

INAUGURAZIONE
ANNO GIUDIZIARIO 2026

Milano, 13 marzo 2026

SOMMARIO

Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2026.....	5
1. INTRODUZIONE, SALUTI E RINGRAZIAMENTI.....	7
2. IL CONTESTO ORGANIZZATIVO – LE RISORSE UMANE.....	10
3. L'ATTIVITA' DEL TRIBUNALE NEL 2025. ALCUNI DATI.....	13
4. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.....	28
Estratto Decreto Materie.....	31
Rassegna di giurisprudenza	37
Tavole Statistiche	67
Relazione sull'attività dell'Ufficio per il Processo.....	85

RELAZIONE PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2026
DEL PRESIDENTE MARCO BURICELLI

1. INTRODUZIONE, SALUTI E RINGRAZIAMENTI

Prima di tutto desidero rivolgere un saluto cordiale e un ringraziamento non formale alle autorità civili, militari e religiose che ci onorano con la loro presenza a questa cerimonia di apertura dell'anno giudiziario 2026 presso la sede di Milano del TAR della Lombardia; a tutti gli avvocati del libero Foro, della Avvocatura dello Stato e delle Avvocature degli enti pubblici; agli esponenti del mondo accademico. Un saluto caloroso alle colleghe e ai colleghi magistrati amministrativi – in servizio e a riposo – dei TAR e del Consiglio di Stato, primo e ultimo grado della nostra giurisdizione, componenti di un Corpo magistratuale unitario, e ai colleghi delle Magistrature consorelle, rispetto ai quali mi sento accomunato da uno spirito di unitarietà della funzione giurisdizionale, autonoma e indipendente – e di servizio alla giustizia – sia pure in contesti differenziati sul piano strutturale e organizzativo.

Ancora, ringrazio per la loro presenza le rappresentanti del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa e dell'Associazione nazionale dei magistrati amministrativi, le colleghe e i colleghi della sede di Milano e il personale di segreteria e amministrativo del Tribunale, *in primis* la Segretaria generale Marta Mondelli: colleghi e personale della sede con i quali sto condividendo – oggi sono 30 giorni dalla assunzione delle funzioni qui, dove il rammarico per l'indimenticabile periodo cagliaritano terminato si è presto dissolto nell'impegno e nell'entusiasmo col quale mi sono lanciato in questa nuova esperienza – sto condividendo dicevo un impegno lavorativo assai intenso in una prospettiva di scambio proficuo di riflessioni che rinnova e rafforza il senso della attività che esercitiamo.

Un “graziel!” speciale a tutte e a tutti coloro che all'interno dell'Ufficio si sono prodigati per organizzare al meglio questa cerimonia, la ventiquattresima che, ormai per tradizione, si tiene, senza una predeterminazione rigida di date, poco dopo l'apertura dell'anno giudiziario presso il Consiglio di Stato e che segna in modo implacabile il passaggio del tempo.

A partire dal 2002 si è ritenuto infatti doveroso, anche da parte della Giustizia amministrativa e, quindi, dei Tribunali amministrativi a livello territoriale, esporre agli addetti ai lavori e, in generale, ai cittadini, pubblicamente e in modo trasparente, il resoconto di un anno di attività giurisdizionale, e le riflessioni – anche degli avvocati, del Foro libero, dello Stato e delle Avvocature pubbliche, co – protagonisti del “Sistema Giustizia Amministrativa” – sul lavoro svolto dai giudici amministrativi

e da tutti coloro che forniscono il supporto indispensabile per una “risposta giudiziaria amministrativa” rapida – pur consci che la prontezza della risposta di giustizia non è che una “precondizione” per poter offrire un servizio giudiziario adeguato a cittadini, imprese e p.a. –, meditata, indipendente e di qualità adeguata. In una parola, credibile, nel rispetto di un ruolo nella società che è – lo ripeto – di servizio e non certo di potere.

Desidero rivolgere poi un saluto riconoscente al Presidente dell’Istituto dei Ciechi di Milano per averci ospitati, anche nel 2026, in questa Sala Barozzi così elegante e ampia, data la difficoltà, per la nostra sede istituzionale, di accogliere in sicurezza un numero elevato di partecipanti.

Mi associo infine volentieri al ringraziamento che ogni anno viene tributato alla Fanfara del III Reggimento Carabinieri Lombardia per avere voluto anche quest’anno eseguire – impeccabilmente – gli inni nazionale ed europeo, concorrendo a rendere solenne questa cerimonia, e rammentandoci udibilmente che i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore.

— —

Anche per una collocazione della nostra attività giurisdizionale nel contesto generale, non si può fare a meno di osservare che la temperie attuale è contrassegnata da scenari geopolitici incerti e imprevedibili, da una fortissima instabilità, da un nuovo disordine mondiale; dalla messa in discussione del valore delle regole e del senso delle Istituzioni – è stato scritto che la diplomazia e le norme internazionali cedono il passo all’uso della forza economica e militare, e che sono “saltati i fondamentali”.

Va allora rammentato l’art. 11 della Costituzione, il solenne ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali.

In questo quadro di crescente complessità – anche ordinamentale, multilivello, in cui spesso si intersecano norme euro unitarie, costituzionali, statali e regionali –, e di cambiamenti profondi, qual è il ruolo del Sistema di Giustizia Amministrativa?

I giudici amministrativi della Repubblica – come è stato evidenziato dal Presidente del Consiglio di Stato durante la cerimonia di inaugurazione dell’anno giudiziario a Palazzo Spada a Roma il mese scorso – hanno cercato di dare risposte di giustizia “*celeri, efficaci e ponderate*” svolgendo,

a tutela delle posizioni giuridiche soggettive, un sindacato penetrante sull'eccesso di potere mediante la verifica se la scelta compinta si sia basata su un'istruttoria adeguata e una idonea motivazione, fermo il rispetto del principio costituzionale della separazione dei poteri, senza deferenze verso il potere esecutivo attraverso un ossequio acritico e pigro all'autorità della legge e d'altra parte senza "attivismi o creazionismi giurisprudenziali" inappropriati, imperniati su "criteri extra legali" di giudizio. Del resto, ha proseguito il Presidente del Consiglio di Stato, il cod. proc. amm. è modello di tutela piena delle posizioni giuridiche soggettive.

In ambito territoriale il TAR Lombardia, sede di Milano, giudice naturale – potremmo dire anche “ordinario” – della funzione pubblica, dell'esercizio del potere pubblico nella circoscrizione, che comprende anche le province di Pavia Lodi Monza – Brianza Como Lecco Varese e Sondrio, nel 2025 si è impegnato nel decidere le controversie sottopostegli con indipendenza e autonomia, in tempi ragionevoli, con linguaggio chiaro e con esiti – per quanto possibile – prevedibili. Ciò, in un contesto normativo di diritto sostanziale oggettivamente complesso e caratterizzato da incertezze interpretative e applicative, talora da un elevato “indice di problematicità” delle questioni, e dovendo tenere conto di una disciplina processuale che richiede al giudice di “andare a sentenza” all'esito di una vera e propria “frammentazione di riti” considerando sempre più di frequente il “fattore tempo” requisito fondamentale per una tutela giurisdizionale efficace: si pensi non solo, e non tanto, oramai, al “rito PNRR” di cui all'art. 12-bis, d.l. n. 68 del 2022, conv. dalla l. n. 108 del 2022, dove sono stabiliti tempi assai celeri, qualora la misura cautelare richiesta venga accordata, per decidere nel merito ricorsi che riguardino interventi finanziati con le risorse del PNRR, ma anche al “rito appalti” di cui all'art. 120 del c.p.a. e:

- alla sentenza in forma semplificata (la c.d. “breve”, o “immediata”, pronunciata in esito alla udienza cautelare (art. 60 c.p.a.);
- alla decisione di ricorsi in rito (ad esempio, sulla – carenza di – giurisdizione), pur senza domanda di sospensiva, definibili in via immediata in camera di consiglio secondo le modalità e i tempi descritti all'art. 72-bis del c.p.a., introdotto nel 2021;
- alla fissazione prioritaria della udienza di discussione di cause incentrate su una singola questione (art. 72) e alla riduzione, da 60 a 45 giorni, su accordo delle parti, del termine per fissare l'udienza di merito, ove si rinunci alla domanda cautelare (art. 71, comma 5);

- ai termini processuali dimezzati, rispetto a quelli ordinari, stabiliti per i giudizi su silenzi, accessi ai documenti amministrativi, ottemperanze, per non parlare del rito “super accelerato” nella materia elettorale relativo specialmente alla tutela anticipata avverso ammissioni ed esclusioni di liste, o al rito di cui all’art. 36 del codice dei contratti pubblici su accesso alle offerte e oscuramento.

Sistemi molteplici e alternativi per giudicare. Una “selva intricata” di riti fino a non molti anni fa impensabili accomunati dalla richiesta di una decisione veloce e talvolta “fulminea”, motivata anche solo – è volontà di legge! - col richiamo alle argomentazioni difensive accolte e fatte proprie dal giudice (v. art. 129 comma 6 c.p.a. in materia elettorale e art. 36, comma 7, d. lgs. n. 36/2023 in tema di aggiudicazioni, oscuramenti o dinieghi di oscuramento di parti dell’offerta), sì che, in una situazione di risorse – come quella milanese attuale – attualmente non scarse – ma nemmeno generose, come spiegherò –, occorre applicare nella maniera più razionale possibile le regole di economia processuale puntando sulle buone prassi e su una organizzazione efficace delle attività di ufficio.

Questo il quadro processuale. Nel quale, forse è bene rammentarlo, pubblicamente e in modo trasparente, dal 2021, con la introduzione del comma 1-bis all’art. 73 del c.p.a., il rinvio della causa è ammesso solo “in casi eccezionali”.

2. IL CONTESTO ORGANIZZATIVO – LE RISORSE UMANE

Prima di fornire i dati statistici di riepilogo dell’attività del Tribunale nel 2025 va dato conto del contesto in cui il personale di magistratura e amministrativo si è trovato a operare nell’anno da poco trascorso.

Il DPCM 6 dicembre 2021 prevede per il TAR Lombardia – sede di Milano una pianta organica di 24 magistrati, più il Presidente.

Nel 2025 il Tribunale ha lavorato con un organico di fatto di 23 magistrati (24 magistrati dall’8 luglio 2025), compresi il Presidente del TAR e i consiglieri – presidenti delle sezioni interne. Ai quali va aggiunta una collega attualmente fuori ruolo.

(Significativa la percentuale delle giudici donna qui al TAR di Milano: ben nove, oltre alla considerevole componente femminile del personale amministrativo, a cominciare dalla Segreteria generale e da tre su cinque funzionarie – direttrici di segreteria delle sezioni. Quanto alla

componente di genere magistratuale, a Milano siamo in linea con la media nazionale, del 38% circa presso i TAR e del 24% circa presso le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. La diversità di approccio e di visione – che può essere dovuta anche a ragioni diverse dal genere – può arricchire la discussione collegiale e migliorare la decisione di un giudice – quello amministrativo – tipicamente collegiale e con ambiti tuttora ridotti di monocraticità).

Tornando alla sede di Milano, la dotazione organica in concreto del 2025 e di inizio 2026 è solo in apparenza adeguata alle necessità – crescenti – di Giustizia amministrativa della circoscrizione, specie in relazione al numero dei ricorsi in entrata (quasi 5.300 nel 2025) e alla tipologia di cause da trattare (appalti, controversie ARERA, servizi pubblici, edilizia e urbanistica, sicurezza, immigrazione e cittadinanza, solo per citarne alcune).

Più in dettaglio, nel 2025, su 100 udienze ordinarie (ovvero 20 udienze per ciascuna sezione senza considerare le feriali), le sezioni interne si sono trovate a dover giudicare con un numero di magistrati inferiore rispetto alla dotazione in 47 occasioni, dove la composizione tabellare per quattro sezioni su cinque è di cinque giudici. Questo per ragioni svariate quali, in via esemplificativa, l'esonero parziale dal prendere parte a udienze in ragione dell'assolvimento di funzioni istituzionali, l'astensione dal lavoro per maternità – e, dal mese scorso, per congedo parentale –, l'esonero temporaneo dal partecipare a udienze e dal carico di lavoro per avvenuto raggiungimento del numero di “sentenze brevi” previste per l'esonero stesso.

Organico magistratuale pressoché al completo, quindi, per modo di dire.

In realtà non è così.

Appare alquanto dubbia l'adeguatezza della dotazione organica magistratuale milanese, considerando le “necessità di Giustizia amministrativa” della circoscrizione, per mantenere in equilibrio i ricorsi in entrata con quelli definiti, con una riduzione – realisticamente – anche solo in misura minima delle pendenze, specie di quelle più risalenti, in maniera tale da garantire una risposta di giustizia in tempi ragionevoli e – perlomeno nelle intenzioni – di qualità elevata.

Oggi, alla luce del sopraggiunto, considerevole flusso di nuovi ricorsi in entrata, sia pure con il forte temperamento connesso alla esistenza di filoni di cause, di cui tra poco – e brevemente – riferirò, è fondamentale impiegare in modo ottimale le risorse magistratali – e, aggiungo, dell'Ufficio del processo –. È poi fortemente auspicabile, nel breve / medio periodo, l'assegnazione

temporanea di un magistrato, per una o più udienze determinate, ai sensi dell'art. 32 del Regolamento interno del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa (CPGA), date le difficoltà operative in cui si sta cominciando a trovare il Tribunale.

Il rischio di ricadute negative durature sull'esercizio dell'attività giurisdizionale è concreto.

E veniamo adesso al personale amministrativo – che saluto con gratitudine e apprezzamento per il lavoro svolto con competenza e professionalità, come ho già avuto modo di rendermi conto, in un'atmosfera, quella milanese, incline alla operosità e all'efficienza.

Sono rilevanti le scoperture rispetto alla dotazione prevista per il TAR di Milano. Durante il 2025 è cessata dal servizio per raggiunti limiti di età una funzionaria, responsabile di segreteria di sezione, la dr.ssa Angelina Catanzaro, assai apprezzata nell'Ufficio e dal Foro: un Grazie! di cuore anche da parte mia per il lavoro svolto. A fronte dei 40 posti in organico previsti dal DPCdS n. 350/2024, sono soltanto 28 le unità di personale realmente in servizio presso il Tribunale, oltre alla dirigente – Segretaria generale. Dieci i funzionari, nove dei quali amministrativi e uno informatico. Negli ultimi anni si sono dovuti registrare avvicendamenti frequenti e abbandoni progressivi in quest'Area, e le carenze non sono state colmate da nuove assunzioni. Nel recente concorso indetto per assumere 19 funzionari, a tempo pieno e indeterminato, dell'ambito amministrativo, giuridico, economico, da inquadrare nei ruoli del Consiglio di Stato e dei TAR, non è stato riservato alcun posto al Tribunale di Milano. Tre i funzionari PNRR – a tempo determinato – su una dotazione di cinque. Assai valido l'aiuto che i funzionari dell'Ufficio del Processo (UPP) stanno offrendo ai magistrati, anche attraverso la redazione di schede del fascicolo e bozze di provvedimenti (in gran parte non complessi, questo va precisato), per uno svolgimento più proficuo dell'attività giurisdizionale. Utile inoltre la ricognizione di numerosi ricorsi ARERA per individuare cause seriali e/o omogenee da trattare nella stessa udienza (le c.d. “monotematiche” con ricorsi accorpati).

Colgo l'occasione per auspicare pubblicamente con forza e convinzione che i funzionari a tempo determinato siano stabilizzati al più presto – è un problema che accomuna le strutture giudiziarie ordinarie e amministrative sull'intero territorio nazionale.

Proseguono in maniera costante le modalità di lavoro anche “agile” (il c.d. “smart working”), articolato su due giornate alla settimana, sul quale esprimo vivo compiacimento.

L'organizzazione del sistema informatico è adeguata, le attività sono completamente digitalizzate, il processo amministrativo telematico (PAT), avviato nel 2017, è un dato ormai irreversibile per il personale di magistratura e amministrativo e per gli stessi avvocati, così come è adeguata la dotazione informatica di ciascun magistrato, e dell'Ufficio.

Nel 2025 sono state presentate all'Ufficio 227 domande di patrocinio a spese dello Stato, in gran parte inerenti alla materia degli stranieri (n. 168 domande). 175 le istanze accolte.

In linea con gli stanziamenti autorizzati, e sempre tempestivi, i pagamenti dei compensi ai difensori nei casi di patrocinio a spese dello Stato, preceduti dai decreti collegiali decisorii delle varie sezioni (circa 145 nel 2025) di liquidazione dei compensi ai professionisti.

Contributo unificato (CU): nel 2025 l'ammontare del CU incassato è stato di circa 4 milioni e 155mila euro, a fronte di un CU dovuto di circa 4 milioni e 415mila euro. Più di 1.800 gli inviti al pagamento, 380 le iscrizioni a ruolo.

3. L'ATTIVITA' DEL TRIBUNALE NEL 2025. ALCUNI DATI.

Sono convinto che la statistica giudiziaria abbia una sua importanza, sia per informare la collettività del lavoro fatto, e sia per migliorare i risultati – al di fuori, si intende, di “logiche produttivistiche” esasperate, che non si confanno per ragioni evidenti alla natura dell'attività giurisdizionale.

(Parentesi: con l'intelligenza artificiale tutti noi “operatori del Sistema Giustizia”, a diverso titolo, stiamo facendo i conti da tempo (cfr. Carta dei principi sull'uso consapevole della IA dell'Ordine degli Avvocati di Milano – 2024, sul Sito istituzionale del COA). La IA serve, nella fase preparatoria, consente di migliorare i risultati, ma non può sostituirsi al giudice. La valutazione e la decisione umana finale rimangono centrali e insostituibili. La *riserva di umanità* va salvaguardata, visione di fondo del resto coerente con l'impianto della l. 132 del 2025).

Guardando adesso più da vicino il lavoro svolto e i risultati del 2025, nel contesto sopra riassunto, i dati fondamentali da rammentare ed esporre sono i seguenti, rinviando, per dettagli ulteriori, alle tabelle statistiche di riepilogo in appendice alla relazione:

- al 31 dicembre 2024 i ricorsi pendenti – vale a dire depositati e non ancora definiti – presso il TAR di Milano erano 5760. Circa 3400 i ricorsi proposti in quell'anno;

- nel 2025 le pendenze si sono purtroppo accumulate, ammontando a oltre 7000 ricorsi al 31 dicembre (7063 per l'esattezza, con una riduzione minima al 3 marzo 2026: 6956). Con un "picco" però di giudizi in entrata nel 2025 del 50 % in più rispetto al 2024: 5278 i ricorsi proposti e, come dirò, l'incremento considerevole delle sopravvenienze rispetto al 2024 va messo in relazione in grandissima parte al "filone di ricorsi" sulla "Carta docente". Il passivo tra ricorsi definiti e ricorsi in entrata è dovuto principalmente alla crescita notevole di questi ultimi rispetto al 2024. Per il resto non si registrano scostamenti significativi rispetto a due anni fa;

- nell'anno appena trascorso sono stati definiti circa 4.000 ricorsi, quasi 500 in più rispetto ai ricorsi decisi nel 2024, che erano stati circa 3550;

- le circa 4000 decisioni sono dovute anche a nove udienze straordinarie (US) di riduzione dell'arretrato, per effetto delle quali sono stati definiti 209 ricorsi di II sezione, 192 di IV e 193 di V, per un totale di 594 cause. Tutte e nove le US del 2025 si sono tenute a "doppio collegio", vale a dire con la partecipazione di almeno sei magistrati. Nel 2026 sono previste e, in parte, si sono già svolte, sette US, anch'esse a doppio collegio. L'aiuto per migliorare il saldo tra ricorsi definiti e processi in entrata è apparso significativo.

Ora, l'obiettivo di una forte riduzione dell'arretrato c.d. PNRR, vale a dire dei pendenti al 31.12.2019, è stato raggiunto anche qui in anticipo come, del resto, in tutti i Tribunali amministrativi della Penisola.

Quanto all'arretrato "storico", se si eccettua il "blocco" (il macigno?) degli oltre 1100 ricorsi ARERA sui prelievi straordinari sugli extra profitti da fonti di energia rinnovabile, tuttora pendenti, di cui dirò tra poco, le giacenze 2019 – 2023 assommano a circa 300.

