

Intervento dell'Avvocato Generale dello Stato
Avv. Gabriella Palmieri Sandulli

IN OCCASIONE
DELLA CERIMONIA DI PRESENTAZIONE
DELLA RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELLA
GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER L'ANNO
2025
INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2026 PRESSO IL CONSIGLIO DI STATO
Roma, 10 febbraio 2026
Palazzo Spada

Signor Presidente della Repubblica, Autorità, Signor
Presidente del Consiglio di Stato, Signor Presidente
Aggiunto, Signor Segretario Generale, Signori
Magistrati, Gentili Ospiti,

sono onorata di prendere la parola in questa solenne
Cerimonia per portare – come è ormai tradizione - il
saluto dell'Istituto che ho il privilegio di dirigere, nel
segno della consolidata reciproca collaborazione

istituzionale, della quale ringrazio Lei, Signor Presidente, tutti i Magistrati e il Personale amministrativo.

*

Il dialogo costruttivo fra tutti i protagonisti del processo amministrativo, Magistratura, Avvocatura del libero foro, Avvocatura dello Stato, Avvocature pubbliche, e connota le reciproche relazioni istituzionali e contribuisce all'elaborazione di soluzioni condivise, che sono presupposto essenziale per una sempre più efficiente amministrazione della giustizia.

Con spirito collaborativo, pertanto, auspico si possa proseguire, insieme, in questo percorso virtuoso.

*

L'attività dell'Avvocatura dello Stato si svolge in misura relevantissima dinanzi alla Magistratura amministrativa e, in particolare, dinanzi al Consiglio di Stato.

Il dato numerico ne costituisce un'espressione sintetica, ma efficace.

Il numero di nuovi contenziosi, per l'anno 2025, per

i quali l'Avvocatura dello Stato è presente, come appellante o come resistente, si attesta, infatti, su 5.800 affari; mentre i depositi effettuati sono stati oltre 12.000.

Gli esiti dei giudizi confermano una percentuale di successo nella media superiore al 65%.

*

All'esame del dato numerico si accompagna sempre la considerazione circa l'importanza delle materie oggetto dei giudizi davanti al Consiglio di Stato, ambientale, urbanistica, concorrenza, regolazione dei settori della comunicazione, opere pubbliche.

Segnal la sentenza **n. 3683/25** (depositata il 10 aprile 2025) che, in accoglimento dell'appello dell'Avvocatura Generale, ha dichiarato la legittimità del provvedimento di *asset freezing* disposto dal CSF (Comitato di Sicurezza Finanziaria), in tema di efficacia del c.d. *firewall* negoziale per giustificare la revoca del provvedimento di congelamento dei beni e del conferimento in un *trust* come mezzo di elusione delle misure restrittive; senza attendere, ma anticipando,

peraltro, le conclusioni dell'Avvocato Generale (depositate il 10 luglio 2025) nella causa pregiudiziale italiana **C- 483/23** sulla stessa questione; e la sentenza **n. 6302/25** di sistema in tema di rilevanza – ex art. 64 c.p.a. - della documentazione relativa a procedimento penale con il solo limite di pertinenza e credibilità della stessa..

Nell'incessante dialogo fra il Consiglio di Stato e le Alte Corti, anche sovranazionali, si collocano le diverse decisioni (sentenze **nn. 2257, 2258, 2261 e 2263 del 19 marzo 2025; n. 5656 del 30 giugno 2025; n. 7102 del 25 agosto 2025**) in materia di incameramento "automatico" delle cauzioni provvisorie rilasciate da partecipanti esclusi da gare di appalto indette nel regime del previgente Codice (D.lgs. n. 163/2006); decisioni rese tenendo conto della sentenza della Corte di giustizia (sentenza in data 26 settembre 2024, **in cause C-403 e 404/2023**), sul contrasto tra norme nazionali e norme unionali direttamente applicabili, che non dà luogo a invalidità o illegittimità delle prime, ma solo alla loro disapplicazione, facendone così un'applicazione

ragionata e puntuale con riguardo all'ordinamento nazionale.

