



# TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE

## RASSEGNA MENSILE

Provvedimenti pubblicati

*Marzo e Aprile*

2023

# La giurisprudenza amministrativa

*Anno 2023*

Ufficio del Processo

*Selezione sentenze e redazione massime:*  
dott.ssa Mariagrazia D'Amico

## Sommario

<b>ACCESSO</b> .....	6
<b>Sez. II, 27 marzo 2023, n. 268 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi</b> .....	6
OSTENSIBILITÀ ESPOSTO CHE HA DATO LUOGO ALL'AVVIO DELL'ATTIVITÀ ISPETTIVA DA PARTE DELL'AMMINISTRAZIONE .....	6
<b>Sez. I, 31 marzo 2023, n. 297 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni</b> .....	7
ACCESSO AGLI ESPOSTI E ALLE SEGNALAZIONI DI PRIVATI CITTADINI – NESSO DI STRETTA STRUMENTALITÀ FRA INTERESSE RICHIEDENTE E DOCUMENTAZIONE RICHIESTA .....	7
<b>AMBIENTE</b> .....	8
<b>Sez. II, 16 marzo 2023, n. 242 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo</b> .....	8
INQUINAMENTO STORICO – FUSIONE PER INCORPORAZIONE SOCIETÀ RESPONSABILE -ACQUISIZIONE SOCIETÀ – OBBLIGO DI BONIFICA .....	8
<b>Sez. I, 27 marzo 2023, n. 262 – Pres. Prosperi, Est. Malanetto</b> .....	8
ORDINANZA SINDACALE RIMOZIONE RIFIUTI – PROPRIETARIO INCOLPEVOLE.....	8
<b>APPALTI</b> .....	8
<b>Sez. II, 10 marzo 2023, n. 218 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo</b> .....	8
APPALTO DI FORNITURA DI SISTEMI DI STAMPA DIGITALE – CONDIZIONI DI ESECUZIONE FRA I CRITERI DI SELEZIONE OFFERTA .....	8
<b>Sez. II, 10 marzo 2023, n. 220 – Pres. Bellucci, Est. Faviere</b> .....	9
APPALTO DI LAVORI – COMPENSAZIONE DEI PREZZI – VARIAZIONI .....	9
<b>Sez. II, 13 marzo 2023, n. 222 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo</b> .....	9
AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI TRATTAMENTO DELLA FRAZIONE ORGANICA DEI RIFIUTI – LIMITE TERRITORIALE.....	9
<b>Sez. I, 28 marzo 2023, n. 282 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni</b> .....	11
ESCLUSIONE GARA PER L'AFFIDAMENTO DI LAVORI – CONDIZIONI DELL'AZIONE	11
<b>Sez. I, 6 aprile 2023, n. 317 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni</b> .....	11
ESCLUSIONE GARA DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI PULIZIA E SANIFICAZIONE PER MANCATO RISCONTRO ALLA RICHIESTA DI CONFERMA DELLA VALIDITÀ DELL'OFFERTA – ONERE VERIFICA COMUNICAZIONE IN CAPO ALL'OPERATORE ECONOMICO .....	11
<b>ARMI</b> .....	12
<b>Sez. I, 17 marzo 2023, n. 777 – Pres. Est. Prosperi</b> .....	12
DENUNCIA DI TRASFERIMENTO - VALUTAZIONE AFFIDABILITÀ PORTO D'ARMI....	12
<b>Sez. I, 27 marzo 2023, n. 263 – Pres. Prosperi, Est. Risso</b> .....	12
DIVIETO DI DETENZIONE ARMI – DISCREZIONALITÀ P.A.....	12
<b>Sez. I, 3 aprile 2023, n. 310 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni</b> .....	13

GIUDIZIO PROGNOSTICO SULL’AFFIDABILITÀ .....	13
<b>COMUNI</b> .....	13
<b>Sez. II, 2 marzo 2023, n. 208 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo</b> .....	13
RIMBORSO DELLE SPESE SOSTENUTE DALL’AMMINISTRAZIONE COMUNALE NELLA PREDISPOSIZIONE E NELL’ESPLETAMENTO DELLE CONSULTAZIONI ELETTORALI – NE BIS IN IDEM – INAMMISSIBILITÀ.....	13
<b>Sez. I, 12 aprile 2023, n. 322 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni</b> .....	14
RIMBORSO DELLE SPESE SOSTENUTE DALL’AMMINISTRAZIONE COMUNALE NELLA PREDISPOSIZIONE E NELL’ESPLETAMENTO DELLE CONSULTAZIONI ELETTORALI - ART. 17 DELLA LEGGE 23 APRILE 1976, N. 136 .....	14
<b>CONCESSIONI</b> .....	14
<b>Sez. II, 29 marzo 2023, n. 284 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi</b> .....	14
AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE DEL GAS NATURALE – VALORE DI RIMBORSO DELLE RETI E DEGLI IMPIANTI.....	14
<b>EDILIZIA E URBANISTICA</b> .....	16
<b>Sez. II, 2 marzo 2023, n. 207 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi</b> .....	16
CONTRIBUTO DI URBANIZZAZIONE – CONVENZIONE URBANISTICA - MANCATA ESECUZIONE DELLE OPERE DI URBANIZZAZIONE PRIMARIA E SECONDARIA – DOMANDA DI CONDANNA AL PAGAMENTO DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE..	16
<b>Sez. II, 2 marzo 2023, n. 207 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi</b> .....	16
VARIANTE GENERALE AL PRG – COMPITI SINDACO .....	16
<b>Sez. II, 10 marzo 2023, n. 218 – Pres. Bellucci, Est. Faviere</b> .....	16
IMPIANTO FOTOVOLTAICO – INTERVENTI DI EDILIZIA LIBERA.....	16
<b>Sez. II, 20 aprile 2023, n. 339 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo</b> .....	17
ORDINANZA DI RIMOZIONE E RIPRISTINO DELLO STATO DEI LUOGHI – OBBLIGHI DEL CURATORE FALLIMENTARE.....	17
<b>ELEZIONI</b> .....	18
<b>Sez. II, 22 aprile 2023, n. 351 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo</b> .....	18
MODALITÀ DI PRESENTAZIONE LISTE - RICUSAZIONE LISTA CANDIDATI AL CONSIGLIO COMUNALE PER VIOLAZIONE DELL'ART. 28, COMMA 2 DEL D.P.R. 16 MAGGIO 1960, N. 570 .....	18
<b>FORZE DELL’ORDINE E FORZE ARMATE</b> .....	19
<b>Sez. I, 27 marzo 2023, n. 261 – Pres. Prosperi, Est. Riso</b> .....	19
POLIZIA DI STATO – USO SOSTANZE STUPEFACENTI – DISCREZIONALITÀ P.A. VALUTAZIONE IN ORDINE ALLA GRAVITÀ FATTI E ALL’APPLICAZIONE SANZIONE- DESTITUZIONE .....	19
<b>Sez. I, 27 marzo 2023, n. 280 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni</b> .....	20
POLIZIA DI STATO - ASSEGNAZIONE TEMPORANEA EX ART. 42-BIS D.LGS. 151/2001	20
<b>Sez. I, 24 aprile 2023, ord. n. 360 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni</b> .....	20

