

Pubblicato il 01/09/2026

N. 06738 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 02413/2026 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 2413 del 2026, proposto dalla Elilombarda S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B73C4C8D4E, B73C4C9E21, rappresentata e difesa dagli avvocati Carmelo Mendolia e Joseph Francesco Giacomo Brigandì, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

l'Agenzia Regionale Emergenza Urgenza - AREU, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Vittoria Luciano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

nei confronti

dell'Avincis Aviation Italia S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
non costituita in giudizio,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione prima, n. 565 del 5 febbraio 2026, resa tra le parti, concernete l'affidamento del servizio aeronautico di elisoccorso h24 presso le basi Hems di Caiolo (SO) e Montichiari (BS) per la durata di 108 mesi.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agenzia Regionale Emergenza Urgenza - AREU;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 16 luglio 2026, il consigliere Nicola D'Angelo e uditi per le parti gli avvocati Carmelo Mendolia e Vittoria Luciano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con delibera del Direttore Generale n. 214/2025 del 6 giugno 2025, l'Agenzia Regionale Emergenza Urgenza (di seguito AREU) ha indetto una "*Procedura aperta per l'affidamento del servizio aeronautico di elisoccorso H24 presso le basi hems di Caiolo (SO) e Montichiari 1 (BS) per la durata di 108 mesi*". La procedura di gara è stata avviata dopo un complesso contenzioso tra la società Elilombardia e la stessa Areu, articolatosi in tre giudizi dinanzi al T.A.R. di Milano cui hanno fatto seguito altrettanti giudizi di appello dinanzi al Consiglio di Stato, all'esito dei quali è stato

accertato che, nell'ambito della convenzione cd. "ARCA_2018_113" stipulata tra l'Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti della Regione Lombardia S.p.a. e l'operatore economico Babcock Mission Critical Services Italia S.p.a. (attuale Avincis Aviation Italia S.p.a.) per l'affidamento del servizio di elisoccorso sulle basi di Brescia e Como (Lotto 1) e Bergamo, Milano e Sondrio (Lotto 2), nella sua qualità di ente deputato alla gestione del servizio di elisoccorso regionale, AREU avrebbe posto in essere atti in contrasto con i principi su cui si fondano gli affidamenti pubblici, in particolare con riferimento all'inversione di prestazioni tra i due lotti in gara.

1.1. Più nel dettaglio, la presente fase contenziosa deriva dalla circostanza che Elilombarda ha impugnato la delibera n. 124 del 22 marzo 2024 con la quale AREU ha indetto una procedura di gara negoziata per l'assegnazione del servizio di elisoccorso notturno H/12 presso la base HEMS di Caiolo (SO) fino al 29 giugno 2029. Il T.A.R. di Milano ha respinto il ricorso con sentenza n. 2175 del 2024, ritenendo che l'affidamento di un servizio H/12 aggiuntivo per Sondrio non si ponesse in contrasto con il giudicato derivante dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 2826 del 2022 che aveva riguardato l'illegittimità dell'inversione di talune prestazioni previste nei lotti distinti 1 e 2 ed aveva disposto una specifica procedura di gara per le basi di Sondrio e Brescia.

1.2. Successivamente, con delibera n. 469 del 7 novembre 2024 AREU ha aggiudicato ad Avincis la gara per la base di Caiolo.

1.3. Questa Sezione, tuttavia, con sentenza n. 3180 del 2025 ha accolto l'appello di Elilombarda affermando che:

“ (i) in relazione alla base di Brescia, “in coerenza con quanto indicato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 2826/2022, AREU dia corso ad una apposita procedura di gara per l'affidamento del servizio”, poiché “tale statuizione non risulta eseguita da AREU”;

(ii) in relazione alla base di Sondrio, la “già acclarata diversità dei servizi H12 e H24 non consente di attingere alla lex specialis di cui alla Convenzione ARCA per disciplinare il nuovo (e differente) servizio notturno, con la conseguenza che anche per la base di Sondrio AREU dovrà indire un’apposita gara”.

1.4. Di conseguenza, la sentenza di questa Sezione n. 3180 del 2025 ha statuito che *“in riforma della sentenza impugnata e per l’ottemperanza del giudicato amministrativo, va ordinato all’AREU di provvedere entro sessanta giorni dalla comunicazione della presente decisione alla riedizione della procedura di gara per l’affidamento del servizio presso le basi di Brescia e Sondrio nei termini suindicati e dichiarata la nullità degli atti impugnati ex articolo 114, comma 4, lett. b) c.p.a.”*, tra cui la determina AREU n. 124/2024.

