

NEWSLETTER

N. 18 ANNO XI

16-31 ottobre 2025



Via Sistina n. 48 - 00187 - Roma
Tel: (+39) 06.69921687
Fax: (+39) 06.39738792

Via Durini n. 25 - 20122 - Milano
Tel: (+39) 02.91090173
Fax : (+39) 0237908008

[Https : //www.aoerre.com](https://www.aoerre.com)
Email : segreteria@aoerre.com

In evidenza

TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO, SEZ. XI, 22 ottobre 2025, n. 7949 - Energy & Green - *Sul diritto del consumatore finale alla ripetizione dell'indebito per l'addizionale provinciale sull'accisa sull'energia elettrica* - Il Tribunale di Milano ha riconosciuto il diritto dell'utente finale a ottenere dal fornitore la restituzione delle somme indebitamente pagate a titolo di addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, dichiarata incompatibile con il diritto dell'Unione europea per assenza di "finalità specifica" (art. 1, par. 2, dir. 2008/118/CE; CGUE, cause C-553/13 e C-103/17). Il soggetto passivo d'imposta è il fornitore, unico obbligato verso l'Amministrazione finanziaria (artt. 53 e 56 TUA), il rapporto tra fornitore e utente finale è di natura civilistica, distinto dal rapporto tributario, l'utente può quindi agire in ripetizione d'indebito ex art. 2033 c.c. nei confronti del fornitore, non direttamente verso l'Erario, salvo che tale azione sia impossibile o eccessivamente gravosa (CGUE, Reemtsma, C-35/05; Farkas, C-564/15). La decisione richiama la sentenza Corte cost. n. 43/2025, che conferma la contrarietà dell'addizionale provinciale al diritto dell'Unione e comporta, con effetto *ex tunc* (salvi i rapporti esauriti), la legittimazione dell'utente finale ad agire direttamente contro il fornitore per la restituzione delle somme indebitamente versate, restando a quest'ultimo la facoltà di rivalersi sull'Erario ai sensi dell'art. 14, co. 4, TUA. (Giudizio seguito dallo Studio AOR per conto di parte attrice).

TAR LOMBARDIA, MILANO, SEZ. IV, 20 ottobre 2025, n. 3338 - Servizi pubblici - *Sulla valutazione del P.E.F. nelle concessioni di servizi pubblici* - Il P.E.F. ha la funzione di garantire l'equilibrio economico e finanziario dell'iniziativa, assicurare la corretta allocazione dei rischi lungo l'intero periodo di gestione della concessione e verificare la capacità dell'impresa di ottenere un utile congruo per garantire l'adempimento delle prestazioni contrattuali. In tale quadro, la valutazione sulla sostenibilità del P.E.F. e, più in generale, dell'offerta, rientra nella discrezionalità tecnica dell'amministrazione, insindacabile in sede giurisdizionale, salvo evidenti profili di illogicità o travisamento dei fatti. Nel caso di specie, le richieste di chiarimento avanzate dal RUP circa taluni aspetti del P.E.F. non costituiscono prova di carenze strutturali del documento, né implicano una sua inidoneità. Tali richieste esprimono, piuttosto, mere esigenze istruttorie della stazione appaltante e non sono indicative di un giudizio negativo sul merito dell'offerta, che non è risultata sospetta di anomalia. Inoltre, la mancata valorizzazione di alcuni indici finanziari, quali VAN e TIR riferiti agli azionisti, non rappresenta una lacuna sostanziale del P.E.F., essendo questo stato redatto conformemente alle Linee guida del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, applicabili ai servizi pubblici locali non a rete, per i quali tali indicatori non sono richiesti. Le Linee guida ANAC n. 9, che contemplavano tali indici, sono state abrogate dall'art. 225, c. 16, del d.lgs. n. 36/2023 e non costituiscono oggi parametro normativo vincolante. La valutazione tecnico-economica della Commissione si è dunque basata su altri indicatori coerenti con il tipo di servizio, come la composizione dell'utile, l'incidenza dei costi e DSCR. Pertanto, l'impostazione adottata dall'aggiudicataria nella redazione del P.E.F. appare metodologicamente corretta e pienamente giustificata rispetto al quadro

normativo vigente e alla natura della prestazione affidata. (Giudizio seguito dallo Studio AOR per conto dell'ente resistente)

