

fondamentale bene della vita sociale che è la sicurezza dei cittadini, comprensiva della percezione della stessa quale indice di buona vivibilità. (2)

Polizia di Stato – Encomio – Promozione per meriti straordinari – Differenze

È legittimo il conferimento dell'encomio in luogo di quello della promozione per meriti straordinari attribuito a due operatori della Polizia di Stato per essere intervenuti in ausilio di cittadini le cui abitazioni erano minacciate da un incendio propagatosi da un esercizio commerciale ubicato nello stesso immobile. (3)

In particolare, la Sezione ha evidenziato che la -pur meritoria- attività di allerta dei vigili del fuoco, nel contempo adoperandosi per ottenere lo sgombero dei luoghi messi in pericolo dall'incendio, si è risolta in una mera azione di convincimento con conseguente accompagnamento all'esterno delle persone interessate, che non risultano, ad esempio, essere state portate fisicamente in braccio in condizioni di per sé già proibitive a fini di celere evacuazione; di tal che, ha ritenuto la Sezione che mancassero elementi aggiuntivi tali da evidenziare le difficoltà ulteriori rispetto a quelle di contesto, costituito dall'effettuazione di un (doveroso) intervento di soccorso pubblico per incendio di immobile che comportassero il superamento della linea di confine tra coraggio intrinseco al servizio svolto e eccezionalità dello stesso tale da rendere inadeguata la ricompensa dell'encomio.

(1) Conformi: C.g.a., sez.giur., n. 531 del 2025; Cons. Stato, sez. II, 2 febbraio 2022, n. 716; Corte cost., 27 ottobre 2020, n. 224; Cons. Stato, sez. III, 26 novembre 2018, n. 6673; 23 ottobre 2015, n. 4889.

(2) Conformi: In generale sui presupposti della promozione per meriti straordinari Cons. Stato, sez. I, parere 14 agosto 2023, n. 1120.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUI PRESUPPOSTI DELLA PROMOZIONE PER MERITI STRAORDINARI E SPECIALI

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 9 luglio 2025, n. 531 – Pres. de Francisco, Est. Lo Presti

Polizia di Stato – Promozione per meriti straordinari e speciali – Eccezionalità dei presupposti – Disparità di trattamento – Non sussiste

Non è illegittima la mancata attribuzione della promozione per meriti straordinari e speciali ad alcuni partecipanti ad una operazione di polizia giudiziaria, laddove il beneficio in parola sia stato concesso ad altri partecipanti alla medesima operazione. La promozione, invero, costituisce una misura eccezionale che presuppone una selezione dei dipendenti che si siano distinti dagli altri, apportando un contributo eccezionale ed esponendosi al pericolo in modo inusitato, con la conseguenza che non può invocarsi alcuna disparità di trattamento in mancanza di prova dei detti meriti. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 26 novembre 2018, n. 6673. In termini generali, sui presupposti per l'attribuzione della promozione per meriti straordinari, Cons. Stato, sez. II, 29 gennaio 2025, n. 717.

Difformi: Non si segnalano specifici precedenti difformi.

PERSONALE DI POLIZIA: PROSCIoglimento DAL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE E DIRITTO AD OTTENERE ASSEGNI NON PERCEPITI IN CASO DI TRANSITO NEI RUOLI CIVILI

Consiglio di Stato, sezione VI, 22 aprile 2025, n. 3466 – Pres. De Felice, Est. Satullo

Polizia di Stato – Procedimento disciplinare – Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Assegni non percepiti – Proscioglimento dell'addebito disciplinare – Transito nei ruoli civili – Continuità del rapporto di lavoro

Il personale di polizia ha diritto di ottenere gli assegni non percepiti a causa di una sanzione disciplinare, in presenza dei presupposti indicati dall'art. 122 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (nella specie, del proscioglimento dall'addebito disciplinare a seguito della riapertura del procedimento per nuove prove), senza che assuma rilievo ostativo la richiesta di transito nei ruoli civili dell'amministrazione. (1)

In motivazione la sezione ha rilevato che il d.P.R. 24 aprile 1982, n. 339 (passaggio del personale non idoneo all'espletamento dei servizi di polizia, ad altri ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato) contiene elementi testuali che confermano la tesi della continuità del rapporto di lavoro, in particolare all'art. 10 il legislatore impiega il termine trasferimento e prevede che il soggetto trasferito conserva l'anzianità nella qualifica ricoperta, l'anzianità complessivamente maturata e la posizione economica acquisita.

(1) Conformi: in parte: Cons. Stato, Ad. plen., 29 marzo 2023, n. 12 (oggetto della News UM n. 52 del 13 aprile 2023), sez. I, parere 7 maggio 2024, n. 587, sulla continuità del rapporto di lavoro in caso di transito del militare nei ruoli civili dell'amministrazione.

DIRITTO ALLA LIQUIDAZIONE DEL CONGEDO ORDINARIO NON FRUITO IN SEGUITO ALLA REINTEGRAZIONE

T.a.r. per la Sicilia, sezione V, 10 marzo 2025, n. 535 – Pres. Tenca, Est. Salone

Polizia di Stato – Procedimento disciplinare – Sospensione dal servizio – Illegittimità – Riammissione in servizio – Ricostruzione della carriera – Congedo ordinario – Computabilità

Il dipendente colpito ingiustamente da una misura cautelare custodiale che abbia comportato la doverosa applicazione da parte dell'amministrazione di appartenenza della sospensione cautelare dal servizio a norma del diritto interno (nella specie, l'art. 9, comma 1, del d.P.R. 25 ottobre 1981, n.

737) si trova nella impossibilità giuridica e materiale di rendere la prestazione lavorativa per una causa parimenti imprevedibile e del tutto indipendente dalla sua volontà. Egli ha quindi diritto, secondo quanto deriva dall'art. 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003 nell'interpretazione offerta dal giudice euro-unitario, a che, una volta riconosciuto innocente all'esito del processo penale e conseguentemente archiviato il procedimento disciplinare a suo carico, sia ricostruita la sua carriera professionale mediante il riconoscimento del periodo di sospensione cautelare dal servizio quale periodo "virtualmente" lavorato, non solo ai fini retributivi, ma anche ai fini della maturazione del diritto alle ferie. (1)

(1) Conformi: Corte di giustizia UE, sez. I, 25 giugno 2020, n. 762; Cass. civ., sez. lav., 8 marzo 2021, n. 6319.

Difformi: T.a.r. per il Lazio, sez. II stralcio, 30 giugno 2020, n. 7345; T.a.r. per la Campania, sez. VII, 8 febbraio 2018, n. 824; Cons. Stato, sez. IV, 10 dicembre 2003, n. 8118.

QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN TEMA DI REQUISITO DELL'ANZIANITÀ MINIMA DI SERVIZIO PER GLI APPARTENENTI ALLA POLIZIA DI STATO

T.a.r. per il Lazio, sezione I-quater, ordinanza 22 gennaio 2025, n. 1310 – Pres. Anastasi, Est. Aragno

Polizia di Stato – Avanzamento – Requisiti – Anzianità minima di servizio – Concorso per vice ispettori – Questioni di legittimità costituzionale

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27-bis, co. 2, del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, nella parte in cui esso fissa per gli appartenenti alla Polizia di Stato il requisito dell'anzianità minima di servizio di tre anni per la partecipazione al concorso pubblico per vice ispettori, nei sensi e per le ragioni di cui in parte motiva; e ciò in relazione agli artt. 3, 51, co. 1, e 97, co. 4, della Costituzione, nonché ai connessi principi di uguaglianza e ragionevolezza, di parità di trattamento delle situazioni uguali e di trattamento adeguatamente differenziato delle situazioni diverse. (1)

(1) Conformi: Corte cost., 21 dicembre 2020, n. 275; Corte cost., 4 novembre 2009, n. 293; Corte cost., 24 maggio 2000, n. 160; Corte cost., 22 ottobre 1996, n. 356.

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 16 del 21 febbraio 2025.

PROFESSIONI INTELLETTUALI

ORDINI DELLE PROFESSIONI SANITARIE E SINDACATO GIURISDIZIONALE SUL PROVVEDIMENTO DI SCIOGLIMENTO

T.a.r. per il Lazio, sezione V-bis, 11 marzo 2025, n. 5089 – Pres. Rizzetto, Est. Verrico

Professioni intellettuali – Ordini professionali – Sanità – Provvedimento di scioglimento – Presupposti

I comitati centrali e le commissioni di albo degli ordini delle professioni sanitarie sono sciolti quando non siano in grado di funzionare regolarmente o qualora si configurino gravi violazioni della normativa vigente. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. V-bis, n. 2471 del 2023; T.a.r. per la Campania, sez. V, n. 6100 del 2022; Cons. Stato, sez. II, n. 862 del 2022; sez. IV, n. 6473 del 2021; sez. IV, n. 1592 del 2021; T.a.r. per il Lazio, sez. I-ter, n. 3226 del 2021; Cons. Stato, sez. IV, 11 novembre 2010, n. 8016; T.a.r. per il Lazio, sez. III, 10 luglio 2014, n. 7398.

PRESCRIZIONE E DECADENZA

RICONOSCIMENTO DI DEBITO E SUA IDONEITÀ INTERRUPTIVA DELLA PRESCRIZIONE

Consiglio di Stato, sezione IV, 2 luglio 2025, n. 5727 – Pres. Lopilato, Est. Fratamico

Prescrizione e decadenza – Efficacia interruttiva – Riconoscimento del debito – Natura non negoziale – Non recettizietà – Edilizia e urbanistica – Permesso di costruire – Oneri di urbanizzazione – Costo di costruzione

È idoneo ad interrompere la prescrizione il riconoscimento di un debito che ha natura non negoziale e non recettizia, non richiede in chi lo compie una specifica intenzione ricognitiva, occorrendo solo che esso rechi, anche implicitamente, la manifestazione della consapevolezza dell'esistenza del debito e che riveli il carattere della volontarietà. (1)

(1) Conformi: Cass. civ., sez. III, ordinanza 20 agosto 2024, n. 22948; sez. I, ordinanza 8 aprile 2024, n. 9221; sez. II, ordinanza 18 dicembre 2020 n. 29101.

PUBBLICA SICUREZZA

OBBLIGO DI IDENTIFICAZIONE DE VISU DELLE PERSONE ALLOGGiate A CARICO DEL GESTORE DI STRUTTURE RICETTIVE

Consiglio di Stato, sezione III, 21 novembre 2025, n. 9101 – Pres. De Nictolis, Est. Cerroni

Pubblica sicurezza – Albergo, pensione, locanda – Strutture ricettive – Gestori – Identificazione de visu – Persone alloggiate – Obbligo – Meccanismi.

Ai sensi dell'art. 109, commi 1 e 3, del r.d. 18 giugno 1931, n. 773, il gestore di strutture ricettive deve verificare de visu la corrispondenza delle generalità delle persone alloggiate con quelle attestate nei documenti di identità, quantomeno con riguardo alla fotografia effigiata nel documento. (1)

In motivazione, osserva la sezione che il riscontro va effettuato di presenza, in quanto il gestore deve accertare e successivamente comunicare alla questura territorialmente competente la presenza, nella struttura ricettiva in una certa data, della persona con le sue

generalità, non essendo soddisfattiva la prassi del “check in da remoto”. L’identificazione de qua può essere effettuata mediante appositi dispositivi di videocollegamento predisposti dal gestore all’ingresso della struttura purché idonei ad accertare, hic et nunc, l’effettiva corrispondenza tra ospite e titolare del documento di identità, esibito o trasmesso con altro canale telematico all’atto dell’accesso alla struttura (spioncino digitale o QR code che faccia un fermo immagine).

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

DASPO: TASSATIVITÀ DELLE FATTISPECIE DI REATO E PRESUPPOSTI APPLICATIVI

T.r.g.a. Bolzano, 30 settembre 2025, n. 250 – Pres. Beikircher, Est. Sacchetti

Pubblica sicurezza – Ordine pubblico – Daspo – Tassatività delle fattispecie di reato – Presupposti applicativi – Furto in area di servizio

Il furto di beni collocati sugli scaffali di una area di servizio commesso al rientro da una manifestazione sportiva (nella fattispecie, da un incontro di hockey), ancorché sussumibile nell’ambito della fattispecie penale di cui agli articoli 624 e 625 c.p., non integra i presupposti di cui all’art. 6, lett. c), della legge 13 dicembre 1989, n. 401 per l’adozione del DASPO e nemmeno quelli di cui alle lett. a) e b) che riguardano ipotesi incentrate sul compimento di condotte violente su persone o cose o comunque finalizzate alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l’ordine pubblico. (1)

Giustizia amministrativa – Ricorso primo grado – Ricorso collettivo – Daspo – Presupposti – Requisito negativo – Assenza del conflitto di interessi – Presupposto positivo – Identità delle posizioni sostanziali e processuali

È ammissibile il ricorso collettivo proposto da più soggetti avverso un provvedimento di DASPO ravvisandosi sia il presupposto negativo, consistente nell’assenza anche solo potenziale di un conflitto di interessi tra le parti ricorrenti, sia il presupposto positivo, identificabile nell’identità delle posizioni sostanziali e processuali dei medesimi soggetti (nella fattispecie, trattandosi di domande identiche nell’oggetto, rivolte avverso provvedimenti caratterizzati dal medesimo contenuto e censurati per i medesimi motivi). (2)

La sezione ha aggiunto che la connessione tra le misure impugnate dai ricorrenti, oltre a derivare dall’identico contenuto motivazionale e dispositivo anche in relazione alla durata dell’effetto inibitorio, emerge dall’identità delle condotte contestate e poste a fondamento delle stesse, essendo richiamata un’ipotesi di compartecipazione nel reato posto a fondamento del provvedimento impugnato.

(1) Conformi: T.r.g.a. Bolzano, 30 settembre 2025, n. 246, n. 247, n. 248, n. 249; T.a.r. per la Toscana, sez. IV, 28 novembre 2023, n. 1102.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 17 giugno 2024, n. 5378; T.r.g.a. Bolzano, 26 febbraio 2024, n. 56.

SCIoglimento DEGLI ENTI LOCALI PER INFILTRAZIONI MAFIOSE: NATURA PREVENTIVA E VALUTAZIONE UNITARIA DEGLI ELEMENTI INDIZIARI

T.a.r. per il Lazio, sezione I, 7 febbraio 2025, n. 2849 – Pres. Politi, Est. Ugo

Pubblica sicurezza – Ordine pubblico – Misure di prevenzione – Scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose – Elementi indiziari

Il provvedimento di scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose è una misura preventiva volta ad affrontare una situazione emergenziale al fine di salvaguardare l'amministrazione pubblica di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata. Per l'emanazione è sufficiente la presenza di elementi indiziari che consentano di ravvisare un rapporto inquinante tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente infiltrato e può fondarsi anche su situazioni non traducibili in addebiti personali sul piano penale, ma tali da rendere plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata, sulla base di un giudizio globale e sintetico, non atomistico. (1)

In motivazione, la sezione ha precisato che gli elementi sintomatici del condizionamento criminale devono caratterizzarsi (i) per concretezza, essere, cioè, assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica; (ii) per univocità, intesa quale loro chiara direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire; (iii) per rilevanza, ossia essere idonei a compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale.

(1) Conformi: Corte cost., 19 marzo 1993, n. 103 (in Foro it., 1993, I, 2410); Cons. Stato, sez. III, 27 ottobre 2022, n. 9149; 10 gennaio 2018, n. 96.

AGENTE DI PUBBLICA SICUREZZA: RILEVANZA PRECLUSIVA DELLA PREGRESSA SOTTOPOSIZIONE A FOGLIO DI VIA OBBLIGATORIO CON EFFETTI DEFINITIVAMENTE CESSATI

T.a.r. per la Campania, sezione V, 6 febbraio 2025, n. 959 – Pres. Abbruzzese, Est. Soricelli

Pubblica sicurezza – Agente di pubblica sicurezza – Misure di prevenzione personale – Foglio di via obbligatorio – Cessazione degli effetti – Rilevanza ostativa – Esclusione

La disposizione dell'articolo 5, comma 2 lettera b), della legge 7 marzo 1986, n. 65 deve essere interpretata restrittivamente, nel senso che la preclusione al riconoscimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza derivante dal fatto di "essere stato" sottoposto a misura di prevenzione si applica, nel caso del foglio di via obbligatorio, solo in costanza del divieto e non anche quando gli effetti della misura siano cessati. (1)

In motivazione la sezione ha evidenziato il diverso regime delle misure di prevenzione personale, distinguendo tra: i) avviso orale disposto dal questore e misure di prevenzione personale disposte dall'autorità giudiziaria disciplinate dal titolo I capo II del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (sorveglianza speciale di pubblica sicurezza), da un lato; ii) misura di prevenzione del foglio di via obbligatorio disposta dal questore (art. 2), dall'altro. Per il primo gruppo è prevista la possibilità di ottenere, rispettivamente, la cessazione degli effetti pregiudizievoli tramite richiesta di revoca al questore (art. 3) o la riabilitazione dall'autorità giudiziaria (art. 70). Viceversa, per la misura del foglio di via obbligatorio (art. 2) non è prevista analoga possibilità, dato che una sua revoca sarebbe possibile solo in costanza della sua efficacia e non dopo la cessazione degli effetti conseguente alla scadenza della relativa durata (da sei mesi a quattro anni) e, inoltre, non è prevista la riabilitazione.

Pubblica sicurezza – Agente di pubblica sicurezza – Misure di prevenzione personale – Foglio di via obbligatorio – Cessazione degli effetti – Rilevanza ostativa – Esclusione

La tesi secondo la quale la sottoposizione alla misura di prevenzione personale del foglio di via obbligatorio comporti sempre e comunque una preclusione al riconoscimento della qualità di agente di pubblica sicurezza presenta l'inconveniente di trasformare tale istituto in un impedimento a carattere permanente che, da un lato, confligge con la funzione della misura di prevenzione (che non è una sanzione penale ma una misura che ha lo scopo di prevenire i rischi per la sicurezza pubblica derivanti da una condizione attuale di pericolosità sociale di una persona, che per sua natura può venire meno) e, dall'altro, introduce un elemento di disarmonia e di illogicità nel sistema normativo in quanto il destinatario del foglio di via obbligatorio, a differenza dei destinatari dell'avviso orale e delle misure di prevenzione applicate dall'autorità giudiziaria, dopo la cessazione degli effetti della misura, sarebbe soggetto senza limiti di tempo all'applicazione della norma senza avere in concreto alcuna possibilità di sottrarsi facendo valere la cessazione della sua condizione di soggetto socialmente pericoloso. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

REGIONE SARDEGNA

SUL SISTEMA ELETTORALE DELLA REGIONE SARDEGNA

Consiglio di Stato, sezione II, 24 gennaio 2025, n. 553 – Pres. Forlenza, Est. Pezzuto

Regione Sardegna – Elezioni regionali – Sistema elettorale – Nomina Presidente – Seggio di riserva

Ai sensi dell'art. 17, comma 7, della legge della regione Sardegna, 12 novembre 2013, n. 1, il risultato elettorale regionale ottenuto dal candidato presidente è costituito dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali ottenute dai gruppi dl liste ad esso collegate; il candidato che ha ottenuto la maggioranza dei voti validi è proclamato presidente della Regione, mentre il candidato che segue nella graduatoria dei voti validi è proclamato consigliere regionale. La proclamazione del presidente non interferisce con la distribuzione dei seggi tra le liste poiché il seggio ad esso attribuito (il 60°) si aggiunge a quelli spettanti alle circoscrizioni, che sono complessivamente 59. La proclamazione quale consigliere del candidato presidente "perdente", al contrario, interferisce con detta distribuzione dal momento che ad essa si procede in forza della "riserva" dell'ultimo dei 24 seggi spettanti alle circoscrizioni ed alle liste circoscrizionali di minoranza. Pertanto deve aversi riguardo ai risultati conseguiti dalle liste su base circoscrizionale e non su base regionale. Il fatto che il presidente perdente che ha ottenuto il maggior numero di voti riceve un trattamento diversificato dagli altri consiglieri in quanto gli è attribuito comunque un seggio, è una scelta a monte del legislatore, giustificata dalla peculiare posizione del candidato presidente secondo più votato, che tuttavia non incide sulle modalità di successiva individuazione del seggio che gli spetta, correttamente analoga a quella prevista per gli altri consiglieri. (1)

Il Consiglio di Stato con l'indicata pronuncia ha ribadito che si tratta di un procedimento complesso in quanto la normativa elettorale regionale risulta formulata in termini involuti e confusi, spesso imprecisi e non omogenei, in modo da comportare una complicazione delle numerose e mal coordinate fasi di calcolo dei quozienti, dei resti e dei voti residui. Ha dunque manifestato l'auspicio che nella propria autonomia, il legislatore regionale della Sardegna valuti, per il futuro, le opportune iniziative dirette a ridefinire una normativa lineare e di pronta applicazione.

Regione Sardegna – Elezioni regionali – Sistema elettorale – Legittimità costituzionale

La circostanza che in un sistema proporzionale non puro vi possa essere una non precisa corrispondenza tra cifra elettorale e seggi è del tutto fisiologica in quanto qualsiasi sistema elettorale implica un grado più o meno consistente di distorsione nella fase conclusiva della distribuzione dei seggi. È pertanto costituzionalmente legittimo, non essendo ravvisabile un contrasto con gli artt. 3 e 48 Cost., un sistema elettorale, come quello delle elezioni regionali della regione Sardegna, che non sia tale da determinare un'eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo di rappresentanza politica e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, vertendosi tra l'altro su questione interna ad un gruppo di liste coalizzate e collegate al medesimo presidente ed essendo la distorsione comunque discendente dal riconoscimento di una riserva in favore del presidente della coalizione perdente. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 19 gennaio 2017, n. 213.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 19 gennaio 2017, n. 213; quanto alla prima parte della massima: Corte cost., 30 gennaio 2008, n. 15.