Quanto alle cause iscritte tra il 2015 e il 2019, e tutt'ora pendenti, si tratta in prevalenza di ricorsi per i quali sussistono o permangono ragioni di sospensione, periodicamente monitorate.

Ora, è noto che l'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, applicabile al "Sistema giudiziario" e anche ai TAR, prevede una riduzione della durata dei procedimenti e una diminuzione delle pendenze.

L'obiettivo non è stato realizzato.

Ma la diminuzione delle pendenze realisticamente non può non presupporre – non solo organici inalterati, dove la condizione milanese attuale reale è di difficoltà, ma anche – un flusso

invariato di nuovi ricorsi in entrata rispetto ai circa 3450 affari pervenuti nel 2024, là dove la media di cause sopraggiunte in ingresso nel quinquennio, tanto per offrire un dato un po' più "allargato" era stata di circa 2800.

Tali condizioni non si sono verificate.

Anzi, nell'anno appena terminato si è dovuto registrare un incremento assai cospicuo, almeno in apparenza, dei ricorsi sopravvenuti, che assommano come ho detto a 5278. L'aumento delle sopravvenienze va correlato come dicevo in via quasi esclusiva ai giudizi di esecuzione di pronunce di giudici del lavoro nella materia della carta docente. Si tratta di un contenzioso seriale. Le vicende riguardano, come è noto, la posizione degli insegnanti a tempo determinato, con incarico annuale, equiparata a quella dei docenti a tempo indeterminato ai fini dell'ottenimento del beneficio della carta elettronica del docente, vale a dire dei 500 euro annui riconosciuti dal Ministero dell'istruzione per l'acquisto di beni e servizi utili alla formazione professionale continua. La Corte di giustizia della UE e la Cassazione – sezione lavoro, applicando il principio di non discriminazione, hanno riconosciuto l'equiparazione a questi fini tra il personale docente di ruolo e il personale a tempo determinato. Vi è stata una miriade di cause – accolte – dinanzi ai giudici ordinari del lavoro in tutta Italia, in sede di cognizione, con condanne al riconoscimento del "bonus" con le modalità previste. Il Ministero non ha eseguito le sentenze. Di qui i giudizi di ottemperanza – in tutta Italia – e le condanne dei TAR rivolte al Ministero a pagare, anche svariate annualità, con la nomina di un commissario "ad acta" in caso di persistente inottemperanza.

Ciò ha comportato e comporta una moltiplicazione – evitabile - degli oneri economici – si pensi in particolare alle statuizioni necessitate del giudice del lavoro e del TAR di condanna del Ministero alle spese legali – a carico dell'Amministrazione soccombente per effetto di un doppio passaggio giudiziario dinanzi al giudice ordinario prima, e poi davanti al giudice amministrativo per l'esecuzione/ottemperanza.

Il carattere perdurante del fenomeno ha indotto a quanto consta in alcuni casi e in altre sedi a trasmettere alcune sentenze alle Procure regionali della Corte dei conti per le eventuali iniziative di competenza.

Si tratta comunque di un "filone di contenzioso" non nuovo per questo Tribunale.

Già nel 2024 infatti i ricorsi proposti erano stati quasi 400 e 155 le decisioni, che riguardavano e riguardano il “bonus carta docente” in senso stretto. Vi sono state e vi sono poi, sia pure in misura più esigua, altri ricorsi al TAR su materia per dir così “affine” diretti a ottenere l’adempimento dell’obbligo dell’amministrazione scolastica di conformarsi ai giudicati del Tribunale del lavoro in materia ad esempio di mancato pagamento di indennità sostitutiva di ferie non godute, sempre a favore dei docenti a tempo determinato.

Senonché nel 2025 le ottemperanze sulle “carte docente” hanno registrato una “impennata” e si è passati da 400 a circa 2360 nuovi ricorsi proposti. Circa 440 i ricorsi depositati fino al 3 marzo 2026 e quindi, dal 2024, si è arrivati quasi a “quota 3200”. Colpisce sfavorevolmente il numero elevatissimo di questi giudizi. Il fenomeno segnala disfunzioni che si riverberano sull’apparato giudiziario del lavoro e, nella fase della esecuzione, sugli organi della giustizia amministrativa. Circa mille finora le sentenze pronunciate l’anno scorso (e più di 400 i ricorsi definiti nel 2026 – tutti depositati nel 2025 – con dati aggiornati sempre al 3 marzo).

Pendono tuttora più di 1150 ricorsi su questa materia.

Tutto ciò “altera” i risultati statistici, nel senso che, a fronte dell’espansione di tali cause, l’aumento complessivo delle giacenze è un dato per il momento ineluttabile.

Non va dimenticato, del resto, che l’andamento dei flussi di ricorsi in ingresso è altalenante.

Tante cose sono però migliorabili, e non solo in questo settore connesso ai giudizi di ottemperanza. Resto convinto che con buona volontà, lavoro regolare, impegno comune e perseverante, e monitoraggi periodici, insieme a tutti i protagonisti del “Sistema Giustizia amministrativa”, si possa realizzare in tempi ragionevoli un obiettivo realistico, a cominciare da questa materia, tutt’altro che complessa peraltro: quello di invertire il rapporto tra ingressi e uscite definendo più procedimenti di quanti vengono proposti.

Se si eccettua il settore di attività al quale ho fatto cenno, se si considerano cioè i ricorsi pervenuti nel 2025 “al netto” delle carte docenti (3364), e i ricorsi definiti, sempre al netto del bonus docenti (2978), dalla analisi delle tabelle emerge in primo luogo che nel 2025 sono entrati circa 300 ricorsi in più rispetto al 2024, quando erano stati depositati 3062 ricorsi, e in secondo luogo che il rapporto tra ricorsi pervenuti e giudizi definiti “al netto” nel 2025 segna un passivo,

tenue però, atteso che nell'anno appena trascorso sono entrati circa 400 ricorsi in più di quanti il Tribunale ne abbia decisi.

Vi sono luci e ombre, è evidente. Ed è altrettanto evidente che per esempio, sebbene l'art. 120, comma 6, cod. proc. amm. stabilisca che nel settore – strategico per gli operatori economici – delle procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture, l'udienza di merito è fissata d'ufficio e si tiene entro 75 giorni dal perfezionamento delle notificazioni del ricorso alle parti intimiate, presso le tre sezioni del Tribunale che giudicano su questa materia l'andamento della attività giurisdizionale non è sembrato sempre coerente con le disposizioni codicistiche di accelerazione dei giudizi. Infatti, la durata media dei giudizi sugli appalti è di 160 giorni, quindi supera i cinque mesi (dato questo estrapolato direttamente dalle tabelle allegate alla Relazione 2026 del Consiglio di Stato). Risultano tuttora pendenti presso le tre sezioni – in particolare in I – alcune decine di ricorsi su appalti risalenti al 2025, e un numero esiguo (alcune unità) di giudizi del 2024 e del 2023 (nel complesso poco più di 80 cause). Tutte, comunque, assegnate a udienza, o pronte per udienza, in un contesto nel quale va ricordato che i ricorsi sugli appalti definiti nel quinquennio superano il 90% del ricorsi presentati (860 su 996) e, quanto alla “tenuta” in sede di impugnazione, gli oltre 180 ricorsi del 2025 hanno avuto esiti che, stando ai dati in possesso dell'Ufficio e salva la breve durata degli appelli al Consiglio di Stato, stanno dimostrando una “resistenza” adeguata delle decisioni di primo grado di questo Tribunale alle critiche del Foro.

Il cod. proc. amm. affida alla competenza funzionale inderogabile del TAR della Lombardia – sede di Milano le controversie sui poteri esercitati dall'ARERA – Autorità di Regolazione per Energia Reti Ambiente (energia elettrica gas servizi idrici e ciclo rifiuti). È affidata a questo Ufficio giudiziario una responsabilità particolare nel decidere, in maniera meditata ma rapida, controversie di rilievo economico spesso considerevole (con riflessi su aspetti ambientali), anche con giurisdizione estesa al merito, ai sensi dell'art. 134 cod. proc. amm., in tutti i casi nei quali venga in gioco l'impugnazione di atti dell'Autorità di irrogazione di sanzioni pecuniarie. Pendono tuttora, per ragioni legate a rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia del Lussemburgo, più di 1100 ricorsi sul tema dei prelievi straordinari sugli extra profitti da fonti di energia rinnovabile. Difficile oggi preconizzare i tempi di definizione di questi ricorsi.

Sempre in tema di ricorsi ARERA – ricorsi “altri, ordinari”, per così dire – sono in corso di fissazione altri gruppi di processi, che implicano di frequente l’esame di questioni interpretative identiche ma anche del tutto singolari, e nuove, non solo in punto di diritto ma anche sull’apprezzamento e la qualificazione di dati di fatto.

Il TAR di Milano “sente” questa responsabilità e si sta occupando anche di questo segmento di contenzioso.

Dall’esame dei dati statistici rimane confermata una buona capacità dell’Ufficio nel suo complesso di definire un numero significativo di procedimenti – senza dimenticare che ai nuovi ricorsi ordinari vanno sommati non solo oltre 1240 motivi aggiunti proposti secondo la previsione di cui all’art. 43 del Codice del processo amministrativo, alcuni dei quali introducono domande e materie di indagine nuove, ma anche una cinquantina di ricorsi proposti in via incidentale, questi ultimi per lo più in materia di appalti.

Pare il caso di fornire altri dati, senza però sommergervi di cifre, e rinviando per maggiori dettagli alle tabelle in Appendice.

Nel 2025 sono state pubblicate 3470 sentenze ordinarie e 502 brevi, oltre a 168 decreti decisori, tra sopravvenute carenze di interesse, perenzioni (abbandoni) ed estinzioni.

Il numero elevato di decisioni in rito e di cessate materie del contendere segnala come ad esempio in parecchi casi, in seguito a una domanda di misure cautelari accolta l’amministrazione emanante, senza attendere la decisione finale si risolve a dare alla parte il bene della vita richiesto.

Ancora in vista della definizione di ricorsi in rito appare auspicabile, con la cooperazione del Foro e delle Segreterie di sezione, ripristinare le udienze – o meglio, i ruoli aggiunti – di verifica interesse per le pendenze “ultra triennali”, e anche “infra triennali” in talune materie “sensibili” (al momento in prima sezione). In alternativa, ben possono essere individuati e fissati gruppi omogenei di ricorsi a udienze camerali “ex art. 72.bis c.p.a.”. Sul piano pratico appare probabile – anzi, sta già accadendo in alcuni casi – che, senza che si debba aspettare la perenzione (abbandono) quinquennale del giudizio ex art. 82 c.p.a., in un discreto numero di controversie l’interesse a una decisione di merito venga meno, e che di ciò si possa prendere atto con sentenza – o decreto presidenziale, previo depennamento del ricorso dalla udienza pubblica o camerale – appunto in rito.

Per i ricorsi ancora “vivi”, per i quali, cioè, viene segnalato un interesse reale a una decisione nel merito, le udienze di discussione ben potranno, fatte salve, si intende, le autonome decisioni organizzativo / processuali di ciascun presidente di sezione, ben potranno dicevo essere fissate in tempi congrui (alcuni mesi).

Meritano poi una menzione le sentenze c. d. “brevi”, o “immediate”, all’esito delle camere di consiglio cautelari ai sensi dell’art. 60 del c.p.a.. Altamente consigliabili anzitutto ogni qual volta il Tribunale decida di statuire sulla giurisdizione declinandola, ad esempio a favore del giudice ordinario, e consentendo così alla parte ricorrente di riproporre la domanda entro tre mesi dinanzi al giudice indicato nella pronuncia declinatoria il quale, poi, se lo riterrà, potrà sollevare conflitto negativo di giurisdizione dinanzi alle sezioni unite della Cassazione. Le c.d. “brevi” o “semplificate”, quando sono scelte per definire il merito della controversia, nel senso della manifesta fondatezza o infondatezza della pretesa – e possono uscire anche solo quattro o cinque settimane dopo il deposito del ricorso, senza pregiudicare il pieno rispetto del contraddittorio e i diritti di difesa delle parti –, richiedono in realtà un impegno rilevante sia nella fase preparatoria dell’esame dell’intero fascicolo e sia nella fase decisionale nella quale vanno risolte le questioni controverse con motivazione sintetica ma completa. Preme dire che si tratta di sentenze immediate, ma non sbrigative. Dovendo questa attività aggiungersi al lavoro giudiziario ordinario di ciascun magistrato – a proposito: i limiti ai carichi di lavoro esigibili vanno osservati con attenzione, anche per non compromettere la qualità del servizio svolto! – è intuitivo che la decisione con pronuncia “breve” arriva in concreto solo nei casi, non abituali, in cui le questioni di fatto e di diritto da dirimere siano effettivamente semplici.

Nel 2025 le brevi sono state circa 500, in maggioranza nella materia degli stranieri e in particolare sui permessi di soggiorno: 288, suddivise tra III sezione (151) e IV sezione (136).

— —

1872 i provvedimenti cautelari adottati nel 2025, ripartiti in decreti presidenziali monocratici e ordinanze collegiali “di sospensiva”.

318 i decreti monocratici cautelari di estrema urgenza ex artt. 56 (e 61 c.p.a.), efficaci soltanto fino alla camera di consiglio collegiale. Si tratta di misure collegate a situazioni che, secondo la prospettazione della parte ricorrente, sono di urgenza tale da rendere intempestivo lo scrutinio

cautelare collegiale ordinario, coi suoi tempi, e da imporre un intervento monocratico praticamente in via immediata.

1554 le ordinanze collegiali “di sospensiva” emesse.

A questo proposito, a prescindere dai casi in cui il giudizio viene deciso direttamente nel merito in esito alla udienza camerale cautelare, o dalle ipotesi di “abbinamento” o “assorbimento” o “rinvio” al merito, là dove molte volte l’udienza pubblica fa seguito alla istanza motivata di prelievo in pochi mesi (o in poche settimane, con la sua fissazione d’ufficio ad esempio in materia di appalti di lavori servizi forniture), credo che anche quando il procedimento cautelare è destinato, fisiologicamente, a concludersi con una ordinanza del collegio, vada incentivato uno studio dei ricorsi il più possibile analitico. Mi riferisco sempre naturalmente a valutazioni di mera verosimiglianza sulle buone ragioni della parte ricorrente che, unitamente alla considerazione del “pregiudizio grave e irreparabile”, caratterizzano l’esame della c.d. “istanza di sospensiva”. A mio parere va favorita, insomma, la pronuncia di ordinanze cautelari collegiali motivate in maniera per dir così “robusta”, sia sul “periculum” e sia sul “fumus” – e del resto i numeri dei “ruoli camerali meneghini”, almeno in alcune sezioni, appaiono permetterlo, il “carico cautelare” delle camere di consiglio apparendo sostenibile – , in maniera tale da orientare prontamente le parti sulle scelte processuali da compiere e da dare al giudice dell’appello – le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato - elementi per una riflessione più specificamente utile per la “fase di ritorno” nel merito in primo grado. Importante a parer mio non fermarsi al “periculum”, e dare alle parti una indicazione concreta sulle probabilità di fondatezza del ricorso. Non di rado infatti il ricorso, quando la domanda di misure cautelari è motivatamente respinta, viene abbandonato. E quando la si accoglie, l’amministrazione emanante, tutt’altro che raramente adotta in via spontanea un provvedimento che riconosce il bene della vita a colui che ricorre, sì che cessa la materia del contendere.

Non va invece incoraggiata la presentazione di domande cautelari in situazioni nelle quali, o il danno non è attuale o il pregiudizio non sussiste proprio, o comunque la causa, per le sue caratteristiche, non si presta, intanto, a una definizione in via provvisoria. In casi come questi il rischio è di impegnare energie del collegio che potrebbero essere più utilmente impiegate in altri procedimenti. Vanno per quanto possibile evitati sprechi di risorse professionali.

Fisiologico il dato degli appelli, sulle sentenze e sulle ordinanze cautelari: rispettivamente, il 12% circa e il 13,3 %, ferma la “sfasatura temporale”, legata soprattutto al fatto che le impugnazioni contro le sentenze possono essere proposte entro sei mesi dalla pubblicazione della pronuncia di primo grado.

Se si ha riguardo al dato tendenziale del triennio, per il quale rinvio alle tabelle in appendice, ben si può dire che in oltre il 90 % per cento dei casi la decisione del Tribunale amministrativo diviene definitiva, o perché non appellata, o perché il gravame non è stato accolto.

Tirando le somme di quanto riferito, grazie all’impegno e alla professionalità di tutti coloro che partecipano al lavoro giudiziario, vale a dire il personale – di magistratura e amministrativo – e gli avvocati, con i quali ho iniziato un dialogo che si annuncia costruttivo, del resto secondo una tradizione di rapporti tra Magistratura amministrativa e Amministrativisti “positiva e solida”, come è stato ricordato dal Presidente del CNF il mese scorso a Palazzo Spada, ritengo di poter affermare che in questa prima parte di 2026 lo stato di salute della Giustizia amministrativa nella circoscrizione sia nel complesso più che discreto, e lo “stato del contenzioso”, sotto controllo.

L’obiettivo di una riduzione progressiva – in tempi medi – delle giacenze è alla nostra portata.

Di buona lena, ce la si può fare.

— —

Per quanto riguarda la distribuzione dei ricorsi per materie e sotto – materie nel 2025, a parte quanto ho riferito poc’anzi sulla materia del “bonus docenti”, non si registrano scostamenti significativi rispetto ai dati del 2024.

La materia più interessata da procedimenti sopravvenuti, come di consueto, è stata l’edilizia, con 305 giudizi promossi, pari a quasi il 6 % del totale dei ricorsi in ingresso, ai quali “associare” 82 ricorsi su urbanistica, paesaggio e beni culturali. Su alcune questioni – ad esempio sulla qualificazione degli interventi come ristrutturazione e demo – ricostruzione, l’interesse anche all’esterno dell’Ufficio verso le decisioni del TAR è percepibile.

Come sempre rilevante, non solo per numero (184 ricorsi nel 2025, 194 nel 2024 e circa mille ricorsi nel quinquennio, per offrire un dato “ampliato”), ma anche per rilievo economico è il contenzioso – sul quale ritorno un momento – relativo agli appalti di lavori, servizi e forniture, originato da bandi, esclusioni e aggiudicazioni riconducibili prevalentemente a organi statali, di enti

e aziende pubblici con sede a Milano, enti del Servizio sanitario regionale ed enti locali. Si tratta di giudizi di frequente complessi e impegnativi sul piano tecnico – professionale, regolati come ho accennato secondo un rito abbreviato governato da un impulso d’ufficio che consente di “andare a sentenza” in due – tre mesi dal deposito del ricorso (sempre che non sopraggiunga la presentazione di motivi aggiunti e/o ricorsi incidentali).

Pochissimi i ricorsi su appalti di valore inferiore al milione di euro. Come mai? Sono i costi elevati di accesso alla Giustizia amministrativa – il contributo unificato, di ammontare cospicuo, che rende anti – economico rivolgersi al giudice, o l’elevazione “ex lege” del valore degli affidamenti senza gara, con un intuibile effetto deflattivo sui ricorsi?

Ho già detto sia dei giudizi ARERA (169 nel 2025, in aumento rispetto ai 105 del 2024) e sia del poderoso “balzo in avanti” dei ricorsi sul “bonus docenti”.

Mantengono una consistenza significativa e un risalto evidente – anche al di fuori del Tribunale – il contenzioso sulle interdittive antimafia, materia sottoposta di recente a interventi della Corte costituzionale e del Legislatore, e i giudizi avverso misure di pubblica sicurezza: soprattutto sospensioni di licenze di pubblico esercizio ex art. 100 del TULPS, DASPO ordinari e “fuori contesto” e DACUR – misure attinenti al diritto amministrativo della prevenzione; divieti di detenzione di armi ai sensi dell’art. 39 del TULPS: 16 le cause su interdittive (erano state 22 nel 2024) e ben 111 (78 nel 2024) i ricorsi sui provvedimenti di pubblica sicurezza.

