



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
PER LA VALLE D'AOSTA



INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2026

Relazione del Presidente Giuseppina Adamo  
Aosta, 4 marzo 2026

Ringrazio per la loro presenza i colleghi e i magistrati delle altre giurisdizioni nonché tutti gli ospiti che, con sensibile attenzione, sono intervenuti in questa solenne cerimonia.

L'anno 2025, appena trascorso, ha confermato alcune tendenze della Giustizia amministrativa a cui avevo fatto cenno nella precedente relazione.

In primo luogo, l'impegno per abbattere l'arretrato e per ridurre la durata dei processi ha conseguito ulteriori risultati.

Come noto, già al momento della verifica intermedia dei *target* fissati dal PNRR (effettuata a giugno 2024) si era registrato il raggiungimento degli obiettivi finali fissati per il 30 giugno 2026: per il Consiglio di Stato era stato pressoché azzerato il totale dell'arretrato, pari al 99% dei 24.010 ricorsi pendenti al 31 dicembre 2019. Per i TAR di Milano, Venezia, Roma, Napoli, Salerno, Palermo e Catania, invece, la riduzione dell'arretrato è stata superiore al 95% delle 109.029 cause pendenti al 31 dicembre 2019.

Il raggiungimento di tale traguardo ha comportato due conseguenze.

Per un verso, a ciò è corrisposta la decisione presa dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, nella riunione tenutasi nei giorni 17-19 settembre 2024, di chiudere la procedura di sorveglianza sull'esecuzione del gruppo di sentenze emesse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei ricorsi Abenavoli e altri contro l'Italia riguardanti appunto l'irragionevole durata dei giudizi amministrativi.

Per l'altro verso, è stata concordata con la Commissione europea la rimodulazione degli obiettivi relativi alle missioni M1C1-49 e M1C1-50 prevedendo la riduzione dell'arretrato nella misura del 80% delle cause pendenti (102.144) al 30 giugno 2023 in tutti i tribunali amministrativi regionali e del 70% delle cause pendenti (12.287) al 30 giugno 2024 presso il Consiglio di Stato.

Questi obiettivi sono stati già raggiunti e attestati ufficialmente dall'Unione europea.

Vorrei sottolineare che questi successi sono stati ottenuti soprattutto attraverso meccanismi ideati all'interno della Giustizia amministrativa, come le udienze straordinarie, che altre giurisdizioni hanno potuto solo *a posteriori* tardivamente imitare con risultati incerti.

D'altra parte, nella sua storia, la Giustizia amministrativa è stata sempre in grado di trovare soluzioni innovative, seppur sempre nel quadro del diritto vigente, capaci di rafforzare le tutele.

Attraverso il suo dinamismo ermeneutico si è rivelata dotata di una capacità nomopoietica e autopoietica che naturalmente si è espressa soprattutto nelle norme processuali.

È proprio a questo che si deve la funzionalità e il successo della giurisdizione amministrativa: perché il nostro processo non nasce dall'ordinata ma astratta attività di dotti studiosi riuniti intorno a un tavolo per redigere un codice, bensì da meccanismi processuali che sono stati via via escogitati e messi alla prova sul campo, in modo da poter, sempre sulla base dell'esperienza diretta,

scartare quelli inadeguati e conservare invece quelli efficaci (per eventualmente migliorarli e infine per dare loro una dignità e stabilità legislativa).

Anche i contributi che inizialmente sono sembrati originali e stravaganti (tanto da essere tacciati a volte di abnormità) hanno poi trovato collocazione nel codice del processo amministrativo. Gli esempi sono molteplici: menziono solo le misure cautelari richieste da titolari di interessi pretesivi, l'ottemperanza delle sentenze di primo grado, la sentenza semplificata fino alla nota vicenda del decreto presidenziale *ante causam*.

Questa autonoma capacità di trovare soluzioni ai problemi di cui dobbiamo essere orgogliosi si è manifestata anche su altri fronti.

Ricordo che siamo stati i primi nel 2017 a varare la digitalizzazione del processo che sin da subito ha riguardato tutti i riti, i gradi e le fasi. È un'operazione in piena evoluzione che necessiterebbe dell'innesto di ulteriore personale

specializzato, visto che la Giustizia amministrativa, diversamente da altre giurisdizioni, ha solo marginalmente appaltato all'esterno il sistema informatico, elaborando in proprio programmi progettati e sperimentati insieme con il personale magistratuale e amministrativo che è destinato ad usarlo.