RELIGIONE (LIBERTÀ DI) E CULTI AMMESSI

LIBERTÀ DI CULTO E DISCIPLINA URBANISTICO-EDILIZIA: NATURA E FUNZIONE DELL'AGIBILITÀ
Consiglio di Stato, sezione II, 2 aprile 2025, n. 2823 – Pres. Poli, Est. Basilico

Religione (libertà di) e culti ammessi – Limiti – Edilizia e urbanistica – Standard urbanistici – Destinazione urbanistica – Rispetto

La libertà di culto non può essere invocata per sottrarsi al rispetto «della cornice normativa di rango primario e secondario e dei vincoli cui le attività umane di rilevanza pubblica sono astrette a salvaguardia della convivenza civile tra i consociati (subditi legum sumus, ut liberi esse possimus)» e, in particolare, per giustificare «una destinazione urbanistica di un immobile diversa da quella impressa dai pubblici poteri – con provvedimento non impugnato – nell'esercizio dell'attività conformativa in materia urbanistico-edilizia». (1)

Edilizia e urbanistica – Religione (libertà di) e culti ammessi – Edifici di culto – Titoli edilizi – Necessità

La stabile destinazione di un edificio a luogo di culto – in cui praticare liberamente i riti religiosi espressione della libertà di culto ex art. 19 Cost. – presentando un impatto sull'ordinato sviluppo dell'abitato, deve avvenire nel rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia, in cui trovano composizione i vari interessi pubblici e privati che si rivolgono al territorio quale terminale delle attività umane. (2)

Edilizia e urbanistica – Agibilità – Nozione e funzione – Abitabilità – Differenze

L'istituto dell'agibilità, come disciplinata dal vigente d.P.R. n. 380 del 2001, non è più volto solamente a verificare – come la precedente abitabilità - la mera sussistenza di quei requisiti, essenzialmente di natura igienico-sanitaria, per “abitare” in un edificio (e dunque di occuparlo stabilmente e per periodi anche lunghi), ma è preordinato ad assicurare il rispetto di una serie più ampia d'interessi pubblici, come la sicurezza, anche in termini di salvaguardia dell'incolumità pubblica, e il risparmio energetico correlato alla tutela dell'ambiente, onde garantire la funzione sociale della proprietà ex art. 42 Cost. ora assurta, a seguito della modifica dell'art. 9 Cost., tra i principi costituzionali fondamentali alla luce dei quali la proprietà viene conformata. (3)

In motivazione è stato precisato che tale requisito rappresenta l'evoluzione del precedente istituto della “abitabilità”, previsto dall'art. 221 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, che veniva rilasciato, all'esito di un'ispezione «dell'ufficiale sanitario o di un ingegnere a ciò delegato», per gli «edifici o parti di essi», i quali non potevano essere – appunto – “abitati” se non risultava «che la costruzione sia stata eseguita in conformità del progetto approvato, che i muri siano convenientemente prosciugati e che non sussistano altre cause di insalubrità». In questa parte, la norma è stata poi abrogata dal d.P.R. 22 aprile 1994, n. 425, il cui art. 4 ha ribadito la necessità della

“abitabilità” degli edifici, o parti di essi, richiedendo però per il suo rilascio ulteriori elementi, quali «il certificato di collaudo, la dichiarazione presentata per l’iscrizione al catasto dell’immobile, restituita dagli uffici catastali con l’attestazione dell’avvenuta presentazione, e una dichiarazione del direttore dei lavori che deve certificare, sotto la propria responsabilità, la conformità rispetto al progetto approvato, l’avvenuta prosciugatura dei muri e la salubrità degli ambienti». Anche quest’ultima norma, infine, ha cessato di produrre effetti con l’entrata in vigore del testo unico dell’edilizia approvato con d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, il cui art. 24, nel testo vigente alla data di adozione del provvedimento impugnato, ha mutato il nome del requisito in “agibilità” e ha stabilito che esso attiene alla «sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, nonché la conformità dell’opera al progetto presentato». Si aggiunga, per completezza, che questa lettura è corroborata dall’integrazione apportata all’art. 24 del t.u. edilizia dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 207, secondo cui l’agibilità riguarda anche, ove previsto, il «rispetto degli obblighi di infrastrutturazione digitale» (e per questo alla s.c.i.a. presentata deve essere corredata dall’«attestazione di “edificio predisposto alla banda ultra larga”, rilasciata da un tecnico abilitato»). In motivazione, la sezione sottolinea come il risparmio energetico connesso alla tutela dell’ambiente ora assunta tra i principi costituzionali fondamentali con la modifica dell’art. 9 della Carta per opera della l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1 – alla luce dei quali la proprietà viene conformata ai sensi dell’art. 42 Cost. (che appunto consente di definire con legge limiti a tale diritto per assicurarne la “funzione sociale”).

In motivazione, la sezione sottolinea come il risparmio energetico connesso alla tutela dell’ambiente ora assunta tra i principi costituzionali fondamentali con la modifica dell’art. 9 della Carta per opera della l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1 – alla luce dei quali la proprietà viene conformata ai sensi dell’art. 42 Cost. (che appunto consente di definire con legge limiti a tale diritto per assicurarne la “funzione sociale”).

Edilizia e urbanistica – Agibilità – Edifici di culto – Necessità

Il requisito dell’agibilità deve riguardare tutti gli edifici, compresi quelli destinati al culto, nonché le relative aree pertinenziali, ove riconducibili all’ambito dell’art. 24, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001. (4)

(1) Conformi: Corte cost., 5 dicembre 2019, n. 254; Cons. Stato, sez. II, n. 2817 del 2025, sez. VII, n. 1710 del 2025.

(2) Conformi: Corte cost., 24 marzo 2016, n. 63; nonché Cons. Stato, sez. III, 20 novembre 2023, n. 9897; Cons. Stato, decreti 11 marzo 2024, n. 856 e 857.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. II, n. 5912 del 2024, n. 1297 del 2024.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

EDIFICI DI CULTO E CONFORMITÀ ALLA DISCIPLINA URBANISTICO-EDILIZIA: MUTAMENTO DI DESTINAZIONE D'USO E CARICO URBANISTICO

Consiglio di Stato, sezione II, 2 aprile 2025, n. 2822 – Pres. Poli, Est. Basilico

Religione (libertà di) e culti ammessi – Limiti – Edilizia e urbanistica – Standard urbanistici – Destinazione urbanistica – Rispetto

La libertà di culto non può essere invocata per sottrarsi al rispetto «della cornice normativa di rango primario e secondario e dei vincoli cui le attività umane di rilevanza pubblica sono astrette a salvaguardia della convivenza civile tra i consociati (subditi legum sumus, ut liberi esse possimus)» e, in particolare, per giustificare «una destinazione urbanistica di un immobile diversa da quella impressa dai pubblici poteri – con provvedimento non impugnato – nell'esercizio dell'attività conformativa in materia urbanistico-edilizia». (1)

Edilizia e urbanistica – Religione (libertà di) e culti ammessi – Edifici di culto – Titoli edilizi – Necessità

La stabile destinazione di un edificio a luogo di culto – in cui praticare liberamente i riti religiosi espressione della libertà di culto ex art. 19 Cost. – presentando un impatto sull'ordinato sviluppo dell'abitato, deve avvenire nel rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia, in cui trovano composizione i vari interessi pubblici e privati che si rivolgono al territorio quale terminale delle attività umane. (2)

Edilizia e urbanistica – Standard urbanistici – Carico urbanistico – Nozione – Mutamento destinazione d'uso – Rilevanza

La rilevanza di un mutamento di destinazione d'uso di un immobile ad incidere sul carico urbanistico – nozione implicante l'aumento di esternalità negative su una determinata area – deve essere verificato in concreto, tenendo conto di alcuni indici: quali la riduzione dei servizi pubblici, il sovraffollamento, l'aumento del traffico e, in generale, la necessità di dotare l'area di nuove opere di urbanizzazione o di utilizzare più intensamente quelle esistenti. (3)

Edilizia e urbanistica – Standard urbanistici – Luogo di culto – Uso commerciale – Equivalenza – Esclusione

In assenza di qualsivoglia riscontro e, soprattutto, di pianificazione programmatoria a monte, il carico urbanistico correlato a un luogo di culto non può considerarsi omogeneo a quello di un'attività commerciale. (4)

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Mutamento di destinazione d'uso – Luogo di culto – Uso commerciale – Ordine di demolizione – Legittimità

L'incremento del carico urbanistico determinato dallo stabile uso di un immobile, in origine legittimamente destinato ad uso commerciale, come luogo di culto, integra un abuso edilizio legittimante l'adozione dell'ordinanza di demolizione, espressione di un potere a esercizio doveroso e contenuto vincolato. (5)

(1) Conformi: Corte cost., 5 dicembre 2019, n. 254, 23 marzo 2016, n. 63; Cons. Stato, sez. II, 3 aprile 2025, n. 2851, 2 aprile 2025, n. 2821, n. 2817; sez. III, 20 novembre 2023, n. 9897.

(2) Non si rivengono precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 2 aprile 2025, n. 2821; sez. III, 9 dicembre 2024, n. 9823, che a sua volta richiama Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22 (oggetto della News UM n. 94 del 9 dicembre 2021); sul punto, anche Cons. Stato, sez. II, 13 gennaio 2022, n. 235, e 10 marzo 2020, n. 1725, nonché sez. VI, 7 maggio 2015, n. 2994.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 9 dicembre 2020, n. 7773.

(5) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 3 aprile 2025, n. 2851 (secondo cui il mutamento di destinazione d'uso di un immobile – nel caso di specie come luogo di culto – può essere ricavato anche da presunzioni), 19 agosto 2024, n. 7170 e n. 7168.

RESPONSABILITÀ CIVILE

IN TEMA DI RISARCIMENTO DANNI PER INSERIMENTO DA PARTE DELL'AIFA IN LISTA DI TRASPARENZA DELL'ASSOCIAZIONE FISSA FRA I PRINCIPI ATTIVI DI ALCUNI MEDICINALI

Consiglio di Stato, sezione III, 15 settembre 2025, n. 7315 – Pres. Greco, Est. Cerroni

Responsabilità civile – Pubblica amministrazione – Agenzia italiana del farmaco – Inserimento in lista trasparenza – Giudicato – Colpa – Esclusione – Regola azione – Assenza

Deve escludersi la responsabilità a titolo risarcitorio dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) in ragione dell'inserimento in lista di trasparenza - già ritenuto illegittimo in forza di un precedente giudicato amministrativo - dell'associazione fissa fra i principi attivi di farmaci (nella specie, nebivololo e idroclorotiazide) e delle corrispondenti specialità medicinali aventi a propria base la suddetta associazione fissa, vertendosi in una fattispecie contrassegnata da un elevato tasso di tecnicismo e opinabilità, quanto all'accertamento della bioequivalenza, laddove, come nella specie, il precedente giudicato amministrativo non abbia dettato una univoca regola di azione. (1)

In motivazione la sentenza ha chiarito che: i) nel caso specifico, la regola di azione non poteva dirsi univocamente tracciata dalla pronuncia del Consiglio di Stato, sez. III, 3 dicembre 2015, n. 5503 secondo cui «l'opzione ermeneutica che vieta l'inserimento nella lista

di trasparenza, non solo nelle ipotesi in cui il principio attivo innovatore risulti protetto da brevetto, ma anche nel caso, quale quello in esame, in cui difetti uno studio di confronto che attesti la bioequivalenza reciproca e, cioè, la piena sostituibilità terapeutica tra i due medicinali»; ii) la *ratio decidendi* della sentenza del 2015 non poteva dirsi così perspicua giacché non aveva esplorato i corollari operativi del concetto di bioequivalenza che, viceversa, sono stati poi sviluppati con la successiva sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 24 maggio 2018, n. 3129 secondo cui la bioequivalenza richiesta ai fini dell'iscrizione in lista di trasparenza deve essere verificata mediante studi di confronto diretto tra le associazioni fisse di sostituzione e non semplicemente rispetto ai monocomponenti originatori.

Responsabilità civile – Pubblica amministrazione – Lesione interesse legittimo – Provvedimento – Illegittimità – Colpa – Regola violata – Natura

Ai fini dell'accertamento della responsabilità civile da lesione di interesse legittimo, perché si configuri la colpa dell'amministrazione, occorre avere riguardo al carattere e al contenuto della regola violata: se la stessa è chiara, univoca, cogente, in caso di sua violazione, si dovrà riconoscere la sussistenza dell'elemento psicologico, mentre se è ambigua, equivoca o, comunque, costruita in modo tale da affidare all'autorità pubblica un elevato grado di discrezionalità, la colpa potrà sussistere solo nelle ipotesi in cui il potere sia stato esercitato in palese spregio delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede, proporzionalità e ragionevolezza, con la conseguenza che ogni altra violazione del diritto oggettivo resta assorbita nel perimetro dell'errore scusabile. (2)

Responsabilità civile – Lesione interesse legittimo – Provvedimento – Illegittimità – Presunzione colpa – Errore scusabile – Presupposti

In materia di responsabilità civile da lesione di interesse legittimo determinata da attività provvedimentale della p.a, la presunzione di responsabilità per colpa dell'attore pubblico è superabile ove l'amministrazione assolva all'onere di provare la sussistenza dell'esimente dell'errore scusabile per la sussistenza di contrasti giurisprudenziali, per l'incertezza o l'ambiguità del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto, con le pertinenti difficoltà istruttorie, oltre che con il fatto che la norma applicata sia stata successivamente dichiarata incostituzionale. (3)

In motivazione la sezione ha precisato che la nozione di «contrasto giurisprudenziale» foriero di errore scusabile presuppone la sussistenza di pronunce dissonanti rese nel medesimo grado, in specie nei giudizi di appello, aggiungendo che l'eventuale diversità di vedute espresse nei vari gradi di giudizio può denotare ad ogni modo l'irriducibile complessità della materia, suscettibile di una pluralità di chiavi di lettura.

Responsabilità civile – Lesione interesse legittimo – Provvedimento – Illegittimità – Giudizio impugnatorio – Azione risarcitoria – Autonomia

La diversa natura del giudizio risarcitorio rispetto a quello di legittimità comporta che le qualificazioni del provvedimento impugnato, sancite dalla sentenza conclusiva del secondo, non

condizionano in modo automatico l'accertamento della fattispecie risarcitoria; il giudice, ai fini della ricostruzione dell'elemento soggettivo, è chiamato a prendere in considerazione tutte le circostanze, di fatto e di diritto, caratterizzanti la concreta situazione devoluta alla sua cognizione, come emergenti dal materiale processuale e anche laddove non abbiano costituito oggetto di rituale eccezione di parte interessata. (4)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 4 ottobre 2022, n. 8480; sez. III, 24 maggio 2018, n. 3131; 16 maggio 2018, n. 2921.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 21 aprile 2023, n. 4050; 4 ottobre 2022, n. 8480.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 7 febbraio 2025, n. 1003.

SULL'IMPOSSIBILITÀ DI PRETENDERE IL RISARCIMENTO DEL DANNO DA PERDITA DI CHANCE FINCHÉ IL BENE DELLA VITA PUÒ ESSERE ANCORA CONSEGUITO

Consiglio di Stato, sezione IV, 5 agosto 2025, n. 6930 – Pres. Neri, Est. Arrivi

Responsabilità civile – Diniego di variante urbanistica – Illegittimità – Danno – Bene della vita – Giudizio di spettanza – Danno da perdita di chance – Esclusione

Non spetta il risarcimento del danno da illegittimo rigetto della proposta di variante urbanistica, qualora l'annullamento sia dovuto a difetto di motivazione; l'annullamento per difetto di motivazione, lasciando il comune libero di riesercitare il potere, non consente infatti formulare il giudizio di spettanza del bene della vita senza addentrarsi nel merito della scelta riservata alla pubblica amministrazione. Né il risarcimento può essere riconosciuto come danno da perdita di chance, poiché tale posta risarcitoria afferisce a un differente tipo di danno e non può costituire un escamotage per sopperire alla mancata dimostrazione della spettanza del bene della vita: il danno da perdita di chance presuppone infatti l'incertezza sulla possibilità di conseguire il bene della vita, e finché la p.a. può esercitare il potere in senso favorevole al privato, il bene della vita è ancora conseguibile, sicché l'occasione non è definitivamente persa, ma, al contempo, non è possibile pretendere un risarcimento, se non dopo il suo riesercizio. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, n. 6368 del 2021.

Difformi: non risultano precedenti difformi.

SUL RISARCIMENTO DEL DANNO NON PATRIMONIALE: CONSULENZA TECNICA D'UFFICIO E COMPENSATIO LUCRI CUM DAMNO

Consiglio di Stato, sezione II, 23 aprile 2025, n. 3500 – Pres. Poli, Est. Adesso

Responsabilità civile – Danno alla salute – Danno non patrimoniale – Danno biologico – Danno morale – Danno esistenziale – Duplicazioni risarcitorie – Esclusione

Ancorché il danno non patrimoniale vada risarcito integralmente, ciò non deve dar luogo a duplicazioni risarcitorie, costituendo le varie voci di danno (biologico, morale, esistenziale) soltanto aspetti “descrittivi” dell’unica voce di danno costituita dal danno non patrimoniale, il quale, se liquidato utilizzando le tabelle di Milano, è comprensivo, nel valore di punto ai fini della liquidazione, del “danno morale” (dalle stesse ridefinito come “danno da sofferenza soggettiva interiore”). (1)

Il ricorrente - attualmente in servizio presso la centrale operativa della compagnia di Treviso - era un militare che aveva partecipato ad una missione di pace in Iraq ed era stato coinvolto nell’attentato terroristico sferrato contro la base militare italiana in data 12 novembre 2003. Per tale titolo, a seguito delle lesioni riportate, il militare aveva percepito le seguenti indennità: i) euro 15.124,83 a titolo di premio di polizza; ii) euro 53.270,25 a titolo di speciale elargizione; iii) euro 33.180,00 a titolo di speciale elargizione per aggravamento; iv) euro 450.148,23 a titolo di assegno vitalizio e speciale assegno vitalizio, da erogarsi per tutta la durata della vita (per un ammontare ancora da percepire pari ad euro 994.169,45, calcolato secondo il criterio di capitalizzazione previsto dall’art. 10, comma 2, l. n. 302/1990).

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Consulenza tecnica d’ufficio – Liquidazione del danno non patrimoniale – Eccedenza di quanto percepito a titolo di indennizzo rispetto al danno subito – Esclusione

Deve essere respinta la richiesta di consulenza tecnica d’ufficio per la quantificazione del danno non patrimoniale, allorquando, dalla documentazione depositata dal danneggiato ed applicando le c.d. “tabelle di Milano” e la tabella unica nazionale introdotta con d.P.R. n. 12 del 13 gennaio 2025, risulti che il massimo danno risarcibile sia comunque non superiore all’ammontare già riconosciuto a titolo indennitario e non sia provato un aggravamento dello stato di salute ulteriore rispetto a quello valutato dalla commissione medica ospedaliera. (2)

In motivazione, la sezione ha operato una simulazione del danno risarcibile risultante sia dall’applicazione delle tabelle di Milano che dal d.P.R. n. 12 del 13 gennaio 2025, sia applicando la percentuale di invalidità riconosciuta dalla c.m.o. (39%) con massima personalizzazione del danno, sia un’ipotesi “estrema ed irrealistica”, fondata su una percentuale di invalidità permanente pari al 100 % con massima personalizzazione, risultando la somma dovuta sempre inferiore a quella già percepita a titolo indennitario, salvo che nel caso della tabella unica nazionale con aumento massimo ex art. 138, comma 3 del d.lgs. n. 209 del 9 settembre 2005, che è stata tuttavia ritenuta non solo una ipotesi irrealizzabile, ma rimessa alla facoltà del giudice e comunque subordinata alla prova del danneggiato, essendovi anzi, nel caso di specie, prova contraria, in quanto il militare, era ancora validamente in servizio.

Responsabilità civile – Assegno vitalizio – Indennizzo – Risarcimento del danno – Cumulabilità – Esclusione

È applicabile la compensatio lucri cum damno tra le somme percepite a titolo di assegno vitalizio e il risarcimento del danno, con esclusione della cumulabilità di essi, in forza delle regole della causalità giuridica, della teoria del danno differenziale, della finalità ripristinatorio-compensativa del risarcimento e della tipicità dei danni punitivi (nel caso di specie, si trattava dell'assegno vitalizio di cui all'art. 2 l. n. 407 del 23 novembre 1998 e dello speciale assegno vitalizio di cui all'art. 5, comma 3, l. n. 206 del 3 agosto 2004). (3)

In motivazione la sezione ha ricordato che: a) la regola della causalità giuridica ex art. 1223 c.c. impone che l'esatta commisurazione del danno debba essere compiuta alla stregua di tutte le conseguenze negative ed eventualmente positive relazionate al fatto illecito; b) se la ragione giustificatrice dell'indennizzo è rivolta alla rimozione dell'effetto dannoso dell'illecito, sussiste una piena coincidenza delle prestazioni risarcitoria ed indennitaria, con il rischio di indebito cumulo delle somme riconosciute al danneggiato; c) sul piano della struttura degli illeciti, la presenza di una condotta unica responsabile che fa sorgere due obbligazioni da atto illecito, aventi entrambe finalità compensativa del medesimo bene giuridico, in capo allo stesso soggetto determina la nascita di rapporti obbligatori sostanzialmente unitari; d) sul piano della funzione degli illeciti, il riconoscimento del cumulo implicherebbe l'attribuzione alla responsabilità contrattuale di una funzione punitiva, in assenza di fondamento normativo.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 17 marzo 2025, n. 2159 del 2025; 24 febbraio 2025, n. 1526.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 17 marzo 2025, n. 2159 del 2025; 24 febbraio 2025, n. 1526; Cass., sez. un., 24 novembre 2020, n. 26757; Cons. Stato, Ad. plen., 23 febbraio 2018, n. 1 (oggetto della News US del 27 febbraio 2018).

SUL RISARCIMENTO DEL DANNO DA ILLEGITTIMA INTERDIZIONE ANTIMAFIA

Consiglio di Stato, sezione III, 27 marzo 2025. n. 2564 – Pres. De Nictolis, Est. Scarpato

Responsabilità civile – Responsabilità civile della pubblica amministrazione – Elemento soggettivo – Illegittimità provvedimento – Insufficienza – Presupposti

L'estensione analogica dei soggetti sottoponibili alla misura di cui all'art. 85 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 non solo rende illegittimo il provvedimento applicativo, ma integra anche l'elemento soggettivo della colpa. (1)

In particolare, la sezione ha escluso l'errore scusabile della P.A. per l'asserita contraddittorietà del quadro normativo, derivante dalla formulazione dell'art. 50 della l.reg. della Valle d'Aosta, 13 luglio 2020, n. 8, che consente l'attribuzione di contributi in favore, tra gli altri, degli esercenti attività professionali, in forma singola o associata. La normativa

regionale, si pone infatti su di un piano differente rispetto a quello relativo all'emissione dell'interdittiva antimafia da parte della questura, potendo l'emissione di controindicazioni antimafia comportare la mancata concessione del contributo medesimo o la sua revoca, ma non certo l'emissione di un'interdittiva antimafia a carico della persona fisica, ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, normativa statale di rango primario che non può essere derogata o integrata (peraltro in pejus) da una norma di rango regionale.. Peraltro ricorre la colpa qualora la P.A. qualora l'illegittimità del provvedimento deriva dalla scorretta applicazione degli artt. 84, comma 3 e 85 del d.lgs. n. 159/2011, che non contemplano, tra i soggetti tassativamente indicati quali potenziali destinatari delle misure interdittive antimafia, le persone fisiche.