Sono invece di meno rispetto al 2024 i ricorsi su immigrazione e stranieri: dinieghi di permessi di soggiorno e revoche di nulla osta all’ingresso e di misure di accoglienza. Dinieghi di concessione della cittadinanza. Nel 2024 erano stati promossi in tutto 628 ricorsi, non hanno raggiunto i 500 (491) nel 2025.

Meritano poi una menzione le cause sul reclutamento del personale pubblico – statale e degli enti territoriali – tramite procedure concorsuali: dei 115 ricorsi del 2025, 27 hanno riguardato docenti universitari, 60 hanno coinvolto personale docente della scuola, per lo più secondaria superiore, soltanto tre, cinque e sei rispettivamente l’amministrazione regionale, il Servizio sanitario regionale e gli enti locali. Intuitiva l’esigenza di garantire in questo settore – visti anche i numeri limitati del contenzioso – tempi celeri di decisione, una “corsia preferenziale”, potendo,

nell'interesse di ricorrenti e amministrazioni, sebbene la materia a rigore non rientri tra quelle per le quali sono previsti criteri legislativi cronologici di precedenza.

Pochissime, invece, anche nel 2025 (nove, nell'ultimo quinquennio non più di una cinquantina), le cause incentrate in via esclusiva sulla domanda di condanna al risarcimento del danno per equivalente ex art. 30 c.p.a., strumento di tutela introdotto nel 2000 con la legge n. 205 – “legge spartiacque” tra una giurisdizione amministrativa per dir così “tradizionale”, fondamentalmente di annullamento e caducatoria, e una giurisdizione di “tutela piena ed effettiva”, più “di risultato”. Strumento di tutela considerato tra le vere, grandi novità per la giurisdizione amministrativa. Se non fosse che l'esiguità delle azioni di condanna al risarcimento del danno ingiusto ex art. 30 del c.p.a. segnala in maniera tangibile che nel processo amministrativo permane tuttora la centralità dell'azione di annullamento del provvedimento offensivo dell'interesse, perlomeno nelle controversie “ordinarie”. In ambiti specifici – si pensi ad esempio ai giudizi relativi alle infrastrutture strategiche (cfr. art. 125 c.p.a.) –, la tendenza legislativa, ormai da decenni, è di privilegiare la monetizzazione, il risarcimento del danno per equivalente, a discapito della “tutela reale” e circoscrivendo le fattispecie di dichiarazione di inefficacia del contratto. Appare poi evidente che quando il ricorso di annullamento è accolto con sentenza “immediata” e con un riconoscimento effettivo del bene della vita al ricorrente, è difficilissimo che emergano danni risarcibili di un qualche rilievo, considerato il breve periodo di tempo trascorso dalla emanazione del provvedimento lesivo, annullato dal TAR. Tempi rapidi di uscita della sentenza di accoglimento, realmente soddisfattiva per il ricorrente, fanno insomma svanire, o quasi, ogni pretesa risarcitoria per equivalente.

Quanto agli “altri riti speciali” – accessi ai documenti, ricorsi avverso il silenzio (sulle esecuzioni delle sentenze del giudice del lavoro ho già riferito) –, da decidere in camera di consiglio con termini processuali dimezzati per legge e con sentenza “in forma semplificata”, i numeri sono in aumento (ulteriore).

Ben 110 i ricorsi nella materia dell'accesso ai documenti, pari al due per cento circa del totale, contro i 96 del 2024. All'interno del “gruppo accessi” spicca il sotto – gruppo delle istanze di accesso in corso di causa in materia di appalti e delle impugnazioni – entro dieci giorni, secondo

un rito super accelerato disciplinato all'art. 36 del Codice dei contratti pubblici – delle decisioni della stazione appaltante su richieste di oscuramento di parti delle offerte.

Da notare che anche nell'anno da poco trascorso, nel 40% circa dei giudizi di accesso il Tribunale ha dichiarato, o la cessata materia del contendere, avendo la p.a. accordato “medio tempore” la visione e l'estrazione di copia dei documenti richiesti, nella gran parte dei casi dopo il deposito del ricorso, costringendo così il giudice a condannare l'ente pubblico alle spese in relazione all'illegittimo diniego o alla indebita, protratta inerzia sulla richiesta; oppure la sopravvenuta carenza di interesse a una decisione nel merito. Accade di frequente, cioè, che le amministrazioni tengano un comportamento dilatorio, quasi a considerare il ricorso al TAR per ottenere la visione e l'estrazione di copia di documenti un passaggio, doveroso e dispendioso, nella maggior parte dei casi inutile poiché alla fine – in ritardo – la p.a. accorda quanto richiesto.

Similmente colpisce anche l'entità del contenzioso avverso il silenzio – inadempimento della p. a., ex artt. 31 e 117 cod. proc. amm.: ben 166 i ricorsi del 2025, pari a più del 3 % del totale dei giudizi promossi, 52 più del 2024, quando erano stati 114.

Analogamente all'accesso, anche nei processi avverso il silenzio sono tutt'altro che rare (una cinquantina, l'anno scorso) le cessazioni della materia del contendere, ogni qual volta le amministrazioni provvedono in maniera esplicita sulla istanza del privato – in termini favorevoli o sfavorevoli, non è questo il punto – dopo che il ricorso è stato depositato. Anche qui, si tratta di comportamenti che espongono economicamente l'amministrazione inerte atteso che alla declaratoria di “CMC” segue, di norma, la condanna della p.a. soccombente alle spese.

Ancora un dato: la durata media dei processi, che assomma a 512 giorni, vale a dire un anno e cinque mesi circa, in miglioramento rispetto al 2024, quando superava i due anni – e comunque era sempre al di sotto del “termine ragionevole dei tre anni per i procedimenti di primo grado” stabilito dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Il 60 % dei ricorsi viene definito in media entro un anno dal deposito. Del rimanente 40 %, il 16% entro i tre anni, il 17 % entro i quattro anni e un restante 5% oltre i quattro anni.

— —

Venendo adesso agli esiti dei giudizi, nel 2024, se si escludono decreti presidenziali di perenzione e decisioni, monocratiche e collegiali, di improcedibilità per sopravvenuta carenza di

interesse, pronunce che testimoniano che una frazione non trascurabile dei giudizi in ingresso, e anche dell'arretrato, può essere considerata fittizia, alle sentenze – ordinarie e brevi – di accoglimento, rispettivamente 1644 e 129, vale a dire il 44% del totale, si sono contrapposti il 21 % di decisioni di rigetto (793 sentenze ordinarie e 50 brevi), e il 34 % di sentenze in rito, comprese le pronunce declinatorie della giurisdizione (1033 decisioni ordinarie e 342 semplificate, ma ancora una volta per ragioni di brevità non posso che rinviare alle tavole statistiche).

Il dato è tuttavia alterato dal numero assai elevato di sentenze sulla “carta docente”.

Pare il caso allora di segnalare che la percentuale di sentenze di accoglimento, senza considerare le pronunce sul “bonus docente”, “al netto” insomma di questa categoria di ricorsi, scende al 29 % del totale, mentre crescono le percentuali delle pronunce di rigetto (28%) e in rito (43%).

Quanto ai procedimenti cautelari collegiali, fondati, lo ricordo per i non addetti ai lavori, su una valutazione provvisoria e di semplice verosimiglianza della fondatezza del ricorso, e sul pregiudizio grave e irreparabile (“fumus” e “periculum”), le ordinanze di reiezione superano, sia pure non di molto, quelle di accoglimento, mentre due decreti cautelari presidenziali monocratici di estrema urgenza su tre sono di rigetto.

Un'ultima notazione prima di avviarmi a concludere.

Osservo volentieri che, nell'ambito dell'attività formativa svolta qui al TAR a favore dei tirocinanti “ex art. 73” (del d. l. n. 69/2013, o tirocinanti “dei 18 mesi”, di ausilio ai giudici nelle attività preparatorie – a proposito: imminente un bando almeno per cinque tirocinanti, da distribuire tra le sezioni-, si sono tenuti qui in Tribunale non solo lezioni ma anche convegni su temi di attualità, specialmente sulla contrattualistica pubblica, e, nell'ambito della Rete Europea di Formazione Giudiziaria (EJTN), uno scambio di magistrati stranieri presso il nostro TAR, iniziativa che ha visto coinvolti anche magistrati, l'Avvocatura civica di Milano, l'ARERA e l'Archivio di Stato. Da menzionare, infine, la visita al TAR, nel febbraio del 2025, di un gruppo di studenti della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica.

Proseguiremo nel 2026 con iniziative analoghe, già in parte pianificate.

— —

La relazione inaugurale dell'anno giudiziario è conclusa come sempre da un'appendice che contiene la sintesi delle decisioni più interessanti pubblicate nell'anno trascorso.

I cultori della materia potranno leggere le massime giurisprudenziali selezionate, elaborate e revisionate grazie anche a un lavoro attento dei funzionari dell'Ufficio del processo, che ringrazio calorosamente.

Ritengo nondimeno qui e ora di poter accennare ad alcune decisioni, oggettivamente di particolare interesse.

Alla sentenza n. 1364 in tema di regime sanzionatorio degli “abusi edilizi sopravvenuti”, ossia conseguenti alla realizzazione di interventi eseguiti in base a un titolo edilizio successivamente annullato, dove la decisione della II sezione si pone in linea di continuità con la recente sentenza della Corte costituzionale 6 marzo 2025, n. 22, che ha qualificato gli artt. 36 e 38 del Testo unico dell'edilizia come norme fondamentali di riforma economico-sociale, ribadendo la rigidità dei relativi presupposti applicativi. La sentenza – di rigetto – conferma una interpretazione restrittiva dell'istituto della fiscalizzazione dell'abuso edilizio. Il trattamento “sanzionatorio di carattere pecuniario”, quindi più favorevole al privato rispetto alla disciplina ordinaria, previsto dall'art. 38 del Testo unico del 2001 non è invocabile ove l'intervento sia *ab origine* abusivo. La disposizione mitigatrice è diretta a sanzionare in via esclusiva una condotta che consista nella realizzazione di un'opera conforme a un titolo edilizio annullato. Solo in questo caso si versa in quella situazione di buona fede che giustifica l'applicazione di misure più favorevoli.

Ancora in materia di edilizia, alla sentenza n. 1133 della IV sezione – il cospicuo flusso di ricorsi obbliga a una ripartizione di materie anche sul piano geografico, e quindi l'edilizia di Milano e provincia va alla II sezione e l'edilizia per le altre province della circoscrizione alla IV –, che assume un rilievo pregnante perché chiarisce, in modo netto, i confini tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione, dopo le modifiche normative che hanno ampliato la nozione di demolizione e ricostruzione.

L'attuale versione dell'art. 3, comma 1, lett. d) del D.P.R. n. 380/2001, come modificata dall'art. 10, d.l. n. 76/2020 (conv. con l. n. 120/2020), sebbene animata dall'obiettivo di rendere più fruibile lo strumento della ristrutturazione demoricostruttiva anche per favorire il recupero del patrimonio edilizio esistente evitando il consumo di nuovo suolo, non può però legittimare un

concetto di ristrutturazione del tutto sganciato dalla conservazione delle caratteristiche fondamentali dell'edificio oggetto di trasformazione; né può avallare l'idea per cui l'edificio preesistente rappresenterebbe soltanto "l'occasione" per un intervento che, di fatto, si risolve nella creazione di un *novum* sul piano edilizio, non riconducibile sotto alcun profilo alla costruzione esistente se non sul piano meramente nominalistico. Nel caso esaminato dal Tribunale, rispetto ai *dati di partenza*, la superficie lorda dei nuovi edifici era *sensibilmente maggiore di quella originaria*, con un *apprezzabile aumento volumetrico (e) un disegno sagomale con connotati alquanto diversi da quelli della struttura originaria*.

Quanto alla materia dei contratti pubblici, la sentenza n. 329 si occupa del tema della procura conferita al soggetto che sottoscrive l'offerta per un RTI. Posto che il potere rappresentativo deve essere commisurato all'intero valore stimato dell'appalto, comprensivo delle opzioni contrattuali espressamente previste nella *lex specialis* (quali il quinto d'obbligo e la proroga tecnica), per il caso in cui l'offerta sia stata sottoscritta da un procuratore munito di poteri quantitativamente insufficienti, la decisione chiarisce che non ricorre un'ipotesi di invalidità dell'offerta, bensì d'inefficacia sanabile mediante ratifica ex art. 1399 cod. civ. .

La ratifica, con efficacia retroattiva, è ammissibile anche se interviene dopo la scadenza del termine di presentazione delle offerte e può essere valorizzata nell'ambito del soccorso istruttorio, trattandosi di una carenza afferente a un requisito di ordine generale e non al contenuto dell'offerta, in coerenza con i principi del codice dei contratti pubblici del risultato, della fiducia e del *favor participationis*.

Sempre in materia di appalti pubblici, la sentenza n. 73 affronta il tema della difformità dell'offerta rispetto alle specifiche tecniche previste nella *lex specialis*, e delle conseguenze che da ciò debbono derivarne. Segnatamente, non se n'è ritenuta derivarne la conseguenza dell'esclusione dalla procedura, potendo tale effetto discendere solo da caratteristiche espressamente qualificate dal bando come requisiti minimi essenziali.

Applicando simili coordinate interpretative, la decisione ha affermato che, nel rispetto del principio del *favor participationis* e della concorrenza, l'essenzialità delle caratteristiche tecniche richieste in una gara deve emergere dalla *lex specialis* in maniera chiara e lineare. Sì che, il minor peso del prodotto, rispetto a quello richiesto, non dev'essere ritenuto un *aliud pro alio* né un profilo

incidente sulla funzione essenziale del bene quando la stazione appaltante, nell'esercizio del proprio potere di valutazione tecnica, non abbia attribuito alla grammatura valore di requisito minimo obbligatorio.

Segnalo infine, cambiando radicalmente tematiche, la sentenza della V sezione n. 3488, su una vicenda che riguarda delicate questioni etiche oggetto di dibattito perché prive di una propria, specifica disciplina, come è stato più volte sottolineato dalla Corte costituzionale.

Mi riferisco al suicidio medicalmente assistito.

Nel ricorso sottoposto al giudizio del Tribunale i promotori di un progetto di legge regionale di iniziativa popolare sulla disciplina di alcuni aspetti del c.d. suicidio assistito avevano impugnato la scelta del Consiglio regionale di non procedere alla discussione della proposta di legge “sulla assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per gli effetti di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019”, e ciò all'esito della messa al voto di una questione pregiudiziale di costituzionalità. Il Consiglio regionale aveva ritenuto che il contenuto normativo del progetto di legge fosse invasivo delle competenze statali.

La sentenza ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione perché tale scelta si iscrive nell'ambito di un procedimento legislativo dell'assemblea consiliare e, in quanto tale, non può essere oggetto di sindacato giurisdizionale.

4. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Sto ancora esplorando la realtà che mi circonda ma, a uno sguardo appena approfondito, anche in base alla analisi che precede mi sembra di poter dire che lo stato di salute della Giustizia amministrativa nella circoscrizione sia più che discreto, e la situazione sotto controllo.

Resto convinto che occorra dare valore prioritario alla funzione pubblica di “servizio giudiziario amministrativo” che rendiamo a cittadini imprese e amministrazioni.

Adesso si tratta di migliorare ulteriormente i risultati raggiunti lo scorso anno.

In uno spirito di collaborazione durevole con gli altri “protagonisti del Sistema di Giustizia Amministrativa”, *in primis* col Foro.

Grazie per avermi ascoltato.

— —
AL TERMINE DELLA CERIMONIA, DOPO GLI INTERVENTI

DICHIARO UFFICIALMENTE APERTO L'ANNO GIUDIZIARIO 2026 DEL
TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA – SEDE DI
MILANO.

Marco Buricelli, 13 marzo 2026

ESTRATTO DECRETO MATERIE
ANNO 2025

SEZIONE PRIMA

Affidamenti, Appalti e concessioni di lavori pubblici, progettazione e servizi, project financing relativi alle amministrazioni non statali e agli enti pubblici con sede nella provincia di Milano, compresi i loro consorzi e aziende.

Controversie ARERA, comprese quelle relative ai rapporti di lavoro ed eccettuate quelle attribuite ad altre Sezioni.

Enti pubblici e società partecipate, atti relativi alla composizione dei relativi organi.

Esecuzione di ordinanze e sentenze emesse dalla Sezione.

Misure amministrative di contrasto alla criminalità organizzata.

Ordinanze contingibili e urgenti.

Ordinanze e provvedimenti straordinari in materia di emergenza ad eccezione delle emergenze sanitarie.

Servizi pubblici in materia di acqua, elettricità e gas.

Sicurezza pubblica.

Vittime del dovere.

Accesso ai documenti, decreti ingiuntivi, silenzio nelle materie di competenza della Sezione.

Materie non espressamente attribuite alle Sezioni interne.

SEZIONE SECONDA

Agricoltura e foreste, compresi contributi, finanziamenti e “quote latte”.

Appalti di forniture (tutti).

Caccia e Pesca.

Edilizia e Urbanistica relative alle amministrazioni con sede nella provincia di Milano, compresi atti endoprocedimentali delle autorità preposte alla tutela dei vincoli.

Autorizzazioni e Concessioni non rientranti nelle materie assegnate alle altre sezioni interne.

Commercio, artigianato, industria, lavoro, pubblicità e turismo, compresi contributi e finanziamenti.

Elezioni.

Esecuzione di ordinanze e sentenze emesse dalla Sezione.

Esecuzione dei giudicati emessi da altri organi giurisdizionali (con numero RG pari).

Polizia mortuaria, onoranze funebri e concessioni cimiteriali.

Servizi pubblici in materia di telecomunicazioni e stazioni radio.

Accesso ai documenti, decreti ingiuntivi, silenzio nelle materie di competenza della Sezione.

SEZIONE TERZA

Beni culturali, bellezze naturali e paesaggio.

Circolazione stradale, Impianti distribuzione carburanti e Viabilità.

Contabilità pubblica, tributi e misure analoghe.

Controversie relative ai meccanismi di compensazione sui ricavi di mercato da produzione di energia elettrica (art. 15 bis del D.L. n. 4 del 2022 e norme successive).

Esecuzione di ordinanze e sentenze emesse dalla Sezione.

Esecuzione dei giudicati emessi da altri organi giurisdizionali (con numero RG dispari).

Farmacie.

Immigrazione e Cittadinanza (con numero RG dispari).

Impiego pubblico e Concorsi.

Magistrati, Notai, Professioni e Mestieri (compresa l'iscrizione agli albi).

Monopoli di Stato, lotto, lotterie e sale giochi.

Opere pubbliche, Espropriazioni e Occupazioni per pubblica utilità, Requisizioni.

Servizi pubblici in materia di assicurazioni, credito e trasporti.

Accesso ai documenti, decreti ingiuntivi, silenzio nelle materie di competenza della Sezione.

SEZIONE QUARTA

Affidamenti, Appalti e concessioni di lavori pubblici, progettazione e servizi, project financing relativi alle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali (tutte) e alle amministrazioni non statali con sede nelle provincie diverse da Milano, compresi i loro consorzi e aziende.

Edilizia e Urbanistica relative alle amministrazioni con sede nelle provincie diverse da Milano, compresi atti endoprocedimentali delle autorità preposte alla tutela dei vincoli.

Edilizia residenziale pubblica, gestione alloggi e assegnazioni aree.

Esecuzione di ordinanze e sentenze emesse dalla Sezione.

Forze Armate e di Polizia.

Igiene e sicurezza sul lavoro.

Immigrazione e Cittadinanza (con numero RG pari).

Servizi pubblici non compresi nelle materie assegnate alle altre sezioni.

Accesso ai documenti, decreti ingiuntivi, silenzio nelle materie di competenza della Sezione.

SEZIONE QUINTA

Ambiente, ecologia, gestione rifiuti, inquinamento acustico e ambientale.

Beni patrimoniali e demanio statale, regionale, provinciale e comunale; relative autorizzazioni, concessioni e canoni.

Cinematografia, teatro, spettacoli, sport, compresi contributi e finanziamenti.

Esecuzione di ordinanze e sentenze emesse dalla Sezione.

