



Sindacato sulla discrezionalità tecnica: la verifica intrinseca

Il Consiglio di Stato delinea i confini del controllo giurisdizionale tra attendibilità del metodo e divieto di sostituzione: Sez. VI, Sent. 16 settembre 2026, n. 6916

Paola De Virgiliis Diritto Amministrativo & Procedimento Amministrativo 16 Settembre 2026

Lettura 13 min

Stato della questione e quadro aggiornato al 24 settembre 2026: Il Consiglio di Stato ribadisce l'orientamento consolidato della Sezione sulla portata del controllo giudiziale negli apprezzamenti specialistici, chiarendo che la verifica dell'attendibilità tecnica non autorizza il giudice ad anteporre una propria valutazione alternativa a un giudizio dell'amministrazione che non risulti né erroneo né illogico.

Abstract (Italiano)

Il presente contributo esamina la pronuncia del Consiglio di Stato, Sezione Sesta, 16 settembre 2026, n. 6916, in tema di sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione. La decisione affronta la controversia relativa all'approvazione delle offerte di riferimento per i servizi di accesso alla rete fissa da parte dell'AGCom, ribadendo che il controllo del giudice amministrativo, pur privo di carattere sostitutivo, non può arrestarsi a un riscontro meramente estrinseco o formale dell'iter logico-motivazionale. Lo scrutinio investe in modo diretto l'attendibilità del criterio tecnico adoperato e la sua corretta applicazione, imponendo al ricorrente l'onere di allegare e dimostrare gli errori metodologici e preservando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche e il divieto di sostituire valutazioni anche opinabili dell'amministrazione.

Abstract (English)

This article analyses the judgment of the Italian Council of State, Sixth Section, 16 September 2026, no. 6916, concerning judicial review over technical administrative discretion. In a dispute regarding wholesale fixed telecommunications access tariffs approved by the Italian Communications Authority (AGCom), the Court ruled that judicial review cannot be confined to an extrinsic formal appraisal of the administrative reasoning. Rather, it must encompass a direct, intrinsic verification of

the technical criteria and methodology applied by the public authority. Nonetheless, because judicial review is non-substitutive and respects the constitutional separation of powers, the administrative judge may not replace the plausible and non-erroneous appraisal of the regulatory body with an alternative technical opinion.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Natura del sindacato tecnico:** Il controllo del giudice amministrativo è esterno all'esercizio del potere, configurandosi come scrutinio di legittimità penetrante ma rigorosamente non sostitutivo delle scelte discrezionali.
- **Superamento del controllo formale:** Non è sufficiente verificare la sola plausibilità logico-formale della motivazione; il giudice compie una verifica diretta dell'attendibilità del criterio scientifico e della sua corretta applicazione.
- **Onere di allegazione e prova:** Chi contesta la scelta tecnica dell'amministrazione è onerato di allegare e dimostrare l'errata scelta del criterio tecnico o la sua errata applicazione al caso concreto, fermo il limite della relatività scientifica.
- **Relatività scientifica e onere probatorio:** L'onere di allegazione e prova grava sul ricorrente fermo il limite della relatività scientifica, senza che sia consentito al giudice sostituire le valutazioni opinabili dell'amministrazione.
- **Divieto di anteposizione dell'idea giudiziale:** Il giudice amministrativo non può anteporre la propria idea tecnica — né quella dei verificatori ove formulata con latitudine ampia configurante alternative non strettamente obbligate — al giudizio dell'amministrazione non erroneo né illogico.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In tema di discrezionalità tecnica, il vaglio del giudice amministrativo opera quale controllo di sola legittimità estraneo alle scelte di merito, escludendosi ogni effetto surrogatorio delle determinazioni riservate alla pubblica amministrazione. Nondimeno, per assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale, lo scrutinio non può fermarsi all'apparenza estrinseca della motivazione, dovendo estendersi alla verifica diretta dell'attendibilità metodologica e della corretta applicazione del criterio specialistico; chi deduce vizi tecnici ha l'onere di allegare e comprovare l'erroneità della scelta o della sua attuazione pratica, fermo il limite della relatività scientifica, senza che il magistrato o i

verificatori possano anteporre soluzioni alternative non necessarie a un giudizio amministrativo privo di vizi logici o travisamenti.