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Persone fisiche – Esclusione – Illegittimità provvedimento – Illecito extracontrattuale – Colpa

Una persona fisica, in quanto tale e non esercente attività imprenditoriale, non può essere attinta da un'informazione interdittiva antimafia, nemmeno laddove abbia rivestito cariche sociali rilevanti all'interno di una società a sua volta destinataria di un provvedimento interdittivo. (2)

Responsabilità civile – Illegittimità provvedimento – Natura extracontrattuale – Nesso causale – Presupposti – Concause

Qualora l'evento dannoso si ricolleggi a una pluralità di condotte, trova applicazione l'art. 41 c.p., che costituisce norma di carattere generale valevole anche in materia di responsabilità civile, in base alla quale il concorso di cause preesistenti, simultanee o sopravvenute non esclude il nesso causalità, tranne che si accerti l'esclusiva efficienza causale di una di esse. (3)

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Danni evitabili – Corresponsabilità – Riduzione ammontare – Tutela cautelare – Mancato esperimento

La regola della non risarcibilità dei danni evitabili con la diligente utilizzazione degli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, contenuta nell'art. 30 c.p.a. e che ha portata ricognitiva di principi già evincibili dall'art. 1227 c.c., si estende all'omessa attivazione degli "strumenti di tutela", tra i quali è inclusa la tutela cautelare e rappresenta un dato valutabile, alla stregua del canone di buona fede e del principio di solidarietà, ai fini della mitigazione e finanche dell'esclusione del danno, in quanto evitabile con l'ordinaria diligenza (facendo applicazione dei su esposti principi il Consiglio di Stato, in riforma della sentenza del T.a.r., ha condannato l'Amministrazione dell'interno al risarcimento del danno). (4)

Nell'ipotesi di specie il Consiglio di Stato, riformando in melius la sentenza di primo grado in punto di quantum risarcitorio, ha posto a base del calcolo il reddito prodotto e documentato dall'appellante per l'anno 2021, ossia l'anno precedente all'emissione dell'interdittiva, limitatamente alle commesse pubbliche ricevute (€ 6.444,05), nonché le specifiche occasioni di guadagno mancate per effetto dell'emissione dell'interdittiva

(prudenzialmente stimabili nella somma complessiva di € 20.000,00), riducendo la posta patrimoniale così ottenuta (€ 26.444,05) in una misura pari al 50%, per effetto della mancata proposizione della domanda cautelare.

(1) Conformi: ex multis Cons. Stato, sez. VI, 30 agosto 2021, n. 6111; sez. VI, 14 novembre 2014, n. 5600; sez. V, 9 ottobre 2013, n. 4968.

(2) Conformi: Quanto alla prima parte: Cons. Stato, sez. III, 14 giugno 2024, n. 5350; 2 marzo 2023, n. 2212; 21 gennaio 2022, n. 240; T.a.r. per la Calabria, sez. I, 10 maggio 2022, n. 781; T.a.r. per la Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 3 gennaio 2022, n. 3.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 28 maggio 2021, n. 4116.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 2 febbraio 2021, n. 962; sez. IV, 4 dicembre 2020, n. 7699.

**ORDINE DI RIMOZIONE DEI RIFIUTI E RICHIESTA DI RISARCIMENTO PER DANNO ALL'IMMAGINE
T.a.r. per la Campania, sezione V, 24 marzo 2025, n. 2502 – Pres. Abbruzzese, Est. Di Vita**

Responsabilità civile – Rifiuti – Ordinanza di rimozione – Codice dell'ambiente – Danno all'immagine – Diritto di cronaca

Non può essere accolta la domanda di risarcimento dei danni connessa al presunto danno all'immagine conseguente alla adozione di una ordinanza di rimozione dei rifiuti ex art. 192 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente) qualora l'articolo di stampa si limiti a riportare il contenuto del provvedimento impugnato e non risultino violati i parametri elaborati dalla giurisprudenza in materia di diritto di cronaca, quali la rilevanza sociale dell'argomento, l'informazione rispondente alla verità obiettiva, l'uso di espressioni corrette in relazione ai correnti livelli di decenza espressiva. (1)

Giustizia amministrativa – Azione risarcitoria – Rifiuti – Ordinanza di rimozione – Codice dell'ambiente – Danno all'immagine – Danno conseguenza – Prova – Valutazione equitativa – Esclusione

Non può essere accolta la domanda di risarcimento dei danni connessa al presunto danno non patrimoniale all'immagine conseguente alla adozione di una ordinanza di rimozione dei rifiuti ex art. 192 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente) qualora il danneggiato non fornisca la prova del presupposto rappresentato dal "danno-conseguenza", che non può essere superata invocando la liquidazione equitativa del quantum risarcitorio, trattandosi di uno degli elementi costitutivi della fattispecie di responsabilità amministrativa da illecito civile ex artt. 2043 del codice civile. (2)

(1) Conformi: in parte: Cass. civ., sez. III, ordinanza 23 febbraio 2024, n. 4955 in materia di risarcimento dei danni da diffamazione a mezzo stampa e diritto di cronaca.

(2) Conformi: in parte: Cons. Stato, sez. VII, 28 agosto 2023, n. 8003; T.a.r. per il Lazio, sez. I ter, 23 febbraio 2023, n. 3150 in materia di risarcimento del danno all'immagine; Cons. Stato, Ad. plen, 12 maggio 2017, n. 2 (in Foro it., 2017, III, 433) in materia di risarcimento dei danni conseguenti alla impossibilità di portare ad esecuzione in forma specifica un giudicato, secondo cui la valutazione equitativa, ai sensi dell'art. 1226 cod. civ., è ammessa soltanto in presenza di situazione di impossibilità - o di estrema difficoltà - di una precisa prova sull'ammontare del danno.

RIDUZIONE DEL RISARCIMENTO DEI DANNI CAGIONATI DA ELEVATE CONCENTRAZIONI DI POLVERI E FIBRE DI AMIANTO IN PRESENZA DI CONCAUSA DEL CONSUMO DI TABACCO

Consiglio di Stato, sezione II, 24 febbraio 2025, n. 1526 – Pres. Poli, Est. Filippini

Responsabilità civile – Dipendenza della patologia da causa di servizio – Lesione multifattoriale – Determinazione frazionata del contributo causale – Consumo di tabacco – Esposizione ad amianto – Riduzione del risarcimento

In materia di risarcimento dei danni cagionati da elevate concentrazioni di polveri e fibre di amianto cui il dipendente è stato sottoposto nel corso del proprio lavoro, è legittima la determinazione frazionata del contributo causale (nella specie, del 70% per il fumo di tabacco e del 30% per l'esposizione all'amianto sul luogo di lavoro) rispetto al danno complessivamente patito, con conseguente riduzione del risarcimento, qualora si accerti l'esistenza di fattori causali preesistenti, simultanei o sopravvenuti indipendenti dall'azione od omissione dell'amministrazione. (1)

Responsabilità civile – Dipendenza della patologia da causa di servizio – Riduzione del risarcimento – Violazione di norma comportamentale di diligenza – Colpa generica – Consumo di tabacco

In materia di risarcimento dei danni cagionati da elevate concentrazioni di polveri e fibre di amianto cui il dipendente è stato sottoposto nel corso del proprio lavoro, è legittima la riduzione del quantum in applicazione dell'art. 1227 c.c. nel caso di accertata violazione, da parte del creditore – danneggiato, di una norma comportamentale di diligenza, sotto il profilo della colpa generica (nella specie, consumo di tabacco). (2)

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Onere della prova – Principio di non contestazione – Onere di allegazione dei fatti di causa

Ai sensi dell'articolo 64, comma 2, c.p.a., l'onere gravante sul convenuto di contestazione dei fatti allegati dalla controparte si coordina con quello di allegazione dei fatti di causa che incombe sull'attore. Pertanto la mancata allegazione puntuale dei fatti costitutivi, modificativi o estintivi, rispetto ai quali opera il principio di non contestazione, esonera il convenuto, che abbia genericamente negato il fatto altrettanto genericamente allegato, dall'onere di compiere una contestazione circostanziata. (3)

Responsabilità civile – Vittime del dovere – Indennità – Speciale elargizione – Compensatio lucri cum damno

In materia di dipendenza della patologia da causa di servizio, è legittima la compensazione tra quanto dovuto a titolo di risarcimento del danno e quanto percepito a titolo indennitario (nello specifico, speciale elargizione quale “vittima del dovere”). Difatti, la presenza di un’unica condotta responsabile che fa sorgere obbligazioni in capo al medesimo soggetto derivanti da titoli diversi aventi la medesima finalità compensativa del pregiudizio subito dallo stesso bene giuridico protetto, determina la costituzione di un rapporto obbligatorio sostanzialmente unitario che giustifica, in applicazione della regola della causalità giuridica e in coerenza con la funzione compensativa e non punitiva della responsabilità, il divieto del cumulo con conseguente necessità di detrarre dalla somma dovuta a titolo di risarcimento del danno quella corrisposta a titolo indennitario. (4)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cass. civ., sez. III, 21 gennaio 2020, n. 1165 (secondo cui i danni subiti dal fumatore a causa del consumo di tabacco vanno ricondotti all’area normativa della disponibilità e della evitabilità, presa in considerazione dall’art. 1227 c.c., in quanto possono essere evitati usando l’ordinaria diligenza); Cass. civ., sez. un., 21 novembre 2011, n. 24406 (secondo cui la colpa del creditore - danneggiato può configurarsi non solo in ipotesi di violazione di un obbligo giuridico, ma anche nella violazione della norma comportamentale di diligenza, sotto il profilo della colpa generica).

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2024, n. 5767; sez. IV, 27 luglio 2021, n. 5560; Cass. civ., sez. VI, ordinanza 26 novembre 2020 n. 26908.

(4) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen., 23 febbraio 2018, n. 1 (oggetto della News US del 27 febbraio 2018); in parte Cass. civ., sez. III, 14 dicembre 2024, n. 32550 (in materia di danni conseguenti al contagio da emotrasfusioni e sulla compensazione tra risarcimento e indennizzo di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210).

RIFIUTI

SULLA LEGITTIMITÀ DEL DINIEGO DI RINNOVO DI UN’AUTORIZZAZIONE ALL’IMPIANTO DI SMALTIMENTO DEI RIFIUTI IN BASE A NORME URBANISTICHE ED AMBIENTALI SOPRAVVENUTE
Consiglio di Stato, sezione IV, 29 settembre 2025, n. 7532 – Pres. Lopilato, Est. Marotta

Rifiuti – Impianti di smaltimento – Autorizzazione – Rinnovo – Vincolo sopravvenuto – Diniego – Legittimità

In sede di rinnovo delle autorizzazioni per gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, dev’essere riconosciuta alla p.a., in base al quadro normativo esistente ed alla ratio delle norme

attributive dei relativi poteri, la facoltà di procedere alla verifica della compatibilità urbanistica e ambientale delle attività oggetto di rinnovo, in relazione alla normativa sopravvenuta in materia ambientale e urbanistica ed ai vincoli medio tempore eventualmente istituiti, tenendo conto che l'oggetto della autorizzazione concerne attività potenzialmente inquinanti rispetto alle quali, oltre alle legittime esigenze della produzione (riconosciute e tutelate dall'art. 41 Cost.), deve essere valutata la compatibilità delle predette attività con la tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico della Nazione e dell'ambiente (art. 9, commi 2 e 3, Cost.) (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

GESTIONE DEI RIFIUTI PORTUALI E REGIME DEROGATORIO

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione III, 30 giugno 2025, n. 2056 – Pres. Lento, Est. Profili

Rifiuti – Nave – Porti, spiagge, fari – Rifiuti portuali – Regime derogatorio – Condizioni di operatività – Rispetto degli obblighi normativi

Tutti i rifiuti presenti in una nave vanno conferiti in un unico impianto portuale di raccolta, realizzato a spese del gestore del servizio in attuazione del piano di raccolta e gestione dei rifiuti. Resta salva la possibilità per talune tipologie di navi, in via derogatoria e in alternativa al conferimento di tutti i rifiuti ad un unico impianto di raccolta, di procedere verso il successivo porto di scalo, comunque previa autorizzazione dell'autorità marittima. Tuttavia, l'eventuale concessione di siffatte deroghe non può determinare il venire meno del rispetto degli obblighi normativi in materia di raccolta e gestione dei rifiuti portuali, trattandosi di norma di favore per gli utenti del porto e non per le autorità portuali. (1)

Rifiuti – Nave – Porti, spiagge, fari – Rifiuti portuali – Regime derogatorio – Esenzione – Presupposti

In materia di gestione dei rifiuti portuali, l'esenzione dall'obbligo di adottare il piano di raccolta e gestione dei rifiuti, prevista dall'articolo 5, comma 8, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 197 per i piccoli porti non commerciali, deve essere interpretata restrittivamente e può applicarsi esclusivamente ai porti che soddisfano cumulativamente tre condizioni: 1) essere interessati da un traffico scarso o sporadico solo ed unicamente di imbarcazioni da diporto; 2) avere impianti portuali già integrati nel sistema di gestione dei rifiuti comunale; 3) garantire agli utenti l'accesso alle informazioni relative al sistema di gestione dei rifiuti. (2)

In motivazione la sezione ha aggiunto che: i) non rientrano nel regime derogatorio i porti, anche se di rilevanza regionale o interregionale, che sono interessati dal traffico di navi commerciali, da crociera o comunque obbligate per legge a conferire i propri rifiuti, essendo in tal caso necessaria l'adozione di uno specifico piano che disciplini la raccolta e gestione dei rifiuti speciali e pericolosi; ii) il regime derogatorio è appannaggio dei soli specchi acquei che non necessitano di un piano ad hoc, perché non interessati dal traffico di navi obbligate per legge a conferire i propri rifiuti, ma solcati unicamente da un ridotto numero di

imbarcazioni da diporto, dovendosi ritenere come una diversa interpretazione si porrebbe in contrasto coi principi in materia di tutela dell'ambiente e, in particolar modo, con i principi di prevenzione e precauzione.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 30 agosto 2024, n. 7316.

GESTIONE DEI RIFIUTI INTEGRATA IN SENSO VERTICALE E ONERE MOTIVAZIONALE

T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione I, 18 febbraio 2025, n. 140 – Pres. Gabbricci, Est. Fede

Rifiuti – Piano di smaltimento rifiuti – Gestione integrata verticale – Unico lotto – Motivazione

Il Comune può, nell'ambito della propria discrezionalità, optare per una gestione dei rifiuti integrata in senso verticale, affidando congiuntamente il servizio a monte di spazzamento, raccolta e trasporto, ed il servizio a valle di recupero e smaltimento, anziché prevedere due distinti lotti funzionali, con ciascuna tipologia di servizio. Questa scelta di prevedere un unico lotto funzionale, anziché due distinti, deve essere frutto di un'adeguata istruttoria, deve essere supportata da un'idonea motivazione e deve essere proporzionata agli scopi perseguiti, com'è necessario in ogni caso in cui una stazione appaltante opti per un unico lotto anziché per lotti frazionati. L'onere istruttorio e motivazionale nonché il vincolo derivante dal rispetto dal principio di proporzionalità, sono ancora più stringenti quando la scelta di articolare la gara in un unico lotto abbia ad oggetto il servizio di gestione dei rifiuti, e l'unico lotto accorpa in sé il servizio a monte di spazzamento, raccolta e trasporto, e il servizio a valle di recupero e smaltimento, in un'ottica di gestione integrata verticale, poiché una tale scelta può determinare significativi effetti distorsivi della concorrenza. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 4 settembre 2024, n. 7399; sez. V, 23 novembre 2023, n. 10057 e 15 febbraio 2023, n. 1607; sez. V, 3 aprile 2018, n. 2044.

FANGHI PRODOTTI NELL'AMBITO DELL'ATTIVITÀ DI DEPURAZIONE DEI REFLUI E QUALIFICA DI RIFIUTO

Consiglio di Stato, sezione IV, 10 febbraio 2025, n. 1064 - Pres. Lopilato, Est. Santise

Rifiuti – Impianti di smaltimento – Fanghi – Attività di depurazione dei reflui – Completamento del processo di trattamento – Rifiuto – Necessità

Ai sensi dell'art. 127 del d.lgs. n.152 del 2006, i fanghi prodotti nell'ambito dell'attività di depurazione dei reflui possono essere sottoposti alla disciplina dei rifiuti solo una volta completato il processo di trattamento, ovvero se il produttore abbia necessità di disfarsene, sì che il recupero dei fanghi presso impianti di depurazione più grandi e avanzati deve ritenersi consentito. Pertanto, la qualifica di rifiuto può essere attribuita ai fanghi solo al termine del complessivo processo de quo,

intendendosi per rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi, non traendone alcuna utilità. (1)

(1) Conformi: Cass. pen., sez. III, 20 gennaio 2015, n. 29069; idem, 23 aprile 2008, n. 22245; Corte Giust. UE, sez. I, 12 dicembre 2013, cause riunite C-241/12 e C-242/12.

ORDINANZA SINDACALE IN TEMA DI RIFIUTI E SENTENZA PENALE D'IMPROCEDIBILITÀ DELL'AZIONE

T.a.r. per la Calabria, sezione I, 10 febbraio 2025, n. 293 – Pres. Pennetti, Est. De Giovanni

Rifiuti – Piano smaltimento rifiuti – Responsabilità – Scriminante – Operatività

In materia ambientale, in ragione delle prescrizioni di cui al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, vige il principio della responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti. Da esso discende il corollario secondo cui la corretta gestione dei medesimi grava su tutti i soggetti coinvolti nella loro produzione, detenzione, trasporto e smaltimento, essendo detti soggetti investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti stessi. Ne segue che l'esclusione di responsabilità presuppone che il produttore sia in possesso del formulario di cui all'art. 193 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 controfirmato e datato dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore. Il requisito della continuità temporale ai fini dell'applicazione della scriminante in esame non può dirsi soddisfatto dalla produzione in giudizio da parte del produttore di un contratto stipulato per dare copertura a frazioni temporali pregresse in quanto detto titolo non è idoneo ad assicurare le finalità di cui all'art. 188, comma 4, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. e a rispettare quanto prescritto dal successivo art. 193. (1)

Rifiuti – Piano smaltimento rifiuti – Ordinanza sindacale – Sentenza penale di improcedibilità dell'azione – Responsabilità

Il Sindaco del comune può trarre elementi idonei ad accertare la responsabilità per l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 dalla sentenza penale che dichiara l'improcedibilità dell'azione per sopravvenuta prescrizione ai sensi dell'art. 425 c.p.p. Nell'ambito della generale categoria delle "sentenze di proscioglimento", il codice di procedura penale pone, infatti, una fondamentale distinzione tra sentenza di non luogo a procedere, o di proscioglimento anticipato, e sentenza di assoluzione. La sentenza che dichiara l'improcedibilità dell'azione penale per intervenuta prescrizione ai sensi dell'art. 425 c.p.p. contiene una formula procedurale che prevale su quella assolutoria di merito solo perché non è stata raggiunta la dimostrazione dell'evidenza della prova di circostanze che escludessero la colpevolezza degli imputati. (2)

(1) Conformi: T.a.r. per la Lombardia, sez. III, 14 aprile 2023, n. 945.

(2) Conformi: Cass. pen., sez. VI, 17 luglio 2012, n. 33921; Cons. Stato, sez. II, 27 novembre 2020, n. 7509.

GESTIONI DEI RIFIUTI E STRUMENTI PIANIFICATORI

T.a.r. per l'Umbria, sezione I, 23 gennaio 2025, n. 61 – Pres. Ungari, Est. Daniele

Rifiuti – Rifiuti urbani – Piano smaltimento rifiuti – Piano regionale di gestione integrata rifiuti – Piano d'ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti – Tra i connotativi

In riferimento ad un piano regionale di gestione integrata rifiuti, la gestione di questi ultimi deve avvenire nel rispe o della seguente gerarchia: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento". Devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica. Nell'ambito delle operazioni di recupero, la realizzazione dell'inceneritore rappresenta un intervento necessario proprio per dare attuazione al suddetto principio di gerarchia, riducendo il conferimento in discarica di rifiuti mediante il loro recupero come combustibile per la produzione di energia. A fronte dell'impraticabilità nel settore della gestione dei rifiuti dell'opzione "zero", spetta alle autorità competenti il compito di prevenire il verificarsi di danni ambientali, rimanendo in capo alle stesse un ampio margine di discrezionalità in ordine all'individuazione delle misure ritenute più efficaci, economiche ed efficienti. (1)

Rifiuti – Rifiuti urbani – Piano smaltimento rifiuti – Piano regionale di gestione integrata rifiuti – Piano d'ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti – Tra i connotativi

Il piano d'ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti contiene un programma di interventi necessari a rendere operativi gli obblighi fissati nel piano regionale di gestione dei rifiuti, nel rispetto della normativa vigente. Tra gli aspetti di un importante documento pianificatorio, che tiene conto della situazione esistente nonché dell'evoluzione demografica, tecnologica ed economica del territorio, e contiene la ricognizione degli impianti presenti sul territorio e la programmazione annuale dei flussi, nonché la stima dei fabbisogni di trattamento e smaltimento di rifiuti inerti. (2)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 9 febbraio 2024, n. 1349; sez. II, 6 dicembre 2023, n.10550.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 7 maggio 2021, n. 3597.

SANITÀ PUBBLICA E SANITARI

QUOTA PREMIALE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE E OBBLIGO DI COMPARTECIPAZIONE DELLA REGIONE SICILIANA

Consiglio di Stato, sezione III, 30 ottobre 2025, n. 8461 – Pres. Greco, Est. Fedullo

Sanità pubblica e sanitari – Sicilia – Quota premiale – Natura – Compartecipazione

La «quota premiale» prevista dall'articolo 2, comma 67-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, non costituisce un finanziamento autonomo o aggiuntivo, ma è finanziata a valere sulle risorse ordinarie del servizio sanitario nazionale e rappresenta una forma integrativa ed una diversa modalità di riparto del livello complessivo di finanziamento. Pertanto, essa incide sulla spesa sanitaria indistinta ed è soggetta al concorso regionale previsto dalla legge, con la conseguenza che la Regione Siciliana non può riceverla integralmente, ma solo al netto della quota di compartecipazione prevista dall'articolo 1, comma 830, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. (1)

Sanità pubblica e sanitari – Quota premiale – Natura – Funzione – Riequilibrio

La «quota premiale» prevista dall'articolo 2, comma 67-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 rappresenta una quota aggiuntiva di finanziamento della spesa sanitaria avente, a regime, funzione premiante nei confronti delle regioni che adottino determinate iniziative in tema di efficienza ed economicità dei loro sistemi sanitari ed alla quale, nelle more dell'adozione del decreto ministeriale inteso a disciplinare le relative forme premiali, è stata attribuita la funzione di riequilibrio secondo i criteri indicati dalla conferenza delle regioni e delle province autonome. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PRESTAZIONI AD ALTO RISCHIO DI INAPPROPRIATEZZA PER IL RICOVERO IN REGIME DI DEGENZA ORDINARIA E DIURNA

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

Sanità pubblica e sanitari – Tetti di spesa – Appropriatezza – Nozione – Ricovero ordinario – Day Hospital

In materia di programmazione sanitaria, la nozione di appropriatezza interseca la sfera clinico-organizzativa con quella finanziaria definendo come inappropriati quei casi trattati in regime di ricovero ordinario o in day hospital che le strutture sanitarie possono trattare in diversi setting assistenziali con identico beneficio per il paziente e con minor impiego di risorse. (1)

In motivazione la sezione ha ravvisato il fondamento normativo del principio di appropriatezza nell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 ed ha ricostruito l'exkursus legislativo ed amministrativo in materia di riduzione del tasso di ricoveri ordinari nella regione Campania all'esito della rivisitazione del livello di appropriatezza dei setting assistenziali.