Pubblica istruzione (compresi Università, Istituti di specializzazione e ricerca di livello universitario) e relativi concorsi, esami, iscrizioni, rapporti d'impiego e di servizio.

Sanità (comprese le emergenze sanitarie), Servizio Sanitario Nazionale e Assistenza pubblica.

Accesso ai documenti, decreti ingiuntivi, silenzio nelle materie di competenza della Sezione.

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA

ACCESSO AGLI ATTI

Sez. V, sentenza 3 giugno 2025, n. 1901 – Pres. Dongiovanni, Est. Bini

È legittima la richiesta di accesso civico generalizzato relativa ai documenti di un procedimento elettorale, che ha una disciplina speciale, sia sostanziale sia processuale (nella specie, elezioni europee).

L'accesso civico generalizzato, per la finalità voluta dal legislatore, non può essere escluso in relazione alla tipologia dei procedimenti, in quanto le ipotesi di esclusione sono previste nella legge stessa in relazione agli atti richiesti.

Pertanto, al di fuori dei casi in cui non vi sia una espressa esclusione normativa, il diritto di accesso generalizzato, al pari del diritto di accesso difensivo, può sempre essere esercitato, fatti salvi i casi di esclusione espressamente previsti dalla legge, in particolare per quanto attiene al primo dall'art. 5 bis del d. lgs. n. 33/2013, per il secondo dall'art. 24, l. 241/90.

Introdurre ipotesi di esclusione all'accesso civico generalizzato, in assenza di una espressa previsione normativa, si pone in contrasto con la finalità dell'istituto di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali nonché di promuovere la partecipazione del cittadino al dibattito pubblico, id est la c.d. “cittadinanza attiva”.

Nel caso di specie l'ipotesi di esclusione che può astrattamente configurarsi sarebbe quella della lett. a) di cui all'art. 5 bis del d. lgs. n. 33/2013, cioè la protezione dei dati personali, intesi, trattandosi di una elezione, come dati che possono rivelare il voto e quindi l'opinione politica. Tuttavia, il Collegio ha ritenuto che la documentazione richiesta non fosse idonea a rivelare alcun dato personale sottratto all'accesso, in quanto si trattava di ottenere il verbale delle operazioni elettorali, dello spoglio e dello scrutinio dei voti del seggio di una città straniera e le relative tabelle di scrutinio, atti in cui non si faceva alcun riferimento a elementi idonei a rivelare i nominativi degli elettori, e nemmeno era possibile risalire alle preferenze espresse.

Sez. IV, sentenza 29 ottobre 2025, n. 3459 – Pres. Nunziata, Est. Caccamo

Nell'ipotesi di “inversione procedimentale” prevista dal d.lgs. n. 36/2023, è legittimo posticipare l'accessibilità di documenti che non sono ancora stati esaminati dalla stazione appaltante e rispetto ai quali non ha avuto luogo la “fase procedimentale” di valutazione necessaria per la piena definizione della posizione dei concorrenti.

Infatti, ove 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

quanto 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, 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 di un'attività amministrativa che a essi si riferisca risulta 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 con la previsione di separate fasi valutative, accentuata ancor di più dal meccanismo dell'inversione procedimentale.

Soltanto se e quando l'amministrazione valuterà la documentazione amministrativa degli operatori economici collocatisi in posizione successiva, in vista di un'eventuale aggiudicazione, potrà sorgere in capo al ricorrente l'interesse a conoscere l'oggetto dell'attività valutativa svolta dalla stazione appaltante, onde sindacarne la legittimità.

Sez. I, sentenza 15 dicembre 2025 n. 4142 – Pres. Vinciguerra, Est. Di Paolo

Il giudizio in materia di accesso agli atti, pur seguendo lo schema impugnatorio, ha natura di giudizio sul rapporto ed è volto all'accertamento della sussistenza del diritto all'ostensione.

In base agli artt. 35 e 36 del d.lgs. n. 36/2023, l'accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici costituisce la regola, in particolare in favore degli operatori economici collocatisi nei primi cinque posti in graduatoria, al fine di consentire una valutazione consapevole anche in vista di una eventuale tutela giurisdizionale.

Le esclusioni e comunque le limitazioni dell'accesso per esigenze di riservatezza, comprese quelle attinenti a segreti tecnici o commerciali, sono ammissibili solo ove fondate su una motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente e risultano comunque recessive rispetto all'accesso difensivo, in presenza di un interesse diretto, concreto e attuale alla tutela in giudizio, nonché di un collegamento tra atti richiesti e difese da apprestare.

È illegittima la omessa integrale ostensione disposta sulla base di generiche ragioni di riservatezza e sorretta da una motivazione postuma, in difetto di segreti tecnici o commerciali specificamente dedotti.

AMBIENTE E INQUINAMENTO

Sez. IV, sentenza 1° aprile 2025, n. 1133 – Pres. Nunziata, Est. Caccamo

Gli obblighi di bonifica dei siti inquinati sono connessi alla qualifica di detentore che l'acquirente assume con riferimento non ai rifiuti, ma all'area su cui gli stessi insistono, dovendo procedere al loro smaltimento per esigenze di tutela ambientale, nel rispetto della normativa nazionale ed eurounitaria. Nella specie, l'obbligo di procedere alla rimozione delle terre armate presenti sull'area è stato trasferito a carico dell'acquirente, quale passività del bene, dal decreto con cui il competente Tribunale ha disposto la vendita del cespite, divenendo così un'obbligazione avente fonte nell'atto di vendita e gravante anche sul proprietario incolpevole di un'area inquinata che non sia anche l'autore dell'inquinamento.

Sez. III, sentenza 30 maggio 2025, n. 1881 – Pres. Bignami, Est. Lombardi

La definizione di sito orfano utilizzata dal Ministero – e recepita dal legislatore con l'art. 17 del d.l. n. 152 del 2021, convertito con modificazioni dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233 – prescinde da eventuali responsabilità o assenza di responsabilità del soggetto proprietario del sito orfano e pertanto la questione degli eventuali ostacoli di natura urbanistica incontrati dai soggetti interessati a eseguire in proprio gli interventi di bonifica resta inidonea ad incidere sulla legittimità degli atti di individuazione dei siti da bonificare.

D'altra parte, il riferimento meramente "oggettivo" che secondo la normativa in questione concorre alla definizione di "sito orfano" – di modo che, ai fini dell'individuazione di tale tipo di siti, è sufficiente, tra l'altro, come avvenuto nel caso di specie, la semplice circostanza della mancata conclusione di interventi di bonifica intrapresi "su iniziativa degli interessati non responsabili" (ex art. 245 del d.lgs. n. 152 del 2006, primo comma) – trova copertura normativa primaria nel richiamato art. 17 del d.l. n. 152 del 2021 e risulta coerente con l'art. 16 della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004.

Non vi è pertanto alcun contrasto con il principio "chi inquina paga" (art. 191 TFUE), così come declinato dalla direttiva di attuazione di tale principio, posto che, secondo le coordinate ermeneutiche della giurisprudenza anche di legittimità che si è espressa in materia (inclusa la sentenza n. 3077 del 10 gennaio 2023 della Corte di Cassazione a Sezioni Unite, richiamata da parte

ricorrente), la disciplina in materia ambientale sovranazionale e nazionale è da intendersi rispettata nel momento in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento non sia assoggettato automaticamente agli stessi obblighi del responsabile e non sia tenuto a rimborsare, in caso di intervento sostitutivo, un importo maggiore di quello risultante dal valore di mercato del sito, così come determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi di bonifica (ex art. 253 del d.lgs. n. 152 del 2006).

Sez. III, sentenza 25 novembre 2025, n. 3822 – Pres. Goso, Est. Fornataro

Il principio eurounitario del “chi inquina paga”, sancito dall’art. 191 TFUE e recepito nell’ordinamento interno dall’art. 3-ter del d.lgs. n. 152/2006, costituisce il fondamento della responsabilità per danno ambientale e impone che i costi dell’inquinamento gravino sui soggetti che, con la propria condotta, abbiano causato o contribuito a causare la contaminazione, evitando che tali oneri siano trasferiti sulla collettività o su soggetti incolpevoli.

La responsabilità ambientale si fonda su basi oggettive ed è ancorata alla sussistenza di un nesso eziologico tra la condotta imputabile a un determinato soggetto e l’evento di inquinamento, senza che sia necessario dimostrare la natura dolosa o colposa del comportamento, né accertare la causalità secondo la logica penalistica. Ai fini probatori, l’accertamento del nesso eziologico non richiede la certezza assoluta né un’elevata probabilità, ma si basa sul criterio del “più probabile che non”, attraverso una valutazione comparativa delle ipotesi causali alternative e la scelta di quella che risulti, anche di poco, maggiormente plausibile.

La possibile esistenza di ulteriori fattori causali, anche non pienamente identificati, non esclude l’affermazione di responsabilità in capo al soggetto che abbia apportato un contributo eziologicamente rilevante, poiché, ai fini dell’applicazione del principio “chi inquina paga”, non è richiesta l’unicità, né la prevalenza della condotta causativa, essendo sufficiente la dimostrazione di un incremento del rischio di contaminazione. Ne consegue che l’impossibilità di individuare integralmente tutte le cause dell’inquinamento non rende illegittima l’ascrizione di responsabilità, dovendo prevalere l’esigenza di assicurare l’attivazione tempestiva degli interventi riparatori.

Il proprietario del sito contaminato che non abbia contribuito causalmente all’inquinamento non è gravato da una responsabilità da posizione né dall’obbligo di bonifica, essendo tenuto unicamente agli obblighi di segnalazione e di prevenzione di cui all’art. 245 cod. amb.

La responsabilità del proprietario può tuttavia configurarsi in forma omissiva qualora sia dimostrata la violazione di uno specifico obbligo giuridico di attivazione, idoneo a fondare un giudizio di causalità giuridica, come nel caso della mancata segnalazione alle autorità di attività inquinanti conosciute o dell’inottemperanza a ordini dell’autorità finalizzati a prevenire o contenere la

diffusione della contaminazione. È invece esclusa una responsabilità omissiva fondata su una generica mancata adozione di cautele o su mere iniziative volontarie non imposte dall'ordinamento. In presenza di una pluralità di condotte causalmente rilevanti, la responsabilità da inquinamento assume natura solidale, trattandosi di responsabilità aquiliana, sicché ciascun soggetto che abbia concorso, anche con diversa intensità causale, alla produzione dell'evento dannoso può essere chiamato a sopportare l'intero onere degli interventi di bonifica; resta esclusa la solidarietà soltanto nel caso in cui il danno sia integralmente riconducibile a una causa autonoma dotata di efficacia esclusiva.

Sez. III, sentenza 28 novembre 2025, n. 3864 – Pres. Goso, Est. Lombardi

Nel ricostruire la disciplina dell'impiego di fanghi in agricoltura va tenuta in considerazione la pluralità di livelli normativi che vi intervengono.

A livello sovranazionale occorre evidenziare che la direttiva 91/676/CEE (c.d. Direttiva Nitrati) del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, impone agli Stati membri di designare le c.d. zone vulnerabili ai nitrati (ZVN). Contestualmente, si stabilisce che dovrà essere garantito che, “per ciascuna azienda o allevamento, il quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno ogni anno, compreso quello distribuito dagli animali stessi, non superi un determinato quantitativo per ettaro”, poi individuato in 170 kg di azoto.

Quanto al livello interno, va osservato che: (i) la disciplina primaria di recepimento è costituita dal d.lgs. n. 152 del 2006 (art. 92); (ii) le Regioni italiane sono le amministrazioni responsabili dell'attuazione degli obblighi della “Direttiva Nitrati”.

In tal senso, a livello regionale è stato approvato il Programma d'azione nitrati (delibera di Giunta Regionale del 16 dicembre 2024 n. XII/3634), da cui si ricava come il divieto di utilizzo dei fanghi di depurazione non derivi in via immediata dalla c.d. Direttiva Nitrati, ma costituisca un limite stabilito in modo autonomo dalla Regione Lombardia sulla base (anche) delle indicazioni provenienti dalla normativa primaria nazionale e sovranazionale in materia.

È, peraltro, evidente il condizionamento diretto (c.d. interazione) che la normativa regionale in materia di fanghi subisce dalla normativa comunitaria. Ciò, in particolare, laddove l'allegato 1 della deliberazione di Giunta Regionale n. X/2031 del 2014 dispone che l'utilizzo dei “fanghi trattati” deve avvenire individuando possibili interazioni con le condizioni poste dalla “Direttiva Nitrati” a seguito dell'utilizzo agronomico degli effluenti zootecnici e deve pertanto sottostare ad alcune prescrizioni e condizioni tecniche, oltre che ad alcuni divieti, tra cui il limite di 170 kgN/ha/anno per le zone vulnerabili.

In tema di impiego di fanghi in agricoltura, va osservato che l'impatto innovativo della delibera di Giunta Regionale n. XII/3832 del 2025 consiste nell'introduzione di una deroga assoluta, rispetto alle precedenti limitazioni imposte dalla medesima Regione, in favore dell'utilizzo tramite iniezione (e non mediante spandimento) nel terreno di fanghi che siano non solo "idonei" ma anche di "alta qualità" con riferimento ai parametri "metalli pesanti".

CONCESSIONI

Sez. I, sentenza 25 marzo 2025, n. 1065 – Pres. Vinciguerra, Est. Di Mario

Le modifiche della concessione sono disciplinate, oltre che dall'art. 175 (Modifica dei contratti durante il periodo di efficacia) del D.Lgs. 50/2016 anche dall'art. 43 della Direttiva 2014/23/ue, nonostante la concessione non sia stata ancora stipulata in considerazione del fatto che la richiesta di modifica è avvenuta in sede di predisposizione del progetto definitivo successivo all'aggiudicazione.

L'equiparazione delle modifiche introdotte dopo l'aggiudicazione e prima della stipulazione a quelle successive alla stipulazione è affermato dalla giurisprudenza comunitaria, ad avviso della quale il "principio di parità di trattamento e l'obbligo di trasparenza che ne deriva ostano a che, dopo l'aggiudicazione di un contratto di concessione di lavori pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice concedente e il concessionario apportino alle disposizioni del loro contratto modifiche tali che dette disposizioni presentino caratteristiche sostanzialmente diverse rispetto a quelle iniziali. È quanto avviene se le modifiche previste hanno per effetto o di estendere la concessione di lavori pubblici, in modo considerevole, a elementi non previsti, o di alterare l'equilibrio economico contrattuale in favore del concessionario, oppure se tali modifiche sono atte a rimettere in discussione l'aggiudicazione di lavori pubblici nel senso che, se esse fossero state previste nei documenti disciplinanti la procedura originaria, o sarebbe stata accolta un'altra offerta oppure avrebbe potuto essere ammessi offerenti diversi. Pertanto, in linea di principio, una modifica sostanziale di un contratto di concessione di lavori pubblici deve dar luogo a una nuova procedura di aggiudicazione relativa al contratto modificato" (cfr. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 18 settembre 2019, n. C-526/17; TAR Toscana, Sez. I, 25 febbraio 2022 n.228).

Secondo la giurisprudenza comunitaria (da ultimo Corte di Giustizia UE, Sez. V, 7 novembre 2024, causa C-683/22) "Ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 5, della direttiva 2014/23, qualsiasi modifica delle disposizioni di una concessione in corso di validità richiede, in linea di principio,

l'organizzazione di una nuova procedura di aggiudicazione, ad eccezione delle modifiche di cui ai paragrafi 1 e 2 di tale articolo.

L'articolo 43, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva elenca esaustivamente le situazioni in cui una concessione in corso di validità può essere modificata senza organizzare una nuova procedura di aggiudicazione”.

In particolare... rileva il comma 4 dell'art. 43 della Direttiva 2014/23/ue, secondo il quale “La modifica di una concessione durante il periodo della sua validità è considerata sostanziale ai sensi del paragrafo 1, lettera e), [se] muta sostanzialmente la natura della concessione rispetto a quella inizialmente conclusa. In ogni caso, fatti salvi i paragrafi 1 e 2, una modifica è considerata sostanziale se una o più delle seguenti condizioni sono soddisfatte: b) la modifica cambia l'equilibrio economico della concessione a favore del concessionario in modo non previsto dalla concessione iniziale”. Analoga previsione è contenuta all'art. 175 c. 7 del D. Lgs. 50/2016.

Sez. IV, sentenze 17 giugno 2025, n. 2322 - 2323 - 2324 – Pres. Nunziata, Est. Torraca

Per orientamento giurisprudenziale consolidato, nella legislazione vigente non esiste alcuna norma che vieti o consenta espressamente la revoca delle concessioni perpetue. Ciò comporta che la relativa questione giuridica deve essere risolta facendo uso dei principi che in generale regolano l'istituto della concessione. Poiché, in generale, le concessioni sono normalmente revocabili e *a fortiori* lo sono quelle su beni demaniali, è legittimo l'intervento comunale che trasformi la concessione perpetua in concessione temporanea.

In tema di concessioni cimiteriali, la circostanza che il d.p.r. n. 285/1990 “Regolamento di Polizia Mortuaria” non contempli le concessioni perpetue tra quelle revocabili non comporta una sorta di “intangibilità” *ex lege* di quest'ultime. Anzi, in senso contrario è stato evidenziato che la regola della normale revocabilità delle concessioni demaniali comporta che giammai si potrebbe attribuire al silenzio normativo sul punto un valore esonerativo delle concessioni perpetue dall'istituto della revoca.

Tale interpretazione è coerente con l'evoluzione normativa e giurisprudenziale, che ha posto in evidenza come in tema di concessioni di beni demaniali non è consentito l'utilizzo dello strumento della concessione per cedere definitivamente ed irreversibilmente ai privati aree di natura demaniale, trasformando, in tal modo, il diritto al loro uso (fisiologicamente suscettibile di affievolimento) in un diritto reale perfetto, assimilabile *in toto* al diritto di proprietà.

CONTRATTI DELLA P.A.

Sez. II, sentenza 13 gennaio 2025, n.73 – Pres. Russo, Est. Rossetti

Nelle procedure di gara, la difformità dell’offerta rispetto alle specifiche tecniche non comporta automaticamente l’esclusione, potendo tale effetto derivare solo da caratteristiche espressamente qualificate dalla *lex specialis* come requisiti minimi essenziali.

Il minor peso del prodotto, rispetto a quello richiesto, non integra *aliud pro alio* né incide sulla funzione essenziale del bene quando la stazione appaltante, nell’esercizio della propria discrezionalità tecnica, non abbia attribuito alla grammatura valore di requisito minimo obbligatorio.

L’essentialità delle caratteristiche tecniche richieste in una gara deve emergere dalla *lex specialis* in maniera chiara e lineare; pertanto, in assenza di tale evidenza, le difformità quantitative, non espressamente indicate come requisiti minimi, non comportano esclusione dell’offerta, nel rispetto del principio del *favor participationis* e della concorrenza.

Sez. IV, sentenza 15 gennaio 2025, n. 154 – Pres. Nunziata, Est. Torraca

La rideterminazione dell’offerta alla luce delle sollecitazioni provenienti dalla stazione appaltante in esito al procedimento di verifica dell’anomalia dell’offerta non è consentita, perché si tradurrebbe in un’oggettiva alterazione della parità di condizione dei concorrenti, nonché in una violazione del principio di certezza delle situazioni giuridiche sotteso alla immodificabilità della *lex specialis*, sì che il bando di gara perderebbe la sua forza cogente per i soggetti partecipanti, ai quali non è dato interpretare e precisare il senso e la portata di quei parametri di gara la cui immutabilità è posta a garanzia di tutti indistintamente i partecipanti.

Pertanto, l’intervenuta modifica qualitativa dell’offerta presentata dalla parte ricorrente, in esito al procedimento di verifica dell’anomalia, dà luogo ad un “aggiustamento” *in itinere* della propria offerta e rappresenta un’inammissibile modifica postuma di elementi essenziali dell’offerta, la quale è idonea a giustificare l’esclusione della ricorrente dalla gara in esame.