POLIZIA PENITENZIARIA - PROMOZIONE PER MERITO STRAORDINARIO EX ART. 77 DEL D.P.R. 15 FEBBRAIO 1999, N. 82 – DECORRENZA GIURIDICA DELLA QUALIFICA – RIMMISSIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE .....	20
<b>Sez. I, 28 aprile 2023, n. 396 – Pres. Prosperi, Est. Malanetto .....</b>	<b>22</b>
PROCEDIMENTO DISCIPLINARE.....	22
<b>INFORMATIVE ANTIMAFIA .....</b>	<b>22</b>
<b>Sez. I, 30 marzo 2023, n. 292 – Pres. Prosperi, Est. Malanetto .....</b>	<b>22</b>
INTERDITTIVA ANTIMAFIA - CONTROLLO GIUDIZIARIO - AGGIORNAMENTO INFORMATIVA ANTIMAFIA .....	22
<b>ORDINAMENTO GIUDIZIARIO .....</b>	<b>23</b>
<b>Sez. I, 12 aprile 2023, n. 323 – Pres. Prosperi, Est. Risso.....</b>	<b>23</b>
GARANTE DEL CONTRIBUENTE – NOMINA – NOZIONE DI MAGISTRATO DI CUI ALL’ART. 13, COMMA SECONDO, LETT. A) DELLA LEGGE N. 212 DEL 2000 .....	23
<b>QUOTE LATTE.....</b>	<b>24</b>
<b>Sez. II, 30 marzo 2023, n. 287 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi .....</b>	<b>24</b>
TARDIVITÀ RICORSO – PRESCRIZIONE.....	24
<b>Sez. II, 5 aprile 2023, n. 314 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo.....</b>	<b>24</b>
ECCEDENZA PRODUTTIVA RISPETTO ALLE QUOTE PREFISSATE A LIVELLO EUROPEO - DOMANDA DI RATEIZZAZIONE PER IL PAGAMENTO DEGLI IMPORTI DEL PRELIEVO SUPPLEMENTARE – DECADENZA BENEFICIO - COMPETENZA DI AGEA – INTERESSI.....	24
<b>STRANIERI .....</b>	<b>25</b>
<b>Sez. I, 9 marzo 2023, n. 214 – Pres. Prosperi, Est. Malanetto .....</b>	<b>25</b>
PERMESSO DI SOGGIORNO CE PER SOGGIORNANTI DI LUNGO PERIODO EX ART. 9 D.LGS. N. 286/1998- REQUISITI REDDITUALI - ARTICOLO 5, PARAGRAFO 1, LETTERA A), DELLA DIRETTIVA 2003/109 .....	25
<b>Sez. I, 27 marzo 2023, n. 264 – Pres. Prosperi, Est. Malanetto .....</b>	<b>26</b>
ISTANZA DI CONVERSIONE DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER LAVORO STAGIONALE IN PERMESSO DI SOGGIORNO PER LAVORO SUBORDINATO EX ARTICOLO 24 COMMA 10 DEL D.LGS. N. 286/1998 .....	26
<b>Sez. I, 3 aprile 2023, n. 300 – Pres. Prosperi, Est. Risso.....</b>	<b>26</b>
ALLONTANAMENTO DAL CENTRO ACCOGLIENZA SENZA GIUSTIFICAZIONE - REVOCA MISURE DI ACCOGLIENZA AI SENSI DEL COMMA 1, LETTERA A) DELL'ART. 23 DEL D.LGS. N. 188/2015.....	26

## ACCESSO

**Sez. II, 27 marzo 2023, n. 268 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi**

**OSTENSIBILITÀ ESPOSTO CHE HA DATO LUOGO ALL'AVVIO DELL'ATTIVITÀ ISPETTIVA DA PARTE DELL'AMMINISTRAZIONE**

L'indirizzo estensivo, che sostiene che l'accesso debba estendersi anche agli esposti, alle denunce e alle segnalazioni è, ad avviso di questo Collegio, preferibile, perché maggiormente aderente alla legge.

Le denunce, allo stesso modo delle proposte e delle richieste, costituiscono gli atti (cd. di pre-iniziativa) che fondano l'avvio ufficioso dei procedimenti e confluiscono in essi come base e indirizzo dei successivi accertamenti dell'amministrazione. Essi devono considerarsi, quindi, "atti del procedimento", soggetti al cd. accesso endoprocedimentale *ex art. 10, co. 1, lett. a)*, l. 241/1990. È dunque *in re ipsa* l'interesse del denunciato – quale destinatario del provvedimento finale che l'amministrazione assumerà all'esito dell'attività ispettiva – a conoscere la segnalazione. Di riflesso, è improprio il richiamo al concetto di strumentalità di cui all'art 22 l. 241/1990, effettuato dall'indirizzo restrittivo per negare l'esistenza di un interesse concreto, diretto e attuale del denunciato al documento. Infatti, solo per l'accesso cd. esoprocedimentale *ex artt. 22 e ss. l. 241/1990* è necessario verificare in concreto l'interesse dell'istante all'ostensione della documentazione, questi essendo un soggetto estraneo al procedimento. Viceversa, per l'accesso endoprocedimentale, il vaglio di sussistenza di siffatto interesse è già effettuato dal legislatore all'art. 10, co. 1, lett. a), l. 241/1990, che riconosce al destinatario del provvedimento il "diritto" di prendere visione degli atti del procedimento, salva la ricorrenza dei limiti all'accesso enucleati dall'art. 24 l. 241/1990.

Quand'anche si volesse escludere che la segnalazione rientri tra gli atti del procedimento (tesi che, comunque, il Collegio non condivide), risultano soddisfatti altresì i requisiti di cui all'art. 22 l. 241/1990. La segnalazione è, infatti, un documento amministrativo *ex art. 22, co. 1, lett. b)*, l. 241/1990, in quanto detenuta dall'amministrazione per finalità di pubblico interesse, tale essendo la funzione di ispezione e controllo ad essa demandata, e a nulla rilevando che l'atto sia stato formato da un privato (Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2020, n. 19). Inoltre, conformemente all'art. 22, co. 1, lett. a), l. 241/1990, il denunciato è senz'altro titolare di una situazione soggettiva (interesse legittimo oppositivo all'esercizio del potere sanzionatorio) collegata al documento e, al contempo, ha un interesse diretto, concreto e attuale a conoscerlo per poter tutelare la propria posizione. Il nesso di strumentalità tra interesse, documento e situazione giuridica soggettiva *ex art. 22, co. 1, lett. a)*, l. 241/1990 prescinde dal possibile contenuto del documento, contenuto che, all'evidenza, l'istante ignora. Pertanto, non ha pregio l'osservazione, effettuata dall'indirizzo restrittivo, per cui dalla conoscenza della segnalazione il denunciato non ricaverebbe alcuna informazione aggiuntiva se non l'identità del denunciante: non è difatti noto cosa vi sia scritto nella segnalazione, né vi è la garanzia che ogni informazione in essa contenuta venga trasfusa nel procedimento amministrativo. La riservatezza, sebbene costituisca un limite all'accesso sia endoprocedimentale sia esoprocedimentale, non viene ad evidenza rispetto al segnalante. Non essendo ammesse denunce segrete, il segnalante non può, infatti, godere di pretese all'anonimato. Né può sostenersi che la denuncia rimanga circoscritta alla sfera cognitiva dell'amministrazione, in quanto, facendo ingresso nel procedimento, rientra necessariamente tra i documenti assoggettati all'accesso. Solo in specifiche ipotesi – come le segnalazioni, da parte dei pubblici dipendenti, di condotte illecite conosciute in ragione del rapporto di lavoro (art. 54 *bis* d.lgs. 165/2001) e le dichiarazioni rese dai lavoratori durante le ispezioni in materia di lavoro (art. 2 d.m. 757/1994) – il legislatore si è premurato di tutelare la riservatezza dei denunciati. Queste previsioni, però, si giustificano in quanto riferite a contesti in cui è evidente il rischio che il segnalante subisca ritorsioni o discriminazioni e

costituiscono, per l'appunto, eccezioni alla regola generale di non segretezza delle denunce. Le previsioni speciali di legge, quindi, confermano, in base al principio *ubi lex voluit dixit*, la generale non operatività dell'anonimato.

**Sez. I, 31 marzo 2023, n. 297 – Pres. Prospero, Est. Cerroni**

**ACCESSO AGLI ESPOSTI E ALLE SEGNALAZIONI DI PRIVATI CITTADINI – NESSO DI STRETTA STRUMENTALITÀ FRA INTERESSE RICHIEDENTE E DOCUMENTAZIONE RICHIESTA**

Questa Sezione ha già avuto modo di pronunciarsi su un caso analogo aderendo all'indirizzo restrittivo testé richiamato (cfr. TAR Piemonte, sez. I, 18 ottobre 2021, n. 918). Ricalcando le cadenze motivazionali all'epoca svolte il Collegio deve rammentare che, a mente dell'art. 22, comma 1, lett. b) della L. 241/1990, così come modificata dalla L. 15/2005, ai fini dell'esercizio del diritto di accesso, è richiesta la titolarità di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso". Deve, pertanto, sussistere un nesso di stretta strumentalità tra l'interesse qualificato del richiedente e la documentazione oggetto della richiesta ai fini della tutela dell'interesse finale, giuridicamente rilevante.

Stringendo il fuoco della disamina sul genus degli esposti e segnalazioni dei privati, si è già osservato che la portata di tale categoria di atti è limitata ad occasionare l'esercizio dell'azione amministrativa, in quanto atti di mero impulso sollecitatorio e privi, pertanto, di qualsivoglia capacità lesiva diretta, ovvero indiretta, nei confronti dei destinatari. Sul punto è possibile aderire, e pertanto estendere alla fattispecie in esame, quanto ritenuto con l'orientamento secondo cui "allorquando l'accertamento di un illecito amministrativo sia fondato su autonomi atti di ispezione dell'Autorità amministrativa, l'esposto del privato ha il solo effetto di sollecitare il promovimento d'ufficio del procedimento, senza acquisire efficacia probatoria, con la conseguenza che in tali evenienze, di regola, non sussiste la necessità di conoscere, esercitando il diritto di accesso, gli esposti al fine di difendere i propri interessi giuridici" (cfr. Cons. Stato, sez. III, 01/09/2021, n. 1717; TAR Piemonte, sez. II, 10/05/2012).

