



**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'EMILIA-ROMAGNA
SEDE DI BOLOGNA**



Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2026

Relazione del Presidente

PAOLO CARPENTIERI

Bologna, 24 febbraio 2026

Sommario

I.	Saluti e introduzione.....	1
II.	L'andamento del contenzioso	3
III.	L'andamento del contenzioso più nel dettaglio	8
IV.	Alcune riflessioni scaturenti dai dati.....	10
V.	Conclusioni.....	17
	Allegato 1 – Statistiche e grafici.....	21
	Allegato 2 – Giurisprudenza rilevante anno 2025.....	31

I. Saluti e introduzione

Signore e signori, benvenuti a questa cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2026 del Tribunale Amministrativo Regionale dell'Emilia-Romagna, sede di Bologna.

Vi porgo il mio più cordiale saluto: grazie per essere qui, grazie per la vostra presenza. Una partecipazione nutrita e autorevole, che raccoglie in questa sala i protagonisti della funzione pubblica e della giustizia amministrativa, dalle Autorità amministrative ai rappresentanti del Foro e dell'Accademia, dall'Avvocatura dello Stato ai numerosi colleghi e magistrati delle altre magistrature.

La vostra partecipazione fa sì che questo incontro, anche al di là del suo significato ufficiale e formale, possa essere un momento di confronto e di comune riflessione sullo stato dell'arte della giustizia amministrativa e, di riflesso, sull'andamento dell'attività amministrativa nel territorio.

Innanzitutto rivolgo, anche a nome dei magistrati e del personale tutto del Tribunale, un rispettoso omaggio alle Autorità politiche, civili e religiose, ai rappresentanti del mondo accademico e della stampa, che ci onorano con la loro gradita presenza in quest'aula.

Ringrazio in particolare il Prefetto Enrico Ricci, che ci ospita – e per una seconda volta - in questa magnifica sala della Guardia del palazzo del Governo.

Saluto il rappresentante del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, Cons. Giancarlo Pezzuto, il Presidente della Sezione staccata di Parma, Avv. Italo Caso, il rappresentante dell'A.N.M.A., Pres. Riccardo Giani, nonché i colleghi magistrati

amministrativi presenti e quelli della Magistratura ordinaria - civile e penale, contabile e tributaria.

Un saluto particolare rivolgo alla Presidente Marilena Rizzo, Presidente della Corte d'Appello di Bologna, insediatasi il 25 luglio scorso, alla quale con l'occasione formulo i miei migliori auguri di buon lavoro.

Rinnovo, anche quest'anno, il mio particolare ringraziamento agli avvocati tutti, del libero Foro, dell'Avvocatura dello Stato, degli Enti pubblici, per il loro fondamentale apporto: credo di poter dire che con tutti loro si è ormai consolidato un rapporto di leale collaborazione, in un clima di serenità e di fiducia reciproca, che è la condizione per poter lavorare bene insieme, ciascuno nel proprio ruolo, nell'interesse comune.

La serenità e la fiducia sono fondamentali per lavorare bene. Per questo tengo moltissimo a questi aspetti di qualità del lavoro e rinnovo, anche qui, la mia piena disponibilità al confronto, al dialogo, alla collaborazione, *in primis* con il Foro, in tutte le sue componenti, per discutere ed esaminare assieme in armonia ogni problema o questione che dovessero insorgere.

Rivolgo un saluto agli illustri rappresentanti dell'Università di Bologna, *Alma Mater Studiorum*, che ringrazio sempre, anche per le importanti e sempre interessanti iniziative di studio e convegnistiche. Con l'Università di Bologna il TAR ha instaurato una proficua collaborazione, mediante apposite convenzioni, per ospitare presso il TAR neolaureati e specializzandi per percorsi formativi condivisi.

Saluto i rappresentanti delle Forze dell'Ordine, i Comandanti regionale e provinciale dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché per la Polizia di Stato, i signori Prefetti e Questori qui presenti. Ai rappresentanti delle Forze dell'Ordine sento di dover rivolgere, come cittadino prima che come magistrato, un particolare ringraziamento per il loro costante impegno profuso per la difesa delle nostre libertà e dei nostri diritti, in un contesto sociale che appare sempre più complesso e

problematico, a volte davvero difficile. Dovremmo sempre ricordare e tenere bene a mente tutti che senza ordine non c'è libertà per nessuno.

Saluto il Mons. Massimo Mingardi, Presidente del Tribunale Ecclesiastico Interdiocesano, Parroco della Chiesa di San Procolo adiacente ai nostri Uffici, collocati nell'ex Monastero di San Procolo, in via D'Azeglio.

Saluto altresì i rappresentanti della stampa e li ringrazio per l'attenzione che dedicano all'attività di questo TAR.

Anche per l'anno 2025, come per il 2024, mi sento di formulare un bilancio sostanzialmente positivo.

Un ringraziamento sincero e non formale va dunque agli ottimi colleghi magistrati, che assicurano sempre qualità e forte impegno nel loro delicato lavoro.

Un ringraziamento, altrettanto sincero e sentito, va naturalmente anche al personale amministrativo tutto del Tribunale, e in particolare al Segretario generale. È il loro costante impegno che consente e garantisce la corretta funzionalità degli uffici e i buoni risultati complessivi raggiunti dal Tribunale che presiedo.

II. L'andamento del contenzioso

Vediamo adesso l'andamento del contenzioso nel trascorso anno 2025.

Come negli anni passati, grazie all'attento lavoro della Segreteria, che ringrazio, troverete, in allegato al testo della mia relazione, i dati analitici ed appositi grafici che dettagliano e illustrano i numeri che ora vado qui a esporre in sintesi.

I numeri, a un primo sguardo, sembrano indicare un forte aumento del contenzioso nel 2025. Si passa infatti dai 1208 ricorsi depositati nel 2024 ai ben 2001 depositati nel 2025: 793 ricorsi in più rispetto al 2024, pari a un più 65,7 per cento.

Tuttavia questo dato numerico è in parte ingannevole. Esso va infatti depurato dei 947 ricorsi per l'ottemperanza alle condanne del Ministero dell'istruzione pronunciate dal Giudice civile per il pagamento, in favore dei docenti precari, della carta elettronica di 500 euro per l'aggiornamento e la formazione.

Togliendo queste 947 cause di ottemperanza, i nuovi ricorsi depositati nel 2025 sono in realtà 1054. Registriamo, quindi, al netto delle cause per la *card* docenti, una lieve flessione del contenzioso: 1054 nuove cause rispetto alle 1208 del 2024, con una diminuzione del 12,8 per cento rispetto al 2024 (che aveva fatto registrare un significativo aumento rispetto ai 903 ricorsi del 2023).

Ovviamente, questi 947 ricorsi in più (per il mancato pagamento della *card* dei docenti precari) costituiscono un notevole peso aggiuntivo che grava sui carichi del Tribunale, rallentandone inevitabilmente la *performance* complessiva, in termini di accelerazione dei giudizi e di ulteriore erosione dell'arretrato.

Devo quindi un sincero ringraziamento al Presidente Di Benedetto e ai colleghi della Sezione seconda – cui sono assegnate queste cause di ottemperanza - per l'impegno profuso per fare fronte, con un lavoro supplementare, anche a questa nuova domanda di giustizia. Nel solo 2025 sono riusciti a definire ben 633 di queste cause di ottemperanza per la *card* dei docenti precari.

È una vicenda, questa del mancato pagamento della carta per l'aggiornamento dei docenti precari, che forse può apparire secondaria, ma che merita in realtà attenzione, perché evidenzia una crepa nella razionalità del nostro sistema giuridico.

Si tratta di un flusso di cause che trasferiscono e raddoppiano dinanzi al TAR (in sede di ottemperanza) le cause di cognizione e di condanna già definite dal Giudice civile, e ciò perché il Ministero, condannato dal Giudice del lavoro, non paga o tarda a pagare (sembra, speriamo, che con il trasferimento della competenza dagli uffici centrali del Ministero alle Direzioni regionali, si stia registrando un lieve miglioramento nella tempistica dei pagamenti). È appena il caso di evidenziare che il risultato pratico di

questo contenzioso aggiuntivo si risolve in un pesante aggravio per i conti pubblici, poiché i 500 euro originari non pagati si moltiplicano per n volte e, tra causa civile e giudizio di ottemperanza, il costo per lo Stato per ciascun docente precario finisce per essere molto più alto.

Una crepa, dunque, solo apparentemente marginale, ma che in realtà è molto grave, perché è indice di una profonda inefficienza e irrazionalità del sistema, che reagisce con imbarazzante lentezza. E si tratta di una crepa del sistema nel suo insieme, non solo dell'amministrazione che fa fatica a pagare, ma anche della giustizia, che sembra pensata e strutturata in modo da favorire la moltiplicazione e la complicazione dei contenziosi, anziché per risolverli e semplificarli.

L'ho già detto l'anno scorso, ma, di fronte a questa nuova massa di ricorsi, non posso non ripetermi: che senso ha nel terzo millennio, dove discutiamo di intelligenza artificiale generativa e agentiva, continuare a rimanere inchiodati a una norma del 1865, quella che assegna al Giudice amministrativo l'esecuzione delle sentenze di condanna della pubblica amministrazione al pagamento di somme di danaro? Temo che serva solo a moltiplicare il contenzioso a raddoppiare i costi per lo Stato. Non si comprende perché non debba essere il Giudice civile a curare l'esecuzione delle sue sentenze di condanna dell'Amministrazione a eseguire meri pagamenti. Ma di una riforma in tal senso, una riforma semplice, per di più a costo zero per l'erario, che restituisca al Giudice civile quel che è del Giudice civile, non se ne parla affatto.

Nonostante questi oltre 900 ricorsi in più, siamo comunque riusciti, con un notevole aumento della nostra produttività, a contenere al minimo inevitabile il conseguente aumento dello stock di cause pendenti. Rispetto alle 2160 cause pendenti al 31 dicembre 2024, abbiamo, al 31 dicembre 2025, 2331 cause, 171 in più rispetto al 2024. Ma tutte riferibili, ripeto, a questa vicenda della *card* docenti precari.

Però nel 2025 abbiamo deciso 1826 ricorsi rispetto ai 1160 definiti nel 2024, con un incremento della nostra produttività di ben 666 decisioni, con un aumento percentuale

del 57,4 per cento (aumento della produttività che prosegue quello, già notevole, del 41 per cento, registrato nel 2024).

Un aumento dovuto soprattutto all'impegno dei magistrati e della Segreteria, che ringrazio, ma ottenuto anche attraverso alcuni strumenti processuali che abbiamo messo in campo.

Un primo strumento molto importante che ha contribuito al forte aumento di produttività del Tribunale nel 2025 è stato il maggior ricorso alle sentenze in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 del codice del processo amministrativo, ben 195 nel 2025, con un ulteriore aumento rispetto al numero già alto (170) del 2024. Per questo ringrazio davvero i colleghi che, con encomiabile impegno, si sono fatti carico anche di questo aggravio di lavoro ulteriore per la stesura di queste numerosissime sentenze, che si aggiungono ai carichi ordinari di merito.

Un cenno particolare lo voglio poi riservare al contributo dato allo smaltimento dell'arretrato con l'introduzione dei così detti "ruoli aggiunti esplorativi", riguardanti le cause più vecchie, finalizzati a verificare la persistenza di un interesse concreto e attuale alla loro decisione nel merito.

Con questo sistema avevamo deciso nel 2024, in prima Sezione, ben 51 cause. Nel 2025 sono state decise altre 85 cause.

Qui – devo dire – non sempre ho trovato una collaborazione piena e adeguata da parte del Foro. Permane una forte resistenza ad ammettere la sopravvenuta carenza d'interesse. Forse a causa del regolamento delle spese, non essendoci, in quei casi, alcuna domanda di risarcimento del danno o riserva formale di volerla proporre.

Ammettere la sopravvenuta carenza d'interesse, devo dire, non è una "sconfitta" o un "fallimento" della giustizia, ma è, secondo me, un atto di responsabilità e di sensibilità per l'interesse superiore al buon andamento del sistema processuale.

Comunque, siamo in ogni caso riusciti a tenere testa a questo sostanzioso aumento del contenzioso, ma, a differenza dell'anno 2023, non abbiamo potuto erodere ulteriormente i numeri delle cause arretrate.

Al riguardo devo peraltro ribadire e sottolineare anche quest'anno un dato significativo: la maggior parte delle 2331 cause pendenti al 31 dicembre 2025 sono recentissime: 1099 sono del 2025, 429 sono del 2024 e 297 del 2023. Quindi, di arretrato in senso proprio, ossia di cause ultratriennali, ne abbiamo solo 506. Nella prima Sezione stiamo ormai lavorando, seguendo l'ordine del ruolo, sulle cause del 2023 e del 2024.

Anche per il 2025 posso dunque affermare che il TAR Bologna - ma lo stesso discorso varrà senz'altro anche per la Sezione distaccata di Parma, come ci illustrerà il Pres. Caso il prossimo 27 febbraio, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario a Parma - garantisce un "servizio giustizia" in linea con i migliori standard europei, assicurando la decisione conclusiva di merito delle cause in tempi del tutto ragionevoli e dando una prima risposta di giustizia, nella sede cautelare urgente, entro un mese dal deposito del ricorso.