1.5. In sostanza, con la suddetta sentenza, resa in sede di ottemperanza, il Consiglio di Stato ha definitivamente imposto ad AREU di indire nuove gare per l’affidamento del servizio di elisoccorso H24 sulle basi di Brescia e Sondrio, aperte a tutti gli operatori economici del settore, nominando anche il Direttore Generale trasporti e mobilità sostenibile della Regione Lombardia, ovvero un dirigente o funzionario da lui delegato, quale Commissario *ad acta*, per il caso di perdurante inadempimento.

1.6. Il nominato Commissario *ad acta* ha declinato l’incarico, dichiarando di non possedere specifiche competenze idonee alla predisposizione degli atti di gara nella materia in questione, né di saper individuare personale adeguatamente preparato da delegare. Questa Sezione ha quindi nominato quale Commissario *ad acta* sostituto il Direttore della Direzione Generale per gli aeroporti, il trasporto aereo e i servizi satellitari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il quale però ha anch’egli declinato la nomina dichiarandosi non competente.

1.7. Con la determina citata n. 214 del 6 giugno 2025, AREU, in dichiarata ottemperanza alla citata sentenza n. 3180 del 2025, ha quindi indetto, ai sensi dell’art. 71 del d.lgs. n. 36 del 2023, la gara divisa in due lotti per l’affidamento del servizio

aeronautico di Elisoccorso H24 presso le basi HEMS di Caiolo (SO) e Montichiari (BS) per la durata di 108 mesi, modificando parzialmente l'oggetto della delibera n. 124/2024.

1.8. Quest'ultima delibera è stata impugnata da Elilombarda. In particolare, nel ricorso la stessa società ha dedotto la nullità della delibera n. 214/2025 per violazione del giudicato, in quanto AREU avrebbe con la stessa parzialmente modificato la precedente delibera n. 124/2024, dichiarata nulla con la sentenza del Consiglio di Stato n. 3180 del 2025. Inoltre, ha evidenziato la violazione del principio del *favor participationis* e la disparità di trattamento, avendo il bando previsto, quale requisito di partecipazione, il possesso della Certificazione di Operatore Aereo (COA), requisito che precluderebbe ingiustificatamente la partecipazione alla procedura di gara, nonché lo sproporzionato obbligo per l'operatore economico di formulare un'offerta con riferimento ai costi relativi ai mezzi per l'esecuzione del servizio (soprattutto in relazione alla necessità che gli elicotteri impiegati avessero un limite di anzianità di 15 anni). La ricorrente ha infine contestato anche i prezzi a base d'asta assunti dalla stazione appaltante che di fatto non consentirebbero la formulazione di un'offerta remunerativa e sostenibile.

2. Il T.A.R. di Milano, con la sentenza indicata in epigrafe (n. 565 del 2026), ha dichiarato il ricorso inammissibile, compensando le spese di giudizio.

2.1. Lo stesso Tribunale ha infatti ritenuto di condividere le eccezioni di AREU circa l'inammissibilità del gravame. Con il ricorso introduttivo infatti si sarebbe fatta valere la violazione del giudicato di cui alla sentenza del Consiglio di Stato n. 3180 del 2025 non dinanzi al giudice funzionalmente competente a valutare il vizio dedotto in relazione all'impugnata delibera n. 214/2025 (cioè non dinanzi al Consiglio di Stato quale giudice competente in sede di ottemperanza avendo riformato, nel dispositivo, la sentenza n. 2175 del 2025).

2.2. Quanto agli altri profili di censura, il T.A.R. ha rilevato che la mancanza di un presupposto processuale si sarebbe risolta in una causa di inammissibilità complessiva del gravame, di natura genetica non sanabile, che neppure la rinuncia all'esame del primo motivo del ricorso introduttivo, avanzata da parte ricorrente con memoria successiva, avrebbe potuto evitare.

2.3. In ogni caso, secondo il T.A.R., le censure formulate nel ricorso, volte a contestare la legittimità della *lex specialis* di gara, sarebbero state infondate in quanto si trattava di censure generiche, in relazione alle quali parte ricorrente non avrebbe dimostrato adeguatamente, come era suo onere in base al principio dispositivo, sulla base di quali fonti e/o stime ha calcolato gli effettivi costi dell'appalto.