Sanità pubblica e sanitari – Tetti di spesa – Appropriatezza – Regione in genere e regioni a statuto ordinario – Risorse finanziarie

In materia di programmazione sanitaria, la traduzione operativa del principio di appropriatezza

implica l'adozione da parte delle regioni delle misure organizzative e strutturali che consentano di erogare prestazioni sanitarie con le modalità e nei regimi appropriati, tali da garantire l'uso efficace delle risorse da parte delle aziende sanitarie ed ospedaliere. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

NON SPETTA IL RISARCIMENTO DEL DANNO DA CHIUSURA DELL'ATTIVITÀ ECONOMICA A CAUSA DELLA PANDEMIA DA COVID-19

Consiglio di Stato, sezione III, 25 settembre 2025, n. 7521 – Pres. Franconiero, Est. Vivarelli

Sanità pubblica e sanitari – Covid – Chiusura attività – Risarcimento del danno – Esclusione

Non è fondata la domanda con cui si chiede il risarcimento del danno subito per chiusura dell'attività economica durante la pandemia da Covid-19; infatti, la chiusura è un provvedimento emergenziale adottato per garantire la tutela della salute pubblica in una fase ad alto rischio infettivo e caratterizzati da elevata discrezionalità tecnica, oltretutto da progressività e proporzionalità nel delicato bilanciamento tra contrapposti diritti garantiti dalla costituzione: il diritto alla salute e quello al libero esercizio di un'attività di impresa. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, n. 3038 del 2025.

FREQUENZA DEL CORSO DI FORMAZIONE IN MEDICINA GENERALE, CONSEGUIMENTO DEL DIPLOMA E DISPARITÀ DI TRATTAMENTO LEGATA ALLA GRAVIDANZA

T.a.r. per il Lazio, sezione III-quater, ordinanza 11 settembre 2025, n. 16182 – Pres. Quiligotti, Est. Piemonte

Sanità pubblica e sanitari – Corso di formazione in medicina generale – Frequenza – Sospensione per gravidanza – Effetti giuridici del diploma – Retroattività – Mancata previsione – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 368 del 1999, per violazione degli artt. 3, 31, 32 e 37 Cost., nella parte in cui, nel disporre che l'assenza per gravidanza superiore ai quaranta giorni lavorativi consecutivi sospende il periodo di formazione previsto per il conseguimento del diploma di formazione specifica in medicina generale e che l'intera durata della formazione, fissata – in combinato disposto con il comma 1 – nella durata di tre anni, non è ridotta, non prevede la retroattività degli effetti giuridici del diploma alla data della naturale scadenza originaria del triennio formativo (ossia, alla data della sessione ordinaria d'esame). (1)

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 102 del 21 novembre 2025.

SUL SERVIZIO FARMACEUTICO DI DEBLISTERING

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

Sanità pubblica e sanitari – Farmacie – Deblistering – Ammissibilità – Condizioni – Norme di buona fabbricazione – Atti di regolamentazione regionali – Principio di aderenza terapeutica – Personalizzazione del servizio di distribuzione dei farmaci

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 spaccettamento 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. (1)

In motivazione la sezione ha chiarito che la pratica in esame è volta ad assicurare livelli più elevati di aderenza terapeutica, così come di semplificazione nella gestione dei farmaci, soprattutto per pazienti cronici, anziani, politrattati e può sortire favorevoli effetti di finanza pubblica, considerato il diffuso fenomeno del ricorso a confezioni sovrabbondanti rispetto alle prescrizioni mediche. Ha poi aggiunto che le linee guida diramate dalla regione Lombardia in materia di *deblistering* possono valere quale punto di riferimento anche per altre regioni (nella specie il Piemonte) finché non vengano adottate proprie disposizioni in materia.

(1) Conformi: in parte: Cons. Stato, sez. III, 15 luglio 2019, n. 4967 e Corte di giustizia UE, sez. I, 21 novembre 2018, C-29/17 in materia di farmaci *off-label* (modalità che presuppone il frazionamento e riconfezionamento del prodotto e la sua somministrazione in modo diverso, per la cura di una patologia differente); Cons. Stato, sez. III, 9 gennaio 2017, n. 24 in materia di preparazioni galeniche e 14 settembre 2015, n. 4257 in materia di «formule magistrali» (medicinali preparati in farmacia in base ad una prescrizione medica destinata ad un determinato paziente).

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

Sanità pubblica e sanitari – Determinazione del budget – Operatori in regime di convenzionamento – Legittimazione al ricorso – Condizioni – Sostenibilità della spesa sanitaria

Nel settore sanitario, la legittimazione a ricorrere degli operatori in regime di convenzionamento con il servizio sanitario dipende dal temperamento 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. (1)

In motivazione, il C.g.a. ha precisato che la determinazione del tetto di spesa in ambito sanitario è preordinata a soddisfare l'esigenza di assicurare alla popolazione la più ampia gamma di prestazioni al più alto standard qualitativo possibile, anche avvalendosi della collaborazione di operatori privati in regime di convenzione, tuttavia entro i limiti delle risorse economiche disponibili, onde salvaguardare l'equilibrio di bilancio e la possibilità di continuare in futuro a garantire il pieno e corretto funzionamento del sistema sanitario. Pertanto, per poter lamentare l'inadeguatezza del rapporto economico intercorrente con l'amministrazione, occorre che l'operatore dimostri di essere titolare di un interesse meritevole di tutela in funzione non soltanto dell'utilità pratica ambita, implicante un concreto vantaggio per la propria sfera giuridica individuale, ma anche e soprattutto delle preminenti esigenze pubbliche coinvolte dal quel determinato rapporto, che l'attività del privato deve necessariamente soddisfare.

Sanità pubblica e sanitari – Determinazione del budget – Operatori in regime di convenzionamento – Legittimazione al ricorso – Condizioni – Rispetto del tetto di spesa.

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 stanziare 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 sfioramento del limite complessivo previsto. (2)

In motivazione, il C.g.a. ha precisato che spetta, comunque, al ricorrente provare le condizioni di ammissibilità del ricorso, dimostrando la totale assenza di utile, financo minimo, nel primo caso o, nel secondo caso (ossia, rivendicazione di un utile maggiore rispetto a quello già ritraibile), la compatibilità della propria pretesa con il rispetto del tetto di spesa, eventualmente indicando quali altri settori del servizio sanitario debbano subire le correlative decurtazioni delle risorse assegnate. Per la Sezione, invero, l'insuperabilità del limite del tetto di spesa impone una considerazione complessiva dell'impatto economico dei singoli contenziosi in relazione non soltanto al determinato settore sanitario interessato dalla specifica controversia, ma anche con riguardo a tutte le altre branche del servizio sanitario, onde consentire la parametrizzazione delle molteplici doglianze dedotte in giudizio alla necessità per l'amministrazione di rispettare l'equilibrio finanziario del proprio bilancio, rischiandosi, altrimenti, un aumento esponenziale delle passività potenzialmente idoneo a compromettere la funzionalità dell'intero sistema sanitario. Nel caso di specie, il ricorso proposto dalle società appellanti al fine di lamentare l'inadeguatezza del budget assegnato è stato ritenuto inammissibile per difetto di legittimazione, non essendo stata dimostrata la titolarità di un interesse meritevole di tutela nei termini precedentemente illustrati: secondo il C.g.a., la mancata produzione dei bilanci, ovvero altro mezzo di prova sul punto, non consentirebbe di ritenere dimostrata la circostanza secondo cui il rapporto economico, così come proposto dall'amministrazione regionale, non permetterebbe l'erogazione delle prestazioni sanitarie in convenzione, se non in regime di perdita; inoltre, non sarebbe stata esattamente quantificata la misura del preteso aumento delle risorse economiche all'uopo necessario e da destinare in favore delle appellanti, né la compatibilità della pretesa economica vantata con il rispetto del tetto complessivo di spesa.

Sanità pubblica e sanitari – Convenzionamento – Schema di contratto – Necessaria accettazione della clausola di salvaguardia – Legittimazione ad agire – Sussiste

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. (3)

Sanità pubblica e sanitari – Convenzionamento – Schema di contratto – Clausola di salvaguardia – Nullità – Inapplicabilità della disciplina sulle clausole vessatorie

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.. (4)

In motivazione, il C.g.a. ha precisato che l'adesione dell'operatore economico allo schema di contratto di convenzionamento non può privare il medesimo delle tutele essenziali ad assicurare la propria capacità di garantire l'esatto adempimento della prestazione oggetto dell'obbligazione assunta, tenuto conto che: a) l'aderente è gravato da una prestazione ben più caratterizzante e impegnativa di quella meramente pecuniaria dell'amministrazione proponente e, di conseguenza, il suo consenso deve essere propedeutico a garantire l'esatto adempimento dell'obbligazione assunta anche mediante l'esperimento delle tutele all'uopo propedeutiche; b) non si discute di un mero negozio di scambio di prestazioni suscettibili di valutazione economica, ma di una collaborazione preordinata a soddisfare interessi di rango costituzionale di fondamentale rilevanza per il benessere dell'intera collettività; c) la c.d. clausola di salvaguardia non disciplina un profilo accessorio, ma un elemento essenziale del contratto, ossia il prezzo della prestazione che, come noto, ha una valenza determinante del consenso delle parti; d) la rinuncia a far valere ogni proprio diritto implica uno stato di assoluta soggezione alla controparte. Relegare la c.d. clausola di salvaguardia a una mera clausola passibile di validità ed efficacia mediante apposita sottoscrizione sarebbe errato, poiché altera l'equilibrio giuridico contrattuale tra le parti a discapito dei diritti dell'aderente che nella specie sono di rango costituzionale e, in gran parte, non validamente rinunciabili (ex artt. 24 e 113 Cost.). In ordine alla nullità sostanziale della clausola di salvaguardia, nella sentenza si evidenzia che il profilo economico è determinato dall'amministrazione con atti amministrativi richiamati dal contratto e che divengono parte integrante dell'oggetto: l'impugnazione dei predetti atti e il loro eventuale annullamento giurisdizionale con efficacia ex tunc implicherebbe la nullità parziale del contratto di convenzionamento in relazione alla parte in cui si richiamano gli stessi per la determinazione del contenuto del rapporto. E, poiché la parte affetta da nullità attiene a un elemento essenziale del consenso, non potendosi in assenza addivenire ad alcuna stipulazione, il contratto di convenzionamento diverrebbe integralmente nullo ai sensi dell'art. 1419 c.c., con eventuale necessità di stipulare un nuovo contratto una volta emanati, in sede di riedizione del potere, i provvedimenti amministrativi che determinano il prezzo della prestazione sanitaria oggetto della convenzione. Di conseguenza la rinuncia al contenzioso pendente o (a fortiori) futuro pretesa dall'Amministrazione sanitaria con la c.d. clausola di salvaguardia in esame implicherebbe per l'aderente l'impossibilità di far valere l'eventuale nullità del contratto di convenzionamento dipendente dall'annullamento dei predetti atti amministrativi presupposti. Il che rende la predetta clausola di salvaguardia nulla per contrasto con l'art. 1462 c.c., secondo cui "La clausola con cui si stabilisce che una delle parti non può opporre eccezioni al fine di evitare o ritardare la prestazione dovuta, non ha effetto per le eccezioni di nullità, di annullabilità e di rescissione del contratto". La possibilità per le parti di prevedere il c.d. solve et repete, posticipando la facoltà di opporre eccezioni soltanto dopo l'avvenuta esecuzione della prestazione dovuta, incontra il limite delle eccezioni incidenti sull'esistenza del titolo dell'obbligazione e, dunque, sulla validità del contratto, come, nel caso in esame, l'eccezione di nullità.

Sanità pubblica e sanitari – Convenzionamento – Schema di contratto – Clausola di salvaguardia – Indeterminatezza dell’oggetto – Contrarietà a norme imperative – Nullità

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. (5)

In motivazione, il C.g.a. ha precisato che la detta clausola viola il riparto di attribuzione dei poteri, non potendo la pubblica amministrazione arrogarsi – neppure per via formalmente convenzionale – il potere, di esclusiva competenza giurisdizionale, di selezionare gli interessi meritevoli di tutela in virtù di una valutazione né ex ante (ossia antecedente alla proposizione dell’azione), né ex post.

Sanità pubblica e sanitari – Convenzionamento – Schema di contratto – Clausola di salvaguardia – Illegittimità per eccesso di potere

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. (6)

In motivazione, il C.g.a. ha precisato che non può ritenersi che le esigenze di rispetto della sostenibilità economica della spesa sanitaria siano (legittimamente) perseguite dall’amministrazione tramite la clausola di salvaguardia: altro sono l’indiscussa intangibilità del tetto di spesa e la necessaria compatibilità con essa dell’azione intentata dall’operatore economico interessato a convenzionarsi con il Sistema sanitario pubblico – che rileva sul piano della valutazione di meritevolezza dell’interesse ad agire del ricorrente, da parte del giudice adito – altro è, invece, il radicale diniego, surrettiziamente introdotto in forme negoziali, anziché apertamente provvedimentali, di agire in giudizio imposto agli operatori interessati a convenzionarsi.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Difformi: la sentenza si pone in difformità con il diffuso orientamento giurisprudenziale che ha, invece, affermato la legittimità delle c.d. clausole di salvaguardia sulla base seguenti considerazioni: a) chi intende operare nell'ambito della sanità pubblica deve accettare i limiti in cui la stessa sanità pubblica è costretta, dovendo comunque e in primo luogo assicurare, pur in presenza di restrizioni finanziarie, beni costituzionali di superiore valore quale i livelli essenziali relativi al diritto di salute; b) l'interessato, qualora ritenga insufficiente il budget assegnatogli dalla regione, può scegliere di operare in regime di libera concorrenza, accettando il rischio d'impresa connesso alle normali dinamiche competitive del mercato; c) l'inserimento della clausola di salvaguardia negli accordi è stato recepito a livello di scelta generale per arginare gli effetti del proliferare dei contenziosi già insorti e in funzione transattiva degli stessi; d) sul versante della parte pubblica sottoscrittrice del contratto, è evidente che - in difetto di una valida accettazione della clausola di salvaguardia da parte dell'altro contraente - non sarebbe possibile programmare efficacemente la spesa sanitaria nell'incertezza degli effettivi tetti di spesa (ex multis, ex multis, Cons. Stato, sez. III, 7 luglio 2025, n. 5839; 14 maggio 2025, n. 4124; sez. IV, 6 maggio 2025, n. 4212; sez. III, 2 maggio 2025, n. 3741; 9 aprile 2025, n. 3028; 3 marzo 2025, n. 1768; 9 dicembre 2024, n. 9825; 7 novembre 2024, n. 8907; sez. IV, 7 agosto 2024, n. 7026; sez. III, 5 agosto 2024, n. 6962; sez. IV, 16 luglio 2024, n. 6405; sez. III, 20 aprile 2023, n. 3997; 12 maggio 2022, n. 3744; sez. II, 28 dicembre 2021, n. 8676.). In base al predetto orientamento, peraltro, le dichiarazioni di riserva manifestate dagli operatori in via aggiuntiva in sede di sottoscrizione del contratto al solo scopo di non incorrere nella sospensione del rapporto di accreditamento, devono intendersi come non apposte in quanto non previste dal modello di riferimento e, dunque, inidonee a impedire la formazione dell'accordo. In ogni caso, si precisa in numerosi precedenti, anche sottoscrivendo la clausola l'operatore mantiene intatto il proprio diritto d'azione in giudizio, costituzionalmente garantito, in relazione alle sopravvenienze.

(5) Difformi: ex multis, Cons. Stato, sez. III, 7 luglio 2025, n. 5839; 14 maggio 2025, n. 4124; sez. IV, 6 maggio 2025, n. 4212; sez. III, 2 maggio 2025, n. 3741; 9 aprile 2025, n. 3028; 3 marzo 2025, n. 1768; 9 dicembre 2024, n. 9825; 7 novembre 2024, n. 8907; sez. IV, 7 agosto 2024, n. 7026; sez. III, 5 agosto 2024, n. 6962; sez. IV, 16 luglio 2024, n. 6405; sez. III, 20 aprile 2023, n. 3997; 12 maggio 2022, n. 3744; sez. II, 28 dicembre 2021, n. 8676.

(6) Difformi: ex multis, Cons. Stato, sez. III, 7 luglio 2025, n. 5839; 14 maggio 2025, n. 4124; sez. IV, 6 maggio 2025, n. 4212; sez. III, 2 maggio 2025, n. 3741; 9 aprile 2025, n. 3028; 3 marzo 2025, n. 1768; 9 dicembre 2024, n. 9825; 7 novembre 2024, n. 8907; sez. IV, 7 agosto 2024, n. 7026; sez. III, 5 agosto 2024, n. 6962; sez. IV, 16 luglio 2024, n. 6405; sez. III, 20 aprile 2023, n. 3997; 12 maggio 2022, n. 3744; sez. II, 28 dicembre 2021, n. 8676.

COMPARTECIPAZIONE DEI COMUNI ALLE SPESE PER PRESTAZIONI SOCIO-ASSISTENZIALI IN FAVORE DI DISABILI

Sanità pubblica e sanitari – Comune e provincia – Previdenza e assistenza sociale – Prestazioni socio assistenziali – Compartecipazione – Isee

È illegittima la disposizione di un regolamento comunale che, nel prevedere una formula matematica per il calcolo della quota di compartecipazione dell'interessato al costo delle prestazioni socio-assistenziali erogategli, fissi per tale compartecipazione una percentuale minima, la quale prescinde totalmente dall'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). (1)

In applicazione del principio, la sezione ha individuato quale effetto conformativo della sentenza l'obbligo per il comune di rideterminare la formula prevista dal regolamento comunale in modo che agli interessati non sia imposta una compartecipazione al costo maggiore rispetto al proprio ISEE.

Sanità pubblica e sanitari – Comune e provincia – Previdenza e assistenza sociale – Prestazioni socio assistenziali – Compartecipazione – Istruttoria – Accertamento in contraddittorio delle prestazioni sanitarie erogate

In materia di compartecipazione dei comuni alle spese per le prestazioni socio-assistenziali erogate in favore dei disabili ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328, è illegittima la determinazione comunale che stabilisce la quota di compartecipazione dell'interessato alla spesa per le prestazioni socio-sanitarie eseguite in suo favore, senza avere previamente accertato nel contraddittorio quali siano i trattamenti ai quali egli è concretamente sottoposto, e avere stabilito poi, sulla base di ciò, in quale delle previsioni normative rilevanti rientrino quei trattamenti, e quale sia conseguentemente la quota di spesa di cui deve farsi carico il servizio sanitario. (2)

In motivazione la sezione ha ricostruito il quadro normativo in materia di determinazione della quota di spettanza del servizio sanitario regionale distinguendo, nell'ambito della categoria delle prestazioni socio – sanitarie di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, tra prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, prestazioni sociali a rilevanza sanitaria e prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria e dando atto che: i) con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2001, sono state individuate le prestazioni da ricondurre alle tre categorie elencate e i relativi criteri di finanziamento a seconda dell'area di intervento e del tipo di prestazione; ii) con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017 sono stati distinti i trattamenti riabilitativi erogati nell'ambito delle residenze per disabili e relative quote a carico del servizio sanitario.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 24 marzo 2023, n. 3072; 10 dicembre 2020, n. 7850; 2 marzo 2020, n. 1505; 27 novembre 2018, n. 6708; 13 novembre 2018, n. 6371 secondo cui non sono ammessi altri sistemi di calcolo delle disponibilità economiche degli utenti che chiedono prestazioni di tipo assistenziale o comunque rientranti nell'ambito della disciplina dell'ISEE

disciplinata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013. Difformi: T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, 18 agosto 2017, n. 1057 (riformata dal Cons. Stato, sez. III, 27 novembre 2018, n. 6708) con cui è stata ritenuta legittima una richiesta di contribuzione pari al 20% del costo del servizio, pur a fronte di un reddito nullo o estremamente basso.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 14 marzo 2018, n. 1623 secondo cui la ripartizione disposta dalla disciplina statale rappresenta una forfettizzazione dell'incidenza rispettiva della componente sanitaria (a rilevanza sociale) e di quella sociale (a rilevanza sanitaria), in un trattamento assistenziale nel quale l'intreccio è particolarmente rilevante e riposa su una presunzione normativa di quello che è il rapporto tra i costi dell'una e dell'altra componente, prescinde necessariamente dalla considerazione delle situazioni dei singoli assistiti e non può essere affidata alla determinazione di ciascun soggetto erogatore.

NORMATIVA PER IL CONTENIMENTO DEL COVID-19 E (IR-)RISARCIBILITÀ DEL DANNO DA CHIUSURA DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE

Consiglio di Stato, sezione III, 9 aprile 2025, n. 3038 – Pres. Corradino, Est. Tulumello

Sanità pubblica e sanitari – Covid – Misure contenimento – Fonte – Limitazione diritti costituzionalmente garantiti – Sindacato di costituzionalità

L'art. 1 del decreto legge 25 marzo 2020 n. 19 elenca espressamente, al comma 2, le misure ritenute idonee per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus Sars-CoV-2, da adottare per periodi predeterminati mediante decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Pertanto la lesività è da ricondurre alla normativa primaria - da sottoporre nella ricorrenza dei relativi presupposti allo scrutinio di costituzionalità - più che ai d.P.C.M.. (1)

Sanità pubblica e sanitari – Covid – Misure contenimento – Limitazione diritti costituzionalmente garantiti – Legittimità costituzionale – Riserva di legge – Rispetto

E' costituzionalmente legittimo sul piano formale il ricorso da parte del legislatore ordinario alla previsione dell'adozione di decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus Sars-CoV-2, non risultando violata la riserva di legge in materia di limitazioni delle libertà costituzionalmente garantite, posto che le norme di rango primario non hanno soltanto previsto l'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, ma ne hanno predeterminato i contenuti (pur se con l'ovvia e necessaria previsione di spazi decisionali da riempire ed esercitare nell'esercizio della funzione amministrativa). (2)

Secondo il Consiglio di Stato l'elencazione di tali misure non solo delimita i possibili contenuti dei provvedimenti da adottare con i d.P.C.M., ma offre, altresì, la garanzia della riserva di legge, sostanziale e non solo formale, laddove dette misure finiscono per limitare temporaneamente alcune libertà tutelate dalla Costituzione.

Sanità pubblica e sanitari – Covid – Misure contenimento – Limitazione diritti costituzionalmente garantiti – Legittimità costituzionale – Bilanciamento diritti

Deve ritenersi costituzionalmente legittima, da un punto di vista sostanziale - con conseguente manifesta infondatezza della questione - la previsione ad opera della legislazione primaria delle misure per contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus Sars-CoV-2, seppure incidenti su diritti costituzionalmente garantiti, in quanto, alla luce delle accertate e documentate caratteristiche scientifiche del virus, l'individuazione del bilanciamento fra libertà individuali e doveri era l'unico modo necessario per salvare vite umane e per tutelare la salute pubblica di fronte all'espandersi dei contagi. (3)

La sentenza ha ricordato che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 14 del 2023 relativa alla somministrazione vaccinale anti Covid-19, ha chiarito che anche dall'art. 32 della Costituzione si evince una dimensione di tutela solidaristica della salute collettiva tale da prevalere perfino (non già sulla libertà di iniziativa economica, ma) sulla salute come fondamentale diritto dell'individuo: "l'interesse della collettività di cui all'art. 32 Cost. costituisce la declinazione, nel campo della tutela alla salute, dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. Dunque, tutte le volte in cui le due dimensioni entrano in conflitto, secondo la giurisprudenza sopra ricordata, il diritto alla salute individuale può trovare una limitazione in nome dell'interesse della collettività, nel quale trova considerazione il diritto (individuale) degli altri in nome di quella solidarietà "orizzontale", che lega ciascun membro della comunità agli altri consociati (sentenza n. 288 del 2019). I doveri inderogabili, a carico di ciascuno, sono infatti posti a salvaguardia e a garanzia dei diritti degli altri, che costituiscono lo specchio dei diritti propri: al legislatore tocca bilanciare queste situazioni soggettive e a questa Corte assicurare che il bilanciamento sia stato effettuato correttamente".