Per il 2026, inoltre, registriamo e salutiamo con favore un forte potenziamento del programma delle udienze di smaltimento. Nel corrente anno 2026, infatti, in attuazione del programma straordinario di riduzione dell'arretrato, ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021, sono state previste, per la sede di Bologna, ben sei udienze straordinarie di smaltimento, dedicate alla trattazione delle cause pendenti da oltre tre anni. Sono state quindi già assegnate per quelle udienze straordinarie - che si celebreranno dal marzo all'ottobre di quest'anno - ben 402 cause. In tal modo si potrà conseguire un forte abbattimento dell'arretrato che riguarderà prevalentemente ricorsi depositati dall'anno 2020 al 2023. Un notevole passo avanti rispetto allo scorso anno, nel quale per il nostro TAR era stata prevista una sola udienza straordinaria di smaltimento il 17 luglio 2025, che aveva contribuito solo con 31 cause all'abbattimento dell'arretrato.

Un'ultima nota positiva per l'anno 2025 è rappresentata dalla costituzione, con mio decreto n. 30 del 7 ottobre 2025, dell'Ufficio del processo, ai sensi dell'53-ter della legge n. 186 del 1982 e dell'art. 8 del decreto-legge n. 168 del 2016, che si avvale del contributo di due giovani tirocinanti, per il lavoro di razionalizzazione della gestione dei ruoli.

III. L'andamento del contenzioso più nel dettaglio

Può essere interessante gettare velocemente uno sguardo all'interno di questo contenzioso, per vedere di che cosa è composto.

Ho già detto delle cause per la *card* degli insegnanti precari.

Per le altre materie, l'andamento complessivo non segnala significative variazioni rispetto al 2024.

Rileviamo un sensibile incremento delle cause in materia ambientale (inquinamento, rifiuti): 58 rispetto alle 28 del 2024. Le cause in materia di appalti sono stabili, anche se si nota un aumento degli appalti di forniture (da 16 del 2024 a 36 del 2025, soprattutto forniture sanitarie) e una significativa flessione di quelle relative agli appalti di servizi (da 44 del 2024 a 25 del 2025). L'edilizia presenta sempre un numero sostenuto di controversie (105, rispetto alle 96 del 2024 e alle 83 del 2023), mentre quelle in materia urbanistica segnano una lieve flessione (dalle 27 del 2024 alle 22 del 2025). Le informative antimafia restano in un numero contenuto (6 nel 2025; l'anno precedente erano state 5). Le cause che riguardano il rapporto di pubblico impiego dei militari e delle Forze dell'ordine mantengono un ritmo piuttosto sostenuto (62 in tutto). Poche anche nel 2025 sono state le cause su procedure e atti legati al PNRR (10 nel 2025, erano 9 nel 2024). Abbiamo poi avuto un aumento delle cause in materia di sanità pubblica, da 17 a 37, mentre quelle riguardanti gli stranieri hanno fatto registrare una lieve flessione (da 249 a 222).

Quella degli immigrati rimane una materia complicata, perché è attraversata tuttora da una forte tensione tra talune letture radicali del diritto umanitario sovranazionale e gli indirizzi politici che si esprimono nella legge del Parlamento nazionale, essa stessa peraltro soggetta a continui rimaneggiamenti e aggiustamenti, nella ricerca di un difficile compromesso tra le suddette, spesso opposte, tendenze.

Il contenzioso in materia di appalti meriterebbe un'attenta riflessione, che però non possiamo certo svolgere in questa sede. Dico solo che assistiamo a un sempre più aspro conflitto tra le imprese che si contendono le commesse mediante sempre più sottili e minuziose contestazioni su cavilli vari delle regole della gara. Un tipo di contenzioso che inevitabilmente tende a snaturare il sindacato del giudice amministrativo, chiamandolo spesso e volentieri a occuparsi di dettagli che dovrebbero essere logicamente riservati al giudizio tecnico della commissione giudicatrice.

Rispetto a questa piega – sempre più formalistica - che il contenzioso nel settore degli appalti sta assumendo, poco o nulla può l'enunciazione di astratti principi, quali quelli del risultato, della fiducia, della responsabilità, introdotti dal nuovo codice del 2023, che restano allo stato vacue dichiarazioni di indirizzo, prive di una reale ricaduta effettuale idonea a porre un freno al proliferare di questo genere di impugnative.

Nelle materie trattate dalla Sezione seconda vanno segnalati, tra gli altri, il contenzioso riguardante le concessioni di beni pubblici, quali le spiagge (e qui il tema dei balneari presenta tuttora un quadro normativo non ancora del tutto definito, in via di assestamento), e le concessioni di altri beni pubblici, quali gli impianti sportivi, per i quali l'incremento del contenzioso, in molti Comuni, è dovuto all'intervenuta scadenza e, in parte, alle proroghe legali di non facile interpretazione.

Merita infine di essere segnalato, sempre tra le competenze della Sezione seconda, il crescente contenzioso in tema di localizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili (impianti agrivoltaici, impianti solari fotovoltaici, impianti eolici, etc.), per i quali, sotto il profilo processuale, è stato introdotto un ulteriore caso di rito abbreviato,

ai sensi dell'articolo 119, lettera l-*bis*, del codice del processo amministrativo. Si tratta di un contenzioso molto delicato, spia di un irrisolto conflitto tra “ambiente”, da un lato, e conservazione della natura, paesaggio e agricoltura, dall'altro lato, dove spesso le autonomie territoriali e le comunità locali contestano i diktat della transizione ecologica imposti dall'alto, senza un'adeguata partecipazione dei territori.

Si tratta, come è agevole notare, di un complesso di materie tutte di grande rilievo e impatto sociale e tutte direttamente impattanti su essenziali valori, beni e interessi di rilevanza pubblica, ciò che rende il nostro lavoro particolarmente impegnativo, ma anche molto vivo e interessante.

Troverete in allegato alla relazione una breve selezione di alcune sentenze più significative che il Tribunale ha pronunciato nello scorso anno 2025, sulle quali non posso qui soffermarmi, per evidenti ragioni di tempo.

IV. Alcune riflessioni scaturenti dai dati

I dati ora presentati possono suscitare, immagino, numerose riflessioni.

Qui vorrei soffermarmi brevemente solo su un aspetto, a mio avviso interessante.

Vedo, nell'andamento complessivo della Giustizia amministrativa, una tendenza al ritorno al formalismo.

Parlo degli indirizzi generali del sistema, che naturalmente coinvolgono e condizionano anche il nostro operato, che pure ci sforziamo, per quanto possibile, di badare alla sostanza.

E questa ripresa di un certo formalismo va a discapito del principio della ragionevole durata del processo, principio che secondo me resta invece prioritario e urgente, non tanto e non solo perché noi cittadini, con le nostre tasse, continuiamo a

pagare gli indennizzi della così detta legge “Pinto” n. 89 del 2001, quanto e soprattutto perché la risposta di giustizia che arriva dopo due o tre anni è spesso un diniego di giustizia, in special modo nel processo amministrativo, dove, a causa dell’evolversi continuo della funzione amministrativa, è frequente il caso che sopraggiungano nuovi atti e provvedimenti, che inevitabilmente superano quelli impugnati, magari anni prima.

Noto un ritorno al formalismo, che si attua soprattutto con la dequotazione di quei fondamentali filtri processuali costituiti dalle condizioni dell’azione, la legittimazione a ricorrere e l’interesse a ricorrere.

Condizioni dell’azione che hanno sempre rivestito, soprattutto nel processo amministrativo, sin dalle sue origini, molto più che nel processo civile, un ruolo essenziale di raccordo e di equilibrio tra la tutela delle pretese individuali e il rilievo dell’interesse pubblico, messo in gioco dalla contestazione del provvedimento amministrativo impugnato. Un ruolo essenziale che si è a lungo giocato intorno alla interpretazione della nozione di “*interesse di individui o di enti morali giuridici?*” adoperata per delimitare la legittimazione a ricorrere dalla legge n. 5992 del 1889, istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato.

Si tratta di un filtro processuale fondamentale, a presidio della sostenibilità del sistema delle tutele.

E affinché questo filtro funzioni è fondamentale che queste condizioni dell’azione siano declinate in termini di concretezza, attualità e serietà.

Vedo invece che la Dottrina si va orientando, perseverando ancora una volta nell’errore dell’appiattimento del processo amministrativo su quello civile, nella direzione di una concezione solo astratto-ipotetica, o prospettica, di tali condizioni, per le quali sarebbe sufficiente la mera prospettazione della parte.

Vedo inoltre che il recente indirizzo assunto dal Consiglio di Stato con le note pronunce della Plenaria nn. 16 del 2024 e 10 del 2025, che hanno aggiunto nell’art. 105 del codice del processo amministrativo due nuove ipotesi di annullamento con rinvio

al primo giudice nei casi di errata declaratoria di inammissibilità o improcedibilità del ricorso, indebolisce notevolmente (non so quanto consapevolmente) la funzionalità di questo filtro processuale rispetto alle azioni palesemente strumentali, non sorrette da un interesse meritevole di tutela, o per le quali tale interesse sia venuto meno.

Un indirizzo che, dilatando il principio del doppio grado di giudizio, va esattamente contro la ragionevole durata del processo: si raddoppiano i tempi della decisione, si favorisce la proponibilità di qualsiasi impugnativa e si impone la necessità di decidere comunque nel merito anche cause palesemente morte e superate dai fatti.

Vedo, dunque, che la *received view* continua a spingere sull'acceleratore del principio della “pienezza, effettività, satisfattività” della tutela senza limiti, in una lettura assolutistica dell'art. 24 della Costituzione.

Principio, sì, fondamentale, ma che, se abusato, finisce per diventare un vuoto slogan esausto, una sorta di *bias* di conferma acriticamente ripetuto, che si pone al di sopra di ogni altro valore, interesse o bene pubblico che possa frapportarsi.

Sia ben chiaro, come ho detto e ripetuto nelle mie precedenti relazioni di inaugurazione degli anni giudiziari 2024 e 2025, qui nessuno dubita della centralità del principio per cui il giudice deve in primo luogo assicurare una tutela piena, effettiva e satisfattiva al cittadino che agisce in giudizio assumendosi leso da un provvedimento illegittimo dell'amministrazione.

Dare tutela è infatti il nostro ruolo istituzionale, il nostro mestiere.

Ma questo principio non deve essere assunto in termini ideologicamente assolutistici, senza un minimo temperamento che lo armonizzi con gli altri principi pure costituzionalmente tutelati a presidio del bene comune, dal buon andamento della pubblica amministrazione all'equilibrio di bilancio. Soprattutto non deve - se, ripeto, declinato in chiave massimalista e radicale - tradursi paradossalmente in un boomerang, che si ritorce contro la stessa effettività della tutela, quando, aprendo a qualsiasi reclamo,

aboliti di fatto i filtri processuali, si intasano le aule di giustizia di cause inutili, con vanificazione del fondamentale principio della ragionevole durata del processo.

Oggi, a mio avviso, di tutto c'è bisogno tranne che di un ritorno al formalismo, ossia di un approccio tutto ripiegato all'interno delle asfittiche logiche del microcosmo processuale, inconsapevole e indifferente rispetto ai reali bisogni della società.

Certo, si va diffondendo in qualche modo, anche nelle aule giudiziarie, una “cultura del risultato”, ma finora si tratta, come dicevo, di una pura enunciazione di principio, un ideale astratto, privo di ricadute pratiche applicative di rilievo.

Contraddittoriamente, peraltro, la dottrina e la giurisprudenza che predicano e praticano la massima apertura sulla ammissibilità e procedibilità di ogni possibile ricorso, assumono invece una posizione rigidamente restrittiva rispetto ai ricorsi proposti da comitati di cittadini – i così detti “comitati *ad hoc*” - che si oppongono a trasformazioni territoriali ritenute pregiudizievoli per il territorio, l'ambiente, il paesaggio, ossia che agiscono a tutela della loro qualità della vita. Sarebbe invece auspicabile, in questi casi, nei quali si fanno valere comunque interessi superindividuali non egoistici, una maggiore attenzione e una posizione di maggiore apertura per l'accesso alla giustizia.

Obbedisce al formalismo – contro la funzionalità del sistema – anche l'indebolimento dello strumento della sentenza in forma semplificata, strumento intelligente e innovativo introdotto nel processo amministrativo con la legge n. 205 del 2000, poi esteso anche in parte al processo civile con la riforma “Cartabia” del 2022 e, nel 2023, anche al processo tributario. Un istituto che avrebbe potuto svolgere un ruolo decisivo nel conseguimento dell'obiettivo della ragionevole durata del processo, ma che risulta oggi piuttosto ridimensionato a causa di una giurisprudenza “difensiva”, preoccupata soprattutto di non incorrere in responsabilità omissive, anch'essa dunque contagiata dalla “paura della firma”.