Alla luce di quanto considerato il predetto nesso di strumentalità non è ravvisabile nel caso sottoposto all'odierno esame atteso che l'ostensione dell'esposto non costituisce atto propedeutico all'esperimento di una adeguata tutela degli interessi giuridici del ricorrente ai sensi dell'art. 24, comma 7, della L. 241/1990, né in fase giudiziale, né in fase procedimentale. Più nello specifico, l'esposto non soddisfa l'interesse conoscitivo del richiedente non potendo lo stesso costituire fondamento del provvedimento finale dell'Amministrazione, essendo, invero, posto al di fuori della sequenza procedimentale (nel caso di specie, infatti, la funzione meramente sollecitatoria dell'esposto ha esclusivamente occasionato l'avvio dell'attività ispettiva della Guardia di finanza nell'ambito delle sue funzioni di polizia economico-finanziaria volta a verificare eventuali irregolarità fiscali in ordine ai contratti di locazione dei ricorrenti. Solo le risultanze della verifica, comprensive di verbali e altre acquisizioni documentali, si profilerebbero suscettibili di ledere l'interesse giuridicamente tutelato dei ricorrenti).

## AMBIENTE

**Sez. II, 16 marzo 2023, n. 242 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo**

**INQUINAMENTO STORICO – FUSIONE PER INCORPORAZIONE SOCIETÀ RESPONSABILE -ACQUISIZIONE SOCIETÀ’ – OBBLIGO DI BONIFICA**

Alla luce dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10/2019, è stata riconosciuta la trasmissibilità degli obblighi di bonifica in virtù della fusione per incorporazione dalla società responsabile del danno (incorporata) alla società incorporante, per cui quest’ultima è tenuta a risponderne ex art. art. 2504-bis comma 1 c.c., in quanto rientranti tra “*gli obblighi delle società estinte*” (così nella versione antecedente alla riforma del diritto societario, applicabile alla data della fusione per incorporazione), ovvero delle “*società partecipanti alla fusione*”, secondo il dettato attuale della norma. Il che è espressione del principio *cuius commoda eius et incommoda*, al quale è informata la disciplina delle operazioni societarie straordinarie, tra cui la fusione, anche prima della riforma del diritto societario.

L’Adunanza Plenaria ha precisato che “*l’ente societario subentrato a quello estintosi per effetto dell’incorporazione acquisiva il patrimonio aziendale di quest’ultimo, di cui sul piano contabile fanno parte anche le passività, ovvero i debiti inerenti all’impresa esercitata attraverso la società incorporata*”.

Deve escludersi, pertanto, che l’operazione straordinaria della fusione determini una cesura nel carattere permanente dell’illecito ambientale, né viene meno la responsabilità della ricorrente per il solo fatto che la gestione della società sia stata “interrotta” attraverso l’esercizio dell’attività da parte del Comune, in gestione provvisoria. Ciò che fonda la responsabilità dell’odierna ricorrente non è, infatti, l’acquisizione tramite incorporazione degli asset materiali o dei rapporti concessori cui è ricollegabile l’attività inquinante, che possono anche essere usciti dal patrimonio dell’incorporata, ma l’accertamento in capo a quest’ultima della responsabilità per danno ambientale, con il conseguente obbligo risarcitorio e/o reintegratorio civilistico trasmesso unitamente alle passività della società incorporata.

**Sez. I, 27 marzo 2023, n. 262 – Pres. Prospero, Est. Malanetto**

**ORDINANZA SINDACALE RIMOZIONE RIFIUTI – PROPRIETARIO INCOLPEVOLE**

Per pacifica giurisprudenza l’ordine di rimozione rifiuti presuppone l’accertamento, anche in capo al proprietario chiamato a risponderne, di un elemento di dolo o colpa; occorre infatti per l’amministrazione “dimostrare il suo apporto causale colpevole al danno ambientale riscontrato, giusta anche principio di matrice eurounitaria in materia ambientale per cui chi inquina paga” (Cons. St. sez. IV n. 1166/2023).

Il provvedimento impugnato, anche in mancanza di ulteriori chiarimenti dell’amministrazione, si limita ad affermare che la ricorrente è proprietaria dell’area, nulla chiarendo circa le ragioni per le quali ella dovrebbe essere chiamata a liberare le aree; così congegnato l’atto fa applicazione di una non ammessa responsabilità di posizione.

## APPALTI

**Sez. II, 10 marzo 2023, n. 218 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo**

**APPALTO DI FORNITURA DI SISTEMI DI STAMPA DIGITALE – CONDIZIONI DI ESECUZIONE FRA I CRITERI DI SELEZIONE OFFERTA**

La rispondenza del prodotto consegnato in fase di esecuzione contrattuale alle caratteristiche dichiarate in sede di offerta, nonché ai requisiti tecnico-prestazionali di cui agli artt. 3-4 del



disciplinare tecnico, verrà verificata dalla stazione appaltante con l'accettazione e il collaudo delle macchine. Pertanto, ogni eventuale difformità riscontrata in detta sede non vale a inficiare retroattivamente il provvedimento di aggiudicazione, ma rileva, in ipotesi, sul piano dell'esecuzione delle prestazioni dedotte in obbligazione, concretando ipotesi di inadempimento contrattuale rispetto alle quali la stazione appaltante dovrà attivare i rimedi previsti dal disciplinare tecnico.

Tale ricostruzione è supportata anche dalla giurisprudenza, secondo cui, "quando l'amministrazione aggiudicatrice include tra i criteri di selezione qualitativa dell'offerta anche le condizioni di esecuzione dell'appalto, l'offerta tecnica è conforme alla legge di gara se dalla stessa risulta l'impegno dell'offerente a rispettare tali condizioni nella fase esecutiva del servizio. Ciò sul presupposto che si tratta di elementi i quali, pur se utilizzati nel disciplinare quali criteri di valutazione dell'offerta tecnica cui ricollegare l'attribuzione di punteggi, rappresentano, tuttavia, il contenuto delle prestazioni contrattuali che l'appaltatore si obbliga ad adempiere dopo la conclusione del contratto; e che una verifica della effettiva sussistenza di tali requisiti anticipata alla fase di gara costituirebbe un ostacolo alla partecipazione in funzione anticoncorrenziale" (cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 8.11.2022, n. 9803).

### **Sez. II, 10 marzo 2023, n. 220 – Pres. Bellucci, Est. Faviere**

#### **APPALTO DI LAVORI – COMPENSAZIONE DEI PREZZI – VARIAZIONI**

Requisito per poter avviare il meccanismo compensativo di cui all'art. 1-septies del DL n. 73/2021 è che vi siano state variazioni dei prezzi (come rilevate dal DM 4.04.2022) rispetto alla data di presentazione dell'offerta.

La misurazione delle variazioni avviene su base annuale con riferimento ai prezzi medi dell'anno 2020 e di quelli precedenti. Il termine di paragone (in base al quale sono calcolate le variazioni percentuali esplicitate negli allegati al decreto) della rilevazione dei prezzi al secondo semestre del 2021, pertanto, è costituito dai prezzi medi delle annualità precedenti ed è a tali periodi che la norma appena richiamata fa riferimento quando richiama la "data dell'offerta".

In altri termini, il meccanismo elaborato dal legislatore non calcola variazioni di prezzi intervenute nel secondo semestre 2021 rispetto al primo semestre 2021 (data di presentazione dell'offerta) ed il decreto ministeriale del 4.04.2022 non riporta le relative percentuali.

È pertanto la stessa norma di legge, unitamente al decreto ministeriale attuativo, che esclude la compensazione con riferimento alle offerte presentate nello stesso anno di rilevazione delle variazioni (nel caso di specie il 2021).

Il Collegio osserva, peraltro, che tale meccanismo di compensazione è stato nuovamente normato dal legislatore, anche con riferimento agli anni successivi al 2021, dall'art. 29 del D.L. n. 4/2022. Tale norma esclude espressamente dalla compensazione i lavori contabilizzati nell'anno solare di presentazione dell'offerta. Trattandosi di una disciplina del tutto analoga a quella prevista per l'anno 2021, per ragioni di coerenza interpretativa non si può non osservare che tale disposizione si pone in continuità con quanto già previsto dal meccanismo compensativo di cui all'art. 1-septies sopra richiamato. Ciò dimostra, una volta di più, che l'intenzione originaria del legislatore è stata quella di escludere le compensazioni infra-annuali, come quella di cui ci controverte.

