

NEWSLETTER

N. 20 ANNO XI

16-30 novembre 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

TAR Campania, 28 novembre 2025, n. 7713 - Appalti pubblici - *Sull'obbligatorietà dei CAM nei servizi di pulizia: illegittima la gara senza declinazione specifica* - Nell'ambito delle procedure di affidamento di servizi, nel caso di specie, di sanificazione ospedaliera, la stazione appaltante è obbligata a inserire nella *lex specialis* di gara le specifiche tecniche e le clausole contrattuali previste dai Criteri Ambientali Minimi (CAM), ai sensi dell'art. 57, c. 2, del d.lgs. n. 36/2023 e del D.M. n. 51/2021. Il mero rinvio generico al decreto ministeriale non è sufficiente a garantire la conformità ai CAM, che richiede un'effettiva declinazione e dettagliata previsione dei criteri ambientali nella documentazione di gara, inclusi criteri premianti significativi per l'offerta economicamente più vantaggiosa. L'omessa previsione specifica di tali criteri determina l'illegittimità dell'intera procedura e l'annullamento degli atti conseguenti, a tutela dell'interesse strumentale degli operatori economici alla corretta applicazione della normativa ambientale negli appalti pubblici. (Giudizio seguito dallo Studio AOR per conto della ricorrente).

Consiglio di Stato, sez. II, 26 novembre 2025, n. 9317- Energy & Green - *Sul potere del GSE di rideterminare (o "rimodulare") la tariffa incentivante per violazioni non rilevanti, senza i vincoli dell'autotutela rafforzata ex art. 21-nonies l. 241/1990* - In materia di incentivi alle energie rinnovabili ex d.m. 5 maggio 2011, è legittimo e non soggetto ai presupposti rafforzati di autotutela ex art. 21-nonies l. 241/1990 introdotti dall'art. 56, commi 7 e 8, d.l. 76/2020 (conv. l. 120/2020) il provvedimento del GSE che, a seguito di verifiche ex art. 42 d.lgs. 28/2011, dispone la parziale decadenza da tariffe incentivanti per un impianto fotovoltaico, declassandolo da "integrato" a "parzialmente integrato" ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. b2), d.m. 19 febbraio 2007, con decurtazione dell'incremento premiale del 5% ex art. 6, c. 4, lett. c), dello stesso decreto per rimozione coperture in amianto, trattandosi di rideterminazione tariffaria per violazioni "non rilevanti" ex art. 11, c. 3, d.m. 31 gennaio 2014, diverse da quelle "rilevanti" dell'Allegato 1 che implicano decadenza integrale e recupero somme. Tale rideterminazione, anche a sei anni dall'ammissione agli incentivi, non genera legittimo affidamento tutelabile, sorto solo con il positivo superamento dei controlli ex art. 42 d.lgs. 28/2011. La modifica all'art. 42, c. 3, d.lgs. 28/2011 ex art. 56, c. 7, d.l. 76/2020 assoggetta il potere di decadenza ai presupposti ex art. 21-nonies l. 241/1990, accomunandolo all'autotutela solo limitatamente a tali presupposti, senza mutarne l'essenza. (Giudizio seguito dallo Studio AOR per conto dell'Ente resistente)

Appalti pubblici

TAR Campania, sezione staccata di Salerno, sez. I, 25 novembre 2025, n. 1921 - Appalti pubblici - *Gare sotto soglia: è illegittima l'esclusione automatica se non prevista espressamente nella lex specialis* - L'art. 54, c. 1, d.lgs. n. 36/2023 prevede, in caso di appalti

di lavori o di servizi di importo inferiore alle soglie di rilevanza euro-unitaria non aventi un interesse transfrontaliero certo e aggiudicati con il criterio del prezzo più basso, che "le stazioni appaltanti, in deroga all'articolo 110, prevedono negli atti di gara l'esclusione automatica".