01. Il sindacato sulla discrezionalità tecnica tra effettività della tutela e separazione dei poteri

L'accertamento dei confini che delimitano il **sindacato sulla discrezionalità tecnica** costituisce uno dei temi dogmatici e pratici di maggior rilievo nell'evoluzione della giustizia amministrativa contemporanea. Con la sentenza 16 settembre 2026, n. 6916, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ^[1] offre una ricostruzione organica e sistematica dei rapporti intercorrenti tra la penetrazione dell'indagine giudiziale e la salvaguardia della sfera riservata all'amministrazione, definendo con nitore le condizioni alle quali la valutazione tecnica specialistica può essere scrutinata e caducata in sede di legittimità.

La disamina condotta dal collegio prende le mosse dalla necessità di garantire una **tutela giurisdizionale effettiva**, senza peraltro trasmodare in una violazione del **principio costituzionale di separazione dei poteri**. Nell'inquadramento dogmatico dell'interprete, tali coordinate richiamano direttamente l'esigenza di assicurare una piena giustiziabilità contro gli atti della pubblica amministrazione. Nell'architettura delineata dalla pronuncia, il **controllo giurisdizionale** non è concepito come un meccanismo asettico e distaccato, circoscritto alla mera verifica estrinseca della coerenza sintattica o della completezza documentale della motivazione. Il giudice è chiamato a misurarsi con la sostanza dell'apprezzamento specialistico, scandagliando la congruenza delle metodologie impiegate e la correttezza del relativo percorso attuativo.

Nondimeno, tale **penetrazione dell'indagine** non equivale affatto a un'apertura verso il sindacato di merito. Il giudice non può anteporre la propria idea tecnica — o quella dei verificatori che prospettino alternative non strettamente obbligate — al giudizio dell'amministrazione che non risulti né erroneo né illogico, cui la legge attribuisce la **cura dell'interesse pubblico**. A giudizio di chi scrive, questo canone preserva l'autonomia tecnica delle autorità settoriali e delle stazioni appaltanti contro indebite ingerenze cognitive.

L'esame della pronuncia conferma come sia pienamente ammessa una conoscenza approfondita del fatto e del percorso intellettuale e volitivo seguito dall'amministrazione; nondimeno, il controllo esercitato dal giudice resta rigorosamente un controllo di **legittimità esterno all'esercizio del potere**, inteso a scrutinare la razionalità tecnica senza mai surrogarne le determinazioni.

02. La controversia sulle tariffe regolatorie: dalla delibera AGCom alla verifica collegiale

2.1 — . L'impugnazione dell'offerta di riferimento e i profili economici controversi

L'esame della vicenda contenziosa rimessa al Consiglio di Stato evidenzia la **complessità dei parametri tecnici** ed economici sottesi all'esercizio della potestà regolatoria nei mercati delle comunicazioni elettroniche. Il giudizio scaturiva dall'impugnazione promossa da un operatore alternativo avverso la **delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 284/20/CIR**, con cui l'organo di vigilanza aveva approvato l'offerta di riferimento formulata dall'operatore incumbent per gli anni 2019 e 2020. Oggetto di censura erano le **condizioni economiche** applicate ai servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa, comprensive dell'accesso disaggregato alla rete locale e alla sottorete locale, della co-locazione presso le centrali e degli interventi a vuoto di manutenzione e attivazione.