3. Contro la suddetta sentenza ha quindi proposto appello Elilombarda sulla base dei motivi di gravame di seguito sinteticamente indicati:

- i) erroneamente il T.A.R. ha adottato la declaratoria di inammissibilità del ricorso per supposto difetto di competenza funzionale del giudice adito. La decisione del giudice di primo grado si manifesterebbe, oltre che intrinsecamente contraddittoria rispetto alla statuizione adottata dal medesimo Collegio in sede cautelare (il T.A.R. aveva deciso sulla istanza di sospensione degli effetti della delibera impugnata, accogliendola dopo aver espressamente ritenuto la propria giurisdizione e competenza), contraria al chiaro dettato delle prescrizioni del codice del processo amministrativo in materia di rilievo del difetto di competenza del Tribunale adito;
- ii) il giudice di primo grado avrebbe dovuto qualificare la domanda in base ad elementi sostanziali (il vizio della delibera non rientrava nel perimetro dell'ottemperanza tenuto conto che la *lex* di gara veniva riportata da nuova e diversa determinazione). Nella memoria depositata il 12 gennaio 2026 Elilombarda aveva peraltro rappresentato con evidenza come il vizio denunciato della delibera non rientrasse nel perimetro dell'ottemperanza. In sostanza, la ricorrente non avrebbe inteso proporre

l'ottemperanza, chiedendo invece l'annullamento e non la nullità della delibera impugnata;

iii) in ogni caso, la ricorrente ha espressamente rinunciato con la citata memoria del 12 gennaio 2026 al primo motivo di ricorso riconducibile in ipotesi all'azione di ottemperanza (possibilità che rientrava nella sua disponibilità). L'appellante afferma poi che il T.A.R. aveva la possibilità di disporre la conversione dell'azione e la *translatio iudicii* dinanzi al giudice dell'ottemperanza, trattandosi di questione espressamente articolata in via subordinata;

iv) le clausole del bando avrebbero avuto una portata immediatamente escludente e quindi erano autosufficienti ai fini dell'insaturazione del ricorso (con riferimento soprattutto alla necessità di utilizzo di particolari elicotteri che senza un adeguato anticipo rispetto all'inizio del servizio non si sarebbero potuti acquisire. La ricorrente richiama sul tema le conclusioni dell'Autorità garante della concorrenza che ha evidenziato la necessità di bandire le gare di elisoccorso “*con adeguato anticipo rispetto all'inizio del servizio, in modo tale da consentire alle imprese offerenti di approvvigionarsi dei mezzi necessari, se del caso, anche a valle dell'aggiudicazione*”). Di conseguenza, il giudice di primo grado avrebbe potuto “scindere” i motivi di ricorso e quindi non dichiarare lo stesso totalmente inammissibile;

v) la sentenza sarebbe comunque contraddittoria laddove dopo aver dichiarato l'inammissibilità del ricorso si è pronunciata sulla infondatezza delle censure di merito.

3.1. Parte appellante ha poi riproposto, ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., i motivi di merito proposti nel ricorso di primo grado (sulla necessità della certificazione COA, sull'incertezza nella formulazione dell'offerta, soprattutto con riferimento alla richiesta di elicotteri di età non superiore a 15 anni, sulle quotazioni d'asta).

4. AREU si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello ed ha poi depositato un'ulteriore memoria. Dopo aver ribadito l'inammissibilità del ricorso introduttivo in ragione dell'incompetenza funzionale del giudice adito, l'appellata ha anche evidenziato l'inammissibilità delle censure di parte appellante relativamente alla congruità della base d'asta.

5. Anche parte appellante ha depositato un'ulteriore memoria, cui sono seguite le repliche di entrambe le parti costituite.

6. Con ordinanza cautelare n. 1198 del 1° aprile 2026 è stata accolta l'istanza di sospensione degli effetti della sentenza impugnata presentata contestualmente al ricorso con la seguente motivazione: *“Considerato, anche alla luce delle precedenti decisioni di questa Sezione, che nel bilanciamento dei contrapposti interessi deve darsi prevalenza all'esigenza di mantenere la res adhuc integra fino all'esito dell'udienza pubblica, restando impregiudicata ogni valutazione di merito, anche in ordine alle eccezioni preliminari sollevate dalla parte appellata”*.