La giurisprudenza delle magistrature superiori, infatti, continua a pretendere l'esame analitico punto per punto di tutti i motivi dedotti dalla parte, pena la revocazione per errore di fatto revocatorio (pur trattandosi in tutta evidenza, al più, di un *error in procedendo*), e pena – addirittura – la nullità della sentenza di primo grado e il rinvio dell'affare al primo giudice, come da sentenze dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 16 del 2024 e n. 10 del 2025, che ho sopra richiamato.

Del tutto contraddittoriamente, da un lato si predica la sintesi e la brevità delle motivazioni, contro i vacui esercizi di retorica e il gusto per il cavillo bizantino o la prosa ciceroniana; ma poi, dall'altro lato, si impedisce al giudice di fare sintesi, di tagliare il troppo e il vano e di dare una pronuncia chiara e semplice che si concentri sul dato essenziale della causa e sappia spiegare le ragioni della decisione in termini comprensibili anche dal cittadino comune.

Fermo restando, naturalmente, che tutte le nostre pronunce devono garantire sempre, pur nella sintesi, un adeguato standard qualitativo e devono sempre assicurare una risposta esaustiva alla domanda di giustizia.

Qual è la “lezione” che traggo da queste mie riflessioni?

Da queste riflessioni traggo un insegnamento che può apparire paradossale, ma che non lo è: il peggior nemico della tutela è l'eccesso di tutela.

Di tutte le tutele. Del resto, tutti gli eccessi sono un errore. “*Nulla di troppo*”, ci ammonisce, con straordinaria attualità, la massima inscritta sull'architrave del tempio di Apollo a Delfi.

Questo discorso vale, ad esempio, per la tutela del patrimonio culturale, dove gli eccessi di acribia nella tutela di dettagli e piccole cose o l'assenza di ragionevolezza e proporzionalità nell'imporre divieti e limiti scatena la reazione uguale e contraria del “partito del fare” e della ipersemplificazione, che finisce per annichilire le ragioni della tutela e per generare caos (si veda il caso dell'urbanistica a Milano). Ma lo vediamo

anche nel campo della salute, dove l'eccesso di cause risarcitorie individuali produce la medicina difensiva, che fa danni prima di tutto ai pazienti, per l'uso eccessivo di farmaci, ma anche al bilancio dello Stato. Lo vediamo nella scuola, dove l'eccesso di cause contro i giudizi dei consigli di classe mette i genitori contro gli insegnanti, le famiglie contro le scuole, con danno reciproco inutile, perché essere promossi tramite avvocati e TAR forse non conviene a nessuno. E potremmo continuare a lungo con molti altri esempi.

Ma la massima per cui l'eccesso di tutela è il peggior nemico della tutela vale più in generale per la tutela dei diritti e interessi legittimi delle persone. E lo dico anche alla luce dei miei (ormai) quarant'anni di esercizio della funzione giurisdizionale, nelle diverse magistrature.

Il sistema delle tutele giurisdizionali, incentrato sul principio personalistico – in termini più chiari, sul singolo individuo – se portato agli eccessi ideologici di cui ho dato sopra alcuni esempi, cessa di essere un fattore edificante di costruzione della coesione sociale per diventare un potente fattore di disgregazione, di atomizzazione del conflitto sociale e dunque di sgretolamento progressivo di quella coesione che dovrebbe essere il cemento che tiene assieme la società.

Giuridicizzare tutto, pensare che tutto si possa risolvere mediante liti nelle aule giudiziarie, nuoce alla lunga all'interesse generale, perché la “scorciatoia giudiziaria” non consolida l'edificio sociale, ma lo mina alle fondamenta, sostituendo alla fiducia e alla pace una continua guerricciola combattuta per interposti avvocati e a mezzo di carte bollate.

Il sistema delle tutele sta alla società organizzata un po' come il sistema immunitario sta all'organismo umano. È fondamentale, essenziale. Ma come gli eccessi del sistema immunitario provocano infiammazioni e risposte autoimmuni gravemente dannose per la salute umana, così gli eccessi di tutela provocano disgregazione e conflittualità dannose per la società.

Il sistema delle tutele, soprattutto, non deve asservirsi alla pretenziosità dell'uomo-massa, assecondando la postura rivendicativa di chi crede che non ci siano doveri, ma solo diritti, innati, incomprimibili, di prima, di seconda, di terza e anche di quarta generazione, che devono essere tutti garantiti ed elargiti dallo Stato.

Oggi, in una società complessa e molto problematica, come la nostra, in un mondo globalizzato sempre più caotico e conflittuale, puntare tutto sui diritti individuali (forse) non è più una buona idea.

Il che non significa affatto che non debba essere difeso e ribadito il fondamentale principio liberale della priorità dell'individuo, poiché resta vero che ogni volta che si invoca un fine collettivo superiore alla scelta individuale, il totalitarismo torna possibile.

E tuttavia aveva torto Margaret Thatcher quando diceva nel 1987 che “*Non esiste la società, esistono solo individui*”; la storia ci ha dimostrato che questa idea è in realtà errata: senza una società ben organizzata e funzionante non ci sono diritti per l'individuo; l'ordine precede sempre la libertà; senza ordine, come dicevo prima, non c'è libertà per nessuno.

Si tratta, dunque, di trovare il giusto punto di equilibrio tra le libertà individuali e le esigenze di una società ben organizzata.

Ricordiamoci che anche Karl Popper, l'autore della *Società aperta e i suoi nemici*, segnalava il pericolo, che minaccia le società aperte, del così detto “*paradosso della tolleranza*”.

Il mio appello, dunque, è alla moderazione, al senso del limite, alla necessità di introdurre filtri, elementi di selezione, di raffreddamento dei conflitti.

E qui viene in rilievo il nobile mestiere dell'avvocato, che deve essere prima di tutto un consigliere saggio delle persone. Ricordiamoci che la ragion d'essere della norma che impone il patrocinio dell'avvocato per agire e resistere in giudizio consiste proprio nella capacità dell'avvocato di fare da filtro, non solo tecnico, ma anche civile, sociale, emotivo e morale, rispetto alle domande delle parti, dovendo fungere da elemento che

raffredda l'animosità di chi litiga e consente di portare al giudice una materia non più incandescente.

V. Conclusioni

Viviamo tempi difficili.

Sembra – lo dicevamo già l'anno scorso - che siamo ricaduti nel peggiore Novecento. Alcuni Autori parlano di una Weimar permanente.

Questo nuovo scenario, abbastanza sconcertante e fino a qualche anno fa del tutto impensabile, rende necessario un cambio di visione. I vecchi assiomi e postulati cui eravamo abituati, ahimè largamente smentiti dalla Storia, non sono più adeguati.

Siamo chiamati, questo è il succo delle mie riflessioni, a un esercizio di realismo e di pragmatismo. Soprattutto noi che a vario titolo esercitiamo funzioni pubbliche.

Siamo chiamati a un impegno quotidiano di “raffreddamento” delle tensioni e convulsioni che agitano una società sovraccitata, costretta com'è in una rete di interconnessione mediatica globale sempre più stressante e ansiogena, in un mondo che sembra farsi sempre più piccolo, asfittico, claustrofobico.

Viviamo in una città-mondo globale nella quale le tensioni, le tragedie, le ingiustizie, le crisi, tutti i problemi, ovunque essi accadano, ci vengono rovesciati quotidianamente addosso, amplificati, ed entrano nelle nostre vite come se accadessero nel cortile di casa nostra.

Ed ogni fatto che accade in questo mondo globalizzato sembra imporci una presa di posizione *pro* o *contro*, in una logica binaria, manichea, la tipica logica schmittiana “amico – nemico”, nella quale il discorso pubblico tende subito a radicalizzarsi nello scontro tra opposti schieramenti, impegnati non già a comprendere i fatti e a tematizzarli in modo pacato e costruttivo, ma a delegittimare l'avversario, con il

conseguente acuirsi dei conflitti sociali, che poi spesso si scaricano, impropriamente, nelle aule di giustizia.

Tutto ciò provoca uno stato di continua mobilitazione sociale, che è il terreno di coltura ideale delle folle, delle masse, che – come ci hanno insegnato Ortega y Gasset ed Elias Canetti - sono la cosa più pericolosa e ingovernabile che l'uomo abbia inventato.

E dunque noi dobbiamo sforzarci di non cadere mai in questa logica dicotomica di scontro continuo e dobbiamo opporre al *pathos* delle masse, alimentato dai *media*, la lettura pacata delle cose con la fredda ragione oggettiva.

Per questo è necessario praticare – ciascuno nel suo ruolo e secondo le proprie responsabilità - un realismo laico di buon senso. Un realismo “laico” nel senso di razionale, cioè immune da pregiudizi ideologici, che appartengono all'area del pensiero magico-religioso e portano agli estremismi e, alla fine, alla guerra di tutti contro tutti.

Quello che è necessario oggi, soprattutto nelle classi dirigenti, è dunque un sano pragmatismo, contro ogni estremismo.

Penso alla lezione del pragmatismo nordamericano, da William James a John Dewey, a Richard Rorty.

Come diceva William James, “*true is good in the way of belief*” (*è vero ciò che conviene sul piano della credenza*).

Il che vuol dire che nelle scienze sociali - qual è il diritto - è *vero* (ed è *bene*) ciò che funziona, ciò che si adatta al maggior bene comune, non ciò che sembra accordarsi meglio con questa o quella visione di società ideale eticamente pura o con questa o quella delle varie promesse escatologiche di redenzione collettiva, di mondi nuovi o di palingenesi messianiche proposte dalle diverse ideologie che si contendono il campo.

E per verificare che il nostro operare si accordi all'utilità sociale e non insegua, invece, sogni ideologici, siamo chiamati – lo dicevo anche lo scorso anno, ma giova

ripeterlo - a un esercizio quotidiano e severo di *self restraint* e di autocritica sulla reale efficacia e utilità sociale del lavoro che facciamo, per il modo in cui lo facciamo.

Secondo me l'unico salvagente al quale noi operatori del diritto possiamo aggrapparci, in questo mare in tempesta nel quale siamo chiamati a lavorare, non è la forma, ma il metodo, e il metodo te lo dà solo la filosofia della scienza e della conoscenza.

E noi oggi abbiamo bisogno di giuristi, non di tecnici e di meccanici del diritto. Abbiamo un estremo bisogno di intelligenza, di operatori del diritto che sappiano, prima di tutto, esercitare un pensiero critico razionale.

Credo che, in questa fase di gravi perturbazioni della sfera pubblica e di forti tensioni sociali, l'unico valore certo che può fare da guida al nostro lavoro quotidiano sia costituito dalla saggezza, la antica virtù della *phronesis* (φρόνησις) insegnataci dalla cultura greca e latina, così come dalla parte migliore della tradizione giudaico-cristiana, ma anche dalla cultura orientale, dall'induismo al buddhismo al confucianesimo.