Diversamente, la precedente normativa emergenziale del c.d. "Decreto Semplificazioni" (art. 1, c. 3, d.l. n. 76/2020, conv. con l. n. 120/2020, vigente per procedure dal 17 luglio 2020 al 30 giugno 2023) prevedeva l'applicazione automatica obbligatoria, anche in assenza di previsione esplicita negli atti.

Pertanto, nel vigore della nuova disciplina, l'esclusione automatica di un'offerta sospetta di anomalia può essere legittimamente disposta dalla S.A. solo ove sia espressamente prevista, nella *lex specialis*, la clausola contemplante tale meccanismo di esclusione.

Ne consegue che, nel caso di specie, sulla base della *lex specialis*, che non prevedeva (e anzi espressamente escludeva) l'applicazione del meccanismo di esclusione automatica delle offerte anomale, l'amministrazione non poteva procedere ad escludere automaticamente l'offerta rientrante nella soglia di anomalia prefissata, pena l'illegittimità della disposta esclusione.

Tar Puglia, Lecce, sez. I, 24 novembre 2025, n. 1535 - Appalti pubblici - *Sull'accesso agli atti e offerte tecniche: il brevetto non giustifica l'oscuramento totale dell'offerta* - Ai fini della limitazione del diritto di accesso agli atti e ai documenti tecnici la presenza di un brevetto non è tale da giustificare la decisione di oscuramento totale delle componenti dell'offerta; e ciò anche e soprattutto in considerazione della particolare tutela di cui godono le invenzioni brevettate. Il mero richiamo al *know-how* non è tale da giustificare, in difetto di quei comprovati caratteri oggettivi di segretezza prescritti dalla giurisprudenza, la richiesta di oscuramento.

Pertanto, nel caso di specie, in mancanza di una decisione motivata sul punto a cura della stazione appaltante l'interesse all'oscuramento non può ritenersi, allo stato, prevalente e di conseguenza deve darsi prevalenza all'interesse generale all'ostensione fatto valere dalla seconda classificata in gara.

Consiglio di Stato, sez. III, 21 novembre 2025, n. 9120 - Appalti pubblici - *Sull'adeguamento dell'offerta economica nel caso di rinnovo sopravvenuto del CCNL* - Nel corso del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta è ammissibile in termini generali una modifica delle giustificazioni delle singole voci di costo, non solo in correlazione a sopravvenienze di fatto o di diritto, ma anche per porre rimedio a originari e comprovati errori di calcolo. Nel caso di rinnovo sopravvenuto del C.C.N.L., la stipula del nuovo CCNL di settore, sopravvenuta nel corso della procedura di verifica della congruità dell'offerta di gara, per un verso comporta la sua applicazione al personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto; per altro verso, impone alla stazione appaltante di tenere conto 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. Pertanto, nel caso di specie, correttamente la stazione appaltante ha riesaminato la sostenibilità economica dell'offerta dell'aggiudicataria alla luce dei

nuovi livelli retributivi stabiliti dal rinnovo sopravvenuto del CCNL. È ammessa la compensazione tra voci diverse di costo, come manodopera e forniture, nel rispetto dei minimi retributivi. Tali correttivi non configurano modifica inammissibile dell'offerta, ma rientrano nella libertà negoziale e imprenditoriale, consentendo una verifica di sostenibilità effettiva dell'offerta stessa.