7. La causa è stata trattenuta in decisione nell'udienza pubblica del 16 luglio 2026.

DIRITTO

8. L'appello è fondato nei termini di seguito indicati.

9. Deve ritenersi innanzitutto fondato il primo motivo di appello, con il quale l'appellante lamenta la “consumazione” del potere del T.A.R. di dichiarare la propria incompetenza per effetto dell'ordinanza resa in sede cautelare nella quale lo stesso Tribunale, prima di accogliere l'istanza di sospensiva della ricorrente, aveva espressamente ritenuto la propria giurisdizione e competenza. Il tema in esame è quello del rapporto fra il comma 1 dell'articolo 15 c.p.a., laddove è previsto che il difetto di competenza “è rilevato d'ufficio finché la causa non è decisa in primo grado” e il successivo comma 2, secondo cui: *“In ogni caso il giudice decide sulla*

competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli articoli 13 e 14, non decide sulla stessa”.

9.1. Secondo la giurisprudenza che si è occupata della questione, la seconda disposizione avrebbe portata derogatoria rispetto alla prima, nel senso che, qualora sia proposta istanza cautelare, il momento ultimo entro cui il giudice deve pronunciarsi sulla competenza è quello in cui provvede su detta istanza, essendogli a questo punto precluso di assumere determinazioni diverse in sede di decisione nel merito (cfr. C.g.a.r.s., 21 giugno 2016, n. 182; id., 20 aprile 2015, n. 332). Tale conclusione sembrerebbe confermata dal successivo comma 5 dello stesso articolo 15, che prevede i rimedi – regolamento di competenza o, a seconda dei casi, appello cautelare – che le parti possono esperire avverso le statuizioni sulla competenza rese in fase cautelare.

9.2. Deve però rimarcarsi – e la stessa giurisprudenza dianzi citata lo fa – che il dato normativo è tutt’altro che limpido al riguardo (facendosi leva, per giungere alle conclusioni testé riassunte, soprattutto sulla formula “*In ogni caso*” con cui si apre il comma 2 dell’articolo 15), ben potendo sostenersi che in realtà la regola generale della rilevabilità d’ufficio del difetto di competenza fino al momento della decisione di merito in primo grado non possa essere scalfita da quanto previsto in relazione al giudizio cautelare, stanti i noti principi e indirizzi giurisprudenziali nel senso del carattere intrinsecamente provvisorio e sempre rivedibile delle determinazioni assunte nella fase cautelare del giudizio.

9.3. Tuttavia, nel caso che ci occupa utili elementi al fine di dirimere la questione possono trarsi da una sentenza della Corte costituzionale (n. 81 dell’8 marzo 2022), con cui, provvedendo su ordinanza di rimessione proveniente proprio dal T.A.R. della Lombardia, è stata dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale delle precitate disposizioni dell’articolo 15 c.p.a. ove interpretate, con riferimento alla diversa ipotesi in cui in sede cautelare il T.A.R. nulla abbia statuito e quindi abbia implicitamente ritenuto la propria competenza, nel senso di precludergli di pervenire

a diverse conclusioni in sede di decisione di merito; la declaratoria di inammissibilità è stata motivata con l'incompleta considerazione del quadro normativo di riferimento, avendo omesso il giudice *a quo* di tenere conto di quanto previsto dall'articolo 92, comma 5, secondo periodo, a mente del quale: “*Non costituiscono decisione implicita sulla competenza le ordinanze istruttorie o interlocutorie di cui all'articolo 36, comma 1, né quelle che disattendono l'istanza cautelare senza riferimento espresso alla questione di competenza*” (e tale, come detto, era la situazione nella fattispecie all'esame della Corte).

9.4. Con ciò, la Corte costituzionale ha lasciato impregiudicata la questione della portata preclusiva o meno delle ordinanze emesse in sede cautelare nelle quali, invece, il T.A.R. si sia pronunciato espressamente sulla competenza. In ogni caso, argomentando *a contrario* dalla disposizione appena citata deve innanzitutto ritenersi che costituiscano decisioni implicite sulla competenza le ordinanze che invece si pronunciano espressamente sulla competenza, ritenendola, anche se respingono l'istanza, soggette ad appello cautelare giusta l'articolo 15, comma 5, e il primo periodo del medesimo comma 5 dell'articolo 92 appena citato; e, *a fortiori*, che allo stesso regime siano soggette le ordinanze che, come nel caso di specie, affermano espressamente la competenza e accolgono l'istanza cautelare. Il che fa ritenere che la Corte, pur non esaminando *funditus* la questione in quanto estranea alla specifica fattispecie sottopostale e quindi non rilevante, abbia sottinteso che nelle due ultime ipotesi richiamate l'articolo 15, comma 2, c.p.a. abbia la portata preclusiva ipotizzata dal giudice rimettente.