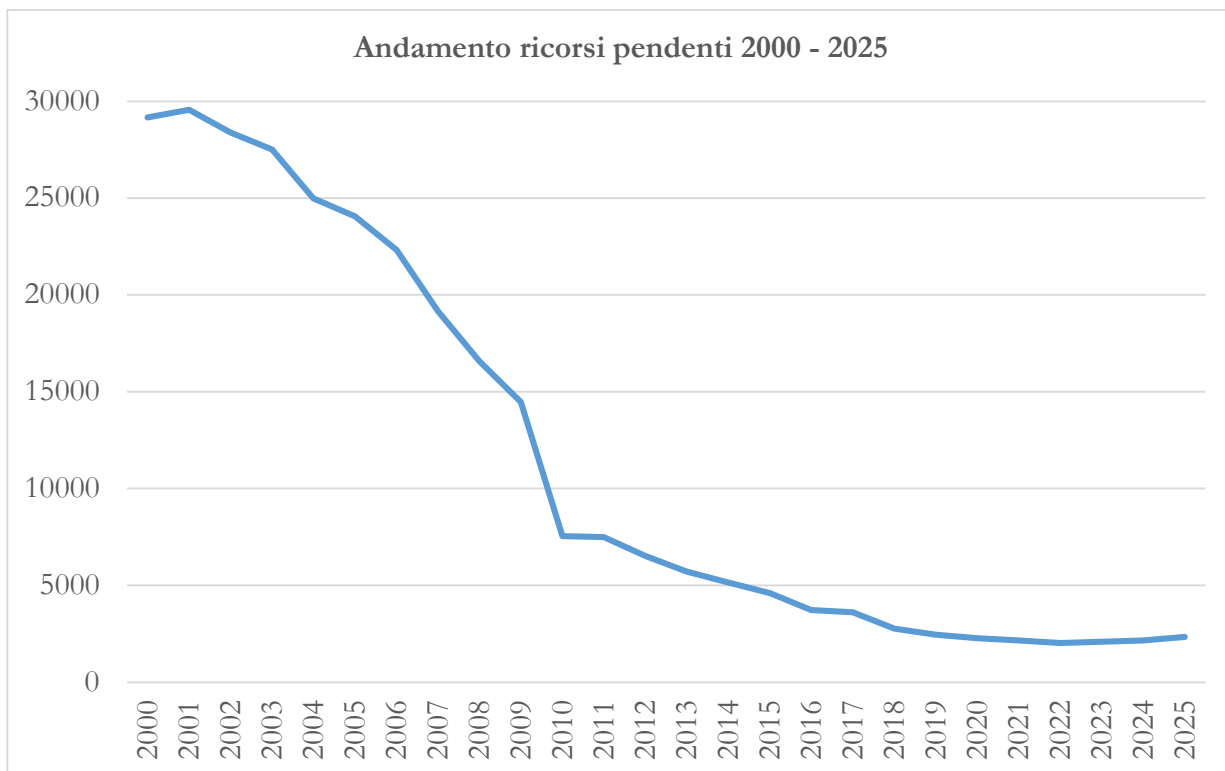
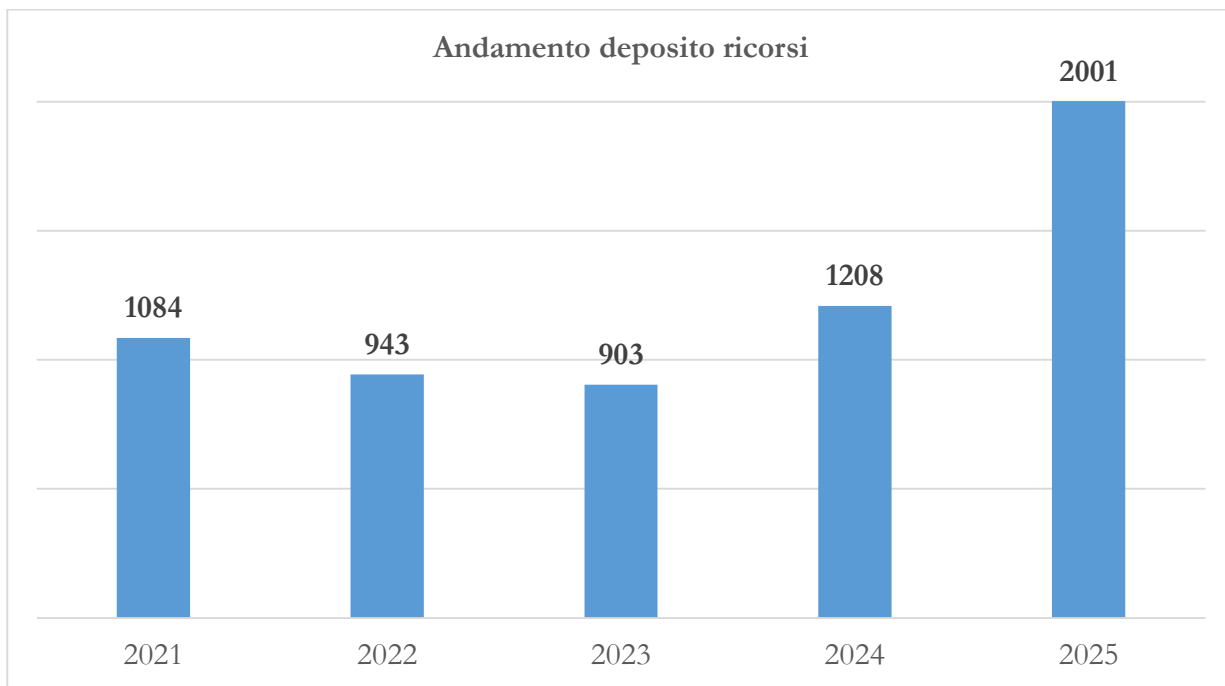
Saggezza intesa come equilibrio, ragionevolezza, moderazione, apertura al dialogo, e ciò in linea con la migliore e più evoluta epistemologia contemporanea, che ha chiarito due cose: il fallimento di ogni pretesa di verità assolutistica universale – e dunque la fallacia di ogni attesa messianica di palingenetiche società utopiche - e la conseguente necessità di aprirsi pragmaticamente al dialogo, con atteggiamento comunicativo orientato all'intesa, con disincanto e capacità autocritica.

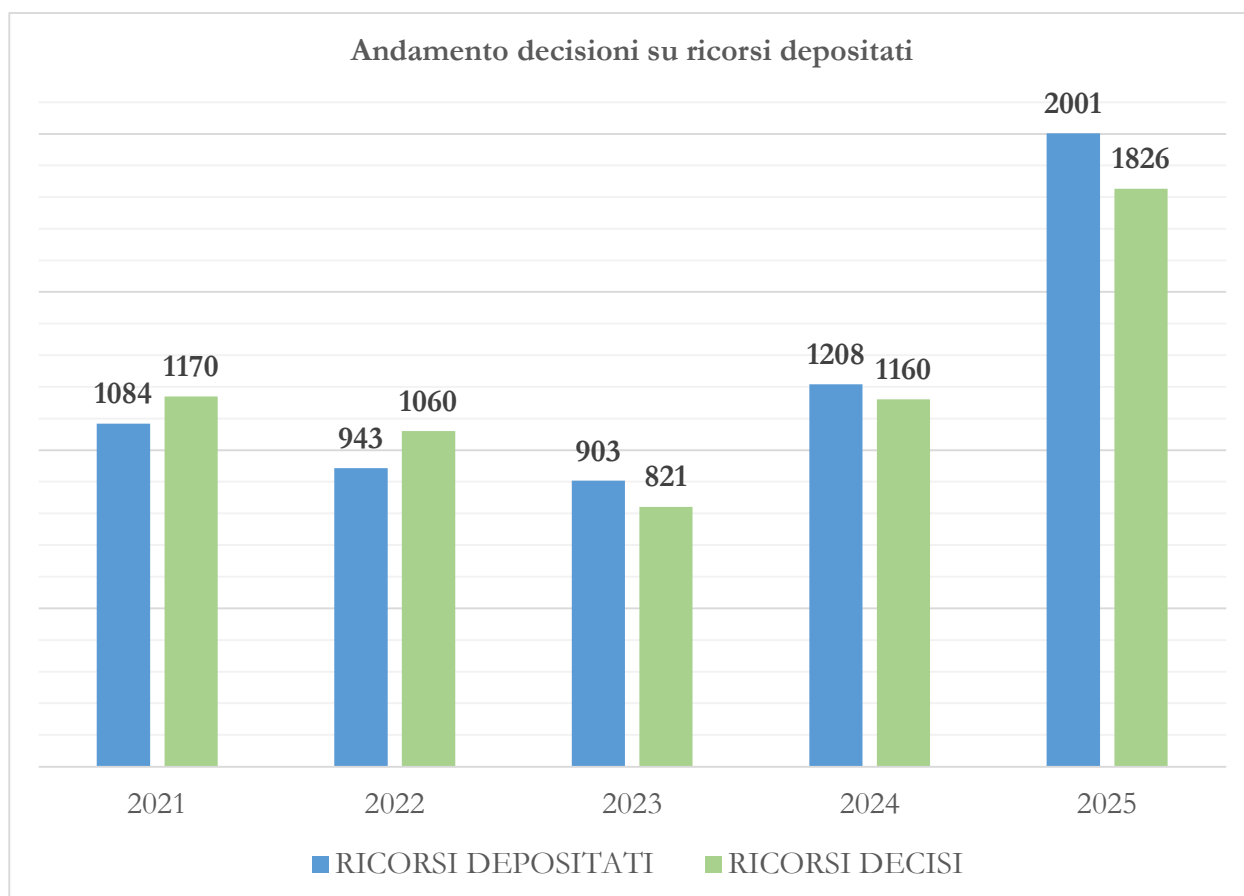
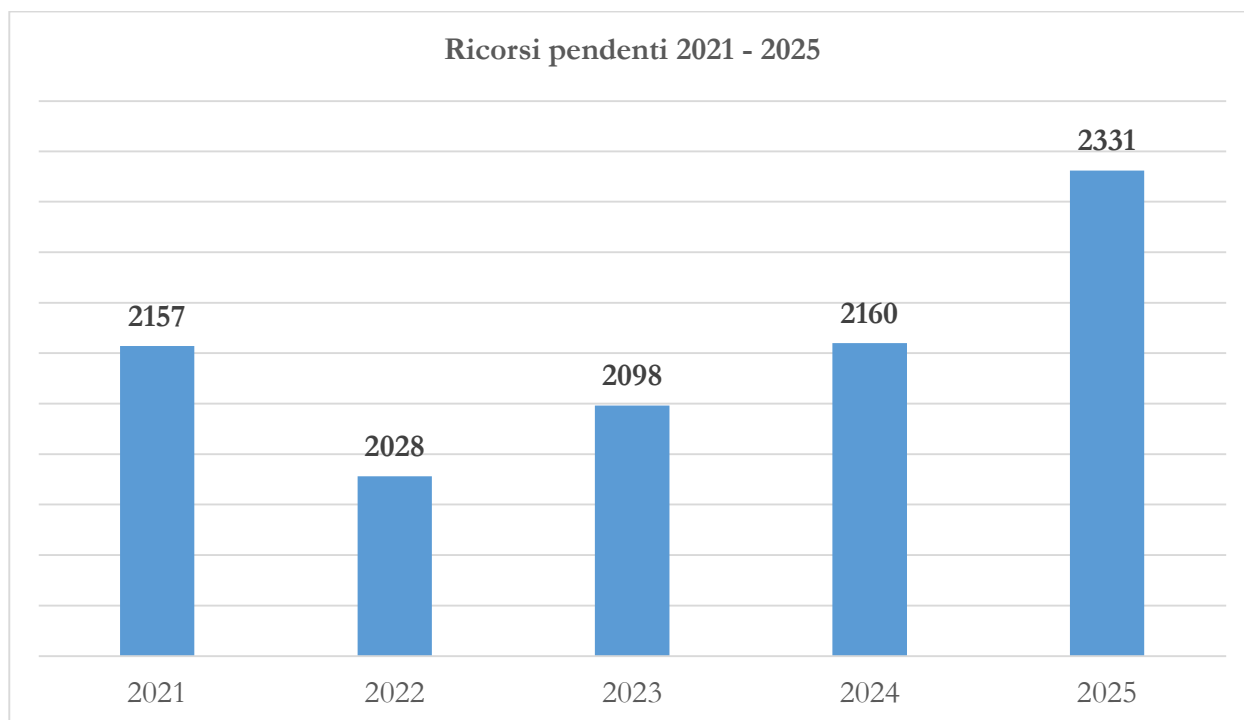
Rinnovo anche quest'anno dunque l'invito, diretto in primo luogo a me stesso, a noi magistrati nell'esercizio delle nostre funzioni giurisdizionali, ma esteso a tutti, agli avvocati come ai pubblici amministratori, di impegnarci a fondo nella direzione di dare un contributo di giustizia fondato sulla saggezza, sull'equilibrio, sulla ragionevolezza, rifuggendo da irrigidimenti ideologici, nel segno di un sano realismo pragmatico capace di assicurare una buona amministrazione, che possa aiutare la società nel suo complesso a trovare nuova e maggiore armonia e un rinnovato equilibrio.