Appalti pubblici

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 31 ottobre 2025, n. 2972 - Appalti pubblici - *Sull'integrazione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) nella lex specialis e accordi preliminari validi per più gare* -

La normativa relativa ai Criteri Ambientali Minimi (CAM), anche qualora non sia espressamente e integralmente richiamata nella *lex specialis* di gara, deve comunque considerarsi efficacemente integrata nella procedura tramite la documentazione e le previsioni contrattuali. Inoltre, sulla base della normativa ministeriale sui CAM, gli “accordi preliminari” non devono essere riferiti esclusivamente al singolo appalto, potendo assumere carattere generale e valere per più gare. Imporre accordi preliminari specifici per ogni singolo appalto, senza una chiara e inequivocabile previsione normativa, costituisce un onere eccessivo e una barriera all'ingresso insormontabile per le piccole e medie imprese (PMI), limitandone ingiustificatamente la libertà negoziale e la partecipazione competitiva, in contrasto con i principi di concorrenza e parità di trattamento nel mercato degli appalti pubblici.

TAR LOMBARDIA, MILANO, SEZ. IV, 29 ottobre 2025, n. 3459 - Appalti pubblici - *Sulla procedura di gara con inversione procedimentale: l'accesso ai documenti e il perfezionamento della graduatoria solo dopo la valutazione amministrativa* -

Nel caso in cui la stazione appaltante decida di fare ricorso al modulo dell'inversione procedimentale, la posizione che i concorrenti assumono in graduatoria all'esito della prima fase della procedura relativa alla valutazione delle offerte tecniche ed economiche non può dirsi consolidata fino a quando non intervenga anche la positiva disamina della documentazione amministrativa. Ne consegue che gli operatori economici collocati utilmente nella predetta graduatoria non possono ambire direttamente allo scorrimento della stessa, laddove venisse meno l'aggiudicazione inizialmente disposta, dovendo l'amministrazione riavviare la procedura di gara e completarla con la valutazione dell'ultima parte della documentazione, accertando la sussistenza di tutti i requisiti di ammissione e di partecipazione oppure escludendo l'operatore economico che ne risultasse insanabilmente privo. Solo in questo caso – che è poi quanto avvenuto nel caso di specie esclusivamente con riferimento al concorrente che ha ottenuto il miglior punteggio – la posizione giuridica del concorrente si consolida e dà titolo, ferme le eventuali verifiche sulla congruità dell'offerta e il positivo controllo dei requisiti autodichiarati, all'ottenimento dell'aggiudicazione anche nel caso di scorrimento della graduatoria. Posticipare l'accessibilità di detti documenti e correlarla all'esercizio un'attività amministrativa che ad essi si riferisca risulta, dunque, non solo coerente con la dimensione attuale e concreta che l'interesse conoscitivo deve possedere per essere riconosciuto meritevole di tutela, ma anche con la struttura a formazione progressiva della procedura di gara e alla previsione di separate fasi valutative – accentuata ancor di più dal meccanismo dell'inversione procedimentale – che suggerisce di non anticipare, in linea con quanto previsto dall'art. 35, c. 3 del d.lgs. n. 36/2023, la conoscenza di documenti che non sono stati ancora esaminati dalla

stazione appaltante e rispetto al quale non ha avuto luogo la “fase procedimentale” di valutazione necessaria per la piena definizione della posizione dei concorrenti.

TAR CAMPANIA, SALERNO, SEZ. I, 28 ottobre 2025 n. 1734 - Appalti pubblici - *La mancata presentazione del progetto di riassorbimento del personale non comporta l'esclusione automatica in assenza di una previsione espulsiva espressa nel bando* - La mancata produzione del progetto di riassorbimento del personale dipendente del contraente uscente (c.d. clausola sociale), anche nel mutato assetto normativo (d. lgs. n. 36 del 2023), non è ricollegabile *ex se* alcun effetto automaticamente escludente. La norma (art. 102), nel fare onere alla Stazione appaltante di richiedere agli operatori economici di garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato, non fa espresso riferimento al progetto di assorbimento atto ad illustrare le concrete modalità di applicazione della clausola sociale, prevedendo, invece, che l'operatore “indichi” (solo) le modalità di adempimento degli impegni di cui al primo comma (salvo, beninteso, l'espressa richiesta della P.A. nei documenti di gara, che non si riscontra nel caso di specie). Senza lesione dei diritti dei lavoratori coinvolti, le cui garanzie sono poste perentoriamente dalla legge, in termini di inquadramento e trattamento economico, dunque, la presentazione del progetto di assorbimento non può che ritenersi un onere di allegazione subordinato alla richiesta da parte della Stazione appaltante nella documentazione di gara, che ne valuta l'opportunità caso per caso”). Pertanto, nel caso di specie, è legittima la scelta della stazione appaltante di non escludere l'operatore economico dalla gara di appalto per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani, per il solo fatto della mancata produzione del progetto di riassorbimento del personale, in assenza di una previsione espulsiva espressa nel bando di gara.