Sanità pubblica e sanitari – Covid – Misure contenimento – Provvedimenti – Principio di precauzione – Principio di proporzionalità – Rispetto

Le scelte provvedimenti adottate dal governo per contenere il Covid-19, che hanno imposto la chiusura di determinate attività economiche - fra cui le palestre - sono rispettose dei principi di precauzione e di proporzionalità, avendo seguito un percorso logico-valutativo conseguente sia ad una obiettiva ed adeguata considerazione del dato tecnico-scientifico, sia dello sforzo di limitare solo nella misura necessaria le attività private suscettibili di incrementare i contagi. (4)

Responsabilità civile, contrattuale, precontrattuale, contabile, amministrativa, da atto lecito, alternativi – Sanità pubblica e sanitari – Covid – Misure contenimento – Provvedimenti – Chiusura attività economiche – Risarcimento – Insussistenza

È infondata la domanda risarcitoria avanzata con riferimento al danno economico subito per effetto dei provvedimenti che hanno imposto la chiusura di determinate attività economiche per il contenimento del Covid-19, stante l'assenza per un verso dell'illegittimità dell'agere amministrativo

e per altro verso della colpa dell'amministrazione, in assenza sul piano soggettivo, di profili di negligenza, imprudenza o imperizia nella complessiva condotta delle amministrazioni. (5)

La sezione ha rilevato l'assenza sul piano soggettivo, di profili di negligenza, imprudenza o imperizia nella complessiva condotta delle amministrazioni sia sul piano formale - in relazione alla doverosità dell'applicazione degli strumenti amministrativi previsti dalle fonti primarie; sia – quanto al quid e al quomodo delle relative scelte discrezionali - con riferimento al contesto emergenziale nel quale ha operato l'autorità amministrativa, che ha realizzato un efficace e legittimo equilibrio fra gli interessi antagonisti con riduzione dei contagi e delle perdite di vite umane, mediante la modulazione progressiva delle misure; sia sul piano formale - in relazione alla doverosità dell'applicazione degli strumenti amministrativi previsti dalle fonti primarie; sia – quanto al quid e al quomodo delle relative scelte discrezionali - con riferimento al contesto emergenziale nel quale ha operato l'autorità amministrativa, che ha realizzato un efficace e legittimo equilibrio fra gli interessi antagonisti con riduzione dei contagi e delle perdite di vite umane, mediante la modulazione progressiva delle misure.

(1) Conformi: Corte costituzionale 22 ottobre 2021, n. 198; Consiglio di Stato, sez. I, parere 13 maggio 2021, n. 850.

(2) Conformi: Corte costituzionale 22 ottobre 2021, n. 198; Consiglio di Stato, sez. I, parere 13 maggio 2021, n. 850.

(3) Conformi: Tar per il Lazio, sez. I, 2 maggio 2022, n. 5411; 2 febbraio 2022 n. 1248.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ALLA CORTE DI GIUSTIZIA LA DETERMINAZIONE DEL BUDGET IN FAVORE DELLE IMPRESE PRIVATE ACCREDITATE

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, ordinanza 27 febbraio 2025, n. 130 – Pres. De Francisco, Est. Chinè

Sanità pubblica e sanitari – Accredimento – Tetti di spesa – Budget – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia

Sono rimessi alla Corte di giustizia dell'Unione europea i seguenti quesiti: i) "se l'esclusione dall'ambito applicativo della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno per i "servizi sanitari" abbia o meno ricadute sulla piena attuazione dei principi a tutela della concorrenza nello specifico settore dell'accesso dei soggetti privati accreditati alla sottoscrizione dei contratti di cui all'art. 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992, e ciò in attuazione delle previsioni dell'art. 3, comma 3, T.U.E. e degli artt. 3, par. 1, lett.

b), 106, 116, 117, par. 1, T.F.U.E.”; ii) “in caso di risposta negativa al quesito sub i), se il criterio della c.d. spesa storica utilizzato per assegnare alle imprese private accreditate il budget in relazione al quale stipulare i singoli contratti ai sensi dell’art. 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992, ove applicato in via esclusiva o prevalente o comunque preponderante dall’amministrazione regionale, si ponga in contrasto con l’art. 3, comma 3, T.U.E. e con gli artt. 3, par. 1, lett. b), 106, 116, 117, par. 1, T.F.U.E.”; iii) “se le previsioni dell’art. 3, comma 3, T.U.E. e degli artt. 3, par. 1, lett. b), 106, 116, 117, par. 1, T.F.U.E. e, più in generale, i principi posti a tutela della concorrenza e del libero mercato, ostino a disposizioni regionali che, per l’accesso al mercato delle prestazioni sanitarie erogate a carico della finanza pubblica da soggetti privati accreditati, e pertanto per il primo contratto, prevedano un budget di ingresso fisso, predeterminato dall’amministrazione regionale e indipendente da valutazioni in ordine alla efficienza e capacità del soggetto erogatore, alle specifiche esigenze degli assistiti da soddisfare, alla dislocazione sul territorio dei servizi, alle unità di personale e alla dotazione tecnologica a disposizione dell’erogatore”; iv) “in caso si ritenga, rispondendo al quesito sub iii), che la previsione di un budget di ingresso fisso sia compatibile con le disposizioni dell’art. 3, comma 3, T.U.E. e degli artt. 3, par. 1, lett. b), 106, 116, 117, par. 1, T.F.U.E. e, più in generale, con i principi posti a tutela della concorrenza e del libero mercato, se tale compatibilità dipenda dal valore del budget di ingresso predeterminato dall’amministrazione regionale, considerato in termini assoluti ovvero in relazione al valore dei budget attribuiti agli altri soggetti privati accreditati già contrattualizzati e operanti nel medesimo settore o branca specialistica”. (1)

La presente ordinanza sarà oggetto di apposita News da parte dell’Ufficio del massimario.

QUALIFICAZIONE DI UNA STRUTTURA ASSIMILABILE A QUELLA OSPEDALIERA, AI FINI DELL’USO DI FARMACI

T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione I, 10 febbraio 2025, n. 99 – Pres. Gabbricci, Est. Rizzo

Sanità pubblica e sanitari – Accredimento – Struttura assimilabile a quella ospedaliera – Uso dei farmaci – Qualificazione – Caratteristiche del farmaco

La qualificazione di una struttura assimilabile a quella ospedaliera ai fini dell’uso di farmaci, come il Fentanest, ricadenti in classe H-OSP, va operata alla stregua delle condizioni di sicurezza che essa è in grado di garantire, da valutarsi con riguardo alle caratteristiche del farmaco ed ai rischi specifici connessi alla somministrazione del medicinale, e non al contenuto delle prestazioni chirurgiche autorizzate. (Nel caso di specie, la sezione reputa che la struttura ambulatoriale gestita dalla ricorrente non soddisfi i requisiti richiesti dalle previsioni regionali, atteso che da un lato la stessa non risulta essere in possesso nell’assetto organizzativo autorizzato della rianimazione e dall’altro non risulta aver stipulato alcuna convenzione con strutture dotate di tali presidi). (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SERVIZI PUBBLICI

REGOLAZIONE TARIFFARIA DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO: I PRINCIPI DELL'ADUNANZA PLENARIA

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

Servizi pubblici – Servizio idrico integrato – Tariffa – Criteri di commisurazione

Il principio normativo del recupero integrale dei costi impone che il metodo tariffario: a) garantisca la correlazione tra costi efficienti e ricavi finalizzata al raggiungimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione; b) escluda, tendenzialmente, il recupero dei costi derivanti da scelte non efficienti, in particolare quelli finanziari; c) tenga conto dei costi ambientali e della risorsa, nonché delle ripercussioni sociali derivanti dal recupero. (1)

Servizi pubblici – Servizio idrico integrato – Tariffa – Commisurazione – Tasso di inflazione – Oneri finanziari ulteriori – Esclusione

L'equilibrio economico e finanziario della gestione, intendendosi per tale la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, implica una valutazione ampia e sostenibile della remunerazione garantita all'operatore e non il riconoscimento tariffario di ogni singolo costo sostenuto. Una volta assicurato il suddetto equilibrio, la regolazione tariffaria non comporta la sterilizzazione di qualsivoglia rischio in capo al gestore, ovvero non garantisce sempre e comunque il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei servizi oggetto della concessione. (2)

In motivazione, l'Adunanza plenaria ha precisato che la scelta regolatoria di considerare, nel riconoscimento dei conguagli, solo l'inflazione e non anche gli oneri finanziari (o i costi opportunità) non si pone in contrasto con le disposizioni che regolano la materia tariffaria e non risulta irragionevole o sproporzionata.

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

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

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

Servizi pubblici – Servizio idrico integrato – Subentro del gestore unico – Cessazione delle gestioni non conformi – Modalità di individuazione – Deliberazione Arera – Prevalenza delle fonti di rango primario

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. (1)

Servizi pubblici – Servizio idrico integrato – Subentro del gestore unico – Cessazione delle gestioni non conformi – Presupposti

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. (2)

Nel caso di specie, il Collegio ha ritenuto che la società ricorrente, diversamente da quanto sostenuto dall'amministrazione nel provvedimento impugnato, non possa essere ritenuta un soggetto gestore del Servizio Idrico Integrato, in quanto le attività di captazione e adduzione dalla medesima svolte rinvencono la loro giustificazione causale, a monte, in una concessione di derivazione di acque pubbliche rilasciata al livello ministeriale (con successive autorizzazioni per l'uso umano di parte delle medesime acque) e, a valle, in contratti di fornitura d'acqua di diritto privato, stipulati con gli ex gestori del servizio idrico di tre comuni siciliani e non assimilabili ad atti di affidamento improprio. Inoltre, le infrastrutture per lo svolgimento di tali attività sarebbero state realizzate dalla medesima ditta sulla scorta di quanto autorizzato, non configurandosi pertanto l'utilizzo di infrastrutture rientranti nel demanio idrico comunale. Sulla base di tali circostanze, il Collegio ha ritenuto non applicabile, nei confronti dell'attività esercitata dalla ricorrente, la disposizione di cui all'art. 172, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, precisando che il provvedimento di cessazione delle precedenti attività per fare spazio al gestore unico può essere validamente adottato soltanto nei confronti degli ex gestori non conformi dei vari servizi idrici comunali, e non anche di meri soggetti privati, come nel caso in esame, che operano sul medesimo territorio in base a titoli giuridici del tutto diversi.

Servizi pubblici – Servizio idrico integrato – Subentro del gestore unico – Cessazione delle gestioni non conformi – Gestore grossista – Mero grossista – Differenze

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. (3)

In motivazione, la sezione ha precisato che la figura del gestore grossista trova collocazione nell'ambito del servizio integrato (acquedotto), in tutti quei casi in cui vi sia una distinzione tra le attività svolte dai vari soggetti che hanno in cogestione il pubblico servizio idrico, essendo riservata, ad uno di essi, la distribuzione con fatturazione all'utente finale mentre, ad altri, la gestione della rete a monte (captazione e/o adduzione); diversamente, nel caso del fornitore esterno viene in rilievo un soggetto non regolato.

Servizi pubblici – Servizio idrico integrato – Gestione non conforme – Attività di impresa – Differenze

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). (4)

Servizi pubblici – Servizio idrico integrato – Common carriage – Definizione

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. (5)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Non risultano precedenti negli esatti termini.

ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE LA PERIMETRAZIONE DELLA NOZIONE DI “FORNITORE DI UN SERVIZIO POSTALE” DI CUI ALLA DIRETTIVA 97/67/CE

Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 5 agosto 2025, n. 6910 – Pres. Montedoro, Est. Vitale

Servizi pubblici – Servizio postale – Fornitore di un servizio postale – Direttiva servizi postali – Nozione – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Va rimesso alla Corte di giustizia UE il seguente quesito interpretativo: se gli artt. 2 e 9 della direttiva 97/67/CE ostino ad una disciplina nazionale che sottopone al regime autorizzatorio previsto per l'offerta al pubblico di servizi postali non rientranti nel servizio universale attività consistenti, in particolare, nella gestione, nell'ambito di una più ampia rete unitariamente organizzata dalla società capogruppo, di magazzini logistici (c.d. delivery station) e dei rapporti con i corrieri per la consegna, a livello locale, di beni acquistati su uno store on-line. (1)

La presente ordinanza è stata oggetto di apposita News UM n. 81 del 23 settembre 2025.

TASSA SUI RIFIUTI: SCELTA TRA METODO "NORMALIZZATO" E METODO "PUNTUALE"
Consiglio di Stato, sezione V, 7 gennaio 2025, n. 81 – Pres. Caringella, Est. Santini

Servizi pubblici – Comune e provincia – Tributi locali – Rifiuti urbani – Delibere tariffarie – Metodo normalizzato – Metodo puntuale – Facoltà di scelta – Motivazione

In materia di tari (tassa sui rifiuti), rientra nella facoltà dell'ente comunale dare applicazione al "metodo normalizzato" (applicazione della tariffa sulla base di parametri predeterminati dal legislatore) oppure al "metodo puntuale" (applicazione della tariffa sulla base di una valutazione quantitativa dei rifiuti effettivamente producibili), purché vengano adeguatamente giustificate le ragioni per cui si ritiene di optare per un metodo in luogo dell'altro e non derivino conseguenze manifestamente sproporzionate per i contribuenti. La scelta deve essere il frutto di adeguata ponderazione che induca l'amministrazione a scegliere uno dei due modelli non solo per ragioni di opportunità organizzativa, ma anche per le ricadute in termini pratici ed economici nei confronti degli utenti. (1)

In motivazione la sezione ha rammentato che la tari (tassa sui rifiuti) è stata istituita con legge 27 dicembre 2013, n. 147, è destinata a finanziare i costi relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti ed è dovuta da chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte suscettibili di produrre i rifiuti medesimi. Le tariffe devono assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti e sono determinate con delibera del consiglio comunale sulla base dei costi individuati e classificati nel piano finanziario approvato dallo stesso consiglio. Con ordinanza del 14 maggio 2024, n. 13329, la sezione tributaria della Corte di cassazione si è occupata del c.d. "effetto cascata" e ha precisato che l'annullamento giurisdizionale della delibera comunale di determinazione della tariffa sui rifiuti per un'annualità precedente non ha efficacia caducante sulle delibere non impugnate meramente "ripetitive" degli anni successivi, poiché ogni deliberazione tariffaria regola la materia in modo autonomo rispetto

alla precedente, dovendosi escludere sia l'operare del giudicato esterno, sia il dovere del giudice tributario di disapplicare in via incidentale l'atto sulla base di tale presupposto (cfr. anche Cass. civ., sez. trib., 9 novembre 2018, n. 29675; 23 maggio 2019, n. 14039).

(1) Conformi: In senso parziale: Cons. Stato, sez. V, 23 settembre 2024, n. 3781 (sull'obbligo di motivazione in materia di delibere di approvazione delle tariffe sui rifiuti); Corte di giustizia UE, sez. II, 16 luglio 2009, n. 254 (secondo cui il metodo di calcolo della tariffa basata sulla stima del volume di rifiuti generato dagli utenti e non sul quantitativo di rifiuti effettivamente prodotto non può essere considerato in contrasto con il diritto comunitario ma non deve risultare manifestamente sproporzionato e deve tenere conto delle quantità comunque "producibili" in termini di natura e volume del rifiuto).

SOCIETÀ, INTERMEDIAZIONE FINANZIARIA

SULL'ACCESSO DOCUMENTALE E L'ACCESSO CIVICO RELATIVAMENTE AGLI ATTI INERENTI IL RAPPORTO DI LAVORO CON UNA SOCIETÀ IN HOUSE

Consiglio di Stato, sezione V, 30 ottobre 2025 n. 8415 – Pres. ed Est. Caringella

Società, intermediazione finanziaria – Società in house – Natura

La società in house, pur costituendo una longa manus dell'amministrazione controllante sul piano organizzativo, è una vera e propria società di natura privata, dotata di una sua autonoma soggettività giuridica rispetto all'ente pubblico socio, con conseguente assoggettamento alle regole di diritto comune in campo societario, ex art. 1, comma 3, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175; ha quindi carattere privatistico sul piano dello status generale, venendo considerata ente pubblico solo in quei settori in cui vi sia una norma espressa ed eccezionale di equiparazione ai soggetti pubblici. (1)

Società, intermediazione finanziaria – Società in house – Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Rapporto di lavoro

La richiesta di accesso agli atti relativa a un accordo conciliativo sindacale stipulato da una società in house è un'istanza rivolta a un soggetto di diritto privato, sottratto pertanto alla disciplina sull'accesso agli atti di cui all'art. 22 e ss., l. 7 agosto 1990, n. 241, in virtù dell'assenza del requisito della soggettività pubblica e della conseguente non configurabilità di un "documento amministrativo" ex art. 22, co. 1, lett. d), l. n. 241 del 1990, afferendo il documento all'attività, tout court privatistica e avulsa dai profili di pubblico interesse, di gestione del rapporto di lavoro dei dipendenti con la società in house. (2)

La sentenza richiama in motivazione Cass. civ., sez. lavoro, 26 ottobre 2017, n. 25472, quanto alla natura dell'accordo conciliativo come atto di natura negoziale, stipulato tra lavoratore e datore di lavoro che si caratterizza, strutturalmente, per il necessario intervento del giudice e, funzionalmente, per l'effetto processuale di chiusura del giudizio nel quale

interviene, oltre che per gli effetti sostanziali derivanti dal negozio giuridico contestualmente stipulato tra le parti.

Società, intermediazione finanziaria – Società in house – Atto amministrativo – Accesso civico – Configurabilità

In presenza di una richiesta di accesso agli atti relativa a un accordo conciliativo sindacale stipulato da una società in house non è configurabile il c.d. accesso civico generalizzato di cui all'art. 5 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, esperibile nei confronti degli enti di diritto privato alla condizione che esercitino funzioni amministrative o attività di pubblico interesse, non ricorrendo l'esigenza, declamata dalla norma, di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. (3)

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Accesso civico – Presupposti

Presupposto imprescindibile di ammissibilità dell'istanza di accesso civico è la sua vocazione "generale", che lo differenzia dall'accesso documentale, proteso alla tutela di interessi conchiusi entro la sfera giuridica del soggetto richiedente; lo stesso non è pertanto configurabile a fronte di un'istanza motivata da un interesse conoscitivo sganciato dalle finalità tipiche dell'accesso civico generalizzato, sostanziandosi nell'arricchimento della dinamica democratica e partecipativa dei cittadini all'esercizio del potere pubblico e nella garanzia del buon andamento. (4)

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Accesso civico – Dati personali – Controinteresse – Bilanciamento

Nell'ipotesi in cui l'istanza di accesso civico involga dati personali, vertendosi su una delle eccezioni relative contenute nei commi 1 e 2 dell'art. 5-bis), del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, è rimesso all'Amministrazione il compito di effettuare un proporzionato e adeguato bilanciamento tra l'interesse pubblico alla conoscibilità e il danno all'interesse-limite alla riservatezza, secondo il criterio del c.d. harm test; in presenza di accesso civico il contemperamento tra gli interessi in gioco deve essere condotto con ancor maggior rigore, trattandosi di accesso "massivo", per cui, in presenza di controinteressi rilevanti (cd. interessi limite), deve aversi riguardo alla massimizzazione della tutela della segretezza in danno della trasparenza. (5)

(1) Conformi: quanto all'assoggettabilità in via generale alle regole di diritto comune, salvo espresse deroghe: T.a.r. per il Lazio, sez. III-ter, 17 ottobre 2022, n. 13186; Cass. civ., sez. un., ord. 27 dicembre 2017, n. 30978 in tema di devoluzione al g.o. e non alla Corte dei conti delle azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori; Cass. civ., sez. un., ord. 14 settembre 2017, n. 21299 e ord. 1° dicembre 2016, n. 24591 in tema di devoluzione al g.o. delle controversie relative alla nomina e revoca degli amministratori e sindaci della società in house.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 7 luglio 2023, n.6649; sez. III, 21 marzo 2022, n. 2019; sez. VI, 13 agosto 2019, n. 5702.

(5) Conformi: Quanto al bilanciamento in presenza di controinteressi limite: Cons. Stato, sez. V, 4 settembre 2025, n. 7201; 4 aprile 2025, n. 2922; sez. III, 3 novembre 2022, n. 9567.