La società ricorrente deduceva plurimi profili di illegittimità, lamentando la violazione del principio di **orientamento del prezzo al costo** sancito dalla disciplina di settore. In particolare, venivano contestati i criteri di calcolo del **contributo di gestione ordine**, l'applicazione del mark up per le attività incrementali di disaggregazione, nonché il canone maggiorato per la fornitura con batterie tampone nell'ambito della **co-locazione fisica**, premessa l'inclusione dei costi energetici nei servizi di base. In primo grado, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio aveva respinto integralmente il ricorso valorizzando l'ampia istruttoria condotta dall'Autorità e la mancata contestazione del modello economico generale, giudizio poi censurato in appello per essersi arrestato a un vaglio formale ed estrinseco.

2.2 — . L'ordinanza istruttoria del Consiglio di Stato e la perizia dei verificatori

Investita dell'appello, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha ravvisato l'insufficienza di un controllo limitato alla sola linearità estrinseca del provvedimento impugnato. Rilevato che l'impostazione metodologica generale dell'Autorità non formava oggetto di specifica contestazione, e a fronte delle deduzioni dell'appellante incentrate sulla concreta applicazione del modello e sulle singole voci di costo controverse, il collegio ha disposto una complessa **verificazione tecnica** affidata a tre docenti universitari, formulando undici quesiti volti ad accertare la correttezza contabile e applicativa sui profili contestati, inclusi i costi di gestione ordine, il mark up, la presa appuntamento, la co-locazione, le batterie e gli interventi a vuoto.

La relazione depositata dai verificatori ha esaminato analiticamente le singole voci di costo delegate dal collegio. All'esito dell'indagine peritale, il Consiglio di Stato ha conferito rilievo alle sole considerazioni dei verificatori interne al perimetro definito dall'ordinanza istruttoria, accogliendone le conclusioni sul difetto di motivazione per gli ammortamenti del contributo di gestione ordine e disattendendo invece quelle eccedenti l'accertamento demandato o volte a prospettare soluzioni tecniche alternative non strettamente obbligate.

03. Dal sindacato estrinseco alla verifica intrinseca: l'attendibilità del criterio tecnico

3.1 — . Il superamento del mero vaglio formale della motivazione e dell'iter logico

A parere dell'autore, l'evoluzione della giustizia amministrativa ha progressivamente affiancato al controllo formale strumenti più penetranti di verifica giurisdizionale. Nella decisione in commento, il Consiglio di Stato chiarisce espressamente che la discrezionalità tecnica deve essere sindacata dal giudice amministrativo non solo mediante un mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'amministrazione, bensì anche mediante la **verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche** sotto il profilo della loro correttezza.

La Sesta Sezione ribadisce che la discrezionalità tecnica può e deve essere sindacata: se per un verso il giudice non può sostituirsi a un potere già esercitato, per altro verso egli ha il compito di accertare se la valutazione dell'autorità sia corretta nel complesso e nell'articolazione dei singoli passaggi, verificando la rispondenza dell'agire amministrativo al **principio di ragionevolezza tecnica**.

« **Il sindacato sulla discrezionalità tecnica non è un mero controllo estrinseco né una sostituzione di merito: esso esige la verifica intrinseca dell'attendibilità metodologica senza mai anteporre l'idea tecnica del giudice al giudizio dell'amministrazione che non risulti né erroneo né illogico.** »

3.2 — . L'indagine sulla correttezza scientifica e sul procedimento applicativo

L'elemento cardine della decisione risiede nell'affermazione secondo cui il sindacato giurisdizionale può e deve estendersi anche alla **verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche** sotto il duplice profilo della **correttezza del criterio tecnico prescelto** e del relativo procedimento applicativo. Questa duplice direttrice di indagine consente al giudice un **controllo intrinseco** che attinge direttamente alle conoscenze tecniche appartenenti alla medesima scienza applicata dall'amministrazione.

Sul piano interpretativo, ciò implica che non basta enunciare una formula specialistica: la valutazione deve rispondere al principio di ragionevolezza tecnica, imponendo la verifica della correttezza dei passaggi in coerenza con i fatti accertati e le regole tecniche e procedurali predeterminate. A parere di chi scrive, è proprio attraverso il ricorso alla **verificazione tecnica** che il giudice amministrativo può attuare la **piena conoscenza del fatto e dell'iter valutativo** seguito dall'amministrazione, garantendo una tutela effettiva senza travalicare nell'arbitrio.