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. III, 27 ottobre 2025 n. 8317 - Appalti pubblici - *Sulla legittimità dell'annullamento d'ufficio per falsa rappresentazione in gara pubblica* - La trasparenza e veridicità dell'offerta tecnica costituiscono presupposti imprescindibili del corretto svolgimento della gara pubblica. Pertanto, nel caso di specie, la falsa rappresentazione della disponibilità di un immobile, elemento rilevante per la valutazione, determina il fondato annullamento d'ufficio, anche oltre i termini ordinari, senza necessità di preventiva comunicazione di avvio del procedimento, in ossequio al principio dell'interesse pubblico alla correttezza e all'efficienza dell'azione amministrativa (art. 21-nonies l. 241/1990). Quand'anche si giunga a qualificare un dato elemento dell'offerta come requisito di esecuzione, è indispensabile che il concorrente, che ne sia sprovvisto, dia comunque prova di poterne acquisire la disponibilità in fase di esecuzione del contratto (o, meglio, della sua stipulazione). Solo a questa condizione, l'offerta può stimarsi realmente seria e attendibile.

TAR LAZIO, ROMA, SEZ. I QUATER, DEL 25 OTTOBRE 2025, N. 18623 - Appalti pubblici - *Sull'illegittimità dell'esclusione da gara pubblica per errori nell'indicazione del deposito cauzionale: principio del clare loqui* - Le amministrazioni hanno il dovere di fornire agli operatori economici tutte le informazioni necessarie per partecipare alla procedura, in ottemperanza al principio del *clare loqui*. Tale principio

impone che la P.A. debba "guidare" gli operatori economici nella compilazione della documentazione, per evitare incertezze ed errori. Nel caso in cui, come avvenuto nel caso di specie, il deposito cauzionale venga versato su un conto bancario errato, pur essendo riferito a conti di tesoreria, ciò può comportare difficoltà e ritardi per l'impresa, che subirebbe una temporanea carenza di liquidità. Questo rischio non deve essere addebitato all'operatore economico, soprattutto nel caso in cui le informazioni necessarie sono già in possesso della P.A. Tale principio si fonda su un aspetto generale del procedimento amministrativo, previsto dall'art. 18, c. 2, della l. n. 241/1990, che stabilisce che le amministrazioni devono acquisire d'ufficio i documenti necessari all'istruttoria già in loro possesso, al fine di semplificare il processo ed evitare aggravamenti inutili del procedimento stesso. Pertanto, è illegittima l'esclusione dell'operatore economico dalla gara, che non può essere penalizzato per un errore imputabile all'amministrazione stessa (carenza di istruzioni chiare riguardo alla modalità di pagamento del deposito cauzionale) e da un'inazione successiva nel rispondere alle richieste di chiarimento.

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA (C.G.A.R.S.), 22 ottobre 2025, n. 792 - Appalti pubblici - *Spetta al giudice ordinario la tutela del riequilibrio economico-finanziario nella fase esecutiva del contratto di concessione giurisdizione sulla domanda di riequilibrio economico-finanziario* - La giurisdizione sulla domanda di riequilibrio economico-finanziario di una concessione di lavori pubblici spetta al giudice ordinario e non al giudice amministrativo, in quanto riguarda la fase esecutiva del rapporto privatistico tra le parti. Ciò trova fondamento nelle recenti pronunce della Corte di cassazione a SS.UU. che distinguono tra la fase pubblicistica dell'affidamento, riservata alla giurisdizione amministrativa, e la fase privatistica di esecuzione contrattuale, di competenza del giudice ordinario. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo si applica solo nei casi di esercizio di poteri autoritativi da parte della pubblica amministrazione e non può essere estesa analogicamente. Pertanto, nel caso di specie, poiché la controversia riguarda la concessione per i lavori di ampliamento e la gestione del cimitero comunale, con la richiesta di riequilibrio economico-finanziario del PEF attinente, dunque, ad un diritto soggettivo di adempimento contrattuale, non ad un potere discrezionale o autoritativo della P.A., la competenza giurisdizionale spetta al giudice ordinario.