TAR Basilicata, sez. I, 21 novembre 2025 n. 530 - Appalti pubblici - *Sulla revisione dei prezzi nei contratti pubblici: applicazione dell'indice ISTAT FOI e validità delle proroghe tecniche* - Secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, il diritto alla revisione dei prezzi deve riconoscersi nella misura contenuta dal riferimento agli indici ISTAT, in relazione al trascorrere del tempo e al correlativo aumento dei prezzi che generalmente gli corrisponde, senza che a tal fine debba essere offerta la prova di particolari e notevoli squilibri. In ordine alla misura della spettanza del compenso revisione «a fronte della mancata pubblicazione da parte dell'Istituto Nazionale di Statistica dei dati relativi ai beni e servizi acquisiti dalle stazioni appaltanti, la revisione dei prezzi deve essere calcolata utilizzando l'indice medio del paniere di variazione dei prezzi per le famiglie di operai e impiegati (c.d. indice FOI) pubblicato ogni mese dall'ISTAT medesimo, quale parametro generale a cui al momento si deve fare riferimento, atteso che l'appaltatore solo in casi eccezionali può affermare il suo diritto ad un maggior compenso revisionale fondato su criteri differenti, ma in ogni caso sempre tale da non superare i valori che potrebbe conseguire utilizzando i suddetti parametri». Inoltre, il Tar ha ritenuto che le proroghe tecniche del contratto, anche se non formalmente stipulate, sono valide se supportate da ordini eseguiti e mantengono efficace la durata contrattuale originaria.

TAR Veneto, sez. I, 20 novembre 2025, n. 2144 - Appalti pubblici - *Sulla legittimità o meno della riduzione del 20% dei prezzi a base di gara e validità della soglia di anomalia del 25% nell'ambito di un accordo quadro* - La stazione appaltante può legittimamente prevedere una riduzione motivata fino al 20% dei prezzi a base di gara rispetto ai valori del prezzario regionale, ai sensi dell'art. 41, c. 13 del d.lgs. 36/2023, nel caso in cui sussistano situazioni particolari. Pertanto, nel caso di specie, nell'ambito di un accordo quadro per lavori di manutenzione straordinaria della rete stradale provinciale è legittima la riduzione del 20% rispetto al prezzario regionale applicata dalla Provincia. La riduzione è, infatti, giustificata dalla ripetitività delle lavorazioni e dall'entità dimensionale degli interventi, elementi che non appaiono irragionevoli né inattendibili. L'accordo quadro, inoltre, permette all'amministrazione di semplificare le procedure degli affidamenti e di beneficiare delle economie di scala generate dall'aggregazione degli acquisti pubblici, come previsto dalla Direttiva Ue 2014/24, considerando che la manutenzione riguarda circa 1350 km di rete stradale.

Infine, il TAR ha ritenuto legittima la soglia fissa del 25% per l'attivazione del procedimento di verifica dell'anomalia ai sensi dell'art. 110 del Codice dei contratti pubblici, ritenendo che tale scelta non limiti la concorrenza né impedisca offerte sostenibili, essendo coerente con i precedenti esiti di gara e con la normativa vigente.

TAR Puglia, Bari, sez. III, 20 novembre 2025, n. 1329 - Appalti pubblici - *Sulla funzione della campionatura nelle gare aggiudicate con il criterio del prezzo più basso per prodotti standardizzati* -

Nell'ambito di un appalto per la fornitura di DPI, per presunta non conformità della campionatura presentata dall'offerente, nelle gare aggiudicate con il criterio del prezzo più basso per prodotti standardizzati la campionatura ha funzione meramente dimostrativa e non può costituire un elemento vincolante dell'offerta. Ciò implica che eventuali carenze formali o documentali relative alla campionatura, come assenza di certificazioni o errori palesi, devono essere sanate tramite il soccorso istruttorio previsto dall'art. 101 del d.lgs. 36/2023, il quale consente di correggere vizi formali senza alterare la sostanza dell'offerta. Nondimeno, è necessario il rispetto delle specifiche tecniche inderogabili fissate nel capitolato tecnico, in quanto la presenza di vizi sostanziali, quali la mancanza di requisiti tecnici minimi imprescindibili (ad es. assenza dei rinforzi sui gomiti nel giaccone richiesto), determina un'offerta sostanzialmente difforme (*aliud pro alio*) e dunque insanabile con il soccorso istruttorio. Consentire modifiche sostanziali *ex post* equivarrebbe ad un'inammissibile alterazione dell'offerta, violando il principio di *par condicio* tra concorrenti e la parità di trattamento all'interno della procedura di gara.