04. L'onere di allegazione del ricorrente e la relatività delle valutazioni scientifiche

4.1 — . La specificità delle censure e l'onere probatorio sugli errori metodologici

L'estensione dell'indagine giudiziale all'intrinseco della scelta specialistica trova il suo necessario contrappeso processuale nella rigorosa configurazione dell'**onere di allegazione** gravante sulla parte impugnante. In conformità ai consolidati principi espressi dalla giurisprudenza amministrativa e ribaditi dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato con la sentenza 22 dicembre 2025, n. 10195 ^[2], il privato che intenda contestare i profili tecnici della determinazione pubblica non può limitarsi a formulare censure generiche o affermazioni apodittiche.

La regola di giudizio applicabile impone al ricorrente l'onere puntuale di individuare, **allegare e dimostrare l'errata scelta del criterio tecnico** adoperato dall'autorità o l'errata applicazione di quel medesimo parametro alla fattispecie concreta. Sviluppando tale principio sul piano processuale, emerge chiaramente che la parte non può limitarsi a contestazioni astratte: lo scrutinio del giudice postula che il gravame abbia isolato **specifici errori di metodo** o difetti applicativi, assolvendo a quell'onere di deduzione tecnica senza il quale la censura resta confinata a una mera doglianza di parte inidonea a scalfire la valutazione dell'amministrazione.

4.2 — . La relatività delle valutazioni scientifiche e il perimetro della cognizione

Nel delineare la disciplina dell'onere probatorio, la giurisprudenza amministrativa ribadisce che l'onere di allegare e dimostrare l'errata scelta o applicazione del criterio tecnico opera **fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche**. A parere di chi scrive, nei settori caratterizzati da discipline tecniche non esatte in cui le scienze applicate possono presentare una pluralità di impostazioni metodologiche concorrenti, tale relatività opera quale limite intrinseco nell'apprezzamento dell'onere di deduzione gravante sul ricorrente, impedendo che la censura si risolva nella mera contrapposizione di un'opinione tecnica soggettiva.

A fronte del criterio adottato in primo grado dal TAR, che valorizzava la ristretta gamma delle soluzioni ragionevoli per respingere il ricorso, la decisione d'appello esclude che il sindacato giurisdizionale debba arrestarsi alla conformità estrinseca del provvedimento. Il Consiglio di Stato riafferma la piena praticabilità della verifica intrinseca diretta ad accertare la correttezza del metodo; a parere di chi scrive, è proprio tale sindacato approfondito a impedire che la relatività scientifica trasmodi in una barriera di insindacabilità, preservando al contempo il divieto per il giudice di sostituire le valutazioni opinabili dell'amministrazione con una propria determinazione tecnica non vincolata.

05. Il divieto di sovrapposizione dell'idea tecnica del giudice e la riserva di merito

5.1 — . La cura dell'interesse pubblico e l'insindacabilità salvo travisamento ed evidente illogicità

La frontiera invalicabile del controllo giurisdizionale risiede nel principio fondamentale secondo cui il **giudice amministrativo non può anteporre la propria idea tecnica** a quella dell'amministrazione. Questo principio, ribadito dalla Quinta Sezione del Consiglio di Stato nella sentenza 5 agosto 2025, n. 6915 ^[3], discende dal fatto che la legge attribuisce all'organo amministrativo la **tutela dell'interesse pubblico** nell'apprezzamento del caso concreto.

Ne deriva che l'apprezzamento espresso dalla pubblica amministrazione, o dalle commissioni giudicatrici nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica, resta insindacabile nel merito, potendo essere caducato in sede di giurisdizione di legittimità nei soli limiti dell'**illogicità della soluzione** o dell'**evidente travisamento dei suoi presupposti**. La motivazione della determinazione amministrativa trova fondamento nell'utilizzo di un criterio tecnico attendibile, il quale è di per sé sufficiente a sorreggere il provvedimento. Il giudice non è investito del potere di accertare quale sia la migliore soluzione tecnica in assoluto, ma deve limitarsi a riscontrare se la valutazione censurata rientri nella **ristretta gamma delle opzioni plausibili**, proporzionate e razionali alla luce del sapere specialistico rilevante.