TAR LAZIO, ROMA, SEZ. II bis, 20 ottobre 2025 n. 18004 - Appalti pubblici - *Sulla legittimità dell'affidamento diretto per impianti sportivi privi di rilevanza economica e interesse transfrontaliero* - Con l'entrata in vigore del d.lgs. 36/2023, che ha incluso la gestione degli impianti sportivi tra gli appalti di servizi (Allegato IX), è superata la disciplina previgente di cui all'art. 90, c. 25, della l. 289/2002. Tale norma, che prevedeva una forma di preferenza per gli enti sportivi dilettantistici nell'ambito di un confronto concorrenziale, non si applica più. Pertanto, è legittimo l'affidamento diretto previsto dagli artt. 181 e 50, c. 1, lett. b), d.lgs. 36/2023, ove l'impianto sportivo in oggetto sia privo di rilevanza economica e di interesse transfrontaliero, configurando un servizio reso per conto dell'Amministrazione in assenza di rischio operativo e senza

produzione di lucro. In tale ipotesi, la valutazione discrezionale dell'affidamento, anche senza griglie ponderate di valutazione, è legittima purché debitamente motivata e non manifestamente illogica o arbitraria, nel rispetto dei principi generali di imparzialità, trasparenza e proporzionalità. La qualificazione di "non rilevanza economica" giustifica la semplificazione procedurale, escludendo l'applicazione delle ordinarie regole concorrenziali e di pubblicità proprie dei contratti di rilevanza economica, in quanto il servizio non incide sul mercato né determina squilibri concorrenziali

TAR CAMPANIA, SALERNO, SEZ. II, 17 ottobre 2025, n. 1696 - Appalti pubblici - *Sul potere discrezionale della P.A. nella valutazione preliminare delle proposte di project financing non programmate* - Nella procedura di *project financing* ad iniziativa privata, l'Amministrazione deve preliminarmente valutare le proposte progettuali in funzione dell'interesse pubblico perseguito, giudicando la loro idoneità a dare attuazione ad un programma non definito nei suoi contenuti progettuali; la presentazione di una proposta di progetto da parte del privato non comporta, dunque, alcun obbligo in capo all'Amministrazione ad avviare l'istruttoria. Il privato promotore può quindi vantare mere aspettative di fatto all'accoglimento dell'istanza da parte della P.A. la quale, dal canto suo, assume unicamente l'obbligo di ponderare la convenienza della proposta progettuale con l'approvazione dello stato di fattibilità e del suo inserimento nel piano triennale delle opere pubbliche, ossia di pronunciarsi in ordine alla sua compatibilità con l'interesse pubblico nei termini legalmente fissati. Ne consegue che, le scelte puramente discrezionali della P.A. 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.

TAR LAZIO, ROMA, SEZ. III bis, 16 ottobre 2025, n.17793 - Appalti pubblici - *Sui presupposti necessari per l'utilizzo dei ribassi d'asta per varianti in appalti finanziati con i fondi PNRR* - In tema di appalti pubblici finanziati dal PNRR, le economie derivanti da ribassi d'asta possono essere legittimamente utilizzate per finanziare varianti in corso d'opera anche quando le modifiche siano rese necessarie in sede di sviluppo progettuale, anche in assenza di circostanze impreviste, purché le varianti riguardino il medesimo intervento originariamente ammesso a finanziamento e siano compatibili con gli obiettivi del PNRR; non possono, invece, essere impiegate per coprire maggiori oneri non prevedibili e non adeguatamente documentati, come nel caso dei costi di conferimento in discarica non imputabili a circostanze impreviste. Pertanto, nel caso di specie, il TAR ha accolto parzialmente il ricorso del Comune, annullando il diniego ministeriale limitatamente alla reintegrazione delle opere originarie stralciate per l'aumento dei prezzi, ritenuta circostanza imprevedibile, e ordinando il riesame dell'istanza nel rispetto della normativa.