### **Sez. II, 13 marzo 2023, n. 222 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo**

#### **AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI TRATTAMENTO DELLA FRAZIONE ORGANICA DEI RIFIUTI – LIMITE TERRITORIALE**

In considerazione della natura del servizio oggetto d'appalto – ovvero trattamento mediante operazioni di compostaggio e/o digestione anaerobica della frazione organica CER 20.01.08 (rifiuti biodegradabili di cucine e mense) proveniente dalla raccolta differenziata – l'art. 6.1 del disciplinare stabilisce che l'impianto di destinazione finale, presso il quale conferire i rifiuti in questione, deve

essere obbligatoriamente ubicato entro 50 km dalla sede della stazione appaltante. In alternativa, “è ammesso alla procedura anche l’operatore economico in possesso di un centro di stoccaggio autorizzato, entro tale distanza”. La stazione appaltante si occuperà, infatti, del trasporto dei rifiuti fino all’impianto di trattamento o al centro di stoccaggio ubicati entro il raggio di 50 km dalla sede e ne sosterrà il relativo costo, mentre l’eventuale ulteriore costo per il trasporto successivo dal centro di stoccaggio fino alla destinazione finale rimarrà interamente a carico del concorrente, che dovrà provvedervi con la propria organizzazione. Infine, la disponibilità dell’impianto di trattamento o del centro di stoccaggio dovrà essere dimostrata dall’operatore economico in fase di gara, “dichiarando gli estremi identificativi e la distanza chilometrica e dichiarando la propria disponibilità a ritirare i materiali almeno nelle quantità previste dal medesimo articolo”.

Ritiene il Collegio che la disciplina così elaborata non abbia carattere intrinsecamente escludente, tale da impedire alla ricorrente la partecipazione alla gara.

Il meccanismo ora descritto, che comprende le due succitate modalità di “accesso” alla gara e, soprattutto, l’indicata distanza limite di 50 km, si giustificano e si comprendono alla luce delle particolari caratteristiche dell’organizzazione aziendale della stazione appaltante e del suo fabbisogno specifico, al cui soddisfacimento è finalizzata la procedura di affidamento. Va infatti considerato che SCS agisce quale società in house dei comuni soci e, nell’ambito territoriale di competenza, svolge con mezzi e personale proprio il servizio di igiene ambientale e raccolta rifiuti urbani – nel caso di specie, della frazione organica – con l’annessa fase di trasporto. La società è quindi titolare delle autorizzazioni di legge necessarie per lo svolgimento di dette attività e ad esse provvede in proprio, fatta salva l’attività di trattamento mediante compostaggio e/o digestione anaerobica, non avendo impianti in proprietà adeguatamente attrezzati. Pertanto, è interesse della stazione appaltante appaltare all’esterno esclusivamente la fase di conferimento del rifiuto ai fini del suo successivo trattamento, gestendo essa con proprie risorse umane e materiali le attività preliminari di raccolta e di trasporto della forsu entro il raggio di 50 km dalla sede della stessa. Trattasi di una distanza che SCS ha ritenuto adeguata rispetto alla propria organizzazione aziendale e coerente con l’ambito territoriale, cioè il territorio dei comuni soci, entro il quale svolge il proprio servizio, compreso il trasporto dei rifiuti.

In tale contesto, in mancanza di un impianto di trattamento di proprietà della stazione appaltante, quest’ultima ha stabilito che rimanga a carico dell’operatore economico partecipante alla gara in oggetto organizzare il servizio in modo tale da ricevere, ove non titolare di un impianto di trattamento, presso un centro di stoccaggio entro la predetta distanza chilometrica, i rifiuti che saranno conferiti al sito di destinazione.

La giurisprudenza ha più volte confermato la legittimità di previsioni analoghe a quella oggi in contestazione, anche in relazione a distanze territoriali minori, alla luce di “valutazioni e ponderazioni che impingono la sfera di merito dell’azione amministrativa e che resistono al sindacato esogeno di legittimità sui vizi denunciati” e di “ragioni positivamente apprezzabili in quanto supportata da obiettivi di contenimento dei costi a carico della medesima stazione appaltante, di celerità e di funzionalità del servizio” (cfr. TAR Veneto, Sez. I, 21.06.2018, n. 673; cfr. anche Cons. Stato, Sez. V, 12.05.2017, n. 2238, in relazione a una clausola, ritenuta legittima, che imponeva la presenza di un impianto di trattamento dei rifiuti ubicato entro trenta chilometri dal centro della Città di Roma). Ragioni che sono certamente apprezzabili nel caso di specie, laddove la scelta di introdurre il contestato limite territoriale di 50 km è stata determinata dalle esigenze specifiche di SCS, che attengono all’organizzazione imprenditoriale in house della stessa e alla non irrilevante circostanza che il costo per il trasporto dei rifiuti fino al suddetto limite territoriale è a carico della stazione appaltante.

Il giudice amministrativo, pertanto, non può sostituire la propria valutazione a quella dell’amministrazione, né il singolo operatore economico – come già efficacemente affermato da

recente giurisprudenza – “può pretendere che la gara sia perfettamente modellata sulle esigenze della propria organizzazione aziendale, in modo da presentare un’offerta certamente competitiva e senza alcun onere sostanziale a proprio carico” (T.A.R. Lombardia-Milano, Sez. IV, 3.02.2020, n. 235).

**Sez. I, 28 marzo 2023, n. 282 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni**

**ESCLUSIONE GARA PER L’AFFIDAMENTO DI LAVORI – CONDIZIONI DELL’AZIONE**

Nel processo amministrativo occorre accertare, quali condizioni dell’azione, sia la legittimazione sia l’interesse al ricorso, consistente nell’utilità concreta che il ricorrente può ottenere dall’accoglimento dell’impugnativa, dovendosi postulare che l’atto censurato abbia prodotto in via diretta una lesione attuale della posizione giuridica sostanziale dedotta in giudizio (cfr. Cons. Stato, sez. V, 17 aprile 2020, n. 2464; Cons. Stato, sez. IV, 1° giugno 2018, n. 3321; 19 luglio 2017, n. 356; TAR Piemonte, sez. II, 4 gennaio 2023, n. 13).

Ne deriva che la sospensione della società ricorrente dal sistema di qualifica di Italgas, ha determinato il venir meno di un requisito di ordine generale per la partecipazione alla gara, comportando, alla luce del principio di indefettibile continuità dei requisiti di partecipazione, l’impossibilità di partecipare utilmente alla procedura e, con essa, la radicale carenza di un concreto interesse alla decisione del gravame concernente il provvedimento di esclusione giacché dall’accoglimento dell’impugnativa la ricorrente non ritrarrebbe comunque alcun vantaggio. Il Gruppo Italgas possiede, infatti, un proprio sistema di qualificazione, l’esclusione o la sospensione dal quale comporta l’impossibilità, per l’operatore non qualificato, di partecipare alle procedure ad evidenza pubblica indette dalla società medesima.

**Sez. I, 6 aprile 2023, n. 317 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni**

**ESCLUSIONE GARA DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI PULIZIA E SANIFICAZIONE PER MANCATO RISCONTRO ALLA RICHIESTA DI CONFERMA DELLA VALIDITÀ DELL’OFFERTA – ONERE VERIFICA COMUNICAZIONE IN CAPO ALL’OPERATORE ECONOMICO**

Si ammette pacificamente in giurisprudenza che, per gli adempimenti previsti in corso di gara a carico ed anche a vantaggio del ricorrente, la stazione appaltante, a garanzia di un certo e celere incedere dei tempi della procedura, possa fissare alle parti termini sollecitatori a pena di esclusione, così appunto da consentire che la gara non resti esposta a rischi di “blocco” o comunque rallentamento per imponderabili esigenze di singoli (si consideri che nel caso di specie i concorrenti originari erano ben 72). In sintesi, pur essendo l’evidenza pubblica governata dal principio di tassatività delle cause di esclusione (art. 30 del d.lgs. n. 50/2016), è ritenuta compatibile la fissazione di chiari termini decadenziali nella legge di gara a presidio della certezza dei tempi di gara.

La particolarità del caso di specie consiste nel fatto che la gara si è svolta con modalità tecnologicamente più evoluta, tramite una piattaforma digitale che comporta che i concorrenti restino ivi domiciliati digitalmente e possano consultare periodicamente le comunicazioni che li riguardano su apposito portale, senza che ne venga loro fatto recapito individuale.

Se questo può rappresentare una forma di semplificazione nella gestione della gara (riducendo le comunicazioni e il rischio appunto del loro mancato recapito), è evidente come di fatto si ponga a carico del concorrente un maggiore onere di costante verifica delle comunicazioni presenti sulla piattaforma; infatti un conto è il controllo periodico della PEC individuale, altro conto è la verifica periodica su piattaforma della “possibilità” che vi siano inserite delle comunicazioni; ancora un conto è provvedere ad un controllo periodico in concomitanza con scadenze programmate e programmabili di una gara, che segue i tempi originariamente previsti, un conto è dovervi provvedere sostanzialmente “a caso” una volta che il programma di gara non sia stato rispettato e per di più con cadenze estremamente ravvicinate, per impedire l’eventuale maturare di decadenze.