5.2 — . Il discrimine tra pieno accesso al fatto e inammissibile sostituzione dell'amministrazione

Il quadro sistematico che ne deriva chiarisce la sottile ma essenziale distinzione tra il **pieno accesso al fatto storico** e la sostituzione valutativa. La giurisprudenza della Sesta Sezione ammette espressamente una **piena conoscenza del fatto e del percorso intellettuale e volitivo** seguito dall'amministrazione. Tale piena cognizione serve tuttavia a verificare la **tenuta della razionalità amministrativa**, non a sostituire l'apprezzamento dell'organo di governo con quello del collegio giudicante.

La decisione della Sesta Sezione n. 6916/2026 applica questo equilibrio anche al rapporto tra collegio e verificatori tecnici. Il Consiglio di Stato precisa che assumono rilievo le sole considerazioni degli ausiliari ritenute interne al perimetro definito dall'ordinanza istruttoria, non potendo rilevare considerazioni ulteriori connotate da profili di opinabilità che si pongano quali alternative alle scelte discrezionali dell'amministrazione. A parere di chi scrive, tale statuizione ribadisce che la **consulenza tecnica** deve operare come strumento di riscontro della correttezza del metodo e non come surrettizia introduzione di soluzioni amministrative concorrenti.

06. Rilievi critici: l'equilibrio processuale tra verifica, CTU e difesa tecnica

6.1 — . Il bilanciamento tra consulenza tecnica e perizia dell'autorità indipendente

Il quadro interpretativo tracciato dalla giurisprudenza suscita taluni rilievi di ordine critico, particolarmente avvertiti dagli operatori del diritto nel **contenzioso contro le autorità indipendenti** di regolazione. A parere di chi scrive, l'impostazione talora seguita in prime cure volta ad arrestare il sindacato a fronte della c.d. **gamma delle soluzioni plausibili**, ovvero un'interpretazione eccessivamente restrittiva del divieto di sostituzione, rischia di ripristinare surrettiziamente quella deferenza giudiziale che l'evoluzione del processo amministrativo mira a superare.

Invero, il confine tra controllo intrinseco sull'attendibilità del criterio e sovrapposizione dell'idea tecnica del giudice appare talvolta labile e affidato alla sensibilità dei singoli collegi. Se l'autorità di settore dispone di competenze iper-specialistiche che non appartengono alla comune scienza del magistrato, il ricorso alla **verificazione o alla consulenza tecnica d'ufficio** ai sensi dell'[art. 63 c.p.a.](#) diviene il vero banco di prova della **parità delle armi** garantita dall'[art. 2 c.p.a.](#) Escludere a priori che gli ausiliari possano proporre parametri alternativi più efficienti, trincerandosi dietro l'insindacabilità della scelta originaria, comprime lo spazio per una **tutela davvero soddisfattiva** per le imprese regolate.

6.2 — . Indicazioni pratiche per la redazione delle censure tecnico-discrezionali

Sotto il profilo strettamente operativo e nella prassi del foro amministrativo, l'onere probatorio affermato dalla giurisprudenza suggerisce un'attenta calibrazione delle **tecniche redazionali dell'atto di ricorso**. A parere di chi scrive, la formulazione di censure incentrate genericamente sull'eccesso di potere rischia di rivelarsi inefficace ove non sia accompagnata da deduzioni tecniche puntuali sull'errata scelta o applicazione del criterio.

Nell'ottica della difesa processuale appare dunque opportuno corredare il ricorso di specifiche deduzioni volte a evidenziare i profili di difetto metodologico o contabile della determinazione impugnata. Fornendo al collegio censure circostanziate sarà possibile fondare la richiesta di verifica peritale ai sensi dell'[art. 63 c.p.a.](#), consentendo al giudice di vagliare la tenuta del criterio tecnico senza trasformare il sindacato di legittimità in un inammissibile riesame di merito.