SULL'ASSEGNAZIONE DEI COMPONENTI DI MINORANZA NEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE DELLE SOCIETÀ DI CAPITALI

Consiglio di Stato, sezione I, parere 24 luglio 2025, n. 751 – Pres. Saltelli, Est. Miniussi

Società, intermediazione finanziaria – Consob – Consiglio di amministrazione – Minoranza

L'articolo 147-ter.1, comma 3, lett. b), n. 2, del d.lgs. n. 58 del 1998, può essere interpretato nel senso che il criterio proporzionale ivi stabilito operi limitatamente all'assegnazione dei componenti del nuovo consiglio di amministrazione di competenza delle minoranze, fermo restando che la determinazione del numero di questi ultimi è rimessa alle previsioni statutarie – le quali, ove adottate nelle more dell'intervento attuativo rimesso alla potestà regolamentare della Consob o ancor prima dell'entrata in vigore della legge 5 marzo 2024, n. 21 (c.d. legge capitali), manterranno la loro efficacia, ferma la necessità di procedere all'adeguamento previsto dall'articolo 12, comma 3 della legge capitali – eventualmente integrabili dalla Consob mediante l'adozione, in sede attuativa, di norme regolamentari di natura suppletiva. (1)

La Consob ha posto al Consiglio di Stato un quesito sull'interpretazione della norma in questione; in particolare, nell'ipotesi in cui il totale dei voti raccolti dalle liste diverse dalla lista del CdA (in numero non superiore a due in ordine di consensi raccolti in assemblea) sia superiore al 20 per cento del totale dei voti espressi, l'articolo 147-ter.1, comma 3, lett. b), n. 2, TUF prevede che "i componenti del nuovo consiglio di amministrazione di competenza delle minoranze sono assegnati proporzionalmente ai voti ottenuti dalle liste di minoranza che hanno conseguito una percentuale di voti non inferiore al 3 per cento". In tal caso, posto che la disposizione non prevede una soglia massima di seggi da attribuire alle liste di minoranza, la Consob ha chiesto di chiarire: i) se il criterio di proporzionalità debba essere applicato con riferimento alla totalità dei seggi disponibili nel CdA (c.d. proporzionalità assoluta o pura); ii) se, invece, la ripartizione proporzionale debba riguardare soltanto i seggi spettanti alle liste di minoranza (c.d. proporzionalità relativa o limitata), sul presupposto – invero non espressamente contemplato dall'articolo 147-ter.1, comma 3, lett. b), n. 2 TUF – che alle liste di minoranza debba essere attribuito un numero di seggi inferiore alla metà. Le conseguenze che derivano dall'accoglimento dell'una o dell'altra tesi sono le

seguenti: - nell'ipotesi sub (b) (proporzionalità relativa o limitata), alla lista del CdA – prima per numero di voti conseguiti – sarebbe assicurata la maggioranza assoluta dei posti in CdA; - nell'ipotesi sub (a) (proporzionalità assoluta o pura), laddove i consensi complessivamente conseguiti dalle liste di minoranza ammesse alla ripartizione siano superiori ai consensi conseguiti dalla lista del CdA – prima per numero di voti conseguiti –, a quest'ultima verrebbe attribuito un numero di seggi inferiore alla maggioranza assoluta, essendo quindi garantita alla stessa la sola maggioranza relativa. La bozza di articolato predisposta dalla Consob – e sottoposta alla seconda consultazione degli operatori – ha recepito, come detto, l'opzione della proporzionalità relativa o limitata.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

POTERI ISPETTIVI MINISTERIALI E LIMITI DI CONCRETA OPERATIVITÀ

Consiglio di Stato, sezione VI, 17 aprile 2025, n. 3358 - Pres. Volpe, Est. Gallone

Società, intermediazione finanziaria – Società cooperative – Deliberazioni assembleari – Poteri di vigilanza ministeriali – Limiti di operatività

Nell'esercizio dei propri poteri di vigilanza sulle società cooperative a mutualità prevalente, il Ministero può spingersi fino a sindacare autonomamente la validità sul piano civilistico degli atti sociali (quali le deliberazioni assembleari) atteso che detti poteri trovano causa e fondamento nella verifica di un reale scostamento della vita dell'ente dai canoni mutualistici; gli stessi sono, tuttavia, illegittimamente esercitati allorché la ritenuta invalidità dell'atto sociale sia legata a vizi meramente formali (quale le modalità di rilascio delle deleghe a partecipare all'assemblea), del tutto inidonei ad evidenziare un concreto scostamento dai canoni mutualistici nella gestione della cooperativa. (1)

Nel caso di specie, la sezione assume che la scelta presidenziale di ritenere invalido un numero cospicuo di deleghe non abbia effettivamente menomato il funzionamento democratico dell'ente, atteso che tutti i soci sono stati messi in condizione di partecipare direttamente all'assemblea; le modalità di espressione del voto e di partecipazione sono state debitamente pubblicizzate; la scelta di taluni di essi di avvalersi del contestato meccanismo di sub-delega è stata libera; ogni incertezza poteva essere superata optando per la partecipazione diretta o per altre modalità di delega.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SPORT

SULLA NATURA DEL RINVIO DELLE GARE DI PLAY-OUT “A DATA DA DESTINARSI” E SUL RITO APPLICABILE

T.a.r. per il Lazio, sezione I-ter, ordinanza 10 luglio 2025, n. 13555 – Pres. Dongiovanni, Est. Simone

Sport – Atto amministrativo – Rinvio delle gare di play-out “a data da destinarsi” – Rito applicabile

Il comunicato ufficiale del Presidente della Lega nazionale professionisti Serie B n. 211 del 18 maggio 2025, con cui è stato disposto il rinvio delle gare di play-out “a data da destinarsi” non rientra tra gli atti comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche. Il ricorso proposto avverso detto comunicato non rientra, quindi, nel rito di cui all’art. 218 del d.l. n. 34/2020, tale per cui si deve procedere alla conversione in quello “ordinario” (seppure speciale) di cui all’art. 119, comma 1, lett. g), c.p.a.. (1)

Con l’ordinanza in rassegna, il T.a.r. del Lazio, nel pronunciarsi sul rito applicabile alla fattispecie, condividendo la prospettazione delle parti resistenti del giudizio e delle controinteressate, ha escluso che il ricorso proposto da una squadra di calcio avverso il comunicato ufficiale del Presidente della Lega nazionale professionisti Serie B, con cui è stato disposto il rinvio delle gare di play-out programmate “a data da destinarsi”, possa essere ricondotto nel rito speciale sportivo di cui all’art. 218 del d.l. n. 34 del 2020; ciò in quanto l’oggetto della controversia non consente di inquadrare la stessa tra quelle aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche di cui all’art. 12 ter dello Statuto del CONI posto che il rinvio delle gare di play-out non ha inciso in maniera diretta – ma semmai in maniera meramente indiretta - sulla partecipazione alla competizione sportiva.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULLA DEFINIZIONE DI ATTIVITÀ SPORTIVA AGONISTICA E SULL'ILLEGITTIMITÀ DELLA SANZIONE IRROGATA DALL'A.G.C.M. ALLA F.I.G.C.

T.a.r. per il Lazio, sezione I, 17 febbraio 2025, n. 3409 – Pres. Petrucciani, Est. Fanizza

Sport – Attività agonistica – Definizione – Tutela salute – Rilevanza

Nella definizione di attività sportiva agonistica rileva il legame tra l’agonismo e l’obbligo di possedere apposite certificazioni sanitarie, non potendo l’attività agonistica risolversi in una esasperazione incontrollata dello sforzo fisico, in aperto contrasto con la visione dello sport promossa dalla Costituzione (art. 33, comma 7), per cui lo sport deve essere inteso come elemento di promozione del benessere psicofisico, in piena sintonia con la tutela della salute, cioè di un diritto fondamentale dell’individuo. (1)

La sentenza ha evidenziato che già la legge 1055 del 1950 aveva previsto l’obbligo di certificazione sanitaria per alcune attività sportive e, in tale ambito, la legge istitutiva del s.s.n. n. 833/1978 aveva ritenuto la tutela sanitaria nell’attività sportiva uno degli obiettivi del servizio sanitario nazionale, includendola tra i compiti delle U.s.l. e prevedendo l’obbligo di certificazione per chiunque intendesse svolgere attività agonistica. L’obbligo di

certificazione è stato poi previsto dall'art. 7 della legge 91 del 1981, in cui si prevedeva che "l'attività sportiva professionistica è svolta sotto controlli medici, secondo norme stabilite dalle federazioni sportive nazionali ed approvate, con decreto del Ministro della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le norme di cui al precedente comma devono prevedere, tra l'altro, l'istituzione di una scheda sanitaria per ciascuno sportivo professionista, il cui aggiornamento deve avvenire con periodicità almeno semestrale". L'art. 5 del d.l. 663 del 1979 ha rimesso l'individuazione dei criteri generali sui controlli sanitari per le attività sportive ai medici della Federazioni medico sportive italiane (F.m.s.i.), d'intesa tra le Regioni e il C.o.n.i., da approvarsi con decreto ministeriale. Tale disciplina è stata tradotta in concreto con il d.m. del Ministero della salute 18 febbraio 1982, che in particolare all'art. 1, ha previsto che "la qualificazione agonistica a chi svolge attività sportiva è demandata alle Federazioni sportive nazionali o agli enti sportivi riconosciuti".

Sport – Federazione italiana giuoco calcio – Agonismo – Definizione – Concorrenza – Abuso di posizione dominante – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Sanzione – Illegittimità

È illegittima la sanzione irrogata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (A.g.c.m.) alla Federazione italiana giuoco calcio (F.i.g.c.) per asserita violazione dell'art. 102 TFUE sull'assunta contestazione di una dilatazione illegittima - in tesi configurante abuso di posizione dominante - da parte della stessa F.i.g.c., dell'ambito dell'attività agonistica (con conseguente obbligo di tesseramento), la cui regolazione anche in chiave limitativa è ascrivita ai poteri federali mediante la previsione dell'età di dodici anni quale criterio informatore e definitorio, essendo l'esercizio di tale prerogativa il riflesso di una legislazione posta nell'ordinamento di settore.
(2)

Nella sentenza si fa in particolare riferimento al decreto del Ministero della sanità, 18 febbraio 1982 che all'art. 1, ha previsto che "la qualificazione agonistica a chi svolge attività sportiva è demandata alle Federazioni sportive nazionali o agli enti sportivi riconosciuti" e alla circolare n. 7/1983 del Ministero della salute che ha compendiato sul piano argomentativo tale previsione, evidenziandosi che "si tratta di una forma di attività sportiva praticata sistematicamente e/o continuativamente e soprattutto in forme organizzate dalle federazioni sportive nazionali, dagli enti di promozione sportiva riconosciuti dal C.o.n.i. e dal Ministero della pubblica istruzione per quanto riguarda i giochi della gioventù a livello nazionale per il conseguimento di prestazioni sportive di un certo livello. L'attività sportiva agonistica non è quindi sinonimo di competizione. L'aspetto competitivo, infatti, che può essere presente in tutte le attività sportive, da solo non è sufficiente a configurare nella forma agonistica un'attività sportiva". Il Ministero della salute ha, quindi, conseguenzialmente approvato le tabelle per l'età minima di accesso all'attività sportiva agonistica che il C.o.n.i. ha predisposto sulla base delle determinazioni a livello federale, in accordo con la Federazione Medico Sportiva Italiana; nella specie, per il calcio è prevista l'età di 12 anni. Pertanto, avuto riguardo a tale dato, la sentenza ha ritenuto che non sia fondatamente

sostenibile che la F.i.g.c. abbia intenzionalmente dilatato l'area anagrafica per comprimere le prerogative degli EPS.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

STRADE E AUTOSTRADE

PROVVEDIMENTI LIMITATIVI DELLA CIRCOLAZIONE STRADALE E LIMITI DEL SINDACATO GIURISDIZIONALE

Consiglio di Stato, sezione V, 7 gennaio 2025, n. 86 – Pres. Caringella, Est. Quadri

Strade e autostrade – Circolazione – Individuazione di zone a traffico limitato – Provvedimenti limitativi – Discrezionalità – Sindacato giurisdizionale – Limiti

I provvedimenti relativi alla circolazione stradale ed all'individuazione di zone a traffico limitato sono caratterizzati da ampia discrezionalità, non potendo intervenire il sindacato di merito del giudice amministrativo, se non nei casi di vizi procedurali o di manifesta irragionevolezza. Peraltro, la finalità di regolazione della circolazione può consistere in misure parzialmente o totalmente interdittive in determinati contesti da tutelare, caratterizzati (Nel caso di specie, la sezione assume che le determinazioni dell'amministrazione comunale di Firenze, in ordine alle limitazioni alla circolazione dei veicoli turistici ed alla previsione dei contingenti eccettuati dal divieto, non presentano illogicità evidenti suscettibili di sindacato in via giurisdizionale) da elevato volume di traffico di veicoli e di persone. (1)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

STRANIERO

NATURA GIURIDICA DEL PROVVEDIMENTO DI NON IMMEDIATO ACCOGLIMENTO DEL RICHIEDENTE PROTEZIONE INTERNAZIONALE IN UN CAS

T.a.r. per il Lazio, sezione I, 11 dicembre 2025, n. 22416 – Pres. Politi, Est. Viggiano

Straniero – Protezione internazionale – Misure di accoglienza – Richiesta di ammissione – Natura giuridica

La richiesta di ammissione ad una misura di accoglienza costituisce esercizio di un interesse legittimo pretensivo, a fronte del quale l'amministrazione è titolare di un potere vincolato. (1)

Straniero – Protezione internazionale – Misure di accoglienza – Ammissione – Posticipazione temporale – Natura del provvedimento

L'atto col quale la Prefettura territorialmente competente comunica al richiedente protezione internazionale che provvederà ad associarlo, non appena vi saranno posti disponibili, ad uno dei centri di cui agli articoli 9 o 11 d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, costituisce provvedimento amministrativo autoritativo immediatamente impugnabile. Detto provvedimento è legittimo ove l'interessato non dimostri di trovarsi nelle particolari condizioni di cui all'articolo 8, comma 2-bis, del medesimo decreto. (2).

(1) Non vi sono precedenti espressi negli esatti termini; nondimeno, v. Tar Lazio, sez. I, 13 novembre 2025, n. 20287.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 7 novembre 2025, n. 8670, Corte giust. Ue, sez. III, 1° agosto 2025, causa C-97/24 (in parte).

ISTANZA DI ACCESSO IN UNA STRUTTURA DI ACCOGLIENZA DA PARTE DI CITTADINI STRANIERI E OBBLIGO DI PROVVEDERE DELLA P.A.

Consiglio di Stato, sezione III, 7 novembre 2025, n. 8670 – Pres. Greco, Est. Prossomariti

Straniero – Protezione internazionale – Misure di accoglienza – Atto amministrativo – Silenzio inadempimento – Nota interlocutoria – Irrilevanza

La mera comunicazione interlocutoria dell'amministrazione (nella specie, la nota informativa sulla posizione in lista d'attesa per l'accesso alle strutture di accoglienza), non esaurisce l'obbligo di concludere il procedimento a favore del richiedente protezione internazionale. Quando il richiedente possiede i requisiti di legge, l'amministrazione è tenuta a disporre l'accoglienza in una delle strutture previste, senza margini di discrezionalità nell'anno o nel quando, dovendo le autorità competenti limitarsi ad individuare la struttura più idonea al caso concreto. (1)

In motivazione la sezione ha descritto il quadro normativo in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, attuata in Italia con decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142) secondo cui: i) le attività di prima accoglienza sono assicurate dai centri governativi; ii) in caso di esaurimento dei posti nei centri governativi, a causa di massicci afflussi di richiedenti, questi possono essere ospitati in strutture diverse dai centri governativi, denominate CAS (centri di accoglienza straordinaria); iii) in subordine, l'accoglienza può avvenire, per il tempo strettamente necessario, in strutture di accoglienza provvisoria individuate dalle prefetture, previo parere dell'ente locale, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici e, nei casi di estrema urgenza, attraverso procedure di affidamento diretto.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SUL PERMESSO DI SOGGIORNO PER ATTESA OCCUPAZIONE

T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione I, 29 ottobre 2025, n. 968 – Pres. Gabbricci, Est. Fede

Straniero – Permesso di soggiorno – Attesa occupazione – Difetto originario dei requisiti – Nulla osta al lavoratore subordinato

Non può essere concesso un permesso di soggiorno per attesa occupazione, quando la procedura per l'ingresso regolare in Italia di lavoratori stranieri non vada a buon fine per difetto originario dei requisiti per il rilascio del nulla osta al lavoro subordinato; diversamente opinando, si renderebbe assai facile l'aggiramento delle regole sull'ingresso regolare. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, 2 agosto 2025, n. 733 e 11 aprile 2025, n. 318.

**SULLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE SUSSIDIARIA E IL RILASCIO DEL PASSAPORTO
Consiglio di Stato, sezione III, 3 settembre 2025, n. 7198 – Pres. Greco, Est. Serlenga**

Straniero – Protezione internazionale – Rilascio passaporto – Presupposti – Onere della prova

Ai fini della domanda di rilascio del titolo di viaggio per stranieri, presentata ex art. 24, comma 2, d.lgs. n. 251 del 2007, da un soggetto cui è stata riconosciuta la protezione internazionale sussidiaria, il riferimento all'impossibilità di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del paese di cittadinanza va inteso in senso sostanziale, come impossibilità di chiedere efficacemente il documento (ricomprendendo anche l'ipotesi in cui sia verosimile che il passaporto non sarà rilasciato ovvero il rilascio incontrerà gravi difficoltà burocratiche); l'onere probatorio a carico del richiedente, in quanto soggetto "debole" rispetto al paese di origine, va inteso in senso attenuato, non potendo escludersi che l'inopportunità di ogni contatto con l'autorità diplomatica del paese di origine discenda in re ipsa dalle stesse ragioni alla base del riconoscimento della protezione internazionale. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 4 agosto 2022, n. 6883; id., 13 luglio 2022, n. 5947; C.g.a., 19 dicembre 2022, n. 1269.

Difformi: Cons. Stato, sez. III, 4 febbraio 2016, n. 451.

SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI (SPRAR): NATURA GIURIDICA E GIURISDIZIONE

T.a.r. per il Lazio, sezione I-ter, 26 febbraio 2025, n. 4253 – Pres. Francavilla, Est. Simone

Straniero – Ingresso e soggiorno – Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati – Natura giuridica – Atto amministrativo – Accordi fra pubbliche amministrazioni Giurisdizione amministrativa – Giurisdizione esclusiva

Il «sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati» («Sprar»), divenuto poi «sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati» («Siproimi») si caratterizza per una forma di collaborazione tra l'amministrazione statale e gli enti locali destinatari dei contributi per la gestione del servizio di accoglienza e protezione dei richiedenti asilo e rifugiati e si concretizza in un modulo convenzionale inquadrabile nella fattispecie di cui all'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto viene in rilievo un accordo tra amministrazioni pubbliche per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, con la conseguente devoluzione di eventuali controversie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'articolo 133, comma 1, lett. a), n. 2, codice del processo amministrativo. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, sez. I, 16 dicembre 2022, n. 3652; Cons. Stato, sez. III, 28 maggio 2020, n. 3375.

RIFUGIATI POLITICI E DINIEGO DI RILASCIO DEI TITOLI DI VIAGGIO

T.a.r. per il Lazio, sezione I ter, 11 febbraio 2025, n. 3009 – Pres. Francavilla, Est. Simone

Straniero – Rifugiato politico – Titoli di viaggio – Diniego – Limitazione – Casi eccezionali

L'articolo 24 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, nel limitare il diniego di rilascio del titolo di viaggio al rifugiato a casi eccezionali (motivi impellenti di sicurezza nazionale o d'ordine pubblico), non può subire interpretazioni correttive. Per il rifugiato politico vige infatti uno statuto particolare, orientato alla massima tutela, anche attraverso la compiuta disciplina della fattispecie del rilascio del titolo di viaggio, con conseguente inapplicabilità della causa ostativa al rilascio del passaporto al cittadino prevista dall'articolo 3, lettera d), della 21 novembre 1967, n. 1185. (1)

La lettera d) dell'art. 3 della legge n. 1185 del 1987 (norme sui passaporti) dispone che non possono ottenere il passaporto «coloro che debbano espiare una pena restrittiva della libertà personale o soddisfare una multa o ammenda, salvo per questi ultimi il nulla osta dell'autorità che deve curare l'esecuzione della sentenza, sempreché la multa o l'ammenda non siano già state convertite in pena restrittiva della libertà personale, o la loro conversione non importi una pena superiore a mesi 1 di reclusione o 2 di arresto».

In sentenza è riportato che l'art. 24 del d.lgs. n. 251 del 2007 si pone come adempimento di un obbligo internazionale; inoltre, si precisa che la convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati (ratificata in Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722), all'art. 28 stabilisce quanto segue: «Gli stati contraenti rilasciano ai rifugiati che risiedono regolarmente sul loro territorio titoli di viaggio che permettano loro di viaggiare fuori di tale territorio, sempreché non vi si oppongano motivi impellenti di sicurezza nazionale o d'ordine pubblico».

(1) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. I-ter, 19 dicembre 2024, n. 23013; 23 ottobre 2024, n. 18410.

TRASPORTI E AUTOSERVIZI

SULLA REVOCA DELL'AUTORIZZAZIONE ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ DI TRASPORTO SU STRADA PER PERDITA DEL REQUISITO DELL'ONORABILITÀ

T.a.r. per la Lombardia, sezione I, 4 settembre 2025, n. 796 – Pres. Gabbricci, Est. Fede

Trasporti e autoservizi – Requisito di onorabilità – Condizioni – Procedimento valutativo – Discrezionalità – Interdittiva antimafia – Effetto vincolato

L'art. 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) 1071/2009 rimette agli Stati membri la disciplina delle condizioni al ricorrere delle quali si perde il requisito dell'onorabilità, necessario per svolgere la professione di trasporto su strada, limitandosi a individuare delle ipotesi nelle quali, in presenza di determinate condanne penali o sanzioni, la perdita dell'onorabilità deve essere necessariamente ravvisata. Il paragrafo 2, lett. a, dell'atto regolamentare impone di effettuare, con apposito procedimento, una valutazione discrezionale sulla proporzionalità dell'effetto della perdita dell'onorabilità, nella sola ipotesi di inflizione di "una condanna o una sanzione per una delle infrazioni più gravi della normativa comunitaria stabilite all'allegato IV"; mentre per le altre ipotesi che gli Stati membri decidano di prevedere, come l'interdittiva antimafia, gli stessi possono stabilire che la perdita dell'onorabilità sia un effetto vincolato, e non il frutto di una valutazione discrezionale dell'amministrazione. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 11 maggio 2020, n. 2962.

TRIBUTI LOCALI

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

Tributi locali – Rifiuti – TARI – Piano economico-finanziario – Controversia tra comune e gestore in house – Giurisdizione amministrativa – Sussistenza

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. (1)

Tributi locali – Rifiuti – Approvazione del piano TARI – Scostamento dai costi indicati dal gestore – Obblighi di comunicazione e motivazione – Illegittimità

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. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

TURISMO

LOCAZIONI BREVI E CHECK IN DA REMOTO

T.a.r. per il Lazio, sezione I ter, 27 maggio 2025, n. 10210 – Pres. Francavilla, Est. Mercone

Turismo – Locazione turistica – Obbligo di identificazione – Illegittimità – Identificazione da remoto – Pubblica sicurezza – Ordine pubblico

In materia di locazioni brevi è illegittima la circolare del Ministro dell'interno del 18 novembre 2024 volta ad introdurre l'obbligo per i gestori di strutture ricettive di identificare de visu gli ospiti, per contrasto con l'articolo 109, comma 3, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, come modificato dall'art. 40 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e per violazione del principio di proporzionalità, non emergendo ragioni per escludere che la verifica dell'identità da remoto sia in grado di garantire ugualmente l'ordine e la sicurezza pubblica con minor pregiudizio dei destinatari. (1)

In motivazione la sezione ha aggiunto che l'identificazione de visu, di per sé, non garantisce l'ordine e la sicurezza pubblica cui mira esplicitamente la circolare ministeriale poiché non elide il rischio che, dopo il primo contatto, l'alloggio possa essere comunque utilizzato anche da soggetti non identificati dal gestore/proprietario dell'immobile locato.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

LOCAZIONE DI IMMOBILI PER FINALITÀ TURISTICA IN FORMA NON IMPRENDITORIALE: IL COMUNE NON HA POTERI INIBITORI

Consiglio di Stato, sezione V, 7 aprile 2025, n. 2928 – Pres. Fantini, Est. Picardi

Turismo – Regione Lombardia – Locazione turistica – Attività non imprenditoriale – Comune e provincia – Vigilanza – Esclusione

La legge della regione Lombardia 1° ottobre 2015, n. 27 non conferisce ai comuni alcun potere di controllo sulla stipula di contratti di locazione turistica al di fuori dell'esercizio di un'attività imprenditoriale. (1)

Turismo – Regione in genere e regioni a statuto ordinario – Competenza legislativa residuale – Stato – Ordinamento civile – Competenza legislativa esclusiva

La materia del turismo rientra nella competenza legislativa residuale delle regioni, fermo restando la possibilità di intervento dello Stato nella materia dell'ordinamento civile di sua competenza esclusiva di cui all'articolo 117, comma 2 lett. l), della Costituzione, al quale è riconducibile la libertà contrattuale in materia di locazione turistica e che può interferire con il settore del turismo. (2)

Turismo – Locazione turistica – Attività non imprenditoriale – Atto amministrativo – Segnalazione certificata di inizio attività – Comunicazione inizio attività – Comune e provincia – Poteri inibitori – Esclusione

L'attività di locazione per finalità turistica esercitata in forma non imprenditoriale, riconducibile al mero godimento indiretto di beni immobili, non richiede la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 ma una mera comunicazione di inizio attività (CIA.), a fini di monitoraggio e non è quindi soggetta a poteri prescrittivi ed inibitori dell'amministrazione locale. (3)

In motivazione la sezione ha ricostruito il quadro normativo in materia di locazioni turistiche, con particolare riferimento alla regione Lombardia, evidenziando, in particolare, che: i) l'art. 13-ter, comma 8, del decreto legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, assoggetta solo quella svolta in forma imprenditoriale a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ai sensi dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990; ii) l'art. 38 della legge della regione Lombardia n. 27 del 2015 distingue tra locazioni gestite in forma imprenditoriale soggette a s.c.i.a. e quelle svolte in forma non imprenditoriale, per le quali è prevista la comunicazione di inizio attività (CIA); iii) alcune disposizioni contenute nella legge della regione Lombardia n. 27 del 2015 estendono una parte della disciplina delle strutture ricettive alle locazioni turistiche in forma non imprenditoriale (ad esempio, art. 38, comma 8, in materia fiscale, di sicurezza, di comunicazione dei flussi turistici, di denuncia degli ospiti in base alle indicazioni dell'autorità di pubblica sicurezza).