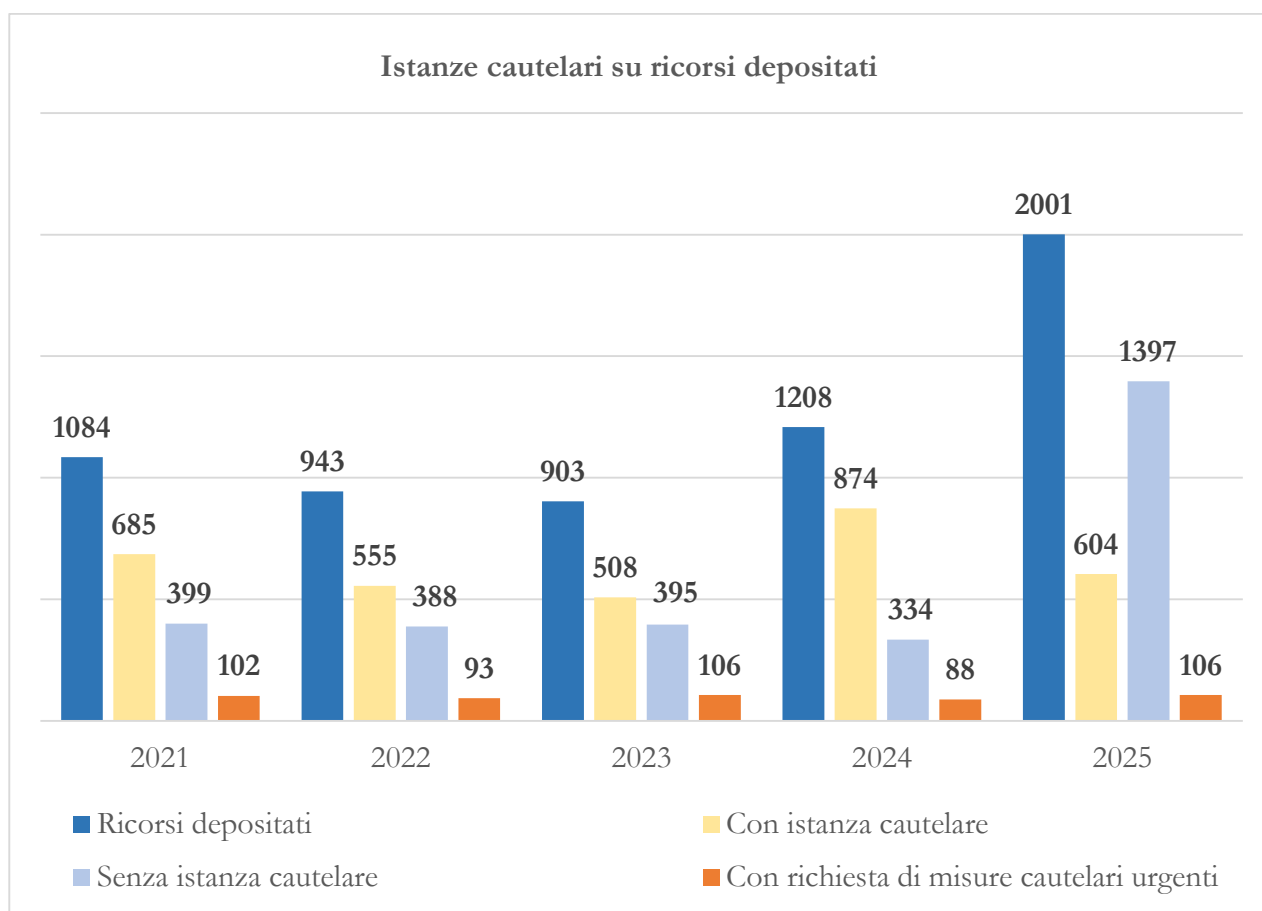
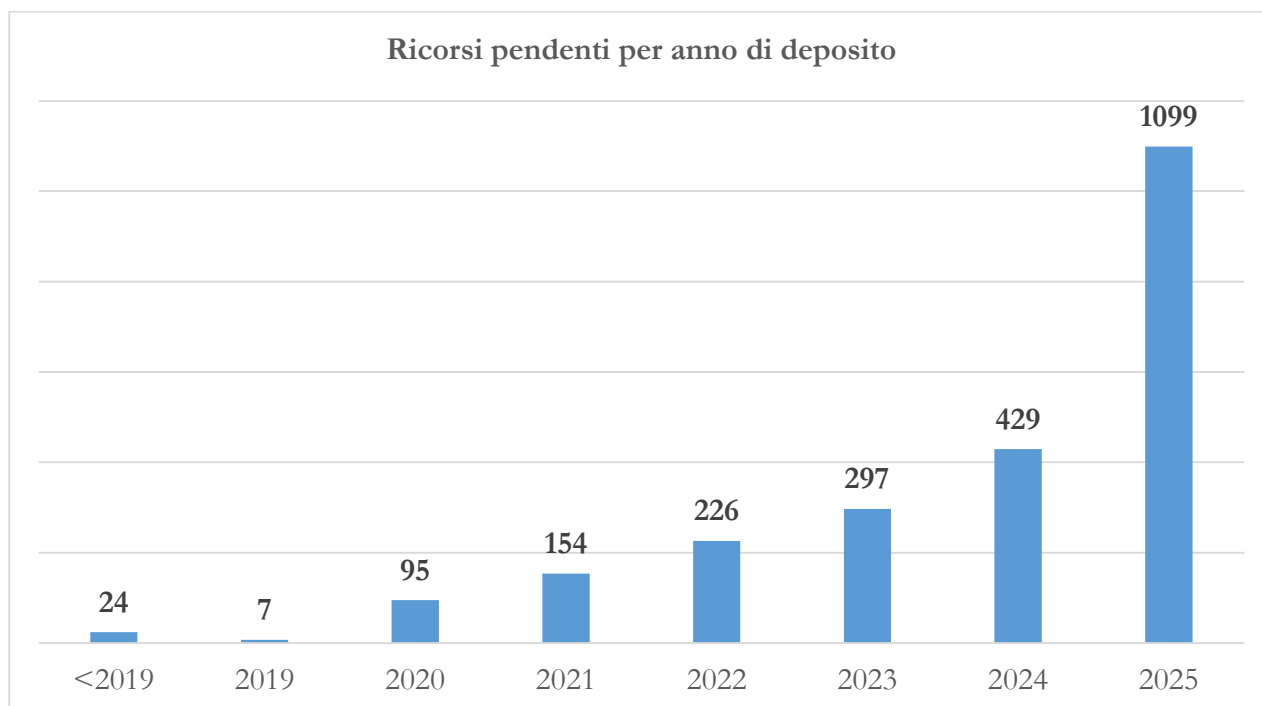
—————

Ed è con questi auspici e impegni che dichiaro aperto l'anno giudiziario 2026.

Allegato 1 – Statistiche e grafici







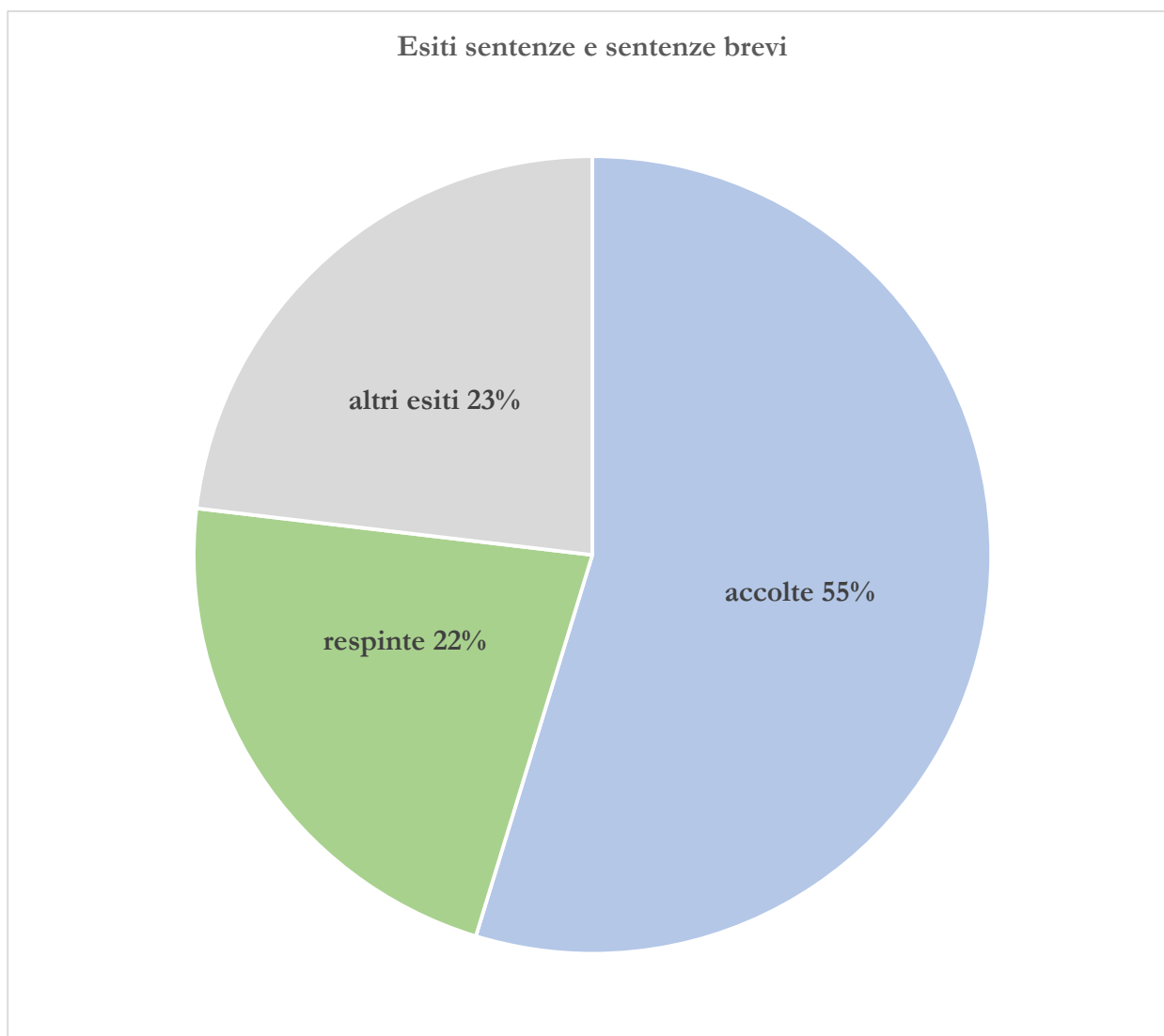
Ricorsi depositati per classificazione

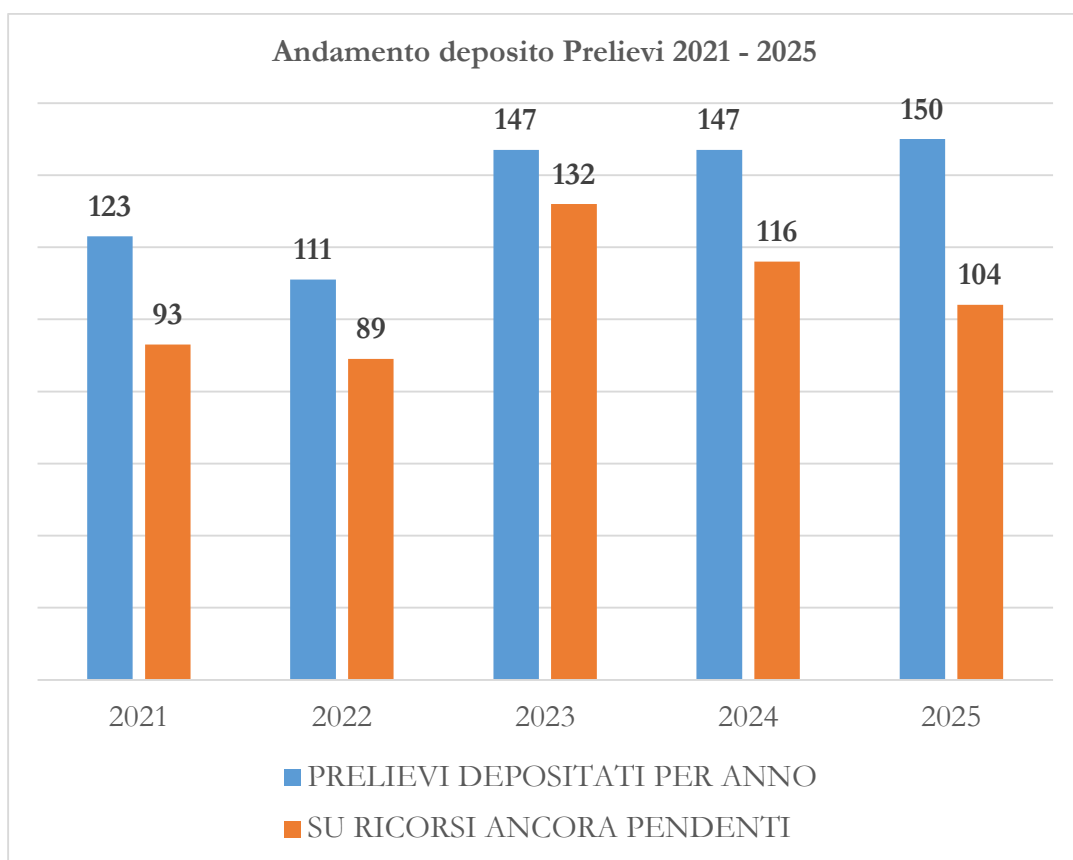
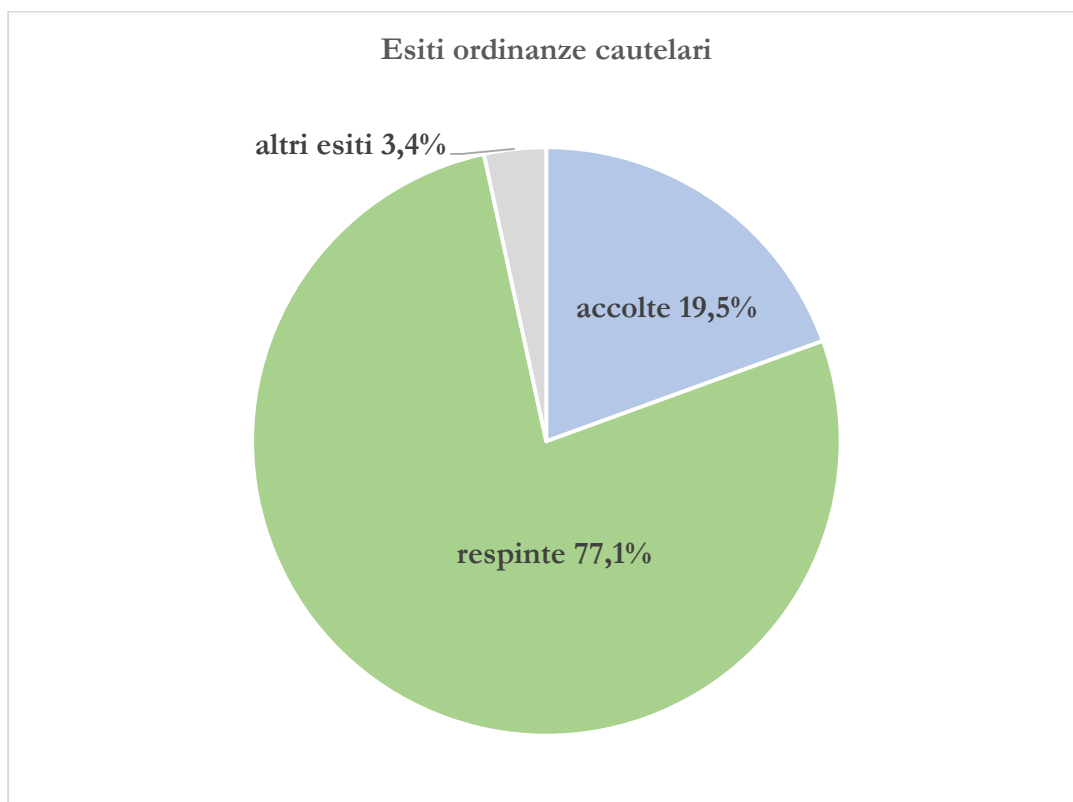
Classificazione	2025	2024	differenza
Accesso ai documenti	29	20	9
Aeroporti	0	2	-2
Agricoltura	7	6	1
Ambiente, inquinamento, rifiuti	58	28	30
Animali	2	2	0
Beni culturali, antichità e belle arti	4	6	-2
Appalti pubblici di forniture	36	16	20
Appalti pubblici di lavori	10	10	0
Appalti pubblici di servizi	25	44	-19
Armi	28	23	5
Autorità portuali	2	2	0
Autorizzazioni e concessioni amministrative	5	9	-4
Avvocati libero foro	31	5	26
Azienda sanitaria locale	0	3	-3
Banche	1	1	0
Beni paesaggistici	4	2	2
Caccia	2	1	1
Calamità naturali	1	1	0
Carabinieri	24	23	1
Circolazione stradale	2	3	-1
Cittadinanza	12	11	1
Commercio e artigianato	22	21	1
Comuni	18	15	3
Concorsi	29	23	6
Consorzi e cooperative	2	1	1
Demanio e patrimonio	20	57	-37
Denuncia di inizio attività (esclusa dia in edilizia)	0	1	-1
Edilizia	105	96	9
Edilizia economica e popolare (o residenziale pubblica)	0	2	-2
Elezioni	1	5	-4
Enti pubblici	1	0	1
Espropriazione per pubblica utilità	8	9	-1
Farmacia	3	2	1
Giochi, lotterie e scommesse	3	10	-7
Guardia di finanza	6	6	0
Industria	10	2	8
Informativa antimafia	6	5	1
Insegnanti	38	20	18