Tanto spiega anche le ragioni del buon funzionamento e della facilità d'uso del sistema, a cui si accede gratuitamente.

Purtroppo, però, non sempre questi sforzi progettuali sono adeguatamente apprezzati se si considera che non è infrequente il caso in cui i depositi telematici si discostino dalle relative “Regole tecniche-operative” e dalle “Istruzioni per la compilazione dei moduli di deposito”.

La casistica è molto variegata: mancanza dell'indice dei documenti; produzione di molteplici documenti in un unico *file* o di atti digitali per immagine; assenza di un nome attribuito al documento che ne rappresenti sinteticamente il contenuto; inesattezze

nell'utilizzo della tipologia di atto corrispondente al suo contenuto, in particolare attribuendo la dizione 'altro' (che rappresenta nella nomenclatura una voce residuale) a casi invece tipizzati. A ciò si accompagna a volte una non attenta compilazione del modulo che determina automaticamente un percorso telematico errato.

In questo contesto, auspico una fattiva cooperazione per la realizzazione della ragionevole durata del processo, in attuazione dell'articolo 2, secondo comma, del codice del processo amministrativo, anche attraverso un impegno ispirato alla chiarezza pure nei depositi informatici e alla tempestività delle istanze di rinvio e delle dichiarazioni di sopravvenuto difetto d'interesse o di cessata materia del contendere comunque rispettose dei termini stabiliti dall'articolo 73, comma 1, del codice; così come dovrebbero essere in ogni caso comunicati gli esiti dei procedimenti presso altri giudici per i quali è stato sospeso il giudizio dinanzi al Tar.

Prima di occuparmi specificamente dell'attività di questo Tribunale, desidero esprimere un doveroso ringraziamento a chi ad essi ha contribuito.

Sono grata ai colleghi Paola Malanetto, Oscar Marongiu, Laura Patelli, Giovanni Giuseppe Antonio Dato, Alessandro Cappadonia, Giovanni Francesco Perilongo, Marco Costa, Lorenzo Maria Lico, Pietro Buzano, Francesco Vergine, Nicola Pistilli e Alessandro Fardello, che si sono avvicinati nella composizione dei collegi, per l'intelligente apporto nelle decisioni e per la passione profusa nel lavoro.

Un sentito ringraziamento per la fattiva collaborazione va inoltre a tutto il personale del TAR, che ha lavorato con dedizione e puntualità, a Massimo Resburgo, Raffaella Omodeo Zorini, Barbara Tamone e Claudia Somma con la guida accorta della dottoressa Nadia Palma e, più di recente, della dottoressa Emanuela Gentilezza.

Per aver messo a disposizione questa accogliente sala congressi della Biblioteca regionale per lo svolgimento della cerimonia, un doveroso

ringraziamento rivolgo alla Regione, che ancora una volta ci ospita.

## **I profili quantitativi e qualitativi del contenzioso**

Nel 2025 sono pervenuti a questo TAR 63 ricorsi, in controtendenza rispetto al calo registrato negli ultimi anni: infatti, i nuovi ricorsi nel 2023 e nel 2024 ammontavano a 45.

Il dato più recente si spiega anche per l'effettuazione delle elezioni regionali e comunali che ha dato luogo a 8 contenziosi (4 relativi alle esclusioni di lista e 4 alle operazioni elettorali) tutti definiti rispettivamente nel mese di settembre 2025 e di gennaio 2026

Come anticipato lo scorso anno, il numero comunque esiguo non ha altre ragioni statistiche se non quella legata alla popolazione residente.

Non è mia intenzione procedere ad un'analisi minuta delle tipologie di ricorsi, tratta dalla scomposizione per macromaterie. Vorrei solo

segnalare alcune caratteristiche che risaltano nel confronto con le rispettive medie nazionali.

In primo luogo, il numero e la percentuale dei ricorsi in materia edilizia, del resto storicamente uno dei settori principali del contenzioso, sono ancora aumentati attestandosi al 30%, contro il 24,4% dell'anno precedente. È un livello notevolmente superiore al dato medio nazionale del 9%, per un complesso di ragioni sul quale mi sono soffermata in altre occasioni, complesso dal quale emergono le caratteristiche fisiche del territorio congiunte alla vocazione turistica della Valle d'Aosta.