L'effetto pratico di siffatta impostazione, nel contesto della nuova tecnologia, trasforma una garanzia a favore del concorrente (quella di non restare indefinitamente vincolato se i tempi di gara sfuggono ad una ragionevole programmazione per cause da lui indipendenti), in un onere indefinito di allerta, con potenziale inattesa maturazione di una causa di decadenza, il tutto per altro senza che la sua disattenzione, riqualificata manifestazione implicita di volontà, abbia necessariamente avuto incidenza sui tempi di gara.

Pare al Collegio che tale esito risulti sproporzionato, in mancanza della garanzia di una comunicazione individuale. Pertanto, l'insieme delle circostanze, come combinate nel caso di specie, hanno trasformato l'onere di conferma della validità dell'offerta previsto dalla legge di gara a carico dei concorrenti in una sproporzionata sanzione di esclusione, pur in mancanza di qualsivoglia pregiudizio per la gara, con altrettanto sproporzionata lesione del principio del favor participationis.

## ARMI

### **Sez. I, 17 marzo 2023, n. 777 – Pres. Est. Prosperi**

#### **DENUNCIA DI TRASFERIMENTO - VALUTAZIONE AFFIDABILITA' PORTO D'ARMI**

Si è contestato al ricorrente una dimenticanza pura e semplice - la denuncia di trasferimento delle munizioni - dimenticanza che obiettivamente non si presta in sé e per sé come un pericolo per i consociati derivante dalla facoltà di detenere armi a domicilio da parte del ricorrente: quindi, nonostante l'ampia discrezionalità che gode la Pubblica amministrazione nella materia, e assente del tutto il requisito dell'abuso da parte dell'autorizzato nel fare uso dell'autorizzazione, non si coglie la necessità che la Prefettura intervenga per evitare rischi nei confronti della cittadinanza, visto poi che le munizioni tali erano e tali sono rimaste, sempre comunque custodite dal proprietario.

Il riscontro oggettivo della capacità di abuso delle armi manca nel provvedimento. Anzi le premesse del divieto affermano che la persona autorizzata a detenere armi deve essere persona assolutamente esente da mende e che ne deve assicurare l'affidabilità circa il buon uso escludendo il pericolo di abusi; ora appare del tutto improprio richiamare la necessaria inaffidabilità che deve accompagnare il divieto con il richiamare lo spostamento di armi in luogo diverso senza una correlativa denuncia: nel caso di specie si tratta di munizioni al tempo denunciate, mai modificate del numero ed la cui mancata segnalazione, laddove le armi propriamente dette sono sempre state correttamente denunciate anche in relazione all'ultimo trasferimento; richiamare un inaffidabilità per quella che si ripete ed in tutta evidenza una dimenticanza innocua nei confronti del pubblico interesse, concretizza solo la copertura dell'assenza di presupposti nel provvedimento impugnato.

### **Sez. I, 27 marzo 2023, n. 263 – Pres. Prosperi, Est. Risso**

#### **DIVIETO DI DETENZIONE ARMI – DISCREZIONALITA' P.A.**

In materia di detenzione e di porto di armi, nel nostro ordinamento, vige la regola generale rappresentata dal divieto, sancito dagli artt. 699 c.p. e 4, comma 1 della legge n. 110 del 1975, essendo vista con sfavore l'utilizzazione delle armi da parte di privati cittadini.

Secondo la giurisprudenza "il titolo abilitativo al porto d'armi non costituisce una mera autorizzazione di polizia che rimuove il limite ad una situazione giuridica soggettiva che già fa parte della sfera del privato, ma assume contenuto permissivo, costituendo l'assenso alla disponibilità dell'arma regime derogatorio alla regola ordinaria di generale divieto" (cfr. Cons. Stato, sez. III, 19 febbraio 2016, n. 690 che richiama T.A.R. Calabria, Catanzaro Sez. I, 19 novembre 2015, n. 1782).

È dunque evidente che il porto d'armi presuppone il previo rilascio di un provvedimento di polizia che accerti il possesso di requisiti in capo al destinatario, in quanto il titolare dell'autorizzazione a

detenere armi deve essere persona assolutamente esente da mende o da indizi negativi e assicurare la sua sicura e personale affidabilità circa il buon uso, escludendo che vi possa essere pericolo di abusi. Pertanto, qualunque elemento di pericolo giustifica l'esercizio del potere riconosciuto all'autorità di P.S. (tra le tante, T.R.G.A. Trentino-Alto Adige Bolzano, 16 ottobre 2015, n. 318).

Ebbene, poiché ai sensi degli artt. 11, 39 e 43 del T.U.L.P.S. approvato con regio decreto 18 giugno 1931 n. 773, il compito dell'autorità di pubblica sicurezza, da esercitare con ampia discrezionalità, non è sanzionatorio o punitivo, ma è quello cautelare di prevenire abusi nell'uso delle armi a tutela della privata e pubblica incolumità, il divieto di detenzione di armi, munizioni, esplosivi, così come il diniego di licenza o la revoca della licenza di porto d'armi, non richiedono un oggettivo ed accertato abuso nell'uso delle armi, essendo sufficiente che, secondo una valutazione non inattendibile, il soggetto non dia affidamento di non abusarne (sul punto, vedasi Con. Stato, sez. III, 14 settembre 2015, n. 4270).

Pertanto, salvo il limite dell'onere motivazionale, la valutazione cui è chiamata l'Amministrazione, titolare del potere in materia di pubblica sicurezza, può essere contestata nel merito solo per illogicità e travisamento dei fatti, sfuggendo invece al sindacato di legittimità l'apprezzamento amministrativo relativo alla prognosi di non abuso delle armi da parte del soggetto che ne sia possessore.

### **Sez. I, 3 aprile 2023, n. 310 – Pres. Prospero, Est. Cerroni**

#### **GIUDIZIO PROGNOSTICO SULL'AFFIDABILITÀ**

Il provvedimento prefettizio di divieto di detenzione delle armi postula un giudizio prognostico sull'affidabilità del titolare del porto d'armi, ovvero sulla potenziale capacità dello stesso di abusarne. Tale valutazione costituisce espressione dell'ampia discrezionalità che viene in rilievo in subiecta materia atteso che lo scopo del giudizio di affidabilità, di natura prettamente cautelare e non sanzionatoria, è quello di prevenire gli abusi, nonché i sinistri involontari, che potrebbero aver luogo a causa della titolarità del porto d'armi in capo a soggetti non pienamente affidabili (cfr. Cons. Stato, sez. III, 29 ottobre 2020, n. 6614).

Tuttavia, il sillogismo prognostico deve poggiare su un compendio di circostanza sintomatiche frutto di accertamento in via di fatto e pregnanti, secondo la regola presuntiva dell'*id quod plerumque accidit*, circa la non affidabilità del soggetto istante.

## **COMUNI**

### **Sez. II, 2 marzo 2023, n. 208 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo**

#### **RIMBORSO DELLE SPESE SOSTENUTE DALL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE NELLA PREDISPOSIZIONE E NELL'ESPLETAMENTO DELLE CONSULTAZIONI ELETTORALI – NE BIS IN IDEM – INAMMISSIBILITÀ**

Secondo l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, la regola dell'alternatività del ricorso straordinario al Capo dello Stato rispetto al ricorso giurisdizionale, stabilita dall'art. 8 del D.P.R. n. 1199/1971, "*risponde ad una ratio di tutela non già dei privati, bensì della giurisdizione, avendo lo scopo di evitare il rischio di due decisioni contrastanti sulla medesima controversia (divieto del ne bis in idem)*" (cfr. ex multis, da ultimo, Cons di Stato, Sez. VI, 16.01.2023, n. 479).

Tale regola trova, nel caso di specie, piana applicazione, stante l'identità soggettiva delle parti del giudizio e oggettiva del *petitum* articolato nei due distinti mezzi di impugnazione. In entrambe le sedi, infatti, è stato impugnato lo stesso provvedimento amministrativo, la controversia è insorta tra le medesime parti ed è stata formulata un'identica domanda di annullamento per ragioni del tutto

sovrapponibili. Deve pertanto concludersi che, nel caso in esame, “*vi è identità del bene della vita oggetto del rimedio giustiziale esperito*” (cfr. Cons. di Stato, Sez. III, 1.08.2014, n. 4099), aspirando il Comune sempre al rimborso integrale delle spese rendicontate dall’ente e da questo sostenute per lo svolgimento delle elezioni politiche.