Sez. I, sentenza 30 gennaio 2025, n. 329 – Pres. Vinciguerra, Est. Russo

Nelle procedure di gara disciplinate dal d.lgs. n. 36/2023, la procura conferita al soggetto che sottoscrive l’offerta per un RTI deve essere commisurata all’intero valore stimato dell’appalto, comprensivo delle opzioni contrattuali espressamente previste nella *lex specialis*, quali il quinto d’obbligo e la proroga tecnica, ai sensi degli artt. 14 e 120 del Codice dei contratti pubblici. Tuttavia, qualora l’offerta sia stata sottoscritta da un procuratore munito di poteri quantitativamente insufficienti, non ricorre un’ipotesi di invalidità dell’offerta, bensì di inefficacia per non corretta spendita del potere rappresentativo, sanabile mediante ratifica ex art. 1399 c.c. La ratifica, avente

efficacia retroattiva, è ammissibile anche se intervenuta dopo la scadenza del termine di presentazione delle offerte e può essere valorizzata nell'ambito del soccorso istruttorio, trattandosi di carenza afferente a un requisito di ordine generale e non al contenuto dell'offerta, in coerenza con i principi del risultato, di fiducia e di *favor participationis*.

Sez. IV, sentenza 12 febbraio 2025, n. 498 – Pres. Nunziata, Est. Cattaneo (accoglie)

Nelle procedure di affidamento di servizi di ristorazione, il requisito del pregresso svolgimento di “servizi simili” deve essere interpretato in senso non restrittivo, non potendo essere assimilato solo ai servizi identici, ricomprendendo anche esperienze analoghe riconducibili al medesimo settore imprenditoriale o professionale, in applicazione del principio del *favor participationis*.

Per la dimostrazione del possesso di un requisito di capacità operativa, è sufficiente aver svolto un servizio nel periodo di riferimento, senza che sia necessario averlo eseguito in ciascun anno, salvo che il disciplinare non disponga diversamente.

La stazione appaltante non è tenuta a fornire una motivazione puntuale in ordine alle ammissioni dei concorrenti, in assenza di contestazioni in gara, essendo invece richiesto uno specifico onere motivazionale solo in caso di esclusione dei concorrenti. La valutazione di non gravità delle circostanze dichiarante dal concorrente può risultare implicitamente, anche dall'ammissione stessa. Ai fini della verifica dell'anomalia di un'offerta economica, l'analisi non riguarda singole inesattezze o voci di prezzo isolate, ma attiene all'offerta nel suo complesso e nella sua globalità, accertandone l'attendibilità e l'affidabilità rispetto alla corretta esecuzione dell'appalto. L'offerta può essere esclusa solo se il giudizio di non attendibilità, riferito a voci rilevanti e con incidenza significativa, rende l'intera operazione economicamente non sostenibile.

Sez. I, sentenza 17 febbraio 2025, n. 513 – Pres. Vinciguerra, Est. Di Paolo

Il provvedimento con cui la stazione appaltante - pur qualificandolo come “risoluzione contrattuale” - disponga lo scioglimento del vincolo a seguito dell'accertata carenza di un requisito di partecipazione ex art. 80, comma 4, d.lgs. n. 50/2016 in capo all'aggiudicatario, integra un annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione, espressione di potere autoritativo di autotutela incidente sui presupposti della procedura di gara.

Ne consegue che la relativa controversia appartiene alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. e) n. 1) c.p.a., anche ove il contratto sia già stato stipulato, atteso che lo scioglimento del vincolo non deriva da inadempimenti negoziali, ma dal riesame della legittimità dell'aggiudicazione e dal controllo sul possesso dei requisiti di partecipazione.

In materia di contratti pubblici, il potere di annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione, esercitato ai sensi dell'art. 21 nonies della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e dell'art. 108 del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, è soggetto ai presupposti e ai limiti di cui all'art. 21 nonies L. 241/1990, ivi compreso il rispetto del termine massimo di dodici mesi per i provvedimenti attributivi di vantaggi economici.

Non trova applicazione l'esonero dai termini di cui all'art. 21 nonies previsto dall'art. 108, comma 1 bis, del d.lgs. n. 50/2016 nelle ipotesi diverse da quelle espressamente contemplate dal comma 1 del medesimo art. 108, né è consentito superare il limite temporale in assenza di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni mendaci ai sensi del comma 2 bis dell'art. 21 nonies.

È pertanto illegittimo il provvedimento di annullamento dell'aggiudicazione e di conseguente caducazione del contratto adottato oltre il termine di legge, in assenza di false dichiarazioni imputabili all'aggiudicatario e senza adeguata motivazione in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale, prevalente sul legittimo affidamento maturato dal privato alla conservazione del bene della vita già attribuitogli con il precedente provvedimento.

Sez. II, sentenza 3 giugno 2025, n. 1917 – Pres. Russo, Est. Patelli

Laddove la pubblica amministrazione si limiti a rimuovere uno o più atti illegittimi che non abbiano ancora avuto esito in un provvedimento finale, si è in presenza di un mero ritiro doveroso, ben diverso dai consueti e discrezionali provvedimenti di secondo grado come la revoca e l'annullamento d'ufficio, contemplati dagli artt. 21-quinquies e 21-nonies, L. 7 agosto 1990, n. 241. L'atto di mero ritiro non è quindi subordinato alla previa verifica della sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale né necessita della valutazione delle posizioni soggettive eventualmente coinvolte nella vicenda e non richiede il previo avviso di inizio del procedimento.

La rimozione di un atto di gara precedente al provvedimento formale di aggiudicazione – quale è il bando – non può essere qualificata come espressione di un potere di autotutela ma costituisce un mero atto di ritiro, che può appunto intervenire laddove ancora non vi sia stata un'aggiudicazione definitiva.

Sez. IV, sentenza 28 giugno 2025, n. 2457 – Pres. Nunziata, Est. Cattaneo

In materia di gare pubbliche, il possesso dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali costituisce un requisito di idoneità professionale sufficiente ai fini della partecipazione alla gara. Pertanto, la possibilità per l'operatore economico di avvalersi di mezzi o attrezzature di terzi non incide sul possesso del requisito, né sulla partecipazione alla procedura di gara.

Va operata una distinzione tra requisiti di partecipazione e requisiti di esecuzione: la mancanza di un requisito di partecipazione determina l'esclusione del concorrente; invece, la carenza di un requisito di esecuzione rileva solo al momento dell'aggiudicazione e della stipula del contratto.

In particolare, la legge di gara consente che le attrezzature siano acquisite anche successivamente all'aggiudicazione, trattandosi di requisito di esecuzione e, di conseguenza, rilevante solo al momento della stipula e della esecuzione del contratto.

Quanto ai procedimenti penali pendenti, l'esclusione automatica dell'operatore economico si configura solo in caso di condanna definitiva, mentre la mera pendenza del giudizio rileva unicamente ai fini della valutazione discrezionale dell'affidabilità dell'operatore, in vista della sua ammissione alla procedura di gara.

La stazione appaltante è tenuta a motivare in modo puntuale le esclusioni e non le ammissioni dei concorrenti: la valutazione di non gravità delle condotte dichiarate può risultare anche implicitamente dall'ammissione stessa, salvo specifiche contestazioni o questioni di particolare pregnanza.

Sez. I, sentenza 2 luglio 2025, n. 2517 – Pres. Vinciguerra, Est. Russo

In materia di contratti pubblici, la controversia avente a oggetto il diniego opposto dalla stazione appaltante all'istanza dell'aggiudicatario diretta alla modifica del contratto in corso di esecuzione, fondata sulla sopravvenuta rinnovazione del contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile alla manodopera impiegata, rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo, ove l'istanza solleciti l'esercizio del potere discrezionale previsto dall'art. 106 del d.lgs. n. 50/2016. La disciplina delle modifiche contrattuali costituisce normativa speciale e tassativa, derogatoria rispetto agli istituti civilistici dell'eccessiva onerosità sopravvenuta, non potendo la rinnovazione del CCNL integrare, di per sé, un evento straordinario e imprevedibile ai sensi dell'art. 1467 c.c. Qualora l'istanza investa congiuntamente profili economici e normativi del rapporto di lavoro, essa è riconducibile all'ipotesi delle modifiche non sostanziali di cui all'art. 106, comma 1, lett. e), che implica una valutazione tecnico-amministrativa sull'*an* e sul *quantum* della modifica, funzionale alla verifica della persistenza dell'interesse pubblico e del rispetto dei principi di concorrenza e parità di trattamento.

Sez. II, sentenza 9 ottobre 2025, n. 3227 – Pres. Russo, Est. Rossetti

Nelle gare pubbliche, il requisito del fatturato specifico per forniture in opera può essere comprovato anche mediante contratti di affidamento di lavori, purché il contenuto delle prestazioni e l'entità delle attività svolte risultino analoghe e pertinenti all'oggetto dell'appalto. La suddetta valutazione rientra nella discrezionalità tecnica della stazione appaltante e può essere sindacata in

sede giurisdizionale esclusivamente in presenza di manifesta irragionevolezza o macroscopica erroneità.

Dunque, la mancata coincidenza tra la qualificazione giuridica del contratto di gara e quella dei contratti allegati dall'aggiudicataria, a dimostrazione del requisito, non rende illegittima la verifica del requisito, ove sia verificata in concreto la capacità e maturità professionale conseguita, nel rispetto del principio della massima partecipazione.

Sez. II, sentenza 15 ottobre 2025, n. 3270 – Pres. Russo, Est. Patelli (accoglie)

La clausola del capitolato tecnico che impone di produrre il manuale d'uso del prodotto in lingua italiana deve essere interpretata restrittivamente e in senso non escludente; diversamente dovrebbe ritenersi nulla per violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione, regola volta a favorire la partecipazione alle gare e a impedire le esclusioni motivate da violazioni puramente formali, ovvero non motivate dal difetto dei requisiti minimi di carattere tecnico per la partecipazione alla gara.

Nel caso in cui il documento richiesto dal capitolato tecnico (manuale d'uso) sia stato prodotto in sede di offerta tecnica in lingua diversa dall'italiano (nella specie in lingua inglese), deve essere attivata la procedura di soccorso istruttorio ai sensi dell'art. 101 d.lgs. n. 36/2023.

L'art. 101, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 36/2023, nella parte in cui esclude dalla procedura di soccorso istruttorio la documentazione che compone l'offerta tecnica ed economica, è volto a garantire l'immodificabilità dell'offerta, nel rispetto del principio di concorrenza e parità tra gli operatori economici. Ove tuttavia la documentazione che compone l'offerta sia stata prodotta, seppure non in lingua italiana, deve essere escluso il rischio di introdurre nuovi elementi attraverso la procedura di soccorso istruttorio.

Sez. IV, sentenza 4 novembre 2025, n. 3559 – Pres. Nunziata, Est. De Vita

Nelle procedure di gara, l'esclusione per grave illecito professionale ai sensi degli artt. 95 e 98 del d.lgs. 36/2023 richiede una motivazione specifica e rigorosa, fondata su mezzi di prova tipizzati, sul contraddittorio con l'operatore economico e sulla puntuale dimostrazione della significatività, attualità e idoneità del fatto contestato a incidere sull'affidabilità e integrità dell'impresa. La stazione appaltante deve valutare anche l'eventuale pendenza di giudizi contro gli atti presupposti, nonché le misure di self-cleaning adottate, dando conto della loro sufficienza o insufficienza. Un singolo episodio di risoluzione contrattuale, soprattutto se contestato in sede giurisdizionale o maturato in un contesto straordinario, non può costituire causa escludente in assenza di un'approfondita

istruttoria e di una motivazione particolarmente puntuale che ne dimostri la concreta rilevanza ai fini dell'affidabilità professionale.

Sez. I, sentenza 11 novembre 2025, n. 3669 – Pres. Vinciguerra, Est. Iera

In ipotesi di indeterminata prosecuzione coattiva della gestione oltre la vigenza temporale dell'originario affidamento (preso in considerazione dell'offerta economica o dal PEF ove previsto), al fine di ricondurre il rapporto all'originario equilibrio occorre fare riferimento ai rimedi manutentivi previsti dall'ordinamento sia in via generale per i rapporti negoziali sia a quelli previsti nello specifico ambito dei contratti pubblici.

A quest'ultimo riguardo si osserva che con l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36 del 2023) è stato disciplinato, all'art. 9, un rimedio legale di carattere generale volto a garantire la “conservazione dell'equilibrio contrattuale” in presenza di sopravvenienze che alterano l'equilibrio originario del rapporto (comma 1) oppure che rendono non più utile o utilizzabile la prestazione per la parte creditrice (comma 3).

Pertanto, in caso di sopravvenienze di circostanze estranee alla normale alea, tali da alterare significativamente l'equilibrio originario della concessione, il concessionario ha diritto alla rinegoziazione delle condizioni contrattuali secondo buona fede, come previsto dall'art. 9 del D.Lgs. n. 36 del 2023. La Pubblica Amministrazione ha l'obbligo di valutare concretamente l'istanza di riequilibrio economico-finanziario presentata dal concessionario.

Sez. V, sentenza 19 dicembre 2025, n. 4213 – Pres. Mielli, Est. Lipari

È illegittima l'esclusione da una procedura selettiva prodromica alla stipula di un contratto con la P.A. di una società la cui domanda di partecipazione sia stata sottoscritta con firma autografa del legale rappresentante e trasmessa dall'indirizzo PEC della società stessa censito nell'Indice nazionale dei domicili digitali delle imprese e dei professionisti (INI-PEC), di cui all'articolo 6 bis d.lgs. 82/2005.

Ai sensi dell'art. 65, comma 1, lett. c-bis), del d.lgs. n. 82/2005 (CAD), la trasmissione dell'istanza dal domicilio digitale iscritto nei pubblici elenchi di cui agli articoli 6 bis, 6 ter o 6 quater del CAD costituisce modalità equipollente alla sottoscrizione digitale.

L'applicazione dell'articolo 65 CAD, in funzione etero integrativa della *lex specialis* si rileva corrispondente al principio del raggiungimento dello scopo e della strumentalità delle forme di cui agli articoli 156, commi 2 e 3 c.p.c., e 21 *octies*, comma 2, L. 241/1990.

Invero, eventuali difformità di carattere formale dalle previsioni della legge di gara possono essere superate in considerazione del superiore interesse dell'amministrazione a non escludere un

concorrente che è identificabile con assoluta certezza sulla base di altri elementi acquisiti *aliunde*, nell'ambito della documentazione prodotta.

CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI

Sez. II, sentenza 16 giugno 2025, n. 2301 – Pres. Russo, Est. Zucchini

Qualora rilevi l'insussistenza delle condizioni di legge affinché il privato possa godere di determinati benefici, l'amministrazione adotta il provvedimento amministrativo autoritativo di decadenza con cui dispone l'immediata cessazione dell'erogazione di prestazioni non dovute nonché il recupero di quelle indebitamente erogate, a prescindere dall'elemento soggettivo o psicologico del percipiente.

EDILIZIA E URBANISTICA

Sez. IV, sentenza 3 febbraio 2025, n. 357 – Pres. Nunziata, Est. Cattaneo

Il ricorso avverso atti endoprocedimentali di sospensione del procedimento di adozione di un piano attuativo diviene improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse qualora l'amministrazione comunale concluda il procedimento con un provvedimento finale che recepisce e ratifica le determinazioni anticipate negli atti precedenti.

L'approvazione del piano attuativo di iniziativa privata, anche se conforme al piano regolatore generale, non costituisce atto dovuto, ma rappresenta espressione di ampia discrezionalità pianificatoria dell'ente comunale.

Il Comune, nell'esercizio della propria discrezionalità pianificatoria, può negare l'approvazione del piano attuativo richiamandosi a ragioni interne (organizzazione urbanistica, viabilità, architettura) o esterne (conformità a strumenti sovraordinati), purché le valutazioni non contrastino con le previsioni della pianificazione sovraordinata.

Le scelte di pianificazione del territorio sono caratterizzate da ampia discrezionalità e costituiscono valutazioni di merito sottratte al sindacato di legittimità. Il controllo giurisdizionale è limitato all'accertamento di manifesta arbitrarietà, irragionevolezza o travisamento dei fatti, rilevabili *ictu oculi*, restando estraneo al giudice l'apprezzamento sulla condivisibilità delle scelte, che appartiene alla sfera del merito.

La richiesta della realizzazione di un'opera pubblica a scomputo degli oneri di urbanizzazione non costituisce prestazione imposta e non integra violazione dell'art. 23 Cost.

L'adesione a tale richiesta rientra nell'autonomia privata del proponente e va valutata in rapporto alla complessiva remuneratività dell'operazione, che costituisce il parametro per accertare l'equilibrio del sinallagma contrattuale e la sostanziale liceità degli impegni assunti.

Gli ulteriori obblighi convenzionali, pur non espressamente previsti dalla legge, non configurano fenomeni estorsivi o di costrizione, purché valutati nel contesto della funzione economico-sociale complessiva dell'operazione, a tutela degli interessi sia del privato sia della pubblica amministrazione.

Sez. IV, sentenza 1° aprile 2025, n. 1133 – Pres. Nunziata, Est. Caccamo

L'attuale versione dell'art. 3, comma 1, lett. d) del D.P.R. n. 380/2001, come modificata dall'art. 10, d.l. n. 76/2020 (conv. con l. n. 120/2020), sebbene animata dall'obiettivo di rendere più utilizzabile lo strumento della ristrutturazione demoricostruttiva anche nella prospettiva di favorire il recupero del patrimonio edilizio esistente e di evitare il consumo di nuovo suolo, non può legittimare un concetto di ristrutturazione completamente sganciato dalla conservazione della precedente identità dell'edificio oggetto di trasformazione, né un'interpretazione che avvalori l'idea per cui l'edificio preesistente rappresenterebbe soltanto "l'occasione" per un intervento che, di fatto, si risolve nella creazione di un *novum* sul piano edilizio, non riconducibile sotto alcun profilo alla costruzione esistente se non sul piano meramente nominalistico.

Pertanto, anche nel vigore dell'ultima novella del 2020, rimane valido l'orientamento maggioritario della giurisprudenza, secondo cui "per qualificare come interventi di ristrutturazione edilizia anche le attività volte a realizzare un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, implicanti modifiche della volumetria complessiva, della sagoma o dei prospetti, occorre conservare sempre una identificabile linea distintiva tra le nozioni di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione, potendo configurarsi la prima solo quando le modifiche volumetriche e di sagoma siano di portata limitata e comunque riconducibili all'organismo preesistente (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 19 gennaio 2016, n. 328)" (cfr. Cons. di Stato, Sez. VI, 13.06.2023, n. 5775; cfr., sulla più recente versione dell'art. 3, comma 1, lett. d) del D.P.R. n. 380/2001, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, 20.07.2023, n. 2409).

Sez. II, sentenza 15 aprile 2025, n. 1364 – Pres. Russo, Est. Patelli

L'art. 38 d.P.R. n. 380/2001 concerne il regime sanzionatorio degli "abusi edilizi sopravvenuti" (ossia quelli conseguenti alla realizzazione di interventi eseguiti sulla base di titolo edilizio annullato successivamente alla realizzazione edilizia) e ha natura eccezionale: il più mite trattamento previsto dalla norma è diretto a sanzionare esclusivamente la specifica condotta consistente nella

realizzazione di un'opera del tutto conforme a un titolo edilizio annullato. Solo in questo caso si versa in quella situazione di buona fede che giustifica l'applicazione di misure più favorevoli (cfr. Corte Costituzionale, sentenza 6 marzo 2025, n. 22).

L'art. 38, primo comma, del d.P.R. n. 380 del 2001 prevede che venga irrogata una sanzione pecuniaria pari al valore delle opere eseguite. La norma è chiara nel rapportare la sanzione al valore delle opere e non all'aumento di valore conseguente alla loro realizzazione. Si deve pertanto ritenere che, anche in caso di interventi di ristrutturazione edilizia con recupero della superficie lorda di pavimento (Slp) esistente, la misura della sanzione debba essere calcolata facendo riferimento al valore finale complessivo delle opere senza scomputare il valore che le stesse avevano prima dell'effettuazione dell'intervento.