Gli altri settori hanno subito qualche scostamento: ad esempio, i ricorsi proposti da militari e forze di polizia e da dipendenti pubblici (attinenti a riconoscimenti economici, trasferimenti o sanzioni disciplinari), così come quelli in materia di sicurezza pubblica, ma la modestia dei numeri non rendono queste oscillazioni statisticamente rilevanti.

Ovviamente devono citarsi i contenziosi elettorali. La loro misura, del tutto fisiologica considerate le amministrazioni coinvolte, non può certo essere reputata un indice di forte litigiosità, ma al più testimonia la partecipazione dei cittadini valdostani alla vita di comunità.

Sono aumentati poi i ricorsi in materia di appalti passati da 2 del 2024 a 5 nel 2025.

Dei ricorsi pervenuti, come nell'anno precedente, 20 recavano la richiesta cautelare.

### **La definizione dei giudizi e i provvedimenti emessi. Gli esiti e gli appelli**

Nel corso del 2025 sono stati chiusi 52 contenziosi (47 con sentenza; 4 con sentenza immediata; 1 con decreto decisorio).

Sono state altresì emessi 6 decreti e 10 ordinanze cautelari.

I tempi medi di definizione sono inferiori all'anno; nei pochi casi cui si è superato questo limite o era

stata accolta l'istanza motivata di rinvio delle parti o era stata disposta la cancellazione dal ruolo seguita a distanza di tempo da una nuova istanza di discussione della causa.

Dei ricorsi definiti nel 2025, 17 si sono conclusi con una sentenza di accoglimento, 25 sono stati respinti, e il resto ha avuto esiti multipli o in rito. Tra questi ultimi, uno è stato di cessazione della materia del contendere, che implica il riconoscimento da parte dell'amministrazione delle ragioni del ricorrente, e 7 d'improcedibilità, indicativa, nella maggior parte dei casi, del conseguimento stragiudiziale di un risultato utile in pendenza del ricorso, con cui frattanto si era impedito il consolidamento di un atto sfavorevole.

Gli esiti delle 20 domande cautelari vedono 2 accoglimenti, 7 reiezioni, una fissazione dell'udienza pubblica *ex* articolo 55 comma 10, del codice del processo amministrativo e il resto è rappresentato da prese d'atto della rinuncia all'istanza.

Al momento dell'invio in stampa della presente relazione, risultano appellate 3 delle 51 sentenze emesse.

Nello scorso anno inoltre sono stati decisi dal Consiglio di Stato 12 appelli su sentenze emesse da questo Tribunale di cui 3 sono stati accolti.

## **Giurisprudenza del Tribunale**

Nell'ambito del contenzioso che ho sommariamente descritto, un particolare interesse suscitano, sia per il loro oggetto sia per l'interpretazione giuridica alla base del ragionamento che conduce al dispositivo, alcune pronunce di cui darò brevemente conto.

In materia di appalti pubblici, la sentenza 10 febbraio 2025, n. 4 (estensore Pavia), ha chiarito i vari tipi di soccorso istruttorio, mentre la sentenza 19 maggio 2025, n. 15 (estensore Adamo), si è soffermata sul principio della tassatività delle cause di esclusione. La sentenza 20 luglio 2025, n. 28 (estensore Perilongo), ha evidenziato la

necessità che il bando di gara contenga indicazioni inequivoche e complete.

La sentenza 27 marzo 2025, n. 9 (estensore Patelli), si è occupata degli edifici lungo la linea ferroviaria (non ufficialmente dismessa) Aosta-Pré Saint Didier.

Nell'ambito del contenzioso riguardante il governo del territorio, hanno applicato principi fondamentali del relativo settore alcune pronunce meritevoli di citazione: quella del 25 giugno 2025, n. 22 (estensore Costa), che si è soffermata sulla definizione di “vano tecnico”, del 9 luglio 2025, n. 23 (estensore Adamo), riguardante i parcheggi in aree di uso pubblico, non formalmente appartenenti al comune, del 15 settembre 2025, n. 36 (estensore Vergine), sull'inapplicabilità del silenzio-assenso agli interventi del piano-casa, quelle del 10 novembre 2025, n. 42 (estensore Malanetto), e 9 settembre 2025, n. 43 (estensore Vergine), entrambe sulla funzione delle norme volte ad assicurare gli “equilibri funzionali”.