TAR Sicilia, Catania, sez. III, 18 novembre 2025, n. 3260 - Appalti pubblici - *Sulla legittimità della scelta del criterio del minor prezzo negli appalti di servizi standardizzati* -

La scelta del criterio più idoneo per l'aggiudicazione di un appalto costituisce espressione tipica della discrezionalità amministrativa, sindacabile solo per manifesta illogicità o travisamento dei fatti. Le stazioni appaltanti scelgono il criterio più adeguato in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto. Pertanto, nel caso di specie, è legittima la scelta della stazione appaltante, consistente nella individuazione, quale criterio di aggiudicazione, del criterio del maggior ribasso e/o minor prezzo, trattandosi di una procedura concorrenziale finalizzata all'affidamento di un appalto di servizi, caratterizzato dalla natura standardizzata delle prestazioni e dall'urgenza di garantire la formazione del personale dell'emergenza-urgenza nel rispetto dei termini previsti per l'erogazione del finanziamento regionale. Infatti, nonostante l'art. 108 del d.lgs. 36/2023 introduca una preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la scelta del criterio di aggiudicazione permane nella sfera di discrezionalità delle amministrazioni, con la conseguenza che, nel caso di servizio tra quelli cd. di carattere standardizzato, può trovare applicazione il criterio del maggior ribasso ai sensi dell'art. 108, c. 3, del d.lgs. 36/2023.

TAR Calabria, sez. II, 17 novembre 2025, n. 1901 - Appalti pubblici - *L'avvalimento non è ammesso nelle gare per servizi alla persona in assenza di una previsione espressa nella legge di gara* -

L'art. 128 del d.lgs. n. 36/2023, nel definire le disposizioni del Codice dei contratti pubblici applicabili agli affidamenti di servizi alla persona, esclude espressamente l'art. 104 in materia di avvalimento. Ne consegue che, il quadro normativo, interpretato secondo il suo tenore letterale, comporta che l'avvalimento non trovi applicazione nelle procedure relative ai servizi alla persona, salvo che la stazione appaltante lo preveda in modo chiaro ed esplicito nella legge di gara. Nel caso di specie, il disciplinare

contiene alcuni sporadici riferimenti all'istituto, ma manca una previsione specifica che consenta agli operatori economici di farvi ricorso e, dunque, tali cenni devono essere considerati meri refusi, con la conseguenza che l'avvalimento non era ammesso nella procedura in questione. Pertanto, l'esclusione dell'operatore economico, il quale, non disponendo del requisito del fatturato, aveva stipulato un contratto di avvalimento, non deriva da una clausola illegittima, ma dalla semplice mancanza di un requisito di partecipazione.

Servizi pubblici

TAR Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 27 novembre 2025, n. 530 - Servizi pubblici - *Sulla sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario per la controversia avente ad oggetto la domanda proposta dal concessionario TPL per la determinazione saldi contributi di esercizio*

- Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale formatosi in tema di sovvenzioni ai concessionari del servizio pubblico di trasporto locale, le controversie aventi ad oggetto la domanda proposta da un'impresa concessionaria del servizio di trasporto pubblico locale, volta ad ottenere non solo l'annullamento di atti relativi alla ripartizione dei contributi, ma anche la condanna dell'amministrazione concedente al pagamento delle differenze dovute rispetto alle somme corrisposte, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, dal momento che non riguardano il mancato o illegittimo esercizio di un potere discrezionale ma l'insussistenza delle condizioni previste dalla legge per l'insorgenza della pretesa pecuniaria dall'impresa concessionaria. Inoltre, nelle controversie volte a contestare i criteri tecnici utilizzati per la determinazione dei contributi di esercizio, la pretesa fatta valere dall'impresa concessionaria del servizio pubblico di trasporto locale è un diritto soggettivo di credito, attribuito alla giurisdizione del giudice ordinario.

Pertanto, nel caso di specie, la controversia avendo ad oggetto la determinazione dei saldi dei contributi di esercizio in favore del concessionario del servizio di trasporto pubblico locale e, perciò, questioni schiettamente patrimoniali, in quanto tali sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario.