Sez. II, sentenza 16 giugno 2025, n. 2300 – Pres. Russo, Est. Zucchini

Gli obblighi nascenti dalle convenzioni urbanistiche hanno natura di obbligazioni *propter rem* (o anche “ambulatorie”), connesse alla realizzazione delle opere di urbanizzazione e destinate a trasferirsi in capo agli eventuali acquirenti unitamente al bene immobile di riferimento. L'omessa trascrizione delle convenzioni non consente alla parte di sottrarsi agli obblighi derivanti dalle convenzioni stesse.

I diritti nascenti da una convenzione urbanistica sono soggetti all'ordinario termine decennale di prescrizione ex art. 2946 del codice civile, decorrente di regola dalla scadenza della convenzione medesima.

In materia di obblighi derivanti da convenzioni urbanistiche, posto che non è ammessa la rinuncia preventiva alla prescrizione, l'eventuale rinuncia in pendenza della prescrizione può valere come riconoscimento del diritto altrui e quindi come evento interruttivo della prescrizione stessa ai sensi dell'art. 2944 del codice civile.

Sez. II, sentenza 22 luglio 2025, n. 2749 – Pres. Russo, Est. Cozzi

In base alla lettera del previgente art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, del d.P.R. n. 380 del 2001, per dimostrare lo stato legittimo di un immobile non era sufficiente produrre l'ultimo titolo edilizio che lo aveva interessato, ma era necessario anche l'esame di quello che ne aveva previsto la costruzione.

Solo con l'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 69 del 2024 (conv. con mod. dalla l. n. 105 del 2024), il legislatore – nel modificare l'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, del d.P.R. n. 380 del 2001 - ha deciso di

tutelare l'affidamento del privato. In questo senso, l'attuale formulazione della disposizione in parola consente di dare rilevanza esclusiva all'ultimo titolo riguardante un intervento che ha interessato l'immobile nella sua interezza, impedendo così all'amministrazione di contestare, successivamente al suo rilascio, precedenti abusi non riscontrati in quella sede. La norma subordina, però, questo favorevole effetto alla condizione che l'amministrazione, in sede di rilascio dell'ultimo titolo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi.

In ordine a tale verifica, la giurisprudenza di questo T.A.R. aveva, peraltro, già chiarito che l'attestazione dell'amministrazione circa la regolarità dei titoli pregressi deve essere esplicita, non essendo, in caso contrario, sufficiente la rappresentazione dello stato di fatto compiuta dal progettista.

In forza dell'art. 19, comma 6-*bis*, della legge n. 241 del 1990, l'amministrazione, per esercitare il potere inibitorio puro nei casi di SCIA in materia edilizia, ha un termine di trenta giorni, decorso il quale può ancora intervenire ai sensi del precedente comma 4 ma solo ove ricorrano le condizioni previste per l'esercizio del potere di autotutela. Questa previsione ha la finalità di tutelare l'affidamento del privato che matura e si consolida con il trascorrere del tempo. Per questa ragione, quando il titolo abilitativo si forma a seguito di una falsa rappresentazione del privato e non vi è quindi alcun affidamento da tutelare, non solo è ammesso il superamento del termine massimo per l'esercizio del potere di autotutela, ma neppure è necessario procedere alla comparazione di interessi, posto che l'interesse pubblico alla rimozione dell'atto è, in questi casi, sostanzialmente *in re ipsa*.

Sez. IV, sentenza 27 ottobre 2025, n. 3433 – Pres. Nunziata, Est. De Vita

Il mutamento di destinazione d'uso di una singola unità immobiliare, ubicata in un comparto disciplinato da piano attuativo e convenzione urbanistica ancora vigenti, non può essere ammesso sulla base dell'art. 23-ter, comma 1-ter, d.P.R. 380/2001, poiché la sopravvenienza normativa non incide, in assenza di una previsione espressa, sugli obblighi convenzionalmente assunti dalle parti né altera l'assetto urbanistico definito dalla pianificazione attuativa. L'inequivoco tenore letterale della riferita norma impedisce di estenderne la portata al di fuori del proprio spettro applicativo, anche in considerazione della circostanza che si tratta di una disposizione di stretta interpretazione, poiché, oltre a rendere inefficaci *ex lege* le vigenti previsioni contenute negli strumenti urbanistici locali, ha altresì semplificato il procedimento per il cambio di destinazione d'uso tra le diverse categorie funzionali, derogando alla consolidata regola generale, finora vigente, che impediva tale mutamento di destinazione senza il previo rilascio di un permesso di costruire. Le pattuizioni

convenzionali, espressive di un vincolo funzionale posto nell'interesse pubblico, restano prevalenti sino alla loro scadenza o rinegoziazione; la nuova disciplina sul cambio d'uso opera solo nelle zone espressamente indicate dalla legge, senza possibilità di interpretare in via estensiva e analogica a zone diverse ovvero a comparti soggetti a convenzione ancora efficace.

ISTRUZIONE

Sez. V, sentenza 29 dicembre 2025, n. 4290 – Pres. Mielli, Est. Lipari

Il voto numerico assegnato dalle commissioni competenti alle prove o ai titoli in un concorso pubblico o in un esame esprime e sintetizza il giudizio tecnico-discrezionale espresso dalla commissione. Tale voto è di per sé idoneo a motivare la valutazione, senza necessità di ulteriori spiegazioni, in quanto risponde al principio di economicità dell'azione amministrativa e garantisce chiarezza e graduazione delle valutazioni nell'ambito del punteggio disponibile e del potere esercitato.

L'idoneità della motivazione è assicurata quando la commissione abbia previamente stabilito criteri di valutazione, ai quali ricondurre l'attribuzione del punteggio. Da tali criteri devono potersi desumere in modo evidente l'omogeneità e la graduazione delle valutazioni espresse in forma numerica.

L'unico limite si configura nell'ipotesi di manifesta contraddizione tra elementi di fatto obiettivi, criteri predeterminati e il punteggio conseguentemente attribuito. Pertanto, solo in assenza di criteri generali e di parametri precisi cui raccordare il punteggio assegnato, la valutazione dei titoli espressa esclusivamente in forma numerica può ritenersi illegittima.

PROCESSO AMMINISTRATIVO

Sez. III, sentenza 29 gennaio 2025, n. 287 (confermata da CDS, Sez. IV, n. 7677/2025) – Pres. Bignami, Est. Gatti

In tema di regolazione del servizio idrico integrato per l'ambito territoriale ottimale che presenti zone di c.d. *inter ambito*, ove l'attività di depurazione è materialmente svolta dalla società di gestione del servizio idrico integrato di un altro comune, la giurisdizione del G.A, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c) del cpa, rispetto a un ricorso proposto dal gestore del primo ATO è limitata agli atti di regolazione del servizio idrico.

È inammissibile, per difetto di giurisdizione, il ricorso che abbia ad oggetto un credito vantato nei

confronti del gestore del diverso ambito territoriale, al limite rientrando nell'ambito dei "corrispettivi" per i quali si conserva la giurisdizione dell'AGO.

Sez. I, sentenza 1° aprile 2025, n. 1132 – Pres. Vinciguerra, Est. Russo

È inammissibile, ai sensi dell'articolo 35, comma 1, lett. b) c.p.a., per violazione del principio del ne bis in idem, il ricorso avente ad oggetto una domanda caducatoria le cui singole censure risultano già essere state sollevate dinanzi al Consiglio di Stato, in qualità di Giudice dell'Ottemperanza, con un precedente ricorso “misto” di ottemperanza e annullamento.

La domanda caducatoria deve ritenersi priva di ogni concreta utilità finale, essendo già stata delineata nei suoi elementi costitutivi essenziali nella precedente impugnativa ancora pendente.

La proposizione di due azioni annullatorie i cui elementi costitutivi – le parti processuali necessarie, la legittimazione ad agire, l'interesse a ricorrere, l'oggetto e il contenuto (motivi) – coincidono, impone la verifica della sussistenza dei presupposti di ammissibilità dell'azione “più giovane”, in virtù della regola di prevenzione di cui agli articoli 39 c.p.a. e 39, comma 3, c.p.c.

Invero, verrebbe meno l'unitarietà della pretesa sostanziale (cfr. Ad. Plen. 15 gennaio 2013, n. 2) - in violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale - laddove si ammettesse la proposizione, da parte della stessa ricorrente, di un ricorso misto di ottemperanza e di cognizione e di un separato ricorso di annullamento, con identità di oggetto e motivi.

Allo stesso modo, tale sostanziale duplicazione della domanda annullatoria dà luogo a un fenomeno di frazionamento “abusivo” della domanda e, quindi, in contrasto con i principi del giusto processo, della ragionevole durata e con il diritto costituzionale della domanda.

Sez. V, sentenza 3 giugno 2025, n. 1901 – Pres. Dongiovanni, Est. Bini

In caso di ricorso avverso il diniego di accesso civico generalizzato, relativo a un procedimento elettorale, in assenza di un rapporto di presupposizione-strumentalità tra il procedimento di accesso *de quo* e l'ipotetico futuro ricorso elettorale, la competenza deve essere determinata in base all'art. 13 c.p.a., in base al criterio generale della sede dell'organo che ha emesso il provvedimento oggetto di reclamo al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero della giustizia. Pertanto, poiché il diniego è a firma del Presidente dell'Ufficio elettorale della Corte d'appello di Milano, il ricorso è stato correttamente proposto avanti al TAR Lombardia, e non dinanzi al TAR del Lazio.

Sez. I, sentenza 6 ottobre 2025, n. 3108 (confermata da CdS, Sez. V, n. 1391/2026) – Pres. Vinciguerra, Est. Iera

Nelle controversie in materia di accesso documentale, in assenza di una specifica disciplina per la materia, la competenza territoriale del TAR si radica secondo gli ordinari criteri di cui all'art. 13, comma 1, c.p.a. presso il tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione territoriale si esauriscono gli effetti diretti derivanti dal diniego dell'accesso. Nel caso di accesso documentale volto all'acquisizione di documenti amministrativi relativi a concessioni idroelettriche situate in una specifica regione, la competenza spetta al TAR della regione in questione, anche se il diniego di accesso è stato emesso da un'amministrazione centrale.

Sez. V, sentenza 30 ottobre 2025, n. 3488 – Pres. Mielli, Est. Bini

È inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione il ricorso proposto avverso la delibera del Consiglio Regionale con cui è stata approvata la questione pregiudiziale di non procedere alla trattazione di un progetto di legge regionale di iniziativa popolare (nel caso di specie, il progetto “Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 242/2019”).

Infatti, la questione pregiudiziale, oggetto della delibera impugnata è istituto tipico del diritto parlamentare e disciplinato dai regolamenti assembleari, la cui funzione è quella di provocare un arresto nella trattazione dei progetti di legge, con il risultato finale che l'assemblea esprime la propria volontà di non discutere il progetto di legge. È quindi indubbio che la pregiudiziale di costituzionalità presentata nell'ambito dell'esame di un progetto di legge, si iscrive a pieno titolo nell'ambito dell'esercizio della funzione legislativa dell'assemblea e non ha natura amministrativa, con la conseguenza che, trattandosi di un atto legislativo, sussiste un difetto assoluto di giurisdizione. Infatti la pretesa di contestare le modalità e i contenuti dell'esercizio della funzione legislativa esula dall'ambito della giurisdizione, sia essa quella del giudice ordinario sia del giudice amministrativo, in quanto al giudice non compete sindacare il modo in cui lo Stato (e nel caso in esame la regione) esplica le proprie funzioni sovrane, rispetto alla quale non può riconoscersi un interesse protetto a che gli atti in cui esse si manifestano assumano o non assumano un determinato contenuto (Cass., S.U., n. 8600 del 2022, che richiama, tra le altre, Cass., S.U., n. 2452 del 1968; Cass., S.U., n. 5583 del 1980; Cass., S.U., n. 124 del 1993; Cass., S.U., 8157 del 2002; Cass., S.U., n. 16751 del 2006; Cass., S.U., n. 4190 del 2016; Cass., S.U., n. 36373 del 2021; si v., Cass., S.U., n. 8311 del 2019, che richiama la sentenza n. 6 del 2018 della Corte Cost.).

È altresì inammissibile l'impugnazione, proposta in via subordinata, del regolamento interno del Consiglio regionale, il quale è espressione dell'esercizio della potestà di autorganizzazione ed è

posto a presidio della funzione legislativa regionale. Esso rappresenta un *interna corporis acta* di un organo a competenza legislativa, davanti al quale il sindacato del giudice deve arrestarsi, in ossequio al principio costituzionale di separazione dei poteri.

Sez. IV, sentenza 24 novembre 2025, n. 3810 – Pres. Nunziata, Est. De Vita

Allo scopo di individuare i contenuti e i limiti dell'effetto conformativo della sentenza ottemperanda, che debbono trarsi necessariamente dalla motivazione posta a corredo della stessa, si deve effettuare una triplice operazione logico-giuridica, comprensiva delle seguenti fasi: a) interpretazione del *decisum* giurisdizionale, al fine di individuare il comportamento doveroso per l'Amministrazione; b) accertamento del comportamento in effetti tenuto dall'Amministrazione; c) valutazione della conformità del comportamento tenuto dall'Amministrazione rispetto a quello che la medesima avrebbe dovuto tenere.

Più nel dettaglio, deve rilevarsi che, nella delimitazione dell'effetto conformativo del giudicato amministrativo, occorre avere riguardo alla tipologia e al numero dei motivi accolti e distinguere le sentenze a effetto vincolante pieno, con le quali l'atto viene annullato per difetto dei presupposti soggettivi o oggettivi o per violazione di termini perentori relativi all'esercizio del potere, da quelle a effetto vincolante strumentale, con le quali l'annullamento per vizi formali (come quelli procedurali o di mero difetto di motivazione) impone soltanto all'amministrazione di eliminare il vizio dall'atto senza vincolarla in alcun modo nei contenuti. La portata effettiva del giudicato va ricostruita sulla base di una lettura congiunta del dispositivo della sentenza e della parte motiva, che vanno inoltre correlate ai dati oggettivi di identificazione delle domande (causa *petendi* e *petitum*) proposte dalla parte ricorrente, considerando che il potere residuo dell'amministrazione in sede di riedizione del potere dopo una pronuncia di annullamento va delimitato con riferimento al tipo di vizio riscontrato e che, in ogni caso, l'effetto conformativo si estende all'obbligo di porre in essere una attività successiva conforme ai canoni di legittimità individuati dalla pronuncia da eseguire.

Tuttavia, la fondatezza dell'azione giurisdizionale in sede di ottemperanza non determina, in via diretta e immediata, il riconoscimento del bene della vita in capo alla parte ricorrente, poiché non si può escludere che in sede di riedizione dell'attività amministrativa la sussistenza di imperative ragioni di interesse pubblico impedisca di concedere quanto richiesto dalla parte ricorrente. Difatti, non è preclusa in assoluto la possibilità per l'Amministrazione di fornire una specifica e puntuale “motivazione rafforzata” attestante la sussistenza di un interesse pubblico prevalente, al cui cospetto la posizione della parte privata diviene recessiva.

RESPONSABILITA'

Sez. II, sentenza 3 giugno 2025, n. 1917 – Pres. Russo, Est. Patelli

Secondo i principi enunciati dalle decisioni n. 5/2018 e n. 21/2021 dell'Adunanza Plenaria n. 5/2018 del Consiglio di Stato, il privato che intenda far valere la responsabilità dell'amministrazione deve provare (i) la propria buona fede soggettiva, intesa come affidamento incolpevole circa l'esistenza di un presupposto su cui ha fondato la scelta di compiere attività economicamente onerose, (ii) la lesione dell'affidamento incolpevole per una condotta oggettivamente contraria ai doveri di correttezza e di lealtà e soggettivamente imputabile all'amministrazione in termini di colpa o dolo, (iii) il danno-evento (la lesione della libertà di autodeterminazione negoziale), (iv) il danno-conseguenza (le perdite economiche subite a causa delle scelte negoziali illecitamente condizionate) e il rapporto di causalità fra tali danni e il comportamento scorretto.

SANITA'

Sez. V, sentenza 29 settembre 2025, n. 3029 – Pres. Mielli, Est. Plantamura

Le controversie relative al diniego di autorizzazione e di rimborso delle spese per prestazioni sanitarie eseguite all'estero rientrano nella giurisdizione amministrativa, poiché la normativa di settore (l. n. 595/1985 e D.M. 3 novembre 1989) attribuisce all'ASL un potere amministrativo, ancorché vincolato, di valutazione tecnico-scientifica e di contemperamento dell'interesse individuale alla cura con l'interesse pubblico al buon andamento dell'amministrazione sanitaria. Anche nel caso di autorizzazione "postuma" non sussiste alcun automatismo nel diritto al rimborso, restando pertanto radicata la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblico servizio sanitario.

È legittimo il diniego di autorizzazione e di rimborso delle spese per prestazioni sanitarie eseguite all'estero quando il richiedente non dimostri che la specifica prestazione non sia ottenibile in Italia "tempestivamente o in forma adeguata alla particolarità del caso clinico", ai sensi dell'art. 3, comma 5, l. n. 595/1985 e del D.M. 3 novembre 1989.

Le valutazioni tecnico-scientifiche dell'ATS e del Centro Regionale di Riferimento, confermate da verifica medico-legale, sono sindacabili dal giudice amministrativo solo in caso di manifesta irragionevolezza o evidente erroneità dei presupposti.

VARIE

Sez. I, sentenza 26 maggio 2025, n. 1853 – Pres. Vinciguerra, Est. Di Paolo

L'art. 24 della Legge 16 dicembre 2024 n. 193, nel riconoscere ai clienti domestici vulnerabili la “facoltà di chiedere” l'accesso al servizio a tutele graduali (STG), non comprime la libertà di iniziativa economica, né consente di ricavare un obbligo legale di contrarre o un limite alla libertà di contrarre, non prevedendo oneri a carico del soggetto che eroga il servizio e demandando all'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), ai sensi della Legge 14 novembre 1995 n. 481, la definizione delle modalità di attuazione, nel rispetto delle condizioni di economicità e di redditività del servizio.

Ne consegue che è illegittima, per difetto di istruttoria e per applicazione della norma secondo un'interpretazione non conforme a Costituzione, la deliberazione con cui l'Autorità abbia ritenuto sussistente un obbligo di contrattualizzazione dei clienti vulnerabili, senza stimare il potenziale numero dei soggetti interessati, né valutare l'impatto sull'equilibrio economico-finanziario degli esercenti il STG, escludendo aprioristicamente meccanismi di compensazione e omettendo di considerare i prevedibili maggiori costi operativi ed efficienti a carico dei gestori.

Sez. III, sentenza 20 giugno 2025, n. 2382 – Pres. Goso, Est. Gatti

Non è irragionevole la scelta di Regione Lombardia di riservare, per l'accompagnamento di gruppi o singoli in visita, gli itinerari e i percorsi classificati con indici di difficoltà EE (Sentiero per escursionisti esperti) e gli itinerari e i percorsi situati al di sopra della quota altimetrica di 700 m s.l.m. classificati con indici di difficoltà E alla professione di accompagnatori di media montagna (AMM).

Infatti, non è illegittimo, a tutela della sicurezza, esigere che l'attività sia svolta da chi appare meglio attrezzato, per formazione professionale, a prevenire incidenti.

D'altronde, spetta alla Regione operare una valutazione improntata ad un criterio generale, non gravando su di essa l'obbligo, di difficile adempimento, di esprimersi di volta in volta sul grado di difficoltà di ciascuno dei numerosissimi sentieri E del territorio lombardo. È tuttavia necessario che tale criterio appaia non irragionevolmente correlato all'effettivo indice di pericolosità dei sentieri, atteso che la sola classificazione in E non depone sempre e comunque in tal senso. Il criterio che la Regione ha individuato, sulla base di un'ampia disponibilità dei dati, una correlazione tra incidenti alle persone e altitudine (oltre i 700 metri) soddisfa i parametri di ragionevolezza descritti.

Di contro, non è irragionevole avere escluso le Guide Ambientali Escursioniste (GAE, professione non organizzata in ordini o collegi) dai suddetti itinerari, posto che a tali livelli esiste un rischio per l'incolumità degli escursionisti, che aumenta con l'innalzamento delle quote. Infatti, se è pur vero

che anche le GAE ricevono una formazione, solo gli AMM risultano essere in possesso di conoscenze e abilità specifiche che consentono l'accompagnamento di persone in aree montane, tali da consentire le opportune azioni atte alla salvaguardia, tutela nonché protezione degli accompagnati, garantendo così le maggiori condizioni di sicurezza possibile.