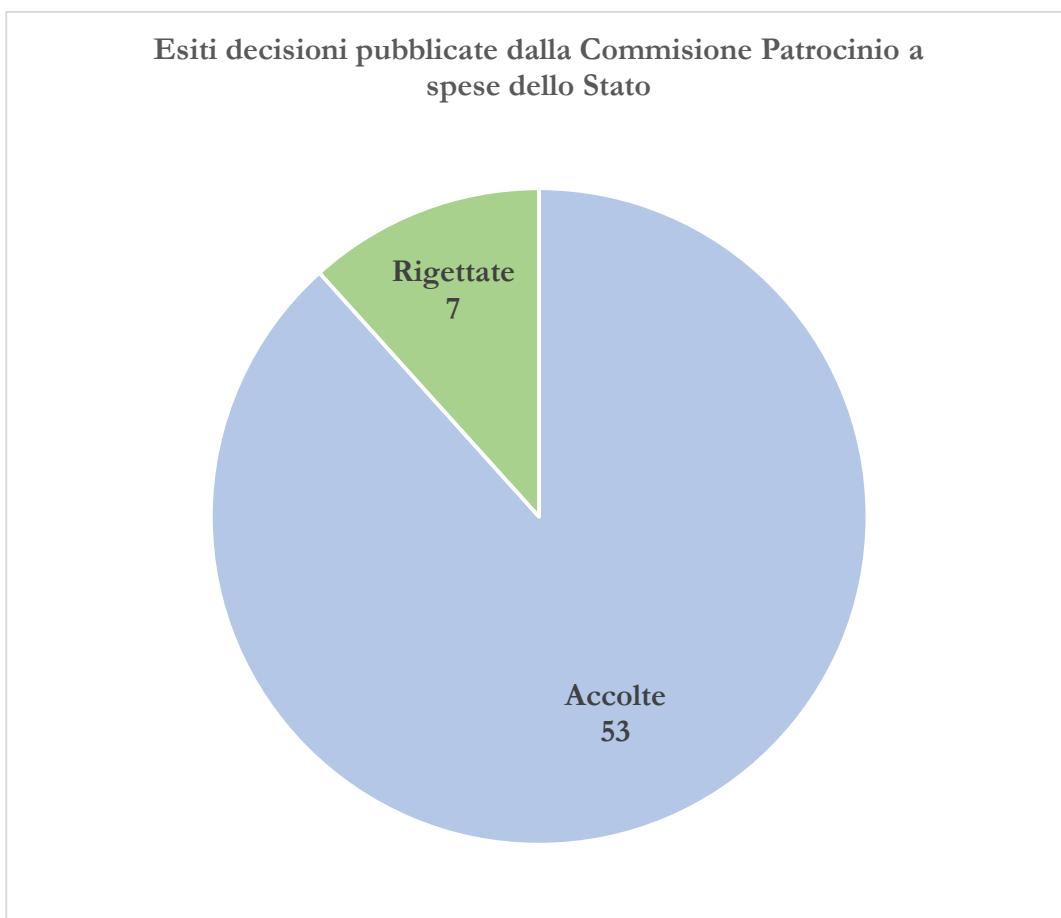
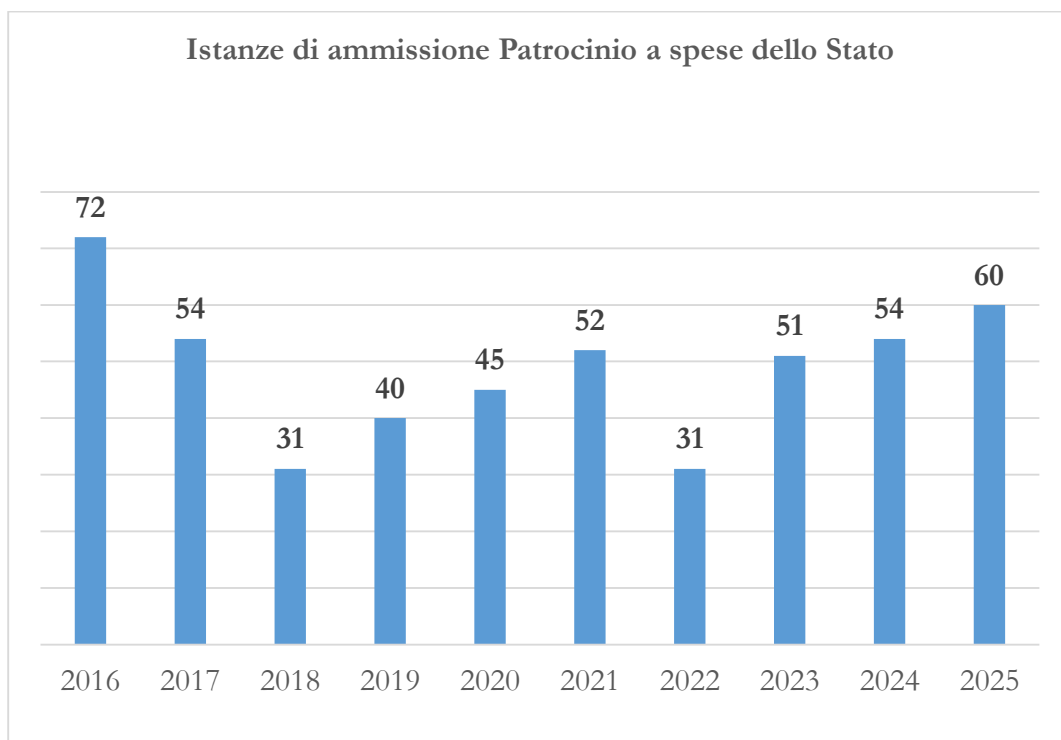
Classificazione	2025	2024	differenza
Insegnanti (carta docente)	947	183	764
Istituti di vigilanza	0	2	-2
Istruzione pubblica	28	30	-2
Magistrati ordinari	1	0	1
Militari	17	26	-9
Monopoli e dazi	1	1	0
Ordinamento giudiziario	0	1	-1
Ordinanze contingibili e urgenti	0	2	-2
Patente di guida	0	2	-2
Pensioni	0	1	-1
Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)	10	9	1
Polizia di stato	11	10	1
Polizia penitenziaria	4	3	1
Previdenza e assistenza	6	1	5
Privacy	1	0	1
Professioni e mestieri	3	3	0
Province	1	1	0
Pubblico impiego	13	30	-17
Quote latte	1	0	1
Regioni	5	1	4
Revisione prezzi	2	6	-4
Sanità pubblica	37	17	20
Segnalazione certificata di inizio attività (tranne in edilizia)	1	5	-4
Servizi pubblici	11	11	0
Sicurezza pubblica	26	43	-17
Silenzio della pubblica amministrazione	33	26	7
Spettacolo	0	1	-1
Sport	0	2	-2
Stranieri	222	249	-27
Turismo	0	1	-1
Università	21	18	3
Urbanistica	22	27	-5
Usi civici	0	1	-1
Vittime del dovere	0	2	-2

Provvedimento pubblicati per tipologia

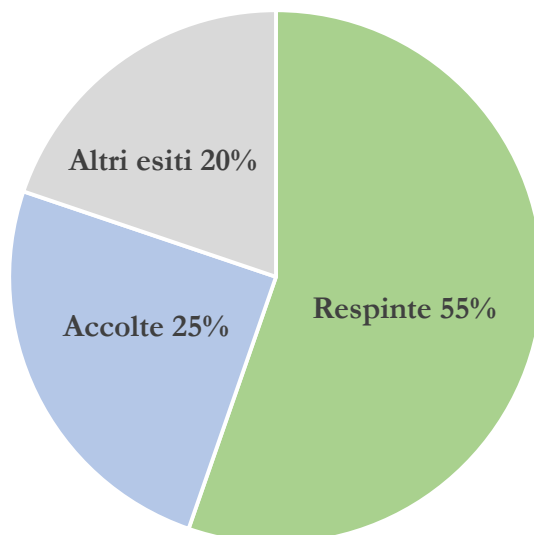
Tipo provvedimento	Definiscono	Non definiscono	Totale
Decreto cautelare	0	125	125
Decreto collegiale	20	2	22
Decreto decisorio	195	0	195
Decreto presidenziale	1	15	16
Decreto ingiuntivo	2	0	2
Ordinanza cautelare	0	293	293
Ordinanza collegiale	7	43	50
Ordinanza presidenziale	1	15	16
Sentenza	1394	10	1404
Sentenza breve	195	0	195



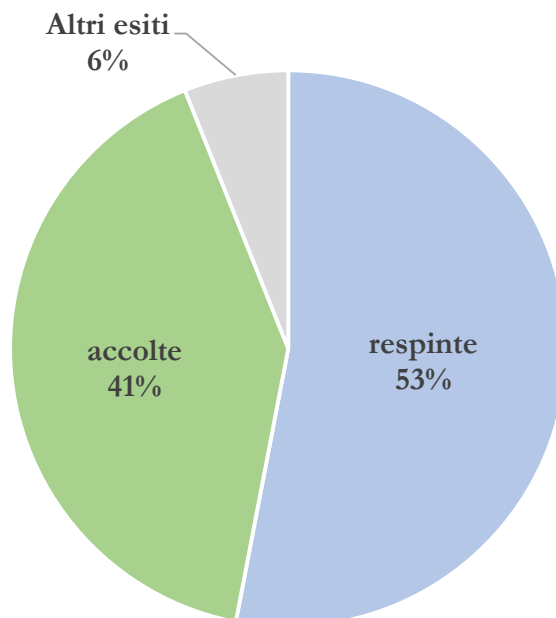




Sentenze in appello pubblicate nell'anno 2025 su sentenze del
TAR Emilia-Romagna Bologna (Totale: 197)



Decisioni in appello emesse nel 2025 su ordinanze del TAR
Emilia-Romagna Bologna
(totale: 66)



Allegato 2 – Giurisprudenza rilevante anno 2025

Sez. II, 2 gennaio 2025, n. 5, Pres. U. Di Benetto, Est. P. Amovilli

Appalti e contratti pubblici – Requisito di capacità tecnica

L'attività di progettazione interna prestata da un dipendente comunale (nel caso di specie, divenuto poi amministratore, socio e direttore tecnico di società mandataria di un raggruppamento temporaneo di professionisti), seppur in posizione apicale e retribuita con l'incentivo tecnico disciplinato dall'art. 45 del D.Lgs. n. 36/2023, non può essere equiparata all'attività prestata dal professionista quale socio o direttore tecnico di una società al fine di integrare il requisito di capacità tecnica richiesto per la partecipazione ad una gara d'appalto per l'affidamento di un servizio tecnico di progettazione, in quanto la redazione e sottoscrizione dei progetti da parte di tecnici comunali è attività che, in considerazione del rapporto organico, è riferibile direttamente all'Amministrazione.