**Sez. I, 12 aprile 2023, n. 322 – Pres. Prospero, Est. Cerroni**

**RIMBORSO DELLE SPESE SOSTENUTE DALL’AMMINISTRAZIONE COMUNALE NELLA PREDISPOSIZIONE E NELL’ESPLETAMENTO DELLE CONSULTAZIONI ELETTORALI - ART. 17 DELLA LEGGE 23 APRILE 1976, N. 136**

Il plesso normativo che inquadra la fattispecie – l’art. 17 della legge 23 aprile 1976, n. 136 – individua un ragionevole punto di equilibrio tra le insopprimibili esigenze vincolistiche di contenimento della spesa, funzionali al principio costituzionale di equilibrio di bilancio custodito dagli artt. 81, 97 e 119 Cost., e quelle di autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli Enti locali stabilendo una programmazione preventiva degli importi massimali rimborsabili in modo da stimolare un processo di virtuosa programmazione e razionalizzazione delle attività e dei servizi strumentali alla funzione elettorale. Indi, la tempistica di adozione dei decreti ministeriali di cui al punto 2.1 non rileva esclusivamente sotto un profilo meramente procedimentale, bensì acquisisce rilevanza sul piano del rispetto delle reciproche prerogative costituzionali dello Stato centrale e dei Comuni: in buona sostanza, il corretto raggiungimento degli obiettivi finanziari di contenimento della spesa pubblica ex artt. 81 e 119 Cost., ivi inclusa quella relativa alle funzioni elettorali, deve essere assicurata mediante un diligente appostamento delle risorse da comunicarsi ai Comuni investiti della concreta organizzazione della consultazione elettorale in via inderogabilmente preventiva a pena di frustrare le fisiologiche esigenze di programmazione della spesa dell’Ente locale e di lesione della relativa autonomia finanziaria, che viene ad essere esposta ad esborsi imprevedibili non soggetti ad integrale rimborso (cfr. in termini TAR Piemonte, sez. II, 9 dicembre 2022, n. 1098).

## CONCESSIONI

**Sez. II, 29 marzo 2023, n. 284 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi**

**AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE DEL GAS NATURALE – VALORE DI RIMBORSO DELLE RETI E DEGLI IMPIANTI**

Il d.lgs. 164/2000 (decreto Letta) ha imposto l’indizione di pubbliche gare per l’affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas per la durata di dodici anni. Per tale ragione, il decreto si è premurato di valorizzare gli investimenti effettuati dai precedenti gestori, riconoscendo a questi un valore di rimborso delle reti e degli impianti che sarebbero passati in proprietà ai nuovi concessionari individuati all’esito delle gare. Su questa disciplina si è poi inserito il d.lgs. 93/2011, che ha introdotto l’obbligo di gestire le gare in via unitaria per ambiti territoriali comprensivi di più comuni (gare d’ambito).

L’art. 14, co. 8, d.lgs. 164/2000 stabilisce che i nuovi concessionari che acquistano la proprietà delle reti e degli impianti dai precedenti gestori devono corrispondere a questi un valore di rimborso.

Ai sensi della formulazione letterale dell’art. 14, co. 8, d.lgs. 164/2000, nella vigente versione, la valorizzazione secondo la RAB è prevista per tutte le gare successive ad altrettante gare *ad tempus* (cd. concessioni a regime). Ne conseguirebbe che, per ogni gara d’ambito che faccia seguito a concessioni assegnate nella vigenza del decreto Letta (concessioni *post* Letta), occorrerebbe applicare il sistema “a regime” e corrispondere al gestore uscente unicamente la RAB.

Ad avviso del Collegio, l'esegesi letterale dell'art. 14, co. 8, d.lgs. 164/2000, che impone la quantificazione del valore di rimborso in base alla RAB per tutte le gare successive alla prima, non è percorribile.

È quindi necessario concludere che il rimborso al valore RAB operi non – come indurrebbe la formulazione letterale dell'art. 14, co. 8, d.lgs. 164/2000 – per tutte le gare successive alla prima, bensì solo per le gare successive ad altre gare indette nella vigenza del d.lgs. 93/2011 che ha introdotto la liquidazione del valore di RAB. In caso contrario, l'art. 14, co. 8, d.lgs. 164/2000 si porrebbe in tensione con principi primari dell'ordinamento, tra cui, in particolare, la tutela del legittimo affidamento, della libertà d'iniziativa economica e della proprietà privata.

Questa interpretazione è, del resto, conforme con l'intento perseguito dal d.lgs. 93/2011, laddove ha introdotto un regime transitorio per le prime gare indette sotto la vigenza della nuova legge. Ci si riferisce all'art. 24, co. 3, d.lgs. 93/2011, che prevede, in relazione alle prime gare d'ambito (e non alle prime gare indette nella vigenza del decreto Letta), che ARERA riconosca in tariffa al gestore entrante il differenziale tra il valore di rimborso pagato al gestore uscente e il valore di RAB. Infatti, per le prime gare indette dopo il d.lgs. 93/2011 (gare d'ambito), è fisiologico che il nuovo concessionario dovrà corrispondere al precedente gestore un valore superiore alla RAB, valore che viene poi recuperato in tariffa. Proprio la norma transitoria di cui all'art. 24, co. 3, d.lgs. 93/2011 permette di sfatare il pericolo, evocato dalla ricorrente, che il gestore subentrante debba sopportare un "costo secco" pari al differenziale tra il valore di rimborso e la RAB. Pertanto, l'interpretazione quivi fornita consente di tutelare il legittimo affidamento del gestore uscente (riconoscendogli un valore di rimborso pari al valore dell'investimento ammortizzato) senza pregiudicare economicamente il gestore entrante (al quale spetta il riconoscimento in tariffa del differenziale rispetto alla RAB).

Il valore di rimborso che il gestore entrante dovrà corrispondere al gestore uscente per il trasferimento delle reti e degli impianti costituisce un elemento basilare per verificare la fattibilità della gara (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 3 aprile 2019, n. 2202). Infatti, tale valore costituisce un costo immediato che il nuovo concessionario dovrà sostenere al momento della conclusione del contratto, ma, al contempo, il suo impatto economico sull'offerta è influenzato dalla circostanza che, a norma dell'art. 24, co. 3, d.lgs. 93/2011 (contenente la disciplina transitoria delle prime gare d'ambito), lo scostamento tra il valore di rimborso e gli investimenti netti calcolati in base alla metodologia tariffaria (RAB) sarà riconosciuto, in tariffa, da ARERA, quale perequazione del maggior costo sostenuto per l'acquisizione dei cespiti. A sua volta, il riconoscimento in tariffa del differenziale tra il valore di rimborso e la RAB orienterà gli operatori economici nella determinazione dello sconto che possono proporre, sempre in tariffa, agli utenti del servizio.

Ai fini della formulazione di un'offerta economica ponderata, è sufficiente che il bando indichi il valore di rimborso. Per verificare la correttezza economica di siffatto valore, occorre semplicemente confrontarlo con i dati ricavabili dalla precedente concessione e dai bilanci del gestore.

## EDILIZIA E URBANISTICA

**Sez. II, 2 marzo 2023, n. 207 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi**

CONTRIBUTO DI URBANIZZAZIONE – CONVENZIONE URBANISTICA - MANCATA ESECUZIONE DELLE OPERE DI URBANIZZAZIONE PRIMARIA E SECONDARIA – DOMANDA DI CONDANNA AL PAGAMENTO DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE

La realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione costituisce una *facultas solutionis* dell'obbligo di corrispondere al comune il contributo pecuniario. In capo al privato sorge, quindi, un'obbligazione facoltativa, avente ad oggetto il pagamento del contributo per gli oneri di urbanizzazione, la quale può essere estinta, nel caso di autorizzazione comunale, mediante la realizzazione diretta delle opere e il conseguente scomputo degli oneri. Ne consegue che, se le opere non vengono realizzate, il comune può pretendere il pagamento delle somme dovute (Cass. Civ., Sez. III, 10 marzo 2021, n. 6584).

Per consolidata giurisprudenza, l'obbligazione di pagare il contributo per gli oneri di urbanizzazione con la correlata facoltà di eseguire le opere a scomputo costituisce un'obbligazione *propter rem*, che grava sia sul proprietario che ha stipulato la convenzione urbanistica, sia su coloro che hanno richiesto il rilascio del permesso di costruire nell'ambito della lottizzazione, sia infine sui successivi proprietari della medesima res (T.A.R. Trento, Sez. I, 6 novembre 2014, n. 394; T.A.R. Napoli, Sez. II, 9 gennaio 2017, n. 187; Cons. Stato, Sez. IV, 9 gennaio 2019, n. 199; Cons. Giust. Amm. Sicilia, Sez. Giur., 30 settembre 2019, n. 848).