Sez. IV, sentenza 13 giugno 2025, n. 2175 – Pres. Nunziata, Est. Torraca

La fascia di rispetto ferroviario che comporta la fissazione di distanze minime tra manufatti edilizi e linee ferroviarie risponde a esigenze della regolarità dell'esercizio ferroviario, ma anche alla necessità di prevenzione di danni o pregiudizi alla sicurezza delle persone e delle cose.

La possibilità di deroga alla fascia, prevista dall'art. 49 d.p.r. n. 753/1980 è ammessa ove lo consentano particolari circostanze locali, mediante un'apposita autorizzazione dei competenti uffici statali emanata su richiesta dei soggetti interessati, sempreché questi ultimi dimostrino la peculiarità delle esigenze che li hanno indotti a prevedere distanze inferiori e, nello stesso tempo, i competenti uffici statali vi acconsentano, ritenendo che non ne risultino pregiudicate la sicurezza dei trasporti e la conservazione degli impianti ferroviari (in tal senso, Corte cost., n. 999 del 1988).

In ogni caso, l'autorizzazione alla deroga delle distanze di cui di cui al D.P.R. n. 753 del 1980 lungo i tracciati delle linee ferroviarie costituisce il risultato di una valutazione ampiamente discrezionale spettante all'Autorità competente alla tutela del vincolo della fascia di rispetto ferroviario, secondo il “criterio di prevalenza dell'interesse alla protezione della pubblica incolumità, nonché alla sicurezza dell'esercizio ferroviario” (sul punto, cfr. *ex multis*, da ultimo: TAR Campania, Salerno, sez. III, sent. 26 agosto 2022, n. 2226; TAR Puglia, Lecce, sez. I, sent. 5 aprile 2022, n. 551)” (T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 6 marzo 2023, n. 3664).

Sez. V, sentenza 11 luglio 2025, n. 2637 – Pres. Mielli, Est. Bini

È viziata da incompetenza relativa la delibera di Giunta comunale con la quale è stato approvato il riordino della rete delle istituzioni scolastiche, prevedendo la chiusura di una scuola dell'infanzia. Sussiste infatti la violazione dell'art. 42 del d. lgs. n. 267/2000, in quanto le funzioni attribuite al Comune in materia di istituzione, aggregazione, fusione e soppressione delle scuole dall'art. 139, comma 1, d. lgs. n. 112/1998 sono esercitate attraverso atti di programmazione e pertanto sono di competenza del Consiglio comunale, in forza dell'art. 42, comma 2, lettera b) e lett. e), del d.lgs. n. 267/2000.

Anche provvedimenti come quelli impugnati si configurano come atti a contenuto programmatico e pianificatorio, che modificano la rete delle istituzioni scolastiche per l'anno scolastico 2025/2026,

introducendo una nuova localizzazione delle scuole, sulla base di uno studio della richiesta dei servizi, della realtà locale e del rapporto utenti/classi.

Stante la natura programmatica per gli anni successivi delle delibere, la Giunta ha esercitato un potere di organizzazione dei servizi che il citato art. 42 devolve esclusivamente al Consiglio comunale.

Sez. I, ordinanza 18 luglio 2025, n. 2732 – Pres. Vinciguerra, Est. Di Mario

È rimessa alla Corte di giustizia UE la seguente questione pregiudiziale: “se l’art. 107 co. 3 lett. c) TFUE e gli Orientamenti sugli aiuti alle imprese in difficoltà correttamente interpretati ostano ad una normativa nazionale come quella che prevede l’esclusione delle imprese in amministrazione straordinaria ai sensi dell’art. 2 del d.l. n. 347 del 2003 dall’accesso alle agevolazioni previste per le imprese ad alto consumo di energia elettrica dall’art. 3 del d.l. n. 131 del 2023”.

Sez. I, sentenza 9 settembre 2025, n. 2879 – Pres. Vinciguerra, Est. Di Paolo

Ai sensi dell’art. 89-bis del d.lgs. n. 159/2011, l’informazione antimafia interdittiva è adottata non soltanto quando l’accertamento svolto ai sensi dell’art. 88, comma 2, consenta di riscontrare la sussistenza delle cause ostative di cui all’art. 67 del medesimo decreto, ma anche quando emerga il pericolo di tentativi di infiltrazione mafiosa.

L’interdittiva antimafia costituisce misura di prevenzione, volta a impedire rapporti, contrattuali e non contrattuali, tra l’impresa e la pubblica amministrazione, ed è fondata su una valutazione prognostica rimessa all’ampia discrezionalità dell’Autorità prefettizia, svincolata da logiche penalistiche di certezza probatoria e dall’accertamento di responsabilità penali.

Il sindacato del giudice amministrativo è limitato alla verifica della sussistenza di un quadro indiziario grave, preciso e concordante, e all’accertamento della ragionevolezza e proporzionalità della prognosi inferenziale svolta dall’Amministrazione.

In tema di interdittiva antimafia, i vincoli parentali possono supportare il giudizio prognostico circa l’eventualità di un tentativo di infiltrazione mafiosa a carico dell’impresa, a condizione che il rapporto, per la sua natura, intensità o per altre caratteristiche concrete, consenta di ritenere, in chiave indiziaria, che l’impresa presenti una conduzione collettiva o una regia clanica, di diritto o di fatto, ovvero che le decisioni inerenti alla sua attività possano essere influenzate, anche indirettamente, dalla criminalità organizzata attraverso la famiglia o mediante soggetti ad essa contigui. Nei contesti sociali nei quali attecchisce il fenomeno mafioso, l’influenza familiare può manifestarsi attraverso legami di cointeressenza, solidarietà, copertura ovvero di soggezione o tolleranza; tale influenza non è desunta dal mero dato del rapporto di parentela, in sé insufficiente,

ma dalla considerazione che la complessa organizzazione mafiosa si fonda e si articola, a livello particellare, sul nucleo essenziale della famiglia.

Anche fatti risalenti nel tempo possono rilevare, purché inseriti in un quadro indiziario unitario e attuale, idoneo a escludere la natura meramente occasionale dell'infiltrazione e a giustificare il diniego delle misure di prevenzione collaborativa ai sensi dell'art. 94-*bis* del d.lgs. n. 159/2011.

Sez. V, sentenza 21 ottobre 2025 n. 3348 – Pres. Est. Mielli

La sottoscrizione degli atti processuali ha la funzione di attribuire la responsabilità degli esiti degli scritti difensivi al sottoscrittore indipendentemente dalla circostanza che questi li abbia redatti personalmente o avvalendosi dell'attività di propri collaboratori o di strumenti di intelligenza artificiale. Inoltre il difensore, in osservanza del principio della centralità della decisione umana (cfr. *“La Carta dei principi per un uso consapevole dei sistemi di intelligenza artificiale in ambito forense”* redatta dall'Ordine degli Avvocati di Milano nel 2024 e reperibile sul sito istituzionale), ha un onere di verifica e controllo dell'esito delle ricerche effettuate con i sistemi di intelligenza artificiale, possibile fonte di risultati errati comunemente qualificati come “allucinazioni da intelligenza artificiale”, che si verificano quando tali sistemi inventano risultati inesistenti ma apparentemente coerenti con il tema trattato. Nella controversia decisa dalla sezione, gran parte delle censure proposte avverso l'atto impugnato (si trattava di una mancata ammissione di studentessa a classe successiva) si fondavano direttamente su principi giuridici tratti da massime di sentenze inesistenti e frutto di “allucinazioni” dell'intelligenza artificiale che il difensore aveva riportato nel ricorso senza effettuare alcun controllo. La sentenza ha ritenuto di poter ravvisare una possibile responsabilità deontologica dell'avvocato per la violazione dei principi di lealtà e di probità e, ai sensi dell'art. 88 cod. proc. civ., applicabile al processo amministrativo in forza dell'art. 39 cod. proc. amm., ha disposto la trasmissione della sentenza al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Milano per le valutazioni di competenza. Nel richiamare la “Carta dei principi” suindicata (Carta HOROS), la sentenza ha anche posto in risalto l’*“onere di verifica e controllo dell'esito delle ricerche effettuate con i sistemi di intelligenza artificiale”*, che spetta al difensore quando utilizza questi strumenti.

Sez. V, sentenza 30 ottobre 2025, n. 3490 – Pres. Mielli, Est. Plantamura

Le controversie relative all'assegnazione delle ore di sostegno in favore di alunni portatori di disabilità rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a., quando riguardano atti adottati prima della redazione del P.E.I. definitivo o atti con cui l'Amministrazione scolastica assegna un numero di ore inferiore a quello indicato nella proposta del GLOH – Gruppo di lavoro operativo.

È illegittima l'attribuzione di un numero di ore di sostegno inferiore a quello indicato dal GLOH se fondata su criteri meramente statistici, in assenza di adeguata istruttoria e motivazione correlata alle condizioni specifiche di disabilità dell'alunno.

Il sostegno scolastico deve essere garantito in misura sufficiente a consentire all'alunno con disabilità di esercitare pienamente il diritto all'istruzione e all'integrazione. Non possono giustificarsi riduzioni delle ore assegnate sulla base di vincoli finanziari, rispetto a quanto indicato dal GLOH, tenendo conto della gravità della disabilità e della scuola frequentata.

Sez. I, sentenza 31 ottobre 2025, n. 3508 – Pres. Vinciguerra, Est. Di Mario

L'approvazione della tariffa rifiuti da parte di ARERA è un atto di natura tecnica che non incide sulla titolarità della funzione di determinazione della tariffa, che viene in concreto definita dagli enti locali. Da ciò è desumibile che il riconoscimento dell'efficacia immediata delle tariffe massime validate dall'autorità locale è consustanziale al riconoscimento della capacità normativa e della titolarità della funzione tributaria in capo agli enti locali.

Il metodo tariffario definito dalla delibera ARERA 363/2021 prevede i seguenti passaggi procedurali: a) il Comune e Gestore predispongono il PEF quadriennale 2022/2025 nelle parti di propria competenza; b) l'Ente Territorialmente Competente riceve e verifica quanto trasmesso dal Comune e dal Gestore (nel rispetto del metodo e verificando la congruità dei dati); c) l'Ente Territorialmente Competente verifica il rispetto del limite alla crescita; d) l'Ente Territorialmente Competente approva il Piano Economico Finanziario entro il termine previsto dalla normativa e lo trasmette ad ARERA entro 30 giorni dall'adozione dello stesso, o secondo quanto stabilito dalle norme statali; e) il Comune approva le tariffe calcolate dal PEF e validate dall'E.T.C.; f) ARERA verifica la coerenza di dati, atti e documentazione e approva il Piano Economico Finanziario 2022/2025.

In tale ambito l'approvazione di ARERA assume il valore di ultimo atto di un procedimento complesso con funzioni di controllo del rispetto del metodo prefissato.

La natura di atto di controllo si desume direttamente dall'art. 1 comma 527 della l. 27 dicembre 2017 n.205 che qualifica i poteri dell'ARERA come "funzioni di regolazione e di controllo".

A ciò si aggiunge che l'art. 7.7 della DELIBERAZIONE 3 agosto 2021 n. 363/2021/R/RIF stabilisce che "L'Autorità, salva la necessità di richiedere ulteriori informazioni, verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa ai sensi del presente Articolo e, in caso di esito positivo, conseguentemente approva".

La fattispecie rientra nell'ambito del sistema dei controlli sugli atti degli enti locali che, nel paradigma costituzionale successivo alla riforma voluta dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, si

caratterizza per la legittimità di controlli posti in essere da organi dello Stato o delle Regioni sugli atti degli enti locali al solo fine di soddisfare interessi pubblici specifici, rimanendo escluso, invece, un controllo generalizzato di legittimità (in tal senso Corte Cost. n. 43/04).

In giurisprudenza è stata riconosciuta la natura di atto di controllo dell'approvazione di ARERA a fronte di un PEF formato su un'illegittima applicazione del meccanismo di determinazione della tariffa in quanto in tal caso l'Autorità "non potrebbe esercitare i propri poteri di modifica, ma dovrebbe limitarsi a rifiutare l'approvazione, con un atto appunto qualificabile come controllo negativo" (Cons. Stato, IV, 06/12/2024 n. 9788).

In tale quadro è possibile quindi concludere che l'art. 7.8 della Deliberazione ARERA n. 363/2021 e della deliberazione ARERA n. 363/2023 nella parte in cui prevedono che fino all'approvazione da parte dell'Autorità (ARERA) si applichino, quali prezzi massimi del servizio, quelli determinati dall'Ente Territorialmente Competente, non costituisce l'esercizio di un potere autonomo di ARERA, implicito od esplicito, bensì il riconoscimento della titolarità della funzione in capo agli enti locali.

Da ultimo il Piano Economico Finanziario non è immediatamente impugnabile per l'impatto che la tesi contraria avrebbe su poteri dell'ARERA non esercitati.

TAVOLE STATISTICHE
ANNO 2025

Riepilogo attività 2025

2025	Totale ricorsi pervenuti nel mese	di cui annullati poiché duplicati	Totale ricorsi definiti nel mese (non necess. dep. nel mese)
Gennaio	265	1	308
Febbraio	348		340
Marzo	454		364
Aprile	461		364
Maggio	402		360
Giugno	460		534
Luglio	582		301
Agosto	290		62
Settembre	380		141
Ottobre	443		462
Novembre	610		338
Dicembre	583		417
TOTALE	5278		3991

	2025 attività I sezione				
	Pervenuti	Sent. Def.	SB Def.	Decreti def.	Altri provv. Def.
Gennaio	25	25	1	1	1
Febbraio	30	29	5	4	2
Marzo	42	36	5	1	0
Aprile	36	34	3	10	0
Maggio	48	36	2	13	0
Giugno	71	49	5	4	1
Luglio	75	28	1	19	0
Agosto	8	0	0	0	0
Settembre	31	13	3	3	0
Ottobre	47	84	1	3	0
Novembre	55	46	10	8	0
Dicembre	47	44	5	5	0
TOTALE	515	424	41	71	4

	2025 attività II sezione				
	Pervenuti	Sent. Def.	SB Def.	Decreti def.	Altri provv. Def.
Gennaio	68	59	0	2	0
Febbraio	100	69	2	8	0
Marzo	141	134	2	1	0
Aprile	143	65	1	4	0
Maggio	121	69	1	3	0
Giugno	134	140	1	0	0
Luglio	193	65	1	10	0
Agosto	101	7	0	0	0
Settembre	147	36	0	1	0
Ottobre	140	129	2	8	0
Novembre	206	73	4	1	0
Dicembre	239	143	0	6	0
TOTALE	1733	989	14	44	0

	2025 attività III sezione				
	Pervenuti	Sent. Def.	SB Def.	Decreti def.	Altri provv. Def.
Gennaio	82	86	22	5	0
Febbraio	112	53	22	4	0
Marzo	162	47	18	2	0
Aprile	183	101	27	3	0
Maggio	142	54	25	5	2
Giugno	169	148	19	3	0
Luglio	193	83	9	3	1
Agosto	111	18	8	3	0
Settembre	133	13	12	0	0
Ottobre	128	84	18	8	2
Novembre	235	58	20	5	0
Dicembre	220	61	15	1	0
TOTALE	1870	806	215	42	5

	2025 attività IV sezione				
	Pervenuti	Sent. Def.	SB Def.	Decreti def.	Altri provv. Def.
Gennaio	63	60	6	2	0
Febbraio	71	52	21	0	0
Marzo	61	52	16	8	0
Aprile	68	79	11	4	0
Maggio	60	88	24	4	2
Giugno	49	47	27	9	0
Luglio	63	24	16	1	0
Agosto	34	3	1	2	0
Settembre	41	10	12	4	1
Ottobre	77	61	23	6	1
Novembre	70	60	8	5	0
Dicembre	49	64	4	3	0
TOTALE	706	600	169	48	4

	2025 attività V sezione				
	Pervenuti	Sent. Def.	SB Def.	Decreti def.	Altri provv. Def.
Gennaio	26	29	6	3	0
Febbraio	35	64	4	1	0
Marzo	48	36	3	3	0
Aprile	31	15	2	5	0
Maggio	31	25	3	4	0
Giugno	37	72	5	3	1
Luglio	58	34	5	0	1
Agosto	36	19	1	0	0
Settembre	28	11	4	5	13
Ottobre	51	16	16	0	0
Novembre	44	27	9	4	0
Dicembre	28	55	5	6	0
TOTALE	453	403	63	34	15

Incidenza dei ricorsi in materia di carta docente (dati rilevati al 03/03/2026)

Ricorsi pervenuti nel 2024	Totale	I Sez.	II Sez.	III Sez.	IV Sez.	V Sez.
Totale ricorsi pervenuti	3454 (di cui 8 annullati)	397	681	963	953	452
di cui ottemperanze	705	8	333	353	10	1
di cui carta docente	392	-	227	165	-	-
Totale ricorsi al netto di carta docente	3062	397	454	798	953	452

Ricorsi pervenuti nel 2025	Totale	I Sez.	II Sez.	III Sez.	IV Sez.	V Sez.
Totale ricorsi pervenuti	5278 (di cui 1 annullato)	515	1733	1870	706	453
di cui ottemperanze	2664	2	1336	1307	13	6
di cui carta docente	2364	-	1206	1158	-	-
Totale ricorsi al netto di carta docente	2914	515	527	712	706	453

Ricorsi pervenuti nel 2026	Totale	I Sez.	II Sez.	III Sez.	IV Sez.	V Sez.
Totale ricorsi pervenuti	858	53	324	313	127	41
di cui ottemperanze	504	-	253	250	1	-
di cui carta docente	438	-	217	221	-	-
Totale ricorsi al netto di carta docente	420	53	107	92	127	41

Ricorsi definiti nel 2024	Totale	I Sez.	II Sez.	III Sez.	IV Sez.	V Sez.
Totale ricorsi	3552	440	473	913	983	743
di cui carta docente (ricorsi 2024)	155	-	97	58	-	-

Ricorsi definiti nel 2025	Totale	I Sez.	II Sez.	III Sez.	IV Sez.	V Sez.
Totale ricorsi	3991	540	1047	1068	821	515
carta docente ricorsi 2024	236	-	129	107	-	-
carta docente ricorsi 2025	777	-	393	384	-	-

I ricorsi per ottemperanza in materia di carta docente, depositati nel 2024, sono stati tutti definiti.