07. Conclusioni: la razionalità tecnica come presidio di legalità sostanziale

In definitiva, la sentenza del Consiglio di Stato n. 6916/2026 offre un approdo equilibrato e maturo nell'incessante ricerca del punto di raccordo tra la tutela giurisdizionale piena e la riserva di amministrazione. Il **sindacato sulla discrezionalità tecnica** non si arena nella passiva accettazione delle giustificazioni fornite dall'apparato pubblico né travalica nell'arbitraria

sovrapposizione dell'opinione giudiziale: esso si qualifica come un **vaglio intrinseco di attendibilità** che valorizza la **razionalità scientifica** e la correttezza del metodo quale presidio irrinunciabile della legalità sostanziale dell'agire pubblico.

A giudizio dell'autore, nella regolazione di materie complesse l'amministrazione è chiamata a motivare in modo analitico e rigoroso le proprie valutazioni contabili e tariffarie, garantendo la verificabilità dei criteri adottati. Parallelamente, la parte che impugna la determinazione tecnica deve assolvere all'onere di **allegare e dimostrare l'errore metodologico o applicativo**, conformemente al quadro di regole ribadito dalla pronuncia.

In questa virtuosa dialettica processuale, mediata dalla consulenza tecnica e dalla verifica giudiziale, la **discrezionalità tecnica** cessa di essere un cono d'ombra insondabile e diviene terreno fecondo di **confronto democratico e trasparente**, in cui la regola d'arte e il principio di legalità procedimentale si fondono a presidio dell'interesse pubblico e dei diritti dei consociati.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

[Costituzione della Repubblica Italiana](#) — Artt. 24, 97, 100 e 103 Cost., principi di effettività della tutela giurisdizionale, buon andamento, legalità e separazione dei poteri.

[Codice del Processo Amministrativo \(D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104\)](#) — Artt. 2, 7, 63 e 66 c.p.a., parità delle parti, estensione della giurisdizione di legittimità, mezzi di prova e verifica.

[Legge 7 agosto 1990, n. 241](#) — Artt. 1 e 3 L. n. 241/1990, principi generali dell'attività amministrativa e obbligo generale di motivazione del provvedimento.

Giurisprudenza citata

1. **Cons. Stato, Sez. VI, Sent. 16 settembre 2026, n. 6916** — Il sindacato del giudice amministrativo sulla discrezionalità tecnica non ha carattere sostitutivo né costituisce controllo di merito, ma si estende alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo del criterio specialistico e del procedimento applicativo. Esito:



accoglie in parte l'appello e, in parziale riforma della sentenza impugnata, accoglie in parte il ricorso di primo grado. Punto: motivazione, pagg. 7-8.

2. **Cons. Stato, Sez. IV, Sent. 22 dicembre 2025, n. 10195** — La parte che intende contestare i profili tecnici della determinazione amministrativa è onerata di allegare e dimostrare l'errata scelta del criterio o la sua errata applicazione concreta, fermo il limite della relatività scientifica. Esito: respinge l'appello. Punto: motivazione, par. 7.2.
3. **Cons. Stato, Sez. V, Sent. 5 agosto 2025, n. 6915** — Il giudice amministrativo non può anteporre la propria idea tecnica al giudizio espresso dall'amministrazione per la tutela dell'interesse pubblico, essendo quest'ultimo sindacabile solo per palese illogicità o travisamento. Esito: accoglie l'appello principale, respinge l'appello incidentale e, in riforma, respinge il ricorso di primo grado. Punto: motivazione, par. 15.8.



Paola De Virgiliis

Si occupa di appalti pubblici e contrattualistica pubblica. Per Metodo Giuridico cura l'analisi della disciplina dei contratti pubblici e della relativa giurisprudenza amministrativa.