**Sez. II, 2 marzo 2023, n. 207 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi**

VARIANTE GENERALE AL PRG – COMPITI SINDACO

I sindaci dei comuni svolgono, come del resto altri organi degli enti locali, sia funzioni di indirizzo politico-amministrativo sia funzioni amministrative. L'art. 15 bis, co. 1, l.r. Piemonte 56/1977 (a mente del quale «[l]a conferenza di copianificazione e valutazione è convocata e presieduta dal legale rappresentante del soggetto istituzionale che propone il piano o la variante o suo delegato») non presenta alcun profilo di incostituzionalità, posto che la separazione tra attività politica e attività amministrativa – corollario dal principio di imparzialità enunciato dall'art. 97, co. 2, cost. – è soddisfatta, in linea generale, dalla predeterminazione legislativa dell'organizzazione degli uffici nonché delle modalità di esercizio del potere (in ossequio alla riserva di legge sancita dall'art. 97, co. 2, cost.) e, rispetto al singolo soggetto, dal dovere di astensione in presenza di un conflitto d'interessi. La Costituzione non impone una diversità soggettiva tra componenti degli organi politici e componenti degli organi amministrativi (altrimenti, paradossalmente, non potrebbe neppure ammettersi che i Ministri emettano atti amministrativi), ma la separazione, sul piano prettamente oggettivo, delle due attività. Pertanto, in difetto di un conflitto d'interessi, non vi è alcun ostacolo ad ammettere che un sindaco (che è, un amministratore locale *ex art. 77, co. 2, d.lgs. 267/2000*) componga un organo deputato a svolgere compiti di pianificazione urbanistica.

**Sez. II, 10 marzo 2023, n. 218 – Pres. Bellucci, Est. Faviere**

IMPIANTO FOTOVOLTAICO – INTERVENTI DI EDILIZIA LIBERA

L'art. 6, comma 1 lett. e-quater), del D.P.R. n. 380/2001 (come introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. b), n. 3), del D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222 e, successivamente, modificato dall'art. 31, comma 2-ter, D.L. n. 77/2021) include negli interventi di edilizia libera l'installazione di “pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, [...] posti su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici o collocati a terra in adiacenza, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444”.



Prima delle modifiche illustrate la disposizione si limitava a prevedere il regime dell'edilizia libera per "i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444". Nella versione aggiornata, applicabile al caso di specie, i presupposti per l'applicazione di tale norma sono, oltre a quelli invocati dalla ricorrente (non necessità di ulteriori autorizzazioni e il collocamento al di fuori della citata zona A), anche il posizionamento dell'impianto e dei pannelli su edifici o strutture e manufatti diversi oppure il collocamento a terra ma in "adiacenza" a tali strutture. Quanto agli ulteriori requisiti per la qualificabilità dell'intervento come edilizia libera, la giurisprudenza, chiamata a dare applicazione già alla disposizione di cui alla citata lett. e-quater) nella sua precedente versione, ha evidenziato che "l'installazione di pannelli fotovoltaici si considera attività edilizia libera, che non richiede un titolo edilizio, solo se i pannelli sono aderenti o integrati nei tetti o coperture di edifici esistenti, ai sensi del D.M. 6 agosto 2010, o comunque realizzati su edifici esistenti o loro pertinenze ai sensi dell'art. 6 d.P.R. n. 380/2001" (T.A.R. Puglia Bari Sez. III Sent., 15/06/2015, n. 883).

L'ulteriore previsione oggi inserita nella norma presuppone che la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra avvenga in adiacenza ai manufatti esistenti, in modo da dare continuità alle edificazioni presenti sul territorio. Non vi rientrano pertanto gli impianti che vengono collocati nelle vicinanze di edifici ma che comunque si presentino come corpi evidentemente isolati ed a sé stanti.

## **Sez. II, 20 aprile 2023, n. 339 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo**

### **ORDINANZA DI RIMOZIONE E RIPRISTINO DELLO STATO DEI LUOGHI – OBBLIGHI DEL CURATORE FALLIMENTARE**

Il fallimento non è rappresentante, né successore dell'impresa sottoposta alla procedura fallimentare, ma soltanto terzo subentrante nell'amministrazione del suo patrimonio per l'esercizio di poteri conferitigli dalla legge (Cons. di Stato, Sez. V, 27.07.2003, n.4328; Cons. di Stato, Sez. V, 16.06.2009, n.3885). La società dichiarata fallita, infatti, conserva la propria soggettività giuridica e rimane titolare del proprio patrimonio, perdendone soltanto la facoltà di disposizione per effetto dello spossessamento in favore del fallimento. Quest'ultimo, correlativamente, non acquista la titolarità dei beni dell'impresa fallita, ma, come anzidetto, ne è solo un amministratore con facoltà di disposizione, in forza del munus publicum rivestito dagli organi della procedura (cfr. TAR Milano, Sez. III, 27.04.2022, n. 911, - Cons. St. 30 giugno 2016, n.3274).

Ne consegue che la curatela fallimentare non può essere destinataria, a titolo di responsabilità di posizione, di ordinanze sindacali dirette alla tutela dell'ambiente o al ripristino dello stato dei luoghi collegate al precedente comportamento omissivo o commissivo dell'impresa fallita, "non subentrando tale curatela negli obblighi più strettamente correlati alla responsabilità del fallito e non sussistendo, per tal via, alcun dovere del curatore di adottare particolari comportamenti attivi" (TAR Lombardia, Milano, Sez. III, sentenza 05.01.2016).

In particolari ipotesi è ammessa l'emanazione di provvedimenti di rimozione di rifiuti o ripristino dello stato dei luoghi a carico della curatela. Ciò accade, in particolare, quando il curatore fallimentare è autorizzato all'esercizio dell'attività dell'impresa fallita da cui origina la compromissione dei luoghi, poiché tale circostanza determina a favore della procedura – e, tramite essa, ai suoi creditori – un beneficio economico cui devono associarsi anche i correlati costi delle esternalità negative prodotte (T.A.R. Lombardia 3.03.2017, n.520, T.A.R. Trentino-Alto Adige 20 marzo 2017, n.93).

Parimenti, l'imputazione della responsabilità a carico della curatela ricorre laddove risulti accertata l'"univoca, autonoma e chiara responsabilità del curatore fallimentare" (T.A.R. Campania 18 ottobre 2010, n.11823, T.A.R. Lombardia 5 gennaio 2016, n.1 e T.A.R. Basilicata 4 aprile 2017, n.293), poiché la condotta da cui deriva la compromissione dei luoghi occorre in un momento successivo alla dichiarazione di fallimento e a causa della gestione del Fallimento.

Non vale a smentire quanto sopra, infine, il contenuto della sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 3 del 2021, che ha ritenuto sussistente la responsabilità del fallimento nel caso in cui esso subentri nella detenzione dell'immobile ove sono allocati i rifiuti abbandonati. In questo caso, "la responsabilità alla rimozione è connessa alla qualifica di detentore acquisita dal curatore fallimentare" non in riferimento ai rifiuti, ma in relazione al bene immobile inquinato su cui gli stessi insistono. Pertanto, come chiarito dall'Adunanza Plenaria, "l'unica lettura del decreto legislativo n. 152 del 2006 compatibile con il diritto europeo, ispirati entrambi ai principi di prevenzione e di responsabilità, è quella che consente all'Amministrazione di disporre misure appropriate nei confronti dei curatori che gestiscono i beni immobili su cui i rifiuti prodotti dall'impresa cessata sono collocati e necessitano di smaltimento".

## ELEZIONI

**Sez. II, 22 aprile 2023, n. 351 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo**

MODALITÀ DI PRESENTAZIONE LISTE - RICUSAZIONE LISTA CANDIDATI AL CONSIGLIO COMUNALE PER VIOLAZIONE DELL'ART. 28, COMMA 2 DEL D.P.R. 16 MAGGIO 1960, N. 570

La norma di cui all'art. 28, comma 2, del D.P.R. n. 570/1960 è volta ad assicurare, in funzione della piena trasparenza e linearità delle operazioni elettorali, che le sottoscrizioni degli elettori siano state apposte su moduli atti a consentire non solo la conoscenza della lista che si va a presentare, ma anche di avere piena e indubitabile consapevolezza circa l'esatta identità dei candidati inclusi.

Per costante giurisprudenza, lo scopo del citato art. 28 può dirsi raggiunto anche quando, pur essendo le firme dei sottoscrittori raccolte su fogli separati, questi, singolarmente considerati, soddisfino tutti i requisiti formali previsti dalla norma oppure se tali fogli siano collegati stabilmente fra loro e con quello recante gli elementi prescritti dalla legge, con segni di congiunzione suscettibili di un apprezzamento obiettivo. Condizione, questa, che si verifica solo allorché le sottoscrizioni siano rese su fogli privi di contrassegno, ma sempre collegati ai fogli recanti il contrassegno mediante spillatura e purché il collegamento sia assicurato mediante un timbro o una firma (cfr. ex multis, Cons. Stato, Sez. V, 7.11.2006, n. 6545; Id., 28.11.2008, n. 5911; Id., 8.05.2013, n. 2499; Id., 6.05.2014, nn. 2334 e 2335). La giurisprudenza ha chiarito, con approdo consolidato e condivisibile, che non possono supportare la presentazione di una lista i fogli uniti tra loro con mera "spillatura" e timbro, in assenza di un collegamento sostanziale con l'atto principale contenente tutti i dati sopra specificati, che possa oggettivamente rendere l'idea di un documento unico, tale sin da prima della apposizione delle sottoscrizioni dei presentatori (cfr. Cons. di Stato, Sez. II, 13.09.2021, n. 6273; Cons. di Stato, Sez. III, 23.05.2016, n. 2170; Cons. di Stato, Sez. V, 28.11. 2008, n. 5911). Su tali posizioni si è peraltro attestato anche questo Tribunale in casi analoghi, dando rilievo alla necessità che le modalità di presentazione delle liste consentano alla Commissione elettorale di verificare, in termini inequivoci, quale sia la volontà dei sottoscrittori e che gli stessi siano stati consapevoli di dare il proprio appoggio a quella e solo a quella determinata lista con i relativi candidati (cfr. TAR Piemonte, Sez. II, 25.05.2022, nn. 505, 506, 509 e 510).