La posizione di un funzionario pubblico che ricopre il ruolo di RUP o responsabile dei lavori pubblici ai sensi dell'art. 45 D.Lgs. n. 36/2023 non può essere equiparata a quella di un direttore tecnico, in quanto hanno funzioni e ruoli non sovrapponibili.

Sez. II, 2 gennaio 2025, n. 6, Pres. U. Di Benedetto, Est. P. Amovilli

Appalti e contratti pubblici – Modalità di affidamento – In genere – Convezioni quadro CONSIP – Adesione – Obbligatorietà – Esclusione – Condizioni

Ai sensi del vigente ordinamento (art. 9 d.l. 24 aprile 2014, n. 66 convertito con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014, n. 89), limitatamente ai servizi indicati con decreto del MEF, le pubbliche amministrazioni, tra cui i Comuni, sono tenute ad aderire alle convenzioni quadro della Consip quale centrale di committenza nel presupposto della maggiore convenienza sul piano economico, effettuando la Consip procedure ad evidenza pubblica a livello nazionale, non dovendo pertanto la singola stazione appaltante motivare la maggior convenienza rispetto all'esperienza di una propria gara (*ex multis* T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 24 maggio 2018, n. 5781; Cons. St., sez. V, 30 aprile 2015, n. 2194; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 4 novembre 2010, n. 22688), convenienza di fatto presunta dall'ordinamento.

È consentito alle singole stazioni appaltanti decidere di non aderire alle convenzioni Consip in corso di validità allorché esse dimostrino, mediante adeguata istruttoria, la maggior convenienza sul piano economico dell'esperienza di autonoma procedura di affidamento (*ex multis* T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 27 ottobre 2022, n. 429; T.A.R. Piemonte, sez. II, 5 luglio 2022, n. 628 in riferimento agli enti locali e all'art. 1, co. 7, d.l. n. 95/2012, convertito con l. n. 135/2012 il quale fissa per l'approvvigionamento di alcuni beni appartenenti a specifiche categorie merceologiche, tra cui l'energia elettrica, l'obbligo di adesione; cfr. anche T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 9 febbraio 2022, n. 884 per l'obbligo a carico degli enti del S.S.N. di cui all'art. 26, co. 3, l. n. 488/1999).

La proroga tecnica va decisamente distinta da quella contrattuale potendo le *lex specialis* e il contratto contemplare un'opzione di proroga (art. 120, co. 10, d.lgs. 36/23, cfr. delibera ANAC n. 309 del 27 giugno 2023), conoscibile da parte di tutti gli operatori economici partecipanti, non costituendo in questo caso la proroga un surrettizio strumento elusivo dell'evidenza pubblica, ovvero una forma di affidamento diretto (in questo senso, in riferimento al d.lgs. n. 50/2016, Cons. St., sez. III, 28 febbraio 2014, n. 942; *Id.* 5 luglio 2013, n. 2580; T.A.R. Piemonte, sez. I, 12 giugno 2014, n. 1029; Comunicato del Presidente ANAC dell'11 maggio 2016), dovendo comunque la stazione appaltante adeguatamente

motivare le ragioni della preferenza della proroga rispetto all'esperimento di una nuova gara (T.A.R. Lazio, Roma sez. II, 10 settembre 2018, n. 9212).

Sez. I, 13 febbraio 2025, n. 133, Pres. P. Carpentieri, Est. A. Falferi

Appalti pubblici – Verifica anomalia offerta – Procedimento – Disciplina recata dal nuovo codice dei contratti pubblici – Impostazione accelerata – Reiterazione della richiesta di giustificativi – Necessità – Esclusione

Il subprocedimento di verifica dell'anomalia di cui all'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023 prevede che il contraddittorio sia articolato in una sola richiesta istruttoria, con assegnazione di un termine non superiore a quindici giorni per l'inoltro delle giustificazioni; l'impostazione accelerata della sequenza procedimentale si iscrive in un contesto di rispetto del principio del risultato, in base al quale le stazioni appaltanti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2023);

La richiamata disciplina di settore non impone alla stazione appaltante di reiterare la richiesta formulata con la nota di avvio della verifica di anomalia, atteso che, giusta la regola di cui all'art. 110 comma 5, la stazione appaltante “*esclude l'offerta se le spiegazioni fornite non giustificano adeguatamente il livello di prezzi o di costi proposti*”, ipotesi che comprende anche il caso in cui le spiegazioni fornite non giustificano adeguatamente l'offerta o non includono tutti i dati richiesti dalla stazione appaltante per superare il primo giudizio di anomalia.

Sez. I, 19 marzo 2025, n. 271, Pres. P. Carpentieri, Est. A. Falferi

Appalti pubblici – Principio di autoresponsabilità - Soccorso istruttorio – Divieto di apportare modifiche all'offerta tecnica ed economica – Sussistenza

In tema di procedure di gara, il principio di autoresponsabilità implica che ogni concorrente sopporti le conseguenze di eventuali errori commessi nella presentazione della propria documentazione, in particolar modo quando si tratta di gare gestite in forma telematica, la partecipazione alle quali comporta la necessità di adempiere, con scrupolo e diligenza, alle prescrizioni di bando, del disciplinare e delle relative norme tecniche;

In relazione alle diverse forme ammissibili di soccorso istruttorio, la giurisprudenza ha sempre evidenziato, sia in relazione alla normativa precedente che a quella attualmente in vigore, che resta fermo il divieto di apportare qualunque modifica al contenuto dell'offerta tecnica e/o economica.

Sez. II, 7 maggio 2025, n. 488, Pres. U. Di Benedetto, Est. P. Amovilli

Appalti e contratti pubblici – Esclusione dell'offerta per difformità dai requisiti minimi – Aliud pro alio – Principio del risultato di cui all'art. 1 del Codice dei contratti pubblici approvato con d.lgs. 36/2023

Nel caso in cui la *lex specialis* di una gara di appalto di servizi e forniture sia formulata in modo tale da escludere una qualificazione espressa dei prodotti da fornire sotto il profilo delle relative caratteristiche e/o dei requisiti minimi richiesti dalla P.A. appaltante, deve ritenersi che sia la stessa legge di gara a deporre nel senso di considerare tali caratteristiche, al più, come ottimali, ma non certo come essenziali; con la conseguente legittimità, nella fattispecie, della scelta della stazione appaltante di non escludere e di aggiudicare la gara ad un operatore economico che ha offerto un prodotto (indumento) con una composizione, in percentuale di cotone, differente da quella richiesta dal capitolato speciale (nella specie, 85% e non 100%); in tal caso non si configura, infatti, la fattispecie di c.d. “*aliud pro alio*”;

e ciò a più forte ragione ove il prodotto offerto assolva comunque e indubbiamente alle finalità della stazione appaltante come definite nella legge di gara.

In materia di appalti pubblici l'“*aliud pro alio*” si configura sia quando la cosa consegnata appartenga ad un “*genus*” diverso rispetto a quello pattuito, sia quando essa manchi delle specifiche qualità necessarie per assolvere alla funzione economico sociale naturale ovvero a quella assunta dalle parti nel programma negoziale (ex *multis* Cons. St., sez. V, 1° luglio 2022, n. 5490).

Ove i prodotti offerti, per quanto non interamente corrispondenti rispetto alle caratteristiche ottimali indicate nel capitolato speciale assolvano indubbiamente alle finalità della stazione appaltante come definite nella legge di gara e come agevolmente desumibile dagli operatori economici partecipanti, ovvero in definitiva al “risultato” (art.1 D.lgs. 36/2023) avuto di mira dalla stazione appaltante, non è legittima l'esclusione dell'operatore economico.

L'operatore economico nel formulare la propria offerta “deve tener conto della diligente e logica comprensione del risultato avuto di mira dalla stazione appaltante” (in questo senso Cons. St., sez. III 26 marzo 2024, n. 2866) secondo il principio del risultato di cui all'art. 1 del Codice dei contratti pubblici approvato con d.lgs. 36/2023.

Sez. I, 19 settembre 2025, n. 981, Pres. P. Carpentieri, Est. A. Falferi

Appalti pubblici – Risarcimento danno - Termine di prescrizione – Termine quinquennale ex art 2043 c.c. – Decorrenza – Adozione dell'atto illegittimo

Il termine prescrizione applicabile al diritto al risarcimento del danno da (illegittima) mancata aggiudicazione dell'appalto è esclusivamente quello quinquennale ex art. 2947 c.c., trattandosi di fatti illeciti ex art. 2043 c.c.;

L'orientamento giurisprudenziale maggioritario (anche se non unanime) ritiene che il termine prescrizione di esercizio della azione risarcitoria per illegittimità del provvedimento di aggiudicazione decorra non dalla sentenza di annullamento dell'aggiudicazione ma dalla data del fatto illecito, coincidente con quella di adozione dell'atto illegittimo.

Sez. I, 6 marzo 2025, n. 219, Pres. P. Carpentieri, Est. M. Bertagnolli

Ambiente – Autorizzazione Unica Ambientale per l'attività di recupero rifiuti, sostitutiva del titolo abilitativo settoriale in materia di gestione dei rifiuti – Classificazione dei mozziconi di sigaretta attraverso la caratterizzazione – Necessità

La classificazione del rifiuto trattato è determinante al fine di stabilire se, per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di recupero, debba trovare applicazione la procedura ordinaria - e non quella semplificata - di cui all'art. 208 del D.lgs. n. 152/06.

Quando non risulta possibile “classificare” un rifiuto ai sensi dell'art. 184 del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto lo stesso non è riconducibile a un processo produttivo codificato o tra i codici elencati per un certo processo non se ne trovi uno che lo descriva in modo corretto, è necessario procedere alla “caratterizzazione” del rifiuto ovvero alla riconduzione dello stesso a una certa qualifica, valutando il processo da cui trae origine, le materie prime utilizzate o le sostanze con cui può essere entrato in contatto e, nell'ottica dell'inquadramento gestionale del rifiuto, la caratterizzazione deve includere la verifica di idoneità dell'impianto di destino finale. Dunque, la caratterizzazione può avvenire anche in funzione dell'impianto di smaltimento e/o del procedimento di recupero che si intende adottare per il rifiuto.

Sez. I, 17 ottobre 2025, n. 1172, Pres. P. Carpentieri, Est. M. Bertagnolli

Ambiente – Aziende in espansione – Obbligo di garantire il “saldo zero” nelle emissioni in atmosfera – Estensione dell’obbligo a tutti gli impianti che producono immissioni – PM 10 e altre emissioni – Esclusione della compensazione complessiva

L’art. 9.7 del Piano Aria Integrato Regionale (PAIR) 2020 impone di evitare l’aumento del carico emissivo nelle zone già affette da situazioni di superamento e detta a tal fine indirizzi da seguire sia nella redazione dei nuovi piani, che nell’approvazione di progetti da assoggettare a VAS e VIA riferiti a qualsiasi azienda che produca emissioni in atmosfera.

La suddetta disposizione subordina l’autorizzazione di nuovi interventi alla condizione che l’impatto sia “ridotto al minimo” ai sensi del paragrafo 9.7.1. Condizione che, nelle zone caratterizzate da situazione di superamento dei limiti di inquinamento da PM 10, può ritenersi rispettata solo in assenza di aumento delle emissioni con riferimento alle stesse PM10, a prescindere dal “saldo zero” complessivo ottenuto considerando ogni tipo di emissioni in aria della ricorrente.

Sez. I, 22 ottobre 2025, n. 1180, Pres. P. Carpentieri, Est. M. Bertagnolli

Antichità e belle arti – Riconoscimento dell’importante carattere artistico dell’opera denominata “Museo della Storia di Bologna” – Estensione all’allestimento – Illegittimità per mancanza dei presupposti

È illegittima l’estensione anche all’allestimento museale del riconoscimento dell’importante carattere artistico ai sensi e per gli effetti del comma 2 dell’art. 20 della legge 22 aprile 1941, n. 633 sulla protezione del diritto d’autore e di altri diritti connessi al suo esercizio, nonché dell’art. 15 del regolamento emanato con R.D. del 18 maggio 1942 n. 1369, richiesta dal suo progettista. L’allestimento museale, di cui si occupa la museografia, è un importante strumento di comunicazione delle collezioni esposte, che per sua natura deve rispondere, in quanto tale, alle mutate sensibilità ed esigenze comunicative collegate all’evoluzione anche e in primo luogo delle modalità di fruizione delle collezioni, sicché l’estensione della dichiarazione di particolare interesse artistico anche all’allestimento museale risulta illogica.