La sentenza 22 dicembre 2025, n. 54 (estensore Pavia), ribadisce infine l'illegittimità del divieto generalizzato di localizzazione nel comune di impianti di telecomunicazione.

Per quanto riguarda lo *status* giuridico-economico dei militari e delle forze dell'ordine, sono da segnalare le sentenze 4 settembre 2025, n. 34, e 9 settembre 2025, n. 35 (estensore Marongiu), che hanno puntualizzato rispettivamente il regime della prescrizione del credito relativo all'indennità per ferie non godute e il calcolo della retribuzione durante il periodo di congedo parentale.

In alcune pronunce è stato poi rimarcato che l'ampia discrezionalità che l'amministrazione esercita impone la completezza dell'istruttoria e un'attenta ponderazione degli interessi rispettando il principio di proporzionalità, operazioni che devono trovare espressione in una puntuale motivazione; ciò in sede disciplinare (sentenza 30 maggio 2025, n. 20, estensore Lico), in materia di porto d'armi (sentenze 2 maggio 2025, n. 13, estensore Pistilli, e 16 dicembre 2025,

n. 51, estensore Dato) e nella revoca di atti autorizzativi destinati agli stranieri (sentenza 2 maggio 2025, n. 14, estensore Buzano).

Una particolare menzione deve essere dedicata alle sentenze elettorali, *ex* articolo 129 del codice del processo amministrativo, emesse nel mese di settembre 2025 (estensori Cappadonia e Pistilli), che, pur nella celerità del rito, hanno affrontato in modo approfondito ed equilibrato le controversie. Si tratta di un contenzioso che, incentrato su casi concreti assai vari e a volte eccentrici, difficilmente suscettibile di essere convertito in massime giurisprudenziali, è connotato da un forte tasso di formalità, necessario per soddisfare le esigenze di certezza congiunte con quelle di estrema speditezza, ma allo stesso tempo deve ispirarsi al principio del *favor participationis*, per il quale non possono comportare l'annullamento delle operazioni le mere irregolarità, ossia quei vizi da cui non derivi alcun pregiudizio per le garanzie o compressione della libera espressione del voto.

Infine, si deve purtroppo registrare anche un ricorso che lamenta la mancata ottemperanza, da parte di un'Amministrazione statale, alla sentenza civile di condanna passata in giudicato seguita da una sentenza di esecuzione di questo Tar, comprensiva della nomina di del commissario *ad acta* appartenente allo stesso Ministero (sentenza 13 novembre 2025, n. 47, estensore Fardello). È un dato che evidenzio perché, come ricordato anche nella precedente relazione, i ricorsi soggetti al rito camerale sono sintomatici del malfunzionamento della macchina amministrativa e di uno scorretto rapporto con gli amministrati.

## **Conclusioni**

Vorrei terminare il mio discorso riallacciandomi alla parte iniziale.

Dei successi e dei risultati conseguiti dalla Giustizia amministrativa a cui mi lega forte senso di appartenenza sono molto orgogliosa. Ciò non cancella il disagio nel constatare che è in atto un certo ridimensionamento del ruolo del primo

grado. I tribunali amministrativi hanno svolto sin dagli albori nel 1974 quella funzione che era stata loro affidata in sede costituente, cioè quella di farsi strumento propulsivo della democrazia nel nostro Paese grazie anche alla capacità, in quanto tribunali territoriali, d'intercettare sul nascere fenomeni ed esigenze che dovrebbero essere oggetto di attenzione nel loro complesso da parte delle istituzioni.

La spinta propulsiva esercitata da questi organi giurisdizionali mi sembra oggi sottovalutata e frenata in nome di una visione più centralistica, se non verticistica, e contemporaneamente più produttivistica della giustizia amministrativa che induce anche orizzontalmente ad un certo conformismo.

Senza indulgere in una ricostruzione storica alla ricerca delle origini di questo processo, è sufficiente cogliere alcuni segnali significativi nel recente passato.

Il primo è rinvenibile nella sentenza della Corte costituzionale 24 gennaio 2025, n. 5, che,

pronunciandosi su una questione sollevata dal TAR Piemonte, relativa alla competenza esclusiva del TAR Lazio, *ex* articolo 136 del codice del processo amministrativo, ha ancora una volta fortemente ridimensionato la portata dell'articolo 125 della Costituzione, riducendo in pratica i tribunali diversi dal TAR Lazio a giudici in controversie relative ad atti di amministrazioni territoriali o periferiche e di interesse esclusivamente locale, quasi a somiglianza delle giunte provinciali amministrative.