Consiglio di Stato, sez. IV, 25 novembre 2025, n. 9257 - Servizi pubblici - *Servizio rifiuti urbani - Adeguamento corrispettivo- Si applica la revisione prezzi*

- In tema di gestione del servizio rifiuti, il metodo tariffario ARERA (MTR) disciplina unicamente la determinazione della TARI quale limite massimo a carico dell'utenza, senza incidere sul corrispettivo contrattuale dovuto al gestore, che resta quello risultante dall'offerta aggiudicataria. Tale corrispettivo non può essere oggetto di adeguamenti automatici volti a trasferire all'appaltatore eventuali scostamenti tariffari, potendo essere modificato solo nei casi e nei limiti previsti dagli istituti tipici di revisione prezzi. È preclusa qualsiasi modifica post-aggiudicazione che alteri l'equilibrio economico del contratto in favore dell'affidatario, in quanto lesiva dei principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento, come affermato dalla Corte di giustizia (sent. Finn Frogne). Ne consegue che il MTR, volto al contenimento dei costi e non a garantire la remunerazione del capitale privato, non può essere invocato per ottenere incrementi del corrispettivo di gara, determinato attraverso

autonoma valutazione dell'operatore economico e assistito dal rimedio ordinario della revisione prezzi.

Enti locali

TAR Toscana, sez. IV, 19 novembre 2025, n. 1878 - Enti locali - *Sul superamento del modello dell'art. 37 cod. nav. e obbligo di gara pubblica per le concessioni demaniali marittime* - Una concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreative non può essere rinnovata né prorogata automaticamente o tramite procedure informali basate sulla semplice domanda del concessionario uscente, ma deve essere affidata mediante una procedura selettiva pubblica, trasparente e imparziale, che garantisca la parità di trattamento e la concorrenza, in conformità ai principi comunitari sanciti dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Bolkestein) e recepiti nell'ordinamento nazionale con la l. n. 118/2022 e ss. mm. e dalla l. n. 166/2024. In particolare, il modello arcaico dell'art. 37 cod. nav., basato sulla domanda privata e pubblicazione locale della stessa, risulta incompatibile con tali principi e con la giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentenze Ad. plenaria nn. 17 e 18/2021 e sentenze n. 10131/2024) e della Corte di Giustizia dell'Ue (sentenza 20.4.2023, C-348/22), che impongono l'indizione di procedure selettive mediante bando pubblico con criteri trasparenti e non discriminatori.

Edilizia e urbanistica

Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 28 novembre 2025 n. 537 - Edilizia e urbanistica - *Sui criteri per la determinazione della sanzione pecuniaria sostitutiva (c.d. fiscalizzazione) di abusi edilizi non demolibili su edifici residenziali, ex art. 34, c. 2, del d.P.R. n. 380/2001*- Qualora un abuso edilizio su un edificio residenziale (rientrante nella casistica delle difformità parziali) non possa essere rimosso senza compromettere la stabilità strutturale dell'intero edificio (ai sensi dell'art. 34, c. 2, del d.P.R. n. 380/2001, vigente ratione temporis), si applica la sanzione pecuniaria sostitutiva (o fiscalizzazione). Tale sanzione è calcolata pari al doppio del costo di produzione della parte abusiva, utilizzando i parametri stabiliti dalla L. n. 392/1978.

Nel caso specifico di un abuso che consiste nella trasformazione di un sottotetto (privo di rilevanza urbanistica) in un nuovo organismo edilizio funzionale (ad esempio, una mansarda abitabile), tale nuovo organismo deve essere integralmente considerato ai fini della determinazione della sanzione pecuniaria.

Pertanto, nel caso di specie, la decisione del Comune di liquidare la sanzione prendendo come base l'intera superficie totale del sottotetto trasformato è corretta e coerente con i vincoli normativi posti dall'art. 34 del T.U. Edilizia tramite il rinvio alla L. n. 392/1978.