Turismo – Locazione turistica – Requisiti – Comune e provincia – Poteri inibitori – Esclusione

Gli immobili destinati a locazioni per finalità turistiche devono possedere i requisiti edilizi ed igienico-sanitari previsti dalla normativa primaria e secondaria per i locali di civile abitazione ma l'eventuale carenza di tali requisiti, mentre può ripercuotersi sulla validità o sull'adempimento del contratto di locazione eventualmente stipulato, non legittima l'inibizione, da parte dell'amministrazione, della stipula del contratto. (4)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Corte cost., 11 aprile 2019, n. 84; 1° giugno 2006, n. 214.

(3) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. III, 28 dicembre 2022, n. 8128, secondo cui le regioni, avendo competenza legislativa in materia di turismo, possono prevedere che sia necessaria la SCIA per la locazione a livello professionale di immobili per finalità turistica.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

UNIONE EUROPEA

SUGLI OBBLIGHI DISCENDENTI DALLA DIRETTIVA 2014/23/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SULL'AGGIUDICAZIONE DEI CONTRATTI DI CONCESSIONE

Consiglio di Stato, sezione VII, 6 ottobre 2025, n. 7784 – Pres. Chieppa, Est. Di Carlo

Unione europea – Diritto dell'Unione europea e legislazione degli Stati membri – Concessioni – Proroga

La direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione osta a che il legislatore nazionale possa prorogare unilateralmente, mediante disposizioni legislative entrate in vigore dopo la data limite per la trasposizione di detta direttiva, la durata di concessioni di servizi e, in tale occasione, quale contropartita, in primo luogo, aumentare l'importo di un canone fissato forfettariamente e dovuto da tutti i concessionari interessati, indipendentemente dal loro fatturato, in secondo luogo, mantenere un divieto di trasferimento dei loro locali e, in terzo luogo, mantenere un obbligo di accettare tali proroghe al fine, per i concessionari suddetti, di essere autorizzati a partecipare a qualsiasi futura procedura di riattribuzione di tali concessioni. (1)

La controversia de qua era stata introdotta su ricorso di un'associazione rappresentativa dei concessionari del bingo e di un concessionario per l'esercizio del gioco del bingo, relativamente all'impugnativa del diniego espresso dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli sull'istanza di rideterminazione del canone concessorio, avanzata per porre fine allo stato di gravissima difficoltà economico-finanziaria e di sostanziale carenza di liquidità, dovute sia all'emergenza legata all'epidemia da COVID-19, sia all'aumento del canone concessorio mensile dovuto ai sensi dell'art. 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui, modificando il comma 636 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), ne aveva innalzato la misura, già peraltro oggetto di aumento con la previsione recata dall'art. 1, comma 934, della legge n. 208/2015. Il Consiglio di Stato, a seguito di quanto statuito dalla Corte di giustizia, con l'indicata sentenza della sez. V, 20 marzo 2025, C-728/22, ha accolto l'appello quanto alle domande riferite all'obbligo di disapplicazione e revisione dei rapporti in essere al fine di ricondurli in equilibrio, in conseguenza della disapplicazione del regime ex lege di proroga automatica

per contrasto con il diritto dell'Unione, anche attraverso l'esercizio di poteri in via provvisoria e interinale.

Unione europea – Diritto dell'Unione europea e legislazione degli Stati membri – Concessioni – Amministrazione aggiudicatrice – Obblighi

Dalla direttiva 2014/23 UE discende l'obbligo dell'amministrazione aggiudicatrice di disapplicare la normativa recata dall'art. 1, comma 1047, legge n. 205/2017, con l'effetto di procedere con immediatezza alla indizione delle gare e il potere potere/dovere della medesima amministrazione di rideterminare le condizioni di un rapporto di concessione, qualificabile come rapporto di fatto, in modo da garantire l'equilibrio dell'originario rapporto, tenendo conto di vantaggi e svantaggi per tutte le parti, in modo onnicomprensivo e a condizione di reciprocità. (2)

(1) Conformi: Corte di giustizia UE, sez. V, 20 marzo 2025, C-728/22 (oggetto di News UM n. 33 del 10 aprile 2025) che ha deciso le questioni pregiudiziali devolute in relazione alla causa de qua dal Consiglio di Stato, sez. IV, con ordinanza interlocutoria, n. 10261 del 2022, dichiarando che "(l)a direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, deve essere interpretata nel senso che essa è applicabile *ratione temporis* a dei contratti di concessione, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), di detta direttiva, i quali siano stati attribuiti prima dell'entrata in vigore della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, ma siano stati prorogati da disposizioni legislative che hanno posto a carico dei concessionari interessati, quale contropartita, in primo luogo, un obbligo di pagare un canone mensile, il cui importo è stato successivamente aumentato, in secondo luogo, un divieto di trasferimento dei loro locali e, in terzo luogo, un obbligo di accettare tali proroghe per essere autorizzati a partecipare a qualsiasi futura procedura di riattribuzione di dette concessioni, laddove dette disposizioni legislative siano esse stesse entrate in vigore dopo la data limite di trasposizione della direttiva 2014/23. In tale situazione, gli articoli 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non sono applicabili (cfr. il punto 67 della motivazione e il correlato dispositivo). Il Consiglio di Stato, applicando il principio enunciato dalla Corte di giustizia, ha pertanto ritenuto acclarata la incompatibilità con il diritto dell'Unione dell'art. 1, comma 1047, della legge n. 205/2017, nella parte in cui, modificando l'art. 1, comma 636, della legge n. 147/2013, ha prorogato l'efficacia temporale delle concessioni in essere e ha previsto un aumento del canone mensile dovuto.

(2) Conformi: Corte di giustizia UE, sez. V, 20 marzo 2025, C-728/22 cit.. Il Consiglio di Stato ha al riguardo fatto riferimento al passo della sentenza della Corte di giustizia che aveva precisato che, "(p)er il caso in cui si constatasse che l'articolo 43 della direttiva 2014/23/UE osta ad una siffatta modifica, occorre precisare che la ricorrente nel procedimento principale non può ricavarne un argomento per pretendere che vengano disapplicate soltanto le disposizioni mediante le quali il legislatore nazionale ha aumentato l'importo del canone. Infatti, oltre alla circostanza che tale aumento è inscindibile dalla proroga della concessione in quanto esso costituisce la contropartita di quest'ultima, il fatto di disapplicare soltanto

tale aumento del canone avrebbe come conseguenza di operare una modifica dell'equilibrio della concessione a favore del concessionario in un modo che non era previsto nel contratto di concessione iniziale e, dunque, di procedere ad una modifica sostanziale di tale contratto, quando invece, ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 1, lettera e), di detta direttiva, letto in combinato disposto con il paragrafo 5 del medesimo articolo, in caso di modifica sostanziale di un contratto di concessione è richiesta una nuova procedura di assegnazione". (punto 95 della motivazione).

MECCANISMO «A DUE VIE» IN MATERIA DI INCENTIVI ENERGETICI: IL CONSIGLIO DI STATO RIBADISCE L'INTERESSE ALLA DECISIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA UE

Consiglio di Stato, sezione II, ordinanza 30 settembre 2025, n. 7629 – Pres. Forlenza, Est. Basilico

Unione europea – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE – Energia elettrica e energia in genere – Energia rinnovabile – Tariffe incentivanti – Aiuti di Stato – Permanenza dell'interesse alla decisione

La declaratoria di irricevibilità di una questione pregiudiziale da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea (nella specie, sul meccanismo «a due vie» in materia di incentivi alla produzione di energie rinnovabili) non esclude la persistenza dell'interesse alla pronuncia pregiudiziale in un distinto giudizio. Difatti, la radicale preclusione di un sindacato giurisdizionale che abbia il diritto dell'Unione europea quale parametro su un aiuto di Stato giudicato compatibile con il mercato interno dalla commissione europea, appare di dubbia compatibilità con il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, riconosciuto dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. (1)

Con riferimento alla questione indicata in rassegna, la sez. II del Consiglio di Stato, con ordinanza 30 gennaio 2024, n. 926 (oggetto della News UM n. 22 del 26 febbraio 2024), aveva sollevato una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia UE in ordine alla compatibilità con il diritto UE del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 4 luglio 2019. Con comunicazione dell'11 agosto 2025, la cancelleria della Corte di giustizia aveva chiesto alla sezione di verificare l'attualità dell'interesse alla decisione, visto che analoga questione era stata definita con statuizione di irricevibilità dalla Corte di giustizia UE, sez. IV, 1° agosto 2025, C-514/23 (oggetto della News UM n. 76 dell'8 settembre 2025 alla quale si rinvia anche per le differenze tra i due contenziosi) su ordinanza del Consiglio di Stato, sez. II, 8 agosto 2023, n. 7673. In particolare, con tale decisione la Corte ha affermato che il diritto dell'Unione osta a che il giudice del rinvio valuti la conformità alle disposizioni dell'articolo 3 della direttiva 2009/28 o dell'articolo 4 della direttiva 2018/2001 del meccanismo di «incentivo negativo» di cui trattasi nel procedimento principale, poiché tale meccanismo è indissolubilmente legato al funzionamento del regime di aiuti di Stato che la commissione europea ha già dichiarato compatibile con il mercato interno.

Si veda anche Ad. plen., ordinanza 18 giugno 2025, n. 7 (oggetto di News UM n. 73 del 5 agosto 2025) in tema di ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

RINVIO PREGIUDIZIALE E SOSPENSIONE DELLA CAUSA: ESCLUSO IL RIAVVIO E LA DECISIONE QUALORA SOPRAVVENGA LA DECISIONE DELLA CORTE UE SU QUESTIONE ANALOGA

T.a.r. per il Lazio, sezione II, ordinanza 18 luglio 2025, n. 14257 – Pres. ed Est. Morabito

Unione europea – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE – Sospensione del processo – Decisione della Corte di giustizia UE su questione analoga – Prosecuzione – Decisione – Esclusione

Non esiste nell'ordinamento nazionale una norma che consenta al giudice del rinvio pregiudiziale, anche ove sopravvenga una decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea su questione interpretativa analoga e/o simile, di riavviare e definire il giudizio sospeso in assenza di risposta della Corte. (1)

La questione pregiudiziale che ha dato luogo alla sospensione del giudizio era stata sollevata dal T.a.r. per il Lazio, sez. II, con ordinanza 31 maggio 2024, n. 11215. L'ordinanza in rassegna è stata adottata all'esito della richiesta trasmessa dalla cancelleria della Corte di giustizia UE con cui si chiedeva al T.a.r. del rinvio pregiudiziale se fosse ancora necessaria una risposta della Corte in ordine ai quesiti interpretativi, alla luce della sentenza della Corte di giustizia UE, sez. V, 20 marzo 2025, cause riunite da C-728/22 a C-730/22 (oggetto della News UM n. 33 del 10 aprile 2025) proposte dal Consiglio di Stato, con ordinanze del 21 novembre 2022 (tra cui la n. 10263, oggetto della News UM n. 133 del 2022) in materia di modifica delle concessioni di gioco in caso di proroga tecnica.

SULLE INTESE RESTRITTIVE DELLA CONCORRENZA E SUL PROCEDIMENTO DINNANZI ALL'AGCM E SUL RINVIO PREGIUDIZIALE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE

Consiglio di Stato, sezione VI, 19 giugno 2025, n. 5357 – Pres. Volpe, Est. Cordì

Unione europea – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE – Esclusione – Presupposti

Il giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno (nella specie, il Consiglio di Stato), quando è chiamato a pronunciarsi su una questione d'interpretazione del diritto dell'Unione, può essere esonerato dall'obbligo di rinvio ai sensi dell'articolo 267 TFUE se: i) la questione pregiudiziale afferente alla corretta interpretazione del diritto unionale sia irrilevante per l'esito della controversia; ii) la questione pregiudiziale possa ritenersi già oggetto di interpretazione da parte della Corte; iii) l'interpretazione corretta del diritto dell'Unione si imponga con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi. (1)

Concorrenza – Intese restrittive – Esenzione – Condizioni

In base all'articolo 101, paragrafo 3, del TFUE, qualsiasi decisione di associazione di imprese o qualsiasi pratica concordata che sia lesiva dell'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE in ragione del suo oggetto o del suo effetto anticoncorrenziale, può beneficiare di un'esenzione se soddisfa le seguenti condizioni che devono essere dimostrate dalla parte che intenda avvalersi della esenzione: i) deve essere dimostrato che l'accordo, la decisione di associazioni di imprese o la pratica concordata di cui trattasi consente di realizzare incrementi di efficienza, contribuendo a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o dei servizi di cui trattasi o a promuovere il progresso tecnico o economico; ii) deve essere dimostrato, nella stessa misura, che una congrua parte dell'utile che deriva da detti incrementi è riservata agli utilizzatori; iii) l'accordo, la decisione o la pratica di cui trattasi non devono imporre alle imprese partecipanti restrizioni che non siano indispensabili per realizzare detti incrementi di efficienza; iv) l'accordo, la decisione o la pratica non devono dare alle imprese partecipanti la possibilità di eliminare tutta la concorrenza effettiva per una parte sostanziale dei prodotti o dei servizi di cui trattasi. (2)

La sezione ha precisato che gli incrementi di efficienza che l'accordo, la decisione di associazione di imprese o la pratica concordata consentono di realizzare non corrispondono a tutti i benefici che le imprese partecipanti traggono, bensì soltanto ai vantaggi oggettivi significativi che possono essere conseguiti nei diversi settori o mercati interessati. Inoltre, occorre anche dimostrare che tali incrementi di efficienza sono tali da compensare gli inconvenienti che derivano dall'accordo, dalla decisione o dalla pratica sul piano della concorrenza. Il carattere indispensabile o necessario del comportamento implica di valutare e di confrontare il rispettivo impatto di detto comportamento e delle misure alternative realmente ipotizzabili, nell'ottica di stabilire se gli incrementi di efficienza attesi dal suddetto comportamento possano essere realizzati mediante misure meno restrittive per la concorrenza.

Concorrenza – Intese restrittive – Esenzione – Accordi verticali – Condizioni

Il divieto di accordi restrittivi della concorrenza di cui all'art. 101 TFUE non si applica agli «accordi verticali» tra imprese non concorrenti come definiti all'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 330/2010 della Commissione, del 20 aprile 2010. Tuttavia l'esenzione non si applica agli accordi verticali se conclusi tra imprese concorrenti, salva l'ipotesi in cui l'accordo verticale non sia reciproco e se ricorre una delle condizioni indicate dal regolamento. (3)

Nella fattispecie, la sezione ha escluso che l'eccezione possa applicarsi in un caso come quello esaminato ove il complesso accordo posto in essere tra le parti coinvolge soggetti operanti anche sul mercato dell'acquisto di contenuti audiovisivi sportivi premium e su quello della vendita al dettaglio di contenuti audiovisivi.

Concorrenza – Intese restrittive – Sanzione – Criteri – Fatturato

Ai fini della quantificazione della sanzione conseguente alla conclusione di intese restrittive della concorrenza, l'art. 8 delle linee guida dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) prevede che il fatturato rilevante va parametrato al valore delle vendite dei beni o servizi oggetto, direttamente o indirettamente, dell'infrazione, realizzate dall'impresa. Pertanto, non può essere preso in considerazione un valore come quello delle vendite dirette effettuate dall'operatore, ritenute non integranti l'infrazione contestata dall'autorità di vigilanza, se non dimostrando che l'accordo abbia comunque inciso su tali vendite. (4)

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Atto amministrativo – Procedimento in genere – Termine per l'avvio – Decorrenza**

In materia di procedimenti finalizzati a sanzionare intese restrittive della concorrenza, il termine per l'avvio del procedimento non decorre dalla mera ricezione di segnalazioni, denunce o notizie ma – anche a tutela delle imprese incolpate – dal momento in cui l'Autorità ha acquisito quell'insieme di elementi che le consentono di perimetrare l'oggetto dell'indagine da svolgere in sede istruttoria nel contraddittorio con i soggetti interessati, dovendosi tener conto delle peculiarità dei casi di diritto della concorrenza e, in particolare, del fatto che tali casi richiedono di norma una complessa analisi materiale ed economica e della necessità di assicurare all'Autorità indipendenza operativa. (5)

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Concorrenza – Intese restrittive – Procedimento sanzionatorio – Termine di conclusione
– Violazione – Conseguenze**

In materia di procedimenti finalizzati a sanzionare intese restrittive della concorrenza, la violazione del principio del rispetto del termine ragionevole può giustificare l'annullamento di una decisione di accertamento delle infrazioni solo qualora sia stato dimostrato che tale violazione aveva pregiudicato i diritti della difesa delle imprese interessate. (6)

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Concorrenza – Mercato rilevante**

Nelle ipotesi di intese restrittive della concorrenza, la definizione del mercato rilevante risulta ex se funzionale all'individuazione delle caratteristiche stesse del contesto nel cui ambito si colloca l'illecito coordinamento delle condotte d'impresa, atteso che è proprio l'ambito di tale coordinamento a delineare e definire l'ambito stesso del mercato rilevante. (7)

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Concorrenza – Procedura di evidenza pubblica**

La disciplina di cui al d.lgs. 8 gennaio 2008, n. 9 ha previsto il divieto del “no single buyer rule” (consistente nel divieto di acquisire tutti i pacchetti relativi alle dirette) e consentito per un periodo limitato l'acquisizione dei diritti in esclusiva; ma, per converso, non ha regolato le modalità di

distribuzione di tali diritti, con la conseguenza che l'esclusiva non può ritenersi un assetto imposto da tali regole, e che, quindi, l'aggiudicazione esclusiva non legittima anche un accordo di distribuzione esclusiva se contrario alle regole del diritto antitrust. (8)

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Concorrenza – Intese restrittive – Intesa per oggetto – Diritti televisivi – Telecomunicazioni**

Costituisce intesa restrittiva della concorrenza per oggetto l'accordo tra l'aggiudicatario dei diritti televisivi per la trasmissione delle partite di calcio di serie A e altro soggetto, concorrente sui medesimi mercati, in forza del quale un operatore garantisce le risorse economiche per la partecipazione alla gara, astenendosi dal presentarsi, e ottenendo un'esclusiva nel mercato della connettività, risultando così l'unico operatore di telecomunicazioni ad avere il diritto a offrire il servizio di trasmissione delle partite con possibilità di scaricare la relativa "app" sui propri dispositivi, nonché a porre divieti di stipulare accordi commerciali sul mercato della distribuzione e della connettività con altri operatori. (9)

**Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato
– Concorrenza – Intese restrittive – Intesa per effetto**

Mentre le intese restrittive della concorrenza per oggetto si caratterizzano per il fatto che hanno un oggetto di per sé vietato e, quindi, sono, per loro stessa natura, dannose per il buon funzionamento del normale gioco della concorrenza, con la conseguenza che non è necessario dimostrare in concreto la sussistenza di effetti dannosi sul mercato, le intese restrittive per effetto ricorrono quando non sussistono i presupposti per configurare la sussistenza di una intesa per "oggetto", con la conseguenza che, in tale caso, è necessario verificare in concreto quali siano gli effetti che causano nel mercato. Ne deriva, quindi, che in questo secondo caso devono sussistere tutti gli elementi comprovanti che il gioco della concorrenza sia stato, di fatto, impedito, ristretto o falsato in modo significativo; elementi costituiti, nel caso di specie, da quanto accaduto una volta eliminate le clausole restrittive e, in particolare, dall'avvenuta sottoscrizione di un accordo con altro operatore. (10)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, ordinanze 15 aprile 2025, n. 3224; 7 marzo 2025, n. 1919; C.g.a., sez. giur., ordinanza 27 febbraio 2025, n. 130.

(2) Conformi: Corte di giustizia UE, sezione grande, 21 dicembre 2023, causa C-333/21, punto 190; sez. II, 25 gennaio 2024, causa C-438/22, punto 33.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(5) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, n. 9520 del 2024; Corte giustizia UE, sez. II, 30 gennaio 2025, causa C-511/23; 21 gennaio 2021, C-308/19.

(6) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 27 novembre 2024, n. 9520; Corte giustizia UE, sez. II, 21 gennaio 2021, C-308/19.

(7) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 6 maggio 2021, n. 3555; 22 dicembre 2023, n. 11134.

(8) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(9) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(10) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 13 novembre 2024. n. 9104; 30 settembre 2022, n. 8400.

**RITIRO, DA PARTE DEL GIUDICE NAZIONALE, DELLA DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE
GIÀ RIMESSA ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE**

**Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, ordinanza 18 giugno 2025, n. 7 – Pres. Maruotti,
Est. Santoleri**

**Unione europea – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE – Processo
amministrativo – Cessazione della materia del contendere del procedimento principale –
Conseguenze**

Il procedimento pregiudiziale ex art. 267 TFUE presuppone che una controversia sia effettivamente pendente dinanzi al giudice del rinvio, pertanto spetta a quest'ultimo rendere noto alla Corte di giustizia UE qualsiasi incidente processuale che possa influire sul procedimento pregiudiziale dinanzi ad essa pendente (nella specie, la cessazione della materia del contendere del procedimento principale), ciò che giustifica il ritiro della istanza di pronuncia pregiudiziale. (1)

**Unione europea – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE – Processo
amministrativo – Ritiro – Possibilità**

La sospensione del giudizio, disposta in seguito al rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, non impedisce al giudicante di pronunciarsi sulla istanza di ritiro, poiché questa non costituisce un atto del procedimento sospeso, ma inerisce al procedimento incidentale di pronuncia pregiudiziale avviato con l'ordinanza di remissione e costituisce atto di impulso all'esercizio di un potere officioso del giudice, consentito anche se il giudizio è stato sospeso. (2)

La plenaria ha chiarito in motivazione che la funzione della Corte di giustizia UE, nell'ambito del procedimento pregiudiziale, è di contribuire all'effettiva amministrazione della giustizia negli Stati membri, e non di formulare pareri consultivi su questioni generali o ipotetiche.