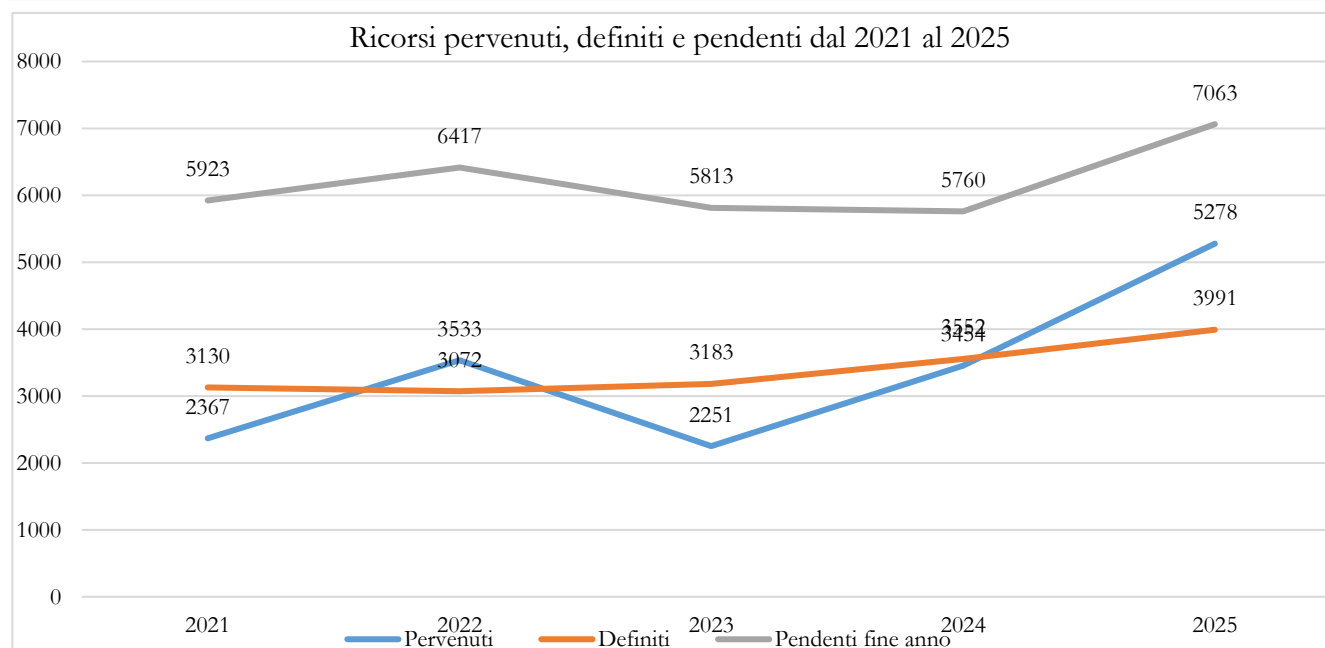
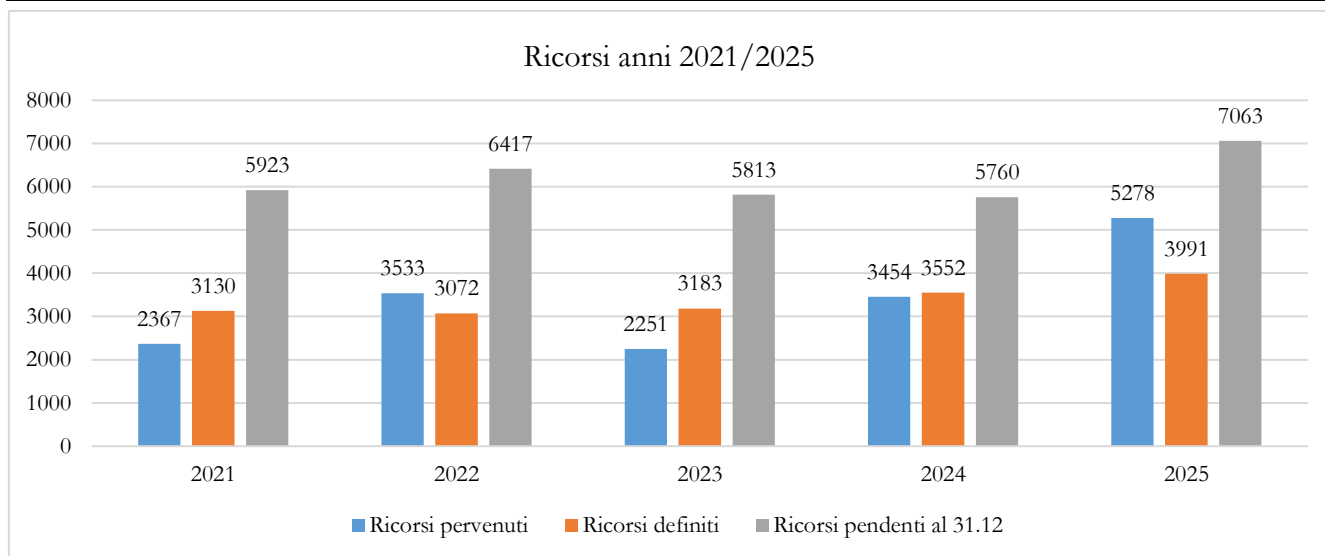
Alla data del 03/03/2026, sono stati definiti ulteriori n. 421 ricorsi per ottemperanza in materia di carta docente, depositati nel 2025 (di cui n. 296 in II Sez. e n. 125 in III Sez.).

Dei ricorsi per ottemperanza in materia di carta docente, depositati nel 2025, risultano ancora pendenti n. 1166.

Tipologia di ricorsi depositati	Anno 2021	Anno 2022	Anno 2023	Anno 2024	Anno 2025	% sul totale dei ricorsi depositati nel 2025	Differenza 2024-2025
Accesso ai documenti (ex art. 116 c.p.a.)	88	91	120	96	110	2,08	14
Silenzio p.a. (ex art. 117 c.p.a.)	47	106	204	114	166	3,15	52
Elettorale (ex artt. 129 e 130 c.p.a.)	7	5	3	10	1	0,02	-9
Ottemperanza	129	106	119	705	2665	50,51	1960
Ordinario	1702	1735	1567	2116	1884	35,7	-232
Per ingiunzione	4	2	0	2	2	0,04	0
Risarcimento danno (ex art. 30 c.p.a.)	18	7	6	13	9	0,17	-4
Rito abbreviato (ex art. 119 c.p.a.)	69	1197	292	130	171	3,24	41
Rito appalti (ex art. 120 c.p.a.)	247	187	183	194	184	3,49	-10
Rito appalti (ex art. 120, c. 2 bis c.p.a.)	0	3	1	0	0	0	0
Trasposizione da ricorso straordinario al capo dello stato	34	73	38	54	52	0,99	-2
Domanda di accertamento nullità (ex art. 31 c. 4 c.p.a.)	3	1	1	2	3	0,06	1
Opposizione decreto ingiuntivo (ex artt. 118 c.p.a.)	3	0	0	0	0	0	0
Riassunzione per incompetenza (ex artt. 15 c. 4 e 16 c. 3 c.p.a.)	16	23	17	18	30	0,57	12
Revocazione	0	0	0	1	0	0	-1
Opposizione di terzo	2	1	0	0	1	0	0
Numero totale ricorsi pervenuti	2369	3537	2551	3455	5278	100	1821

Ricorsi pervenuti e definiti divisi per anno

Anno	Ricorsi pervenuti	Ricorsi definiti	Ricorsi pendenti al 31.12
2021	2367	3130	5923
2022	3533	3072	6417
2023	2251	3183	5813
2024	3454	3552	5760
2025	5278	3991	7063

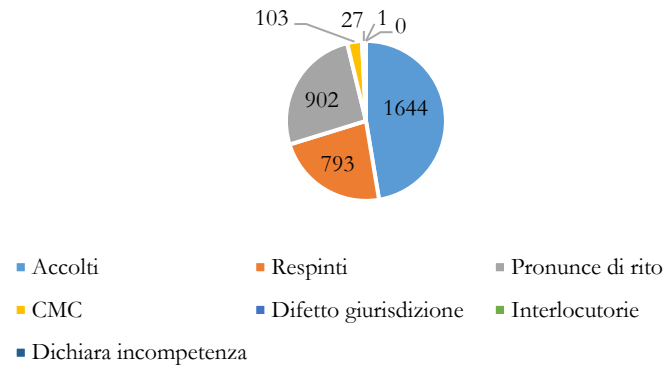


Esiti provvedimenti pubblicati nel 2025 con esclusione delle ordinanze

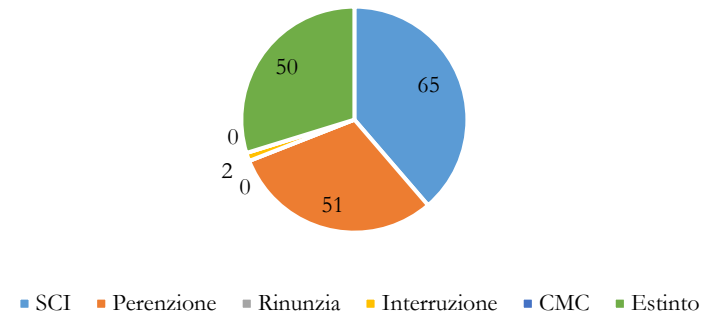
Tipo provvedimento	Accolti	Respinti	Pronunce di rito	CMC	Difetto giurisdizione	Interlocutorie	Dichiara incompetenza	Totale
Sentenza	1644	793	902	103	27	1	0	3470
Sentenza Breve	129	50	262	55	25	1	0	522
Totale	1773	843	1164	158	52	2	0	3992

Tipo provvedimento	SCI	Perenzione	Rinunzia	Interruzione	CMC	Estinto	Totale
Decreti decisori	65	51	0	2	0	50	168

Sentenze e sentenze brevi

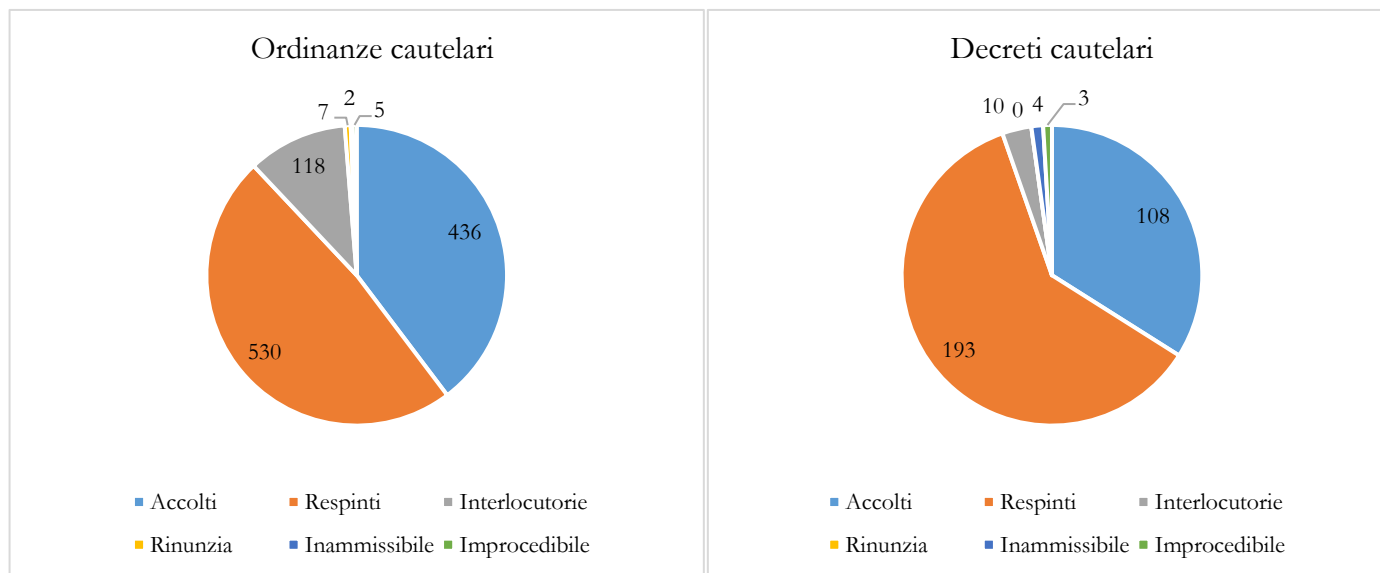


Decreti decisori



Esiti provvedimenti cautelari pubblicati nel 2025

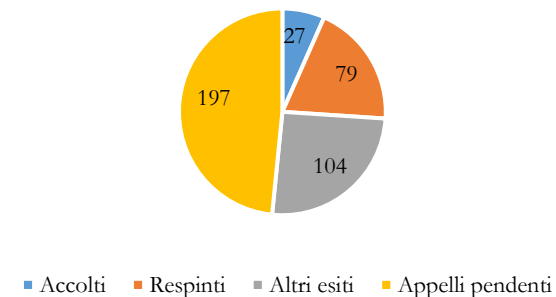
Tipo provvedimento	Accolti	Respinti	Interlocutorie	Rinunzia	Inammissibile	Improcedibile	Totale
Ordinanza	436	530	118	7	2	5	1098
Decreto	108	193	10	0	4	3	318
Totale	544	723	128	7	6	8	1416



Provvedimenti appellati per anno di pubblicazione

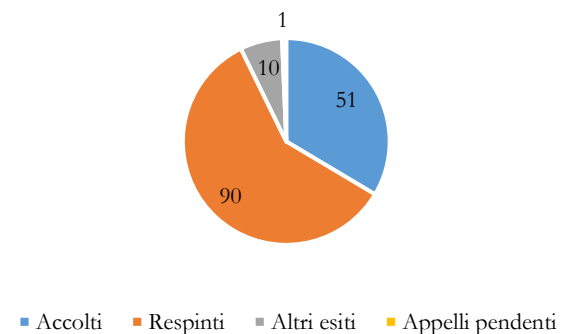
	2023	2024	2025
Sentenze appellate	310/2737 (11,33%)	266/3229 (8,24%)	407/3728 (12,42%)
Accolti	22/310 (7,10%)	49/266 (18,42%)	27/407 (6,63%)
Respinti	46/310 (14,84%)	49/266 (18,42%)	79/407 (19,41%)
Altri esiti	4/310 (1,29%)	4/266 (1,50%)	104/407 (25,55%)
Appelli pendenti	238/310 (76,77%)	164/266 (61,65%)	197/407 (48,40%)

Appelli su sentenze 2025



	2023	2024	2025
Ordinanze cautelari appellate	122/959 (12,72%)	133/1199 (11,09%)	152/1140 (13,33%)
Accolti	53/122 (43,44%)	43/133 (32,33%)	51/152 (33,55%)
Respinti	55/122 (45,08%)	72/133 (54,14%)	90/152 (59,21%)
Altri esiti	6/122 (4,92%)	7/133 (5,26%)	10/152 (6,58%)
Appelli pendenti	8/122 (6,56%)	11/133 (8,27%)	1/152 (0,66%)

Appelli su ordinanze 2025



Definizione ricorsi in materia di appalti nel triennio 2023-2025

Ricorsi depositati in materia di appalti	2023	2024	2025
Sez. I	79	82	72
Sez. II	48	66	47
Sez. IV	55	44	62
Sez. V	2	2	3
TOTALE	184	194	184

Ricorsi definiti in materia di appalti (dato rilevato il 3.3.2026)	2023	2024	2025
Sez. I	73	76	38
Sez. II	48	64	31
Sez. IV	55	43	37
Sez. V	2	2	2
TOTALE	178	185	108

Ricorsi pendenti in materia di appalti (dato rilevato il 3.3.2026)	2023	2024	2025
Sez. I	6	6	34
Sez. II	-	2	16
Sez. IV	-	1	25
Sez. V	-	-	1
TOTALE	6	9	76

Ricorsi ultra-triennali pendenti al 3.3.2026 (depositati sino al 3.3.2023)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Sez. I	-	-	-	1	2	11	12	57	12
Sez. II	1	-	-	-	2	-	1	40	16
Sez. III	-	-	1	-	2	8	1	1144	23
Sez. IV	-	-	-	-	2	2	2	53	18
Sez. V	-	-	-	-	-	-	2	6	1
TOTALE	1	-	1	1	8	21	18	1300	70

Patrocinio a spese dello Stato per anni 2021-2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Istanze presentate	202	230	201	257	227
Istanze accolte	95	146	144	211	175
Istanze respinte	107	78	54	38	35
Altro esito	0	6	3	8	17

Dati contributo unificato

Importo contributo unificato dovuto 2025	4.415.360,00
Importo contributo unificato versato 2025	4.155.549,52
n. totale inviti al pagamento	1832
n. totale iscrizioni a ruolo	380

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELL'UFFICIO PER IL PROCESSO
ISTITUITO PRESSO IL TAR LOMBARDIA, MILANO

Relazione sull'attività dell'Ufficio per il Processo istituito presso il Tar Lombardia, Milano

FUNZIONARI E ASSISTENTI PNRR

Nel 2025 l'Ufficio ha operato in media (considerando il frequente avvicinarsi delle risorse) con un assistente informatico e quattro funzionari amministrativi, attualmente divenuti tre a seguito delle dimissioni da ultimo rassegnate dal funzionario risultato vincitore del concorso pubblico indetto con il decreto n. 39 del 15 aprile 2025 del Segretario generale della Giustizia amministrativa in conseguenza dello scorrimento della graduatoria degli idonei, disposto con decreto n. 100 del 1° ottobre 2025 del Segretario generale della Giustizia Amministrativa.

Nel 2025 i funzionari assegnati all'Ufficio per il Processo si sono dedicati alle seguenti attività:

- hanno redatto complessivamente **251 schede del fascicolo e 67 bozze di provvedimenti, in gran parte non complessi** con riferimento ai ricorsi trattati nelle udienze straordinarie di smaltimento (US) e nelle udienze pubbliche che le varie sezioni del Tribunale hanno tenuto nell'anno da poco trascorso;
- hanno effettuato ricognizioni su 112 ricorsi proposti avverso le delibere dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) per rinvenire cause seriali e/o omogenee da trattare nell'ambito delle udienze ordinarie della I sezione;
- si sono occupati degli adempimenti propedeutici all'organizzazione dell'udienza di smaltimento del 5 dicembre 2025 della V Sezione. In particolare, l'Ufficio, oltre ad aver esaminato le pendenze della sezione (con specifico riferimento ai ricorsi depositati negli anni dal 2020 al 2023) al fine di rinvenire cause seriali e/o omogenee da trattarsi unitariamente/congiuntamente alla predetta US, ha predisposto files riepilogativi delle cause individuate, segnalando al Presidente e ai magistrati relatori la sussistenza di precedenti giurisprudenziali rilevanti e/o la sussistenza di possibili profili per la definizione in rito dei ricorsi;
- hanno svolto le mansioni di segretario di udienza con riferimento a parte delle udienze ordinarie e a tutte le udienze di riduzione dell'arretrato celebrate nel 2025;
- si sono dedicati a tutte le attività utili a perseguire obiettivo di riduzione dell'arretrato di volta in volta assegnate dai vari magistrati del Tribunale (tra cui ricerche di giurisprudenza e dottrinarie, massimazione di provvedimenti, ecc.).

TIROCINANTI EX ART. 73 D.L. 69/2013 E DELLE SCUOLE DI SPECIALIZZAZIONE PER LE PROFESSIONI LEGALI

All'Ufficio per il Processo, oltre ai funzionari e agli assistenti assunti per l'attuazione del PNRR, sono assegnati anche coloro che svolgono presso il Tribunale il tirocinio formativo a norma dell'articolo 73 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e coloro che svolgono, sempre presso il Tribunale, il tirocinio integrativo di cui all'articolo 7 del D.M. 21 dicembre 1999, n. 537, avente a oggetto "Regolamento recante norme per l'istituzione e l'organizzazione delle Scuole di Specializzazione per le Professioni Legali".

Nel 2025 presso il Tar Lombardia – sede di Milano hanno svolto periodi di formazione tre tirocinanti ex art. 73 del D.L. 69/2013, assegnati alla I, alla IV e alla V sezione.

I tirocinanti si occupano delle attività specificamente assegnate dai loro tutor e in particolare assistono i giudici nelle attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione; individuano questioni su cui si siano delineati o possano delinearsi contrasti di giurisprudenza; preparano report sui procedimenti in corso e sintesi delle decisioni emesse finalizzate alla loro divulgazione, anche in raccordo con l'Ufficio Studi; partecipano alle camere di consiglio e alle udienze pubbliche della sezione di assegnazione e col consenso del relativo Presidente partecipano alle camere di consiglio decisorie al fine di relazionare sui fascicoli processuali oggetto di studio.

I tirocinanti partecipano anche alle attività formative organizzate dal Tribunale e a quelle alle quali vengono coinvolti dai rispettivi tutor. Nello specifico, nell'anno 2025 i tirocinanti ex art. 73 sono stati invitati a partecipare ai seguenti incontri formativi, organizzati presso il Tar:

- due lezioni sul "rapporto giuridico patrimoniale", tenute dal dott. Iera;
- il convegno "Concorrenza nelle gare pubbliche e principio del risultato";
- il convegno "Fiducia e responsabilità, primi effetti sul pubblico e sul mercato";
- il convegno "La Regolazione del ciclo dei rifiuti e gli orientamenti giurisprudenziali del Tar Lombardia";
- la presentazione di un caso pratico in inglese per l'"European Judicial Training Network" nell'ambito dell'incontro con i magistrati stranieri; e
- il convegno "La disciplina dei contratti pubblici alla luce dell'evoluzione normativa: opere di somma urgenza, partenariato pubblico privato e finanza di progetto, contratti per l'innovazione, digitalizzazione e intelligenza artificiale".