9.5. Alla luce delle suddette considerazioni, deve concludersi, nel caso di specie, che dopo che con l'ordinanza cautelare aveva ritenuto la propria competenza, il T.A.R. - in assenza di impugnazione della detta ordinanza cautelare - non aveva più il potere di mutare avviso e dichiararsi incompetente in sede di merito. Con la conseguenza che, in accoglimento della censura, deve pervenirsi ad annullamento della decisione

impugnata con rinvio al giudice di primo grado, ai sensi dell'articolo 105 c.p.a., dell'intera sentenza, atteso che la declaratoria di inammissibilità delle ulteriori censure è seguita "a cascata" a quella del primo motivo di ricorso, siccome determinata sempre dalla ritenuta incompetenza funzionale del giudice adito su tale motivo, in ritenuta applicazione dei principi affermati dalla giurisprudenza per il caso di cumulo di domande proposte in violazione dell'articolo 114 c.p.a..

10. Deve ritenersi fondato anche il secondo motivo di appello col quale viene criticata la statuizione del T.A.R. di non accogliere la richiesta dell'originaria ricorrente intesa a ottenere una "riqualificazione" della domanda formulata col primo motivo di impugnazione come domanda di annullamento (ancorché per un vizio dipendente da un erroneo richiamo a provvedimento annullato col precedente giudicato) anziché come domanda intesa a ottenere una declaratoria di nullità per violazione del pregresso giudicato: al riguardo, il primo giudice si è formalisticamente ancorato al fatto che il motivo *de quo* fosse rubricato in termini di violazione dell'articolo 114, comma 4, lettera *b*), c.p.a., obliterando il pacifico indirizzo giurisprudenziale secondo cui il giudice ai sensi dell'articolo 32, comma 2, c.p.a. ha il potere/dovere di riqualificare la domanda giudiziale tenendo conto della natura sostanziale del *petitum* e della *causa petendi*, non essendo vincolato né dal *nomen juris* usato dal ricorrente né dalle norme giuridiche individuate come violate, in quanto ciò costituisce null'altro che applicazione del canone *jura novit curia*, con il solo limite dell'impossibilità di modificare sostanzialmente la domanda, ossia di decidere su un diverso *petitum* o sulla base di una diversa *causa petendi* (ciò che, invece, integrerebbe una violazione del principio dispositivo che connota il processo amministrativo) (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, ad. pl., 19 aprile 2013, n. 7; id., sez. IV, 10 giugno 2024, n. 5152; id., sez. III, 18 maggio 2020, n. 3118).

10.1. Nel caso di specie, sembra del tutto evidente – come evidenziato dall'appellante – che con il primo motivo del ricorso di primo grado la ricorrente non aveva affatto

inteso lamentare un'inottemperanza dell'Amministrazione al pregresso giudicato riveniente dalla nostra sentenza n. 2175/2024, e anzi l'intera prospettazione attorea muoveva dal rilievo che essa avesse dato corretta esecuzione al *decisum* giudiziale (aveva infatti indetto una gara, come prescritto in termini conformativi dalla sentenza suindicata), denunciandosi soltanto l'erroneo richiamo nell'atto impugnato di un provvedimento che non poteva essere richiamato – tanto meno al fine di modificarlo o integrarlo – in quanto già integralmente caducato dalla detta sentenza: si tratta di un vizio che, al di là della sua effettiva sussistenza e della sua possibile rilevanza, atteneva chiaramente alla legittimità degli atti *ex novo* adottati dall'Amministrazione, e non già a violazione di alcun obbligo scaturente dal pregresso giudicato.

10.2. Anche sotto questo profilo dunque, stante l'erroneità della motivazione che ha indotto il primo giudice a dichiararsi funzionalmente incompetente, l'effetto dell'accoglimento è l'annullamento con rinvio della sentenza impugnata, ex articolo 105 c.p.a..

11. E' inoltre fondato anche il terzo motivo d'appello, che investe la decisione del T.A.R. di non tener conto della rinuncia al primo motivo di ricorso formalizzata dalla ricorrente prima del passaggio in decisione della causa. Tale conclusione assume rilievo una volta riassunta la causa dinanzi al giudice di primo grado, che dovrà quindi nuovamente esaminare la detta rinuncia e porsi il problema dei suoi effetti.