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

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, ordinanza 30 settembre 2019, n. 6551.

RECUPERO DI AIUTI DI STATO ILLEGALI DA PARTE DELL'AUTORITÀ NAZIONALE

Consiglio di Stato, sezione VI, 1° aprile 2025, n. 2738 – Pres. Volpe, Est. Vitale

Unione europea – Diritto dell'Unione europea e legislazione degli Stati membri – Aiuto di Stato illegale – Recupero da parte dell'autorità nazionale – Obbligo

In presenza di un aiuto di stato illegale (nella specie, non autorizzato dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE e non conforme alle condizioni stabilite dal regolamento UE n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014) l'autorità nazionale è tenuta a procedere al recupero anche di propria iniziativa e senza necessità che intervenga un ordine di recupero della Commissione europea. (1)

Nel corso del giudizio di primo grado era stato proposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE che si è pronunciata con sentenza della sez. IX, 7 aprile 2022, cause riunite C-102/21 e C-103/21 formulando il seguente principio di diritto: «L'articolo 108, paragrafo 3, TFUE deve essere interpretato nel senso che non spetta alla commissione europea richiedere allo Stato membro di recuperare gli aiuti illegali ai sensi dell'articolo 1, lettera f), del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

Unione europea – Diritto dell'Unione europea e legislazione degli Stati membri – Aiuto di Stato illegale – Recupero da parte dell'autorità nazionale – Termine per provvedere

I provvedimenti diretti al recupero di aiuti di stato illegalmente concessi hanno natura vincolata in quanto diretti a ripristinare il diritto dell'Unione europea, pertanto ad essi non si applica l'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241 (nella specie, con riguardo al termine per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio), norma che riguarda i provvedimenti discrezionali che intervengono in autotutela per garantire la certezza del diritto interno e la tutela dell'affidamento del privato. (2)

Unione europea – Diritto dell'Unione europea e legislazione degli Stati membri – Aiuto di Stato illegale – Recupero da parte dell'autorità nazionale – Obbligo di notifica alla commissione europea – Esclusione

Qualora l'autorità nazionale si avveda di aver erogato un aiuto di stato illegale è tenuta a recuperarlo al fine di rimuovere il contrasto con il diritto euro-unitario, senza dover provvedere alla notifica alla Commissione europea. (3)

In motivazione la sezione ha riportato il contenuto dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE e l'art. 2

del regolamento (UE) n. 1589/2015 del Consiglio, del 13 luglio 2015 secondo cui qualsiasi progetto di concessione di un nuovo aiuto deve essere notificato tempestivamente alla commissione dallo Stato membro interessato, trattandosi di un onere che incombe sulle autorità nazionali che intendano istituire un nuovo regime di aiuti.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 4 marzo 2025, n. 1806; Corte di giustizia UE, sez. IX, 7 aprile 2022, cause riunite C-102/21 e C-103/21; grande sezione, 5 marzo 2019, C-349/17.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 4 marzo 2025, n. 1806; sez. IV, 26 novembre 2024, n. 9492.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

SULL'ILLEGITTIMITÀ DELL'INCAMERAMENTO AUTOMATICO DELLA CAUZIONE IN CASO DI ESCLUSIONE DA UNA GARA D'APPALTO E SULLA POSIZIONE DELL'OPERATORE PRIMO CLASSIFICATO

Consiglio di Stato, sezione V, 19 marzo 2025, n. 2260 – Pres. Sabatino, Est. Picardi

Unione Europea – Corte di giustizia dell'Unione Europea – Rinvio pregiudiziale – Contratti e obbligazioni pubblica amministrazione – Gara – Esclusione – Incameramento cauzione – Presupposti – Diritto unionale – Contrasto – Effetti

L'art. 48 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, etero-integrato dal principio di proporzionalità, nella portata chiarita dalla Corte di giustizia, legittima l'escussione della garanzia nei confronti del concorrente escluso, che non risulti aggiudicatario, esclusivamente in base a un provvedimento adeguatamente motivato con riferimento, da un lato, alla posizione individuale e alle regolarizzazioni eventualmente operate dall'offerente negligente e, dall'altro, alla non manifesta eccessività dell'importo della cauzione rispetto al caso concreto. È pertanto illegittimo l'incameramento automatico della cauzione disposto in applicazione di tale disposto normativo, senza possibilità del giudice amministrativo di dettare prescrizioni per l'eventuale riesercizio del potere, essendo il provvedimento di incameramento, all'esito dell'interpretazione della Corte di giustizia, espressione di un potere - caratterizzato da una dose di discrezionalità, quantomeno tecnica - che non è stato mai esercitato, non consentendo pertanto l'adozione di una sentenza con effetti conformativi, in virtù del divieto di cui all'art. 34, comma 2, c.p.a.. (1)

Unione europea – Diritto dell'Unione europea e legislazione degli Stati membri – Diretta applicazione – Diritto interno – Contrasto – Effetti

Il 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, visto che nelle materie riservate all'Unione europea il giudice ordinario deve applicare direttamente la norma comunitaria. Il contrasto con il diritto dell'Unione europea condiziona l'applicabilità della norma interna soltanto quando la norma europea è dotata di efficacia diretta, giacché in tal caso spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna, utilizzando,

se del caso, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto non riconcomponibile in via interpretativa, applicare egli stesso la disposizione dell'UE in luogo della norma nazionale, così da soddisfare, a 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. (2)

Unione Europea – Corte di giustizia dell'Unione Europea – Rinvio pregiudiziale – Contratti e obbligazioni pubblica amministrazione – Gara – Esclusione – Incameramento cauzione – Presupposti – Diritto dell'Unione europea e legislazione degli Stati membri – Contrasto – Effetti

La disapplicazione della norma nazionale deve essere circoscritta nei limiti della effettiva incompatibilità della stessa con la norma comunitaria di diretta applicazione nell'ordinamento interno; le norme ed i principi comunitari di diretta applicazione integrano l'ordinamento. Pertanto l'art. 48 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 va disapplicato nella parte in cui consente l'escussione automatica della garanzia, 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 comunitari di diretta applicazione nel nostro ordinamento, così come chiariti dalla sentenza della Corte di giustizia, che è vincolante per tutti i giudici nazionali e non solo per quello che ha disposto il rinvio pregiudiziale. (3)

Contratti pubblici e obbligazioni pubblica amministrazione – Gara – Concorrente primo classificato – Esclusione – Aggiudicatario – Equivalenza – Esclusione – Incameramento cauzione – Effetti

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, principio questo elaborato dalla giurisprudenza, con riferimento all'art. 93 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 ma applicabile anche agli appalti disciplinati dal decreto legislativo 12 aprile 2016, n. 163. (4)

(1) Conformi: Quanto alla necessità di un provvedimento motivato con riferimento, da un lato, alla posizione individuale e alle regolarizzazioni eventualmente operate dall'offerente negligente e, dall'altro, alla non manifesta eccessività dell'importo della cauzione rispetto al caso concreto: Corte di giustizia UE, sez. VIII, 26 settembre 2024, cause riunite C-403/2023 e C-404/2023, di cui la sentenza ha fatto applicazione. Quanto all'impossibilità per il giudice di pronunciarsi su poteri non ancora esercitati: ex multis Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5.

(2) Conformi: Corte cost., 7 novembre 2017, n. 269; Corte cost., 5 giugno 1984, n. 170.

(3) Conformi: Quanto all'ultima parte della massima: Corte cost., 9 aprile 2024, n. 100.

(4) Conformi: Quanto al principio elaborato con riferimento all'art. 93 del d.lgs. n. 50 del 2016: Cons. Stato, Ad. plen., 16 marzo 2022, n. 7.

RIMESSE ANCORA ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE LE QUESTIONI INTERPRETATIVE SUL RICONOSCIMENTO INFRA-COMUNITARIO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI.

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-ter, ordinanza, 11 febbraio 2025, n. 2996 – Pres. ed Est. Rita Tricarico

Unione europea – Riconoscimento qualifiche professionali – Accesso alla professione di insegnante – Valutazione del percorso di formazione – Rinvio pregiudiziale alla corte di giustizia UE

Devono essere sottoposti alla Corte di giustizia UE i seguenti quesiti: i) se l'art. 13 della direttiva 2005/36/UE come modificata dalla direttiva 2007/55/CE, letto alla luce dell'obiettivo comunitario della eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di persone e servizi tra Stati membri e della libera circolazione degli insegnanti, debba essere interpretato nel senso che, con riguardo al riconoscimento infracomunitario delle qualifiche professionali, con particolare riferimento al titolo di specializzazione all'insegnamento sul sostegno, osti alla interpretazione ed applicazione di una normativa nazionale che consenta di considerare sussistenti le condizioni per il riconoscimento anche nel caso in cui il titolo di formazione specialistica acquisito nello Stato membro d'origine non permetta l'esercizio della corrispondente professione nel medesimo Stato e da questo non sia legalmente riconosciuto come titolo abilitante al ridetto esercizio; ii) nel caso in cui l'art. 13 della direttiva 2005/36/UE come modificata dalla direttiva 2007/55/CE non abbia detto effetto ostativo, se le disposizioni del titolo III, capo I, della direttiva 2005/36 debbano, dunque, essere interpretate nel senso che le autorità competenti in materia di riconoscimento delle qualifiche, acquisita la relativa istanza, siano sempre e comunque tenute a valutare il contenuto di tutti i documenti presentati dalla persona interessata, idonei ad attestare la sua qualifica professionale, ancorché non abilitante nello Stato membro d'origine, nonché la conformità della formazione che essi attestano alle condizioni richieste per ottenere la qualifica professionale in questione nello Stato membro ospitante e, se del caso, applicare misure di compensazione. (1)

La presente ordinanza è stata oggetto della News UM n. 32 del 9 aprile 2025.

SUL RICONOSCIMENTO DEI TITOLI PROFESSIONALI CONSEGUITI IN ALTRI STATI DELL'UNIONE EUROPEA

Consiglio di Stato, sezione III, 8 gennaio 2025, n. 100 – Pres. Greco, Est. Scarpato

Unione europea – Riconoscimento qualifiche professionali – Misure compensative – Prova attitudinale – Tirocinio di adattamento – Opzione

È illegittimo il diniego opposto dal Ministero della salute alla richiesta di mutamento della misura compensativa (nella specie, avendo il soggetto richiedente dapprima optato per la prova attitudinale

e, in seguito al mancato superamento, per il tirocinio di adattamento) a cui era stato originariamente condizionato il riconoscimento della qualifica professionale di igienista dentale conseguita all'estero. Difatti, al fine di dare piena e completa attuazione alle libertà assicurate dagli articoli 45 e 49 TFUE, l'amministrazione è tenuta ad interpretare la normativa interna e sovranazionale nel senso di facilitare e non di ostacolare il riconoscimento delle qualifiche, inoltre le direttive relative al reciproco riconoscimento dei diplomi – e, in particolare, la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005 – non possono avere come obiettivo o come effetto quello di rendere più difficile il riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli nelle situazioni da esse non contemplate. (1)

(1) Conformi: Corte di giustizia UE, sez. VI, 8 luglio 2021, C-166/20; sez. VI, 3 marzo 2022, C-634/20.

UNIVERSITÀ

UNIVERSITÀ PRIVATE RICONOSCIUTE E ITER MODIFICATIVO DELLO STATUTO

T.a.r. per la Calabria, Reggio Calabria, 10 ottobre 2025, n. 652 – Pres. Criscenti, Est. Gaglioti

Università – Statuto – Modifica – Procedimento – Ministero dell'università e della ricerca scientifica – Potere di controllo

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è titolare, a livello processuale, di una posizione d'interesse che lo legittima a ricorrere avverso le disposizioni statutarie ritenute illegittime. Esercita, infatti, un potere di controllo della legittimità e del merito delle disposizioni de quibus, entro il termine perentorio stabilito e nella forma della richiesta motivata di riesame, che si consuma definitivamente una volta adottato l'atto o scaduto infruttuosamente il termine legislativamente assegnato, salva la possibilità di impugnare in via giurisdizionale, per soli motivi di legittimità, le disposizioni eventualmente confermate dagli organi accademici a maggioranza qualificata. (1)

Sulla legittimazione all'impugnazione v. *funditus* Cons. Stato, Ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4 (oggetto della News US n. 99 del 2018).

Università – Statuto – Modifiche – Rettore – Funzione

Il rettore è la primaria autorità di governo dell'Università, che svolge funzioni di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche nonché assume la responsabilità del perseguimento delle finalità dell'Università secondo criteri di qualità e nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza e promozione del merito. Rappresenta, altresì, il punto conclusivo del complessivo processo di approvazione dello statuto o di sue modifiche, atteso che lo statuto, adottato dagli organi a ciò preposti, assume la veste del decreto rettorale e con la firma di quest'ultimo è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale per gli effetti previsti dalla legge. (2)

Università – Professori – Modifica dello statuto – Procedimento – Consiglio di amministrazione – Organo imperfetto

In riferimento alla natura di organo imperfetto del consiglio di amministrazione, la ratio sottesa a tale tipologia di organo, nel quale cioè la mancata partecipazione di uno dei componenti non è idonea ad inficiare le volizioni dell'organo stesso in quanto indice del disinteresse del componente a parteciparvi, presuppone che il rettore sia stato comunque nominato e dunque, il relativo ufficio non sia vacante.
(3)

Università – Statuto – Procedimento – Consiglio di amministrazione – Ministero – Rilievi

La previsione di una seconda deliberazione dell'organo deputato all'approvazione dello statuto delle Università presuppone necessariamente la formulazione di rilievi da parte del Ministero e l'intenzione dell'Ateneo di mantenere ferme le proprie determinazioni, rappresentando tale determinazione a mezzo di una manifestazione di volontà da rendere a maggioranza qualificata. Deliberazioni ulteriori a quella primigenia che si atteggino a manifestazione di volontà provvedimentale comunque idonea a superare la primigenia determinazione, quantunque rese in assenza di rilievi ministeriali, pur non essendo per ciò solo illegittime, non possono essere incasellate nell'ambito sequenziale dell'originario procedimento amministrativo avviato con la primigenia deliberazione, comportando piuttosto l'attivazione di un autonomo procedimento approvativo, assoggettato come tale agli adempimenti di cui all'art. 6 comma 9 della legge n. 168 del 1989. (4)

(1) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, sez. I, 28 febbraio 2013, n. 463, n. 2181 del 2012; T.a.r. per il Lazio, sez. III-bis, 5 ottobre 2009, n. 9755.

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(3) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(4) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PROCEDIMENTO DISCIPLINARE PER I DOCENTI UNIVERSITARI E PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ: IL TAR DUBITA DELLA COSTITUZIONALITÀ DEL TRATTAMENTO SANZIONATORIO

T.a.r. per la Campania, sezione II, sentenza non definitiva 27 giugno 2025, n. 4787 – Pres. Pappalardo, Est. Amorizzo

Università – Professori – Sanzione disciplinare superiore alla censura – Ineleggibilità alle cariche di Rettore dell'università o di direttore di istituzione universitaria per il periodo di dieci anni – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, secondo comma, secondo periodo r.d. 1592/33 per contrasto con i principi di proporzionalità e

ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui fa discendere quale conseguenza necessaria dell'applicazione della sanzione di cui all'art. 87, primo comma, n. 2 r.d. 1592/33, ove essa venga irrogata in relazione a condotte che abbiano compromesso l'onore e la dignità del professore, l'ineleggibilità alle cariche di Rettore dell'Università o di direttore di istituzione universitaria per il periodo di dieci anni senza attribuire all'organo titolare del potere disciplinare alcun potere discrezionale che possa consentire, sulla base di una valutazione di proporzionalità, di non applicare la sanzione, o di graduarne la durata in base alla gravità della condotta e dei suoi effetti. (1)

La presente sentenza è stata oggetto della News UM n. 74 del 5 agosto 2025.

PROCEDURA DI ABILITAZIONE SCIENTIFICA NAZIONALE ED EFFETTI DEL RICONOSCIMENTO GIUDIZIALE DEI TITOLI PREVISTI DAL D.M. N. 120 DEL 2016

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

Università – Professori – Abilitazione scientifica nazionale – Riconoscimento dei titoli – Giustizia amministrativa – Azione di condanna al rilascio di un provvedimento – Riesame – Esclusione

Nei giudizi aventi ad oggetto il diniego dell'abilitazione scientifica nazionale per il reclutamento di personale accademico, a seguito dell'accoglimento del ricorso per effetto del riconoscimento dei titoli previsti nel decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 7 giugno 2016, n. 120, l'amministrazione va condannata al rilascio del provvedimento richiesto, in assenza di ulteriori margini di discrezionalità e non residuando incombenti istruttori, per cui il riesame della domanda costituirebbe un'attività procedimentale inutile. (1)

(1) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. IV quater, 4 giugno 2025, n. 10793.

ABILITAZIONE SCIENTIFICA NAZIONALE: CONTINUITÀ NELLA PRODUZIONE SCIENTIFICA DEL CANDIDATO

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-quater, 6 giugno 2025 n. 11111 - Pres. Caminiti, Est. Gatto Costantino

Università – Professori – Abilitazione scientifica nazionale – Valutazione titoli – Requisito della continuità delle pubblicazioni – Insufficienza dato numerico

Nel procedimento di abilitazione scientifica nazionale il requisito della continuità temporale della produzione scientifica non può essere dichiarato insussistente in rapporto al mero numero delle pubblicazioni, ma si rende necessario un vero e proprio giudizio critico che, da tale presupposto, faccia discendere una trasparente valutazione di merito e di valore, in ordine alla maturità scientifica del candidato che non può prescindere anche dall'apprezzamento circa la qualità delle opere. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che il procedimento di abilitazione scientifica

nazionale si fonda sulla formazione di giudizi di valore che integrano la realizzazione dell'interesse pubblico all'accertamento, in capo al candidato, di quelle determinate qualità soggettive che sono presupposte al titolo da conseguire. La valutazione di merito, in ordine alla maturità scientifica del candidato, non può prescindere anche dall'apprezzamento circa la qualità delle opere, atteso che la continuità in termini numerici dipende anche dall'impegno desumibile dal livello scientifico del contributo che richiede un corrispondente periodo di tempo.

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

PROCEDURA SELETTIVA UNIVERSITARIA ED OBBLIGO DI VERBALIZZARE LE OPERAZIONI DI VALUTAZIONE DEI CANDIDATI

T.a.r. per la Toscana, sezione IV, 3 marzo 2025, n. 326 – Pres. Giani, Est. Viola

Università – Professori – Manifestazione pubblica di interesse – Verbalizzazione delle valutazioni dei candidati – Obbligo

Alla manifestazione pubblica di interesse (Expression of interest cd. E.O.I.) indetta dalla Scuola Normale Superiore di Pisa relativamente all'eventuale copertura di un posto di professore ordinario nella "Classe di Scienze" nel campo della "Theoretical and computational chemistry", trova applicazione l'obbligo, operante nelle procedure concorsuali, di verbalizzare le operazioni di valutazione dei candidati. (Nella fattispecie in esame, la sezione conclude che, pur in un contesto assai variegato ed in cui è stato escluso, in mancanza di una previsione espressa, l'obbligo di verbalizzare ogni passaggio concorsuale, si rileva come sia mancata quella verbalizzazione almeno della valutazione finale dei candidati che costituisce un principio immanente alla materia concorsuale. Del resto, i numerosi passaggi relativi al carattere "informale" della valutazione, presenti nel corpo dei criteri generali delle E.O.I. deliberati dal senato accademico della Scuola Normale Superiore di Pisa, non possono certamente essere spinti fino ad escludere l'obbligo di verbalizzare le operazioni di valutazione dei candidati che deriva dallo stesso carattere selettivo della procedura). (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 12 febbraio 2021, n. 690; T.a.r. per la Puglia, Lecce, sez. I, 25 luglio 2012, n. 1354; T.a.r. per il Lazio, sez. I, 5 giugno 2017, n. 6532; T.a.r. per la Puglia, Lecce, sez. I, 25 luglio 2012, n. 1354; Cons. Stato, sez. IV, 6 febbraio 2007, n. 615; T.a.r. per la Lombardia, 9 giugno 1987, n. 171.

MOTIVAZIONE NELLA PROCEDURA DI ABILITAZIONE SCIENTIFICA PER L'ACCESSO AL RUOLO DI PROFESSORI UNIVERSITARI DI PRIMA FASCIA

T.a.r. per il Lazio, sezione IV-quater, 31 gennaio 2025, n.2254 – Pres. Caminiti, Est. Gatto Costantino

Università – Professori – Abilitazione scientifica nazionale – Atto amministrativo – Motivazione

È illegittimo il giudizio negativo di abilitazione scientifica per l'accesso al ruolo di professori universitari di prima fascia qualora la motivazione, non integrabile in giudizio, non offra un percepibile criterio di collegamento logico-formale tra le premesse (dati esposti dal candidato nella propria domanda e nel relativo curriculum) e le conclusioni (espresse nella motivazione di diniego) e, pertanto, l'atto impugnato non consenta di ricostruire alcun procedimento valutativo. (1)

In motivazione la sezione ha precisato che l'accertamento delle qualità soggettive di un candidato non può prescindere da un giudizio prognostico circa l'attitudine dell'esaminato a svolgere determinate funzioni sulla base di presupposti obiettivi e può essere censurato per vizi formali di procedimento, anche in relazione alla imparzialità dell'organo, o per vizi di contenuti, laddove si denunci una contraddittorietà intrinseca tra premesse ed esito.

Atto amministrativo – Motivazione – Integrazione postuma – Limiti di operatività – Casi di inammissibilità – Abilitazione scientifica nazionale

Non è ammissibile l'integrazione in giudizio della motivazione espressa dalla commissione a fondamento del diniego di abilitazione scientifica nazionale, in cui viene in rilievo l'esercizio del potere causalmente orientato alla formazione di giudizi di valore. (2)

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 27 febbraio 2024, n. 1903; T.a.r. per il Lazio, sez. III-bis, 4 ottobre 2022, n. 12571.

SUI PRESUPPOSTI PER L'ATTRIBUZIONE DELLA QUALIFICA DI PROFESSORE EMERITO

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 23 gennaio 2025, n. 1 – Pres. Maruotti, Est. Santoleri

Università – Professori – Condizioni per il riconoscimento della qualifica di emerito – Anzianità maturata nella qualifica di professore ordinario

L'Adunanza plenaria enuncia il seguente principio di diritto: “ai sensi dell'art. 15, secondo comma, della legge 18 marzo 1958, n. 311, e dell'art. 111 del r.d. 31 agosto 1933, n. 1592, al fine del conferimento della onorificenza di professore emerito, rileva unicamente l'attività svolta nella qualità di professore ordinario per almeno venti anni e non anche il periodo di servizio prestato quale professore associato”. (1)

La questione è stata deferita all'Adunanza plenaria con ordinanza Cons. Stato, sez. VII, 17 settembre 2024, n. 7706 (oggetto della News UM n. 92 del 9 ottobre 2024). La presente sentenza è stata oggetto di News UM n. 18 del 26 febbraio 2025.