Infine, va ricordata la recente ordinanza del 24 settembre 2025, che si inserisce nel complesso contenzioso relativo al trattamento dei giudici onorari, dopo le pronunce della Corte di giustizia, con la quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale del D.lgs. 13 luglio 2017, n. 116 (*Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace*), in riferimento non solo agli articoli 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), ma, significativamente, anche all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU.

*

D'altronde, proprio il meccanismo del rinvio pregiudiziale, strumento di cooperazione “da giudice a giudice” è stato valorizzato dal Consiglio di Stato, quale giudice di ultima istanza.

Nel 2025, sono state proposte, infatti, 19 domande pregiudiziali alla Corte di giustizia (numero

sostanzialmente analogo a quello dell'anno 2024) su questioni di notevole interesse, in tema di tutela dei consumatori, procedimenti sanzionatori da parte delle autorità nazionali di regolazione, gestione della fiscalità armonizzata, condizioni di lavoro, aiuti di stato, sicurezza energetica e sicurezza alimentare.

Proprio nel meccanismo del rinvio pregiudiziale l'Avvocatura dello Stato svolge un ruolo fondamentale, assicurandone il circuito virtuoso.

Come nella vicenda relativa al rinvio pregiudiziale proposto dal giudice amministrativo, con riferimento a decorrenza e conseguenze, derivanti dall'eventuale superamento del termine di novanta giorni di cui all'art. 14 della L. n. 689 del 1981 nei procedimenti di accertamento di pratiche commerciali scorrette da parte dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato.

Con sentenza 30 gennaio 2025, in causa **C-511/23**, la Corte di giustizia ha, infatti, affermato - in estrema sintesi - che i termini procedurali fissati dagli Stati Membri devono *"far sì che, nel rispetto del principio della certezza del diritto, le cause siano trattate entro un*

termine ragionevole, tenendo conto "*delle peculiarità dei casi riguardanti la lotta contro le pratiche commerciali sleali che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2005/29 e, in particolare, del fatto che tali casi possono richiedere una complessa analisi materiale ed economica*".¹

Recependo i passaggi principali della citata sentenza della Corte di giustizia (con le **sentenze n. 2979/2025 e n. 3517/25**), ma specificandoli e adeguandoli all'ordinamento nazionale, il Consiglio di Stato ha affermato che i principî espressi dalla Corte comportano che, ai procedimenti sanzionatori avviati dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato AGCM, si applica solo il principio del "*termine ragionevole*" e che, in ogni caso, per dar luogo ad una ipotesi di annullamento del provvedimento finale, la parte deve dimostrare il pregiudizio che l'eventuale eccessiva durata della fase preistruttoria ha determinato

¹ Analoghi principi sono desumibili dalla recentissima sentenza depositata lo scorso 15 gennaio (in causa C-588/24) e riguardano il termine di conclusione della fase istruttoria del procedimento diretto all'accertamento di una pratica anticoncorrenziale condotto da un'Autorità nazionale garante della concorrenza: anche in tale caso il principio che deve guidare l'organo giudicante, in caso di contestazione, è sempre quello del termine ragionevole per garantire il principio di effettività del diritto dell'Unione.

sui propri diritti di difesa.

*

L'Avvocatura dello Stato, che, già da tempo, ha completato il processo di digitalizzazione e dematerializzazione degli atti, si è conformata a tutte le novità tecnico-informatiche imposte dal PAT, il processo amministrativo telematico.

La costante, leale collaborazione istituzionale con la Magistratura Amministrativa ha per oggetto, infatti, anche i profili operativi.

Se, con decreto del Presidente del Consiglio di Stato 9 maggio 2025, sono state apportate modifiche migliorative alle regole tecnico operative del PAT, per i depositi effettuati dall'Avvocatura dello Stato, prosegue la costante cooperazione applicativa con la giustizia amministrativa, volta ad assicurare gli indispensabili automatismi nella lavorazione degli affari e le modalità già ampiamente collaudate che hanno dato risultati estremamente positivi per entrambe le Istituzioni, anche per l'ottimale svolgimento dei flussi di reciproche

comunicazioni.

*

Concludo questo mio intervento confermando che l'Avvocatura dello Stato e tutti i suoi Componenti continueranno a approfondire il massimo impegno nello svolgimento delle importanti funzioni loro assegnate.

Grazie per l'attenzione.