Sez. I, 14 gennaio 2025, n. 19, Pres. P. Carpentieri, Est. A. Falferi

Area privata soggetta a uso pubblico – Conformità all’uso consolidato del bene - Interesse del privato proprietario – Sussistenza

Annullamento in autotutela – presupposti e condizioni ex art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990

L’esistenza di un uso pubblico di passaggio non implica che il soggetto proprietario perda ogni prerogativa in ordine al bene in questione; un uso del bene diverso da quello di cui al consolidato uso pubblico di passaggio comporta la permanenza in capo al proprietario della facoltà di valutarne l’incidenza e di valutare se tale uso sia (o meno) conforme alla disciplina dell’uso del bene in questione. L’annullamento in autotutela, a termini dell’art. 21-nonies della legge n. 241 /1990, presuppone, oltre all’illegittimità dell’atto, che sussistano valide ed esplicite ragioni di interesse pubblico e deve intervenire entro un termine ragionevole, previa valutazione degli interessi dei destinatari dell’atto da rimuovere. L’autotutela non può essere finalizzata al mero ripristino della legalità violata, ma deve essere il risultato di un’attività istruttoria adeguata che dia conto della valutazione dell’interesse pubblico e di quello del privato che ha riposto affidamento nella conservazione dell’atto.

Sez. II, 26 febbraio 2025, n. 178, Pres. U. Di Benedetto, Est. J. Bonetto

Comuni – Occupazione suolo pubblico – Pontone autostradale – Bene demaniale – Autorizzazione amministrativa – Esclusione – Canone di occupazione - Esclusione

L'esistenza e l'utilizzo – ai fini del passaggio del traffico veicolare – di un pontone autostradale, in quanto parte inseparabile di un bene demaniale funzionalmente unitario (e, dunque, bene demaniale esso stesso), non richiede alcuna autorizzazione da parte degli enti territoriali cui appartengano gli eventuali beni al di sopra dei quali la detta struttura sia stata a suo tempo realizzata in base ad una espressa disposizione di legge. Per l'effetto, nessun canone (o altro corrispettivo) di occupazione sarà dovuto.

Sez. II, 25 agosto 2025, n. 943, Pres. U. Di Benedetto, Est. A. Tagliasacchi

Demanio – Sdemanzializzazione – Concessione beni pubblici – Art. 35 Codice della Navigazione – Effetti ex nunc – Durata limitata – Mutamento regime giuridico del bene

La sdemanializzazione di un bene demaniale con passaggio al patrimonio disponibile dello Stato, disposta ai sensi dell'articolo 35 Cod. nav., fa venir meno, con effetto *ex nunc*, ogni rapporto consensuale su di esso eventualmente esistente, per venir meno del suo oggetto. La concessione di beni pubblici, infatti, può avere a oggetto esclusivamente beni del demanio ovvero beni del patrimonio indisponibile del concedente, e non anche beni del patrimonio disponibile.

La concessione, in quanto comporta la sottrazione del bene pubblico all'uso e al godimento da parte della generalità non può che avere durata limitata nel tempo; nessun diritto, personale o reale, di godimento, anche parziale, può essere costituito in perpetuo a favore di privati su beni (quali quelli del demanio o del patrimonio indisponibile) che, per loro natura, sono inalienabili, inusucapibili e indisponibili. Il concessionario non vanta alcun diritto di insistenza sul bene ottenuto in concessione.

Sez. II, 7 luglio 2025, n. 801, Pres. U. Di Benedetto, Est. P. Amovilli

Edilizia – Interventi edilizi su immobile vincolato – Autorizzazione sismica per violazioni di tipo formale e sostanziale – Possibilità di sanatoria sismica postuma

Per gli interventi edilizi eseguiti in zona paesaggisticamente vincolata, indipendentemente dalla circostanza che la parte preponderante dell'immobile sia stata regolarmente assentita con regolare concessione edilizia, è indifferente la distinzione tra interventi eseguiti in difformità totale o parziale ovvero in variazione essenziale, in quanto l'art. 32, comma 3, del d.P.R. n. 380/2001 prevede espressamente che tutti gli interventi realizzati in zona sottoposta a vincolo paesaggistico eseguiti in difformità del titolo abilitativo, inclusi quelli eseguiti in parziale difformità, si considerano come variazioni essenziali e, quindi, quali difformità totali.

In materia sismica, non diversamente da quella edilizia, va dato rilievo anche alle violazioni di tipo formale, esistendo accanto all'abuso di tipo sostanziale (opere contrarie alle previsioni urbanistico-edilizie), sanabile tramite condono, l'abuso di tipo formale (opere prive del necessario titolo edilizio ma conformi alla disciplina sostanziale), sanabile tramite accertamento di conformità (*ex multis* Corte Costituzionale, 12 maggio 2023, n. 93).

La sanatoria sismica è presupposto indispensabile per ottenere la sanatoria edilizia (*ex multis* Cons. St., sez. VI, 19 maggio 2022, n. 3963; *Id.* sez. VI, 15 aprile 2021, 3096) sì che la parte che intenda realizzare lavori suscettibili di avere un impatto sulla statica del fabbricato ha l'onere di ottenere l'autorizzazione sismica (quando prescritta).

La possibilità di sanatoria sismica postuma (unitamente a quella edilizia) appare del tutto conforme, oltre che al quadro normativo regionale, alla già accertata non incidenza sulla staticità dell'immobile nonché agli stessi principi di buon andamento, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, oltre che dell'art. 6 della Convenzione EDU in considerazione della natura affittiva della eventuale misura ripristinatoria.

Sez. I, 28 aprile 2025, n. 433, Pres. P. Carpentieri, Est. P. Nasini

Imposte in genere – Dichiarazione redditi – In genere – Trasmissione – Da parte di un professionista colpito da revoca dell'abilitazione al servizio telematico Entratel – Invalidità della dichiarazione – Ragioni

L'apposizione del visto di conformità da parte di un soggetto privo dei necessari requisiti costituisce un'irregolarità grave, idonea ad inficiare la validità della dichiarazione fiscale, in quanto il visto di conformità attesta la corrispondenza dei dati esposti nella dichiarazione alle risultanze della relativa documentazione e alle disposizioni che disciplinano gli oneri deducibili e detraibili, le detrazioni e i crediti d'imposta, lo scomputo delle ritenute d'acconto.

Sez. I, 28 maggio 2025, n. 560, Pres. P. Carpentieri, Est. A. Falferi

Istruzione pubblica – Esame di stato – Sindacabilità – Condizioni e limiti

Il potere di valutazione esercitato dalle commissioni di esame è espressione di ampia e qualificata discrezionalità tecnica, il cui concreto esercizio può essere soggetto al sindacato di legittimità del giudice amministrativo solo se viziato da travisamento dei fatti, violazione delle regole di procedura, illogicità manifesta con riferimento a ipotesi di erroneità o irragionevolezza riscontrabili *ab externo e ictu oculi* dalla sola lettura degli atti, non essendo consentito al giudice della legittimità sovrapporre proprie valutazioni alle determinazioni adottate dalla commissione esaminatrice.

Sez. I, 5 novembre 2025, n. 1316, Pres. P. Carpentieri, Est. A. Falferi

Modifica del nome o del cognome – Potere del Prefetto – Discrezionalità – Comparazione tra l'interesse del singolo con l'interesse pubblico alla stabilità dell'identificazione e della riconoscibilità sociale dell'individuo – Necessità.

La valutazione del Prefetto circa l'istanza di cambio del nome o del cognome ai sensi dell'art 89 del d.P.R. n. 396/2000 si configura come un potere di natura discrezionale, che si esercita bilanciando l'interesse dell'istante (da circostanziare esprimendo le “ragioni a fondamento della richiesta”), 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; Il cambio del nome e del cognome è ammesso sulla base di una valutazione, caso per caso, che confronti l'interesse del singolo con l'interesse pubblico, consistente essenzialmente nella stabilità dell'identificazione e della riconoscibilità sociale dell'individuo; da tali criteri si evincono i limiti del potere dell'amministrazione nella valutazione delle richieste dei privati, la quale, nell'esaminare le richieste, non può interferire nelle scelte individuali fino al punto di richiedere che anche la motivazione del cambiamento del nome o del cognome corrisponda a esigenze collettive.

Sez. I, 28 novembre 2025, n. 1465, Pres. P. Carpentieri, Est. P. Nasini

Pubblico impiego – Polizia – Decorrenza giuridica della promozione a vice sovrintendente e retrodatazione dell'attribuzione della qualifica

La posizione giuridica soggettiva dei richiedenti l'adeguamento della decorrenza giuridica della promozione a Vice Sovrintendente e la retrodatazione dell'attribuzione della qualifica di Vice

Sovrintendente della Polizia di Stato - dalla data di immissione in ruolo dei vincitori del primo concorso bandito dopo i fatti che hanno determinato la promozione per meriti straordinari dell'interessato – non è qualificabile come diritto soggettivo, bensì come interesse legittimo, con conseguente inammissibilità di un'azione di mero accertamento del diritto ad una diversa decorrenza giuridica poiché chiaramente elusiva del termine decadenziale di impugnazione (Conformi, Cons. St., sez. II, 9 ottobre 2023, n. 8815, Tar Veneto, sez. II, 20 maggio 2025, n. 765, Cons. St., 3 febbraio 2025, n. 855).

Sez. II, 27 maggio 2025, n. 558 e 559, Pres. U. Di Benedetto, Est. A. Tagliasacchi

Servizi pubblici – ISEE – Prestazioni assistenziali – Assenza di potere derogatorio dei Comuni – Trasporto riabilitativo – Regolamenti comunali – Illegittimità

L'indicatore della situazione economica equivalente - ISEE, come disciplinato dal D.P.C.M. n. 159/2013, costituisce lo strumento per individuare tanto a chi spetta la prestazione assistenziale, quanto la misura del livello di compartecipazione alla spesa a carico dell'assistito. Di conseguenza, ai Comuni non spetta un potere di deroga alla disciplina ISEE, sia nel senso di prendere in considerazione, ai fini della ammissione alle prestazioni assistenziali ovvero ai fini della determinazione della quota di compartecipazione a carico dell'assistito, altri sistemi di calcolo delle disponibilità economiche dell'utente del servizio sociale, sia nel senso di non tenerne affatto conto, o ancora di eluderlo prevedendo fasce di contribuzione che possono superare l'ISEE dell'assistito.

Il servizio di trasporto dedicato, da e per il centro socio riabilitativo diurno, rientra nella prestazione assistenziale e come tale è anch'esso assoggettato alla medesima disciplina.

Sulla scorta di tali principi, sono pertanto illegittimi gli atti regolamentari e generali di un Comune che impongano a tutti gli assistiti di pagare nella medesima misura fissa la compartecipazione ai costi dei servizi socio-sanitari, indipendentemente dalla relativa situazione patrimoniale, o di pagare in misura superiore alla propria capacità di spesa.

Sez. I, 16 giugno 2025, n. 719, Pres. P. Carpentieri, Est. M. Bertagnolli

Stranieri – Permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo – Revoca nel caso di condanna per reati gravi – Necessità del titolo di soggiorno durante il programma terapeutico – Esclusione

La natura “premiata” del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo conduce a ritenere il suo mantenimento non compatibile con la condanna per un reato tanto grave quale il tentato omicidio.

L'obbligo di portare a termine il programma terapeutico previsto dalla condanna ed espletare l'attività lavorativa prescritta ed autorizzata in sede di ammissione alla libertà vigilata legittima la permanenza sul territorio nazionale anche in assenza di un permesso di soggiorno, il cui rilascio a tempo determinato potrà essere valutato dall'Autorità competente al termine del suddetto programma.

Sez. I, 8 settembre 2025, n. 963, Pres. P. Carpentieri, Est. A. Falferi

Università – Procedura concorsuale – Chiamata dei professori – Graduatoria dei candidati da parte della Commissione giudicatrice – Necessità – Esclusione - Consiglio di Dipartimento – Competenze – Definizione

In merito alla procedura per la chiamata dei professori universitari, dalla disciplina di cui all'art. 18, comma 1, della legge n. 240 del 2010 e di cui al regolamento per la chiamata dei professori di prima e seconda fascia dell'Università di Bologna – *Alma Mater Studiorum*, non emerge una specifica previsione che imponga alla Commissione giudicatrice un obbligo di espressa graduazione dei candidati, non

essendo richiesta la redazione di una graduatoria relativa ai partecipanti alla procedura. Ed invero, alla Commissione è richiesta una “valutazione comparativa” dei candidati ai fini del giudizio di idoneità alla chiamata, sulla base degli elementi specificatamente indicati, valutazione comparativa che non deve necessariamente (né obbligatoriamente) tradursi in una graduatoria di merito, potendosi anche estrinsecare in una dettagliata evidenziazione e caratterizzazione degli specifici titoli posseduti dai singoli candidati.

La proposta di chiamata di competenza del Consiglio di Dipartimento non può alterare le valutazioni tecniche (comparative tra i candidati) svolte dalla Commissione, ma può tenere conto, anche alla luce del profilo scientifico, didattico, eventualmente delle attività assistenziali dei candidati e degli elementi emersi in sede di presentazione del seminario, della coerenza della figura professionale dei candidati con le specifiche funzioni didattiche, scientifiche e, ove previsto, assistenziali definite nel Bando (in tal senso dispone il regolamento dell'Università di Bologna).