Un altro fattore che rischia di confinare i giudici di primo grado ad un ruolo ancillare è rappresentato dall'inedita giurisprudenza dell'Adunanza plenaria sull'articolo 105 del codice: alla decisione n. 16 del 20 novembre 2024 è seguita la n. 10 del 15 luglio 2025.

Non è questa la sede per affrontare il complesso argomento; è sufficiente osservare che queste pronunce ignorano il percorso giurisprudenziale dell'Adunanza plenaria volto a tipizzare le ipotesi di rinvio al primo grado, in presenza di una

formulazione assai generica dell'articolo 35 della legge TAR, e l'esplicita intenzione del codice di rendere queste ipotesi casi tassativi.

È da rammentare al proposito che l'Adunanza generale del Consiglio di Stato, nel parere n. 236/94 del 6 ottobre 1994 sullo schema di disegno di legge per la riforma del processo amministrativo, suggerì l'abrogazione dell'art. 35 della legge n. 1034/1971, con l'obbligo, una volta riformata la sentenza impugnata, di decidere «sempre senza rinvio», in modo da «evitare che il Consiglio di Stato annulli con rinvio, prolungando così il giudizio di altri due possibili gradi».

Le ultime sentenze peraltro s'inseriscono in un filone che tende a considerare le norme processuali come un impedimento alla giustizia e non una fondamentale garanzia del diritto di difesa e della parità delle parti.

Infine suscita qualche perplessità l'annunciata riforma del ricorso straordinario che, una volta spogliato del suo significato simbolico come ultimo possibile reclamo all'autorità più alta, in

origine, al re nell'ambito della cosiddetta giustizia ritenuta, potrebbe al limite condurre a sancire la possibilità di un ricorso definibile in unico grado, nonostante il disposto dell'articolo 125 della Costituzione.

Queste prospettive sembrano presagire una sempre minore attenzione riservata al giudice di primo grado e ancor più ai tribunali amministrativi più periferici e di dimensioni modeste, tra cui ovviamente il TAR per la Valle d'Aosta. Ciò trascurando completamente il fatto che questo Tribunale si occupa di un ordinamento particolare, scaturente dalla speciale autonomia della Regione, ovvero da un complesso di poteri attraverso i quali è possibile cogliere le esigenze provenienti dal territorio, in modo diretto e immediato, fornendo una risposta sul piano del diritto più aderente al bisogno.

Non che questa minore attenzione non sia avvertibile già nella realtà odierna: i collegi giudicanti di questo Tribunale vengono composti in modo peculiare, in base alla deliberazione

assunta dal Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa nella seduta del 5 aprile 2023: in sintesi, uno dei due magistrati *a latere* è individuato, a turno, tra i magistrati del TAR per il Piemonte e l'altro giudice viene selezionato o tramite un apposito interpello ovvero, in subordine, in mancanza di domande, con l'assegnazione d'ufficio di un magistrato dai TAR vicini (Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna).

La soluzione, per quanto pratica in una situazione di diffusa scopertura dell'organico pone il Tribunale valdostano su un gradino inferiore rispetto al resto delle sedi giudiziarie. La descritta regolamentazione interna (unica nel quadro della Giustizia amministrativa) cristallizza una situazione di precarietà e transitorietà, ai limiti dello "avventiziato", che svilisce il ruolo di questo TAR nel suo importante ruolo di interprete di un sistema normativo autonomo e speciale, che, teso alla piena applicazione del dettato costituzionale, può contribuire all'evoluzione di tutto l'ordinamento.

Ribadisco quanto sostenuto l'anno scorso: lo sforzo di tutti (dei giudici, degli avvocati, dei rappresentanti delle istituzioni, elettive e non, della società civile e ovviamente il mio) dovrebbe quindi indirizzarsi verso il recupero di un assetto stabile di questo Tribunale che gli restituisca una dignità pari a quella delle altre sedi giudiziarie e verso la valorizzazione dei risultati dell'autonomia, *in primis*, della speciale disciplina giuridica che scaturisce dalla vicinanza al territorio, dedicando ad essa iniziative di studio e di approfondimento.

Con questi impegni e questi auspici, ringraziando dell'attenzione, dichiaro aperto l'anno giudiziario.