TAR LOMBARDIA, MILANO, SEZ. I, 30 OTTOBRE 2025, N. 3496 - Servizi pubblici - *Illegittimità di diverse disposizioni dello schema tipo di contratto ARERA per la gestione dei rifiuti urbani* - ARERA esercita il potere regolatorio in materia di gestione dei rifiuti urbani, al fine di garantire livelli di qualità, efficienza, economicità e omogeneità sul territorio nazionale, esercitando funzioni di regolazione e controllo anche tramite strumenti come lo schema tipo di contratto di servizio tra enti affidanti e gestori. Tuttavia, tale potere incontra limiti invalicabili quando disposizioni regolatorie, come quelle concernenti l'adeguamento del corrispettivo, la durata contrattuale indeterminata, l'imposizione del contratto collettivo nazionale esclusivo e l'omissione dell'offerta tecnico-economica obbligatoria, risultino in contrasto con norme imperative di rango primario, quali l'art. 60 del d.lgs. 36/2023 e i principi di autonomia contrattuale, certezza del diritto e tutela della concorrenza. Il potere regolatorio deve, infatti, conciliarsi con i principi di autonomia contrattuale, certezza giuridica e tutela degli operatori, assicurando che le regole contrattuali non alterino indebitamente l'equilibrio economico-finanziario e il rispetto delle disposizioni imperative del sistema degli appalti pubblici. Pertanto, il Tar ha dichiarato illegittime diverse disposizioni dello schema tipo di contratto ARERA per la gestione dei rifiuti urbani perché non conformi a tali principi.

TAR LAZIO, ROMA, SEZ. II, 21 ottobre 2025, n. 18098 - Servizi pubblici - *Sulla competenza del giudice ordinario sul ricorso contro una procedura di selezione pubblica indetta da un'Azienda Speciale* - È inammissibile il ricorso proposto contro la procedura di selezione pubblica indetta da un'Azienda Speciale per la copertura di posti di farmacisti collaboratori, per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo. L'azienda speciale, costituita ai sensi dell'art. 114 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), rientra infatti nella categoria degli enti pubblici economici. In base all'orientamento giurisprudenziale consolidato, le controversie attinenti al rapporto di lavoro del personale di tali enti, comprese quelle relative alle procedure concorsuali preliminari, sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario. Ciò deriva dal fatto che la discrezionalità insita nella fase concorsuale non ravvisa l'esercizio di potestà pubblica autoritativa, ma si configura come esercizio di poteri e capacità di natura privatistica, sindacabili dal giudice ordinario sotto il profilo della conformità alle disposizioni normative e contrattuali, nonché dei principi generali di correttezza, tutela dell'affidamento legittimo e divieto di abuso del diritto.

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. III, 20 ottobre 2025, n. 8096 - Servizi pubblici - *La competenza esclusiva comunale esclude la legittimazione ad agire dei titolari di farmacie ubicate in comuni limitrofi contro l'istituzione di nuove sedi comunali* - La competenza a pianificare le sedi farmaceutiche è attribuita in via esclusiva al singolo comune nell'ambito del proprio territorio. Siffatta potestà comprende l'adozione della pianta organica e l'istituzione delle nuove farmacie, con la possibilità per il comune di esercitare anche un diritto di prelazione sulla gestione dell'attività. Pertanto, la competenza esclusiva del comune sul proprio territorio esclude la legittimazione ad agire dei titolari di farmacie ubicate in comuni limitrofi contro l'istituzione di

Edilizia e urbanistica

nuove sedi comunali, purché siano rispettati i parametri normativi delle distanze minime e la pianificazione sia esercitata nell'ambito della discrezionalità amministrativa.

CONSIGLIO DI STATO SEZ. III, 28 ottobre 2025, n. 8335 - Edilizia e urbanistica - *Sulla valutazione della sanabilità del manufatto alla data di presentazione dell'istanza di condono* - La sanabilità di un manufatto deve essere valutata allo stato di fatto esistente al momento della presentazione dell'istanza di condono, non potendosi fare riferimento a eventuali progetti di riqualificazione, perché «la legislazione statale ha previsto che il condono possa essere disposto per i manufatti considerati nella loro consistenza oggettiva alla data di riferimento, per come indicati nella domanda di condono: in sede amministrativa, non si possono ampliare i casi di condono, estendendoli anche alle successive modifiche strutturali, di per sé vietate e costituenti ulteriori abusi».