11.1. Sono infatti condivisibili le argomentazioni sviluppate dall'appellante sul punto, con richiamo:

- a) alla pacifica giurisprudenza per cui la rinuncia a singoli motivi di ricorso da parte del ricorrente è sempre possibile, costituendo espressione di una strategia processuale direttamente discendente dal principio dispositivo;
- b) all'ulteriore principio per cui, in conseguenza di quanto sopra, la rinuncia ai singoli motivi non è soggetta alle stesse formalità previste per la rinuncia all'intera azione;

c) al consequenziale dovere per il giudice di prendere semplicemente atto della rinuncia al singolo motivo eventualmente intervenuta, non potendo a quel punto lo stesso essere in alcun modo essere esaminato (tanto meno ai fini della delibazione della competenza, con effetti di “travolgimento” di tutte le altre censure invece non rinunciate).

11.2. A fronte di tali piani principi, non appare condivisibile il ragionamento sulla base del quale il primo giudice ha ritenuto la rinuncia al primo motivo inidonea a precludere la declaratoria di inammissibilità dell'intero ricorso. Infatti, se in via di principio è corretto richiamare l'indirizzo giurisprudenziale per cui i presupposti dell'azione devono sussistere fin dall'instaurazione del giudizio, non possono sopravvenire in corso di causa e non sono disponibili da parte delle parti, l'applicazione di tali principi alla presente fattispecie risente dell'erronea qualificazione del primo motivo come domanda ontologicamente diversa da quella articolata con gli altri motivi (di ottemperanza per violazione del giudicato la prima, di annullamento in via ordinaria la seconda), ciò che, se fosse stato vero, avrebbe forse legittimato l'affermazione circa la carenza originaria di un presupposto dell'azione (la competenza del giudice adito) da verificare in relazione a tale sola domanda, ma dovendo – come si è visto – l'intero ricorso essere qualificato come unica domanda di annullamento. Ne discende dunque l'inconferenza dei principi richiamati dal T.A.R. (sulla distinzione tra “*domande*” e “*motivi*” cfr. Cons. Stato, ad. pl., 27 aprile 2015, n. 5, e più recentemente ad. pl., 22 giugno 2026, n. 2).

12. Esaminati – e accolti - i tre motivi d'appello sopra trattati, il Collegio è esonerato dall'esame:

a) dell'ulteriore profilo, rappresentato al termine del terzo motivo d'appello, relativo alla possibilità per il T.A.R. di disporre la conversione dell'azione e la *translatio iudicii* dinanzi al giudice dell'ottemperanza, trattandosi di questione espressamente articolata in via subordinata;

b) del quarto e del quinto dei motivi d'appello, afferenti rispettivamente alla possibilità di "scindere" i motivi di ricorso e quindi non dichiarare lo stesso totalmente inammissibile ed alla contraddittorietà del successivo – ancorché sintetico – esame nel merito di una domanda sulla quale il T.A.R. si è dichiarato incompetente, trattandosi di questioni logicamente assorbite dalla fondatezza dei motivi sopra esaminati;

c) dei motivi di censura di primo grado riproposti dall'appellante ai sensi dell'articolo 101, comma 2, c.p.a., atteso che, stante la necessità di disporre l'annullamento con rinvio al T.A.R. *ex* articolo 101, comma 2, c.p.a., questi dovranno essere – se del caso, e ove non ostino altre e diverse ragioni di rito – esaminati dal giudice di primo grado in sede di riassunzione del giudizio.

13. In conclusione, l'appello va accolto per le considerazioni di cui sopra e, assorbite le altre censure, ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a., va annullata la sentenza impugnata e va rimessa la causa dinanzi al T.A.R. della Lombardia presso cui il giudizio dovrà essere riassunto, ai sensi dell'art. 105, comma 3, c.p.a., nel termine perentorio di novanta giorni dalla notificazione o, se anteriore, dalla comunicazione della presente sentenza.

14. La peculiarità della vicenda giustifica la compensazione tra le parti delle spese processuali dei due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla la sentenza impugnata e rimette la causa dinanzi al T.A.R. della Lombardia, ai sensi dell'art. 105, comma 1, del codice del processo amministrativo.

Compensa tra le parti le spese di lite dei due gradi di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere, Estensore

Ezio Fedullo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

L'ESTENSORE

Nicola D'Angelo

IL PRESIDENTE

Raffaele Greco

IL SEGRETARIO