Ferma restando l'inapplicabilità del soccorso istruttorio nel caso delle violazioni di cui si discute, la giurisprudenza ha chiarito che nel procedimento elettorale non può essere consentita una sorta di sanatoria postuma della documentazione presentata alla Commissione elettorale, né può essere ammessa la dimostrazione in giudizio che i sottoscrittori abbiano appoggiato consapevolmente la lista esclusa, atteso che tale dimostrazione "deve essere fornita alla Commissione Elettorale al

momento della presentazione della lista e non posteriormente” (cfr. Cons. di Stato, Sez. III, 7.05.2019, n. 2940).

## FORZE DELL'ORDINE E FORZE ARMATE

**Sez. I, 27 marzo 2023, n. 261 – Pres. Prosperi, Est. Risso**

**POLIZIA DI STATO – USO SOSTANZE STUPEFACENTI – DISCREZIONALITÀ P.A. VALUTAZIONE IN ORDINE ALLA GRAVITÀ FATTI E ALL'APPLICAZIONE SANZIONE- DESTITUZIONE**

Come evidenziato dal Consiglio di Stato, Sez. II, 12 maggio 2021, n. 3731 “Consolidata giurisprudenza ritiene ontologicamente incompatibile, per un appartenente alle Forze di polizia (ad ordinamento sia civile sia militare), il consumo di sostanza stupefacente, pur se occasionale, isolato e non inquadrato in una complessiva situazione di dipendenza (ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, 21 aprile 2009, n. 2415; 12 maggio 2009, n. 2904; 13 maggio 2010, n. 2927; 30 giugno 2010, n. 4163; Sez. III, 6 giugno 2011, n. 3371; Sez. IV, 24 marzo 2016 n. 1120; 31 agosto 2016 n. 3736; 2 novembre 2016, n. 4581; 1° febbraio 2017, n. 413; 8 marzo 2017, n. 1086; 27 ottobre 2017, n. 4957; 30 agosto -OMISSIS-, n. 5107; 15 gennaio 2020, n. 381; 21 gennaio 2020, n. 484). Invero, l’assunzione di sostanza stupefacente da parte di un appartenente ad un Corpo di polizia (ad ordinamento sia civile sia militare) dello Stato, come tale preposto, tra l’altro, proprio alla repressione della diffusione e dello spaccio di sostanza stupefacente, costituisce in sé, a prescindere da ogni altra considerazione, una condotta frontalmente confliggente con i doveri del ruolo ed oggettivamente incompatibile con la prospettiva prosecuzione nel servizio (Cons. Stato, Sez. IV, 13 marzo 2020, n. 1823). Tali considerazioni valgono anche in presenza di un episodio isolato di assunzione di sostanza stupefacente, posto che ciò che rileva è proprio il consumo di tale sostanza”.

Inoltre, la valutazione in ordine alla gravità dei fatti addebitati, in relazione all’applicazione di una sanzione disciplinare di stato, costituisce espressione di discrezionalità amministrativa, non sindacabile fuori delle ipotesi di eccesso di potere, nelle sue varie forme sintomatiche, quali la manifesta illogicità, la manifesta irragionevolezza, l’evidente sproporzionalità ed il travisamento, spettando esclusivamente all’Amministrazione, in sede di formazione del provvedimento sanzionatorio, stabilire il rapporto tra l’infrazione ed il fatto, il quale assume rilevanza disciplinare in base ad un apprezzamento di larga discrezionalità.

La prevalente giurisprudenza ha avuto modo di ritenere legittima la destituzione dal servizio di un agente della Polizia di Stato che abbia fatto uso di sostanze stupefacenti, considerato che tale uso altera certamente l’equilibrio psichico, inficia l’esemplarità della condotta, si pone in contrasto con i doveri attinenti allo stato di militare e al grado rivestito, influisce negativamente sulla formazione militare e lede il prestigio del Corpo (Consiglio di Stato, sez. VI, 29 febbraio 2008, n. 763; sez. VI, 31 maggio 2006, n. 3306; sez. IV, 25 maggio 2005, n. 2705)”.

Il Consiglio di Stato, nella sentenza citata, per quanto riguarda la contestazione circa il tipo di sanzione da applicare nel caso di uso di sostanza stupefacente, ha anche avuto modo di chiarire che “Non può pertanto considerarsi illegittimo il provvedimento di destituzione...solo perché l’art. 6, comma 8, del D.P.R. n. 737 del 1981 prevede la sanzione della sospensione dal servizio nel caso di accertato uso non terapeutico di sostanze stupefacenti, tenuto conto che tale disposizione trova evidentemente applicazione in casi di modesta gravità mentre nei casi più gravi anche per l’uso di sostanze stupefacenti può essere certamente applicata la sanzione della destituzione dal servizio”.

**Sez. I, 27 marzo 2023, n. 280 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni**

POLIZIA DI STATO - ASSEGNAZIONE TEMPORANEA EX ART. 42-BIS D.LGS. 151/2001  
L'art. 42-bis d.lgs. 151/2001 è di inequivoca interpretazione laddove subordina la possibilità di assegnazione temporanea alla "sussistenza di un posto vacante e di corrispondente posizione retributiva".

Giova rilevare che le tabelle organiche, suddivise per ruoli o qualifiche, costituiscono lo strumento d'elezione con cui le pubbliche amministrazioni provvedono a dimensionare le proprie risorse umane all'esercizio delle attribuzioni conferite dalla legge, in ossequio ai criteri generali di funzionalità e ampia flessibilità enucleati dalle norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (cfr. art. 2, co. 1 lett. a) e b) d.lgs. 165 del 2001).

**Sez. I, 24 aprile 2023, ord. n. 360 – Pres. Prosperi, Est. Cerroni**

POLIZIA PENITENZIARIA - PROMOZIONE PER MERITO STRAORDINARIO EX ART. 77 DEL D.P.R. 15 FEBBRAIO 1999, N. 82 – DECORRENZA GIURIDICA DELLA QUALIFICA – RIMESSIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Il ruolo superiore di sovrintendente, nella qualifica iniziale di vice sovrintendente, può essere ottenuto tramite meccanismi di progressione interna in carriera di carattere ordinario o straordinario. Nel primo caso, la qualifica può essere ottenuta, ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 443 del 1992, all'esito di una selezione effettuata con scrutinio per merito comparativo riservato a domanda nel limite del 70 per cento dei posti disponibili al 31 dicembre di ciascun anno, agli assistenti capo che ricoprono, alla predetta data, una posizione in ruolo non inferiore a quella compresa entro il doppio dei posti individuati; nel limite del restante 30 per cento dei posti disponibili al 31 dicembre di ciascun anno, mediante concorso per titoli ed esami con modalità semplificate, da espletare anche mediante procedure telematiche, riservato al personale appartenente al ruolo degli agenti ed assistenti. Nella seconda ipotesi, la medesima promozione può essere conferita, ex art. 51 d.lgs. n. 443 del 1992, anche per merito straordinario, dunque, attraverso un differente e straordinario canale di accesso alle progressioni di carriera, che appartiene al genus delle "ricompense" per l'attività svolta, consentendo a coloro i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, abbiano dato prova di eccezionale capacità, o abbiano corso grave pericolo di vita per tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica, di accedere alle funzioni della qualifica superiore.

Il legislatore ha introdotto una divaricazione della decorrenza degli effetti giuridici introducendo la retrodatazione unicamente per i vincitori del concorso interno, con apposito intervento novellistico al comma 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 443 del 1992. Mentre il conseguimento della medesima qualifica attraverso la promozione per merito straordinario è rimasta ancorata all'originaria previsione di cui all'art. 54, comma 1, del d.lgs. n. 443 del 1992, secondo cui tali promozioni "decorrono dalla data del verificarsi del fatto e vengono conferite anche in soprannumero, riassorbibile con le vacanze ordinarie".

Il meccanismo di retrodatazione ai soli effetti giuridici previsto dall'ordinamento del personale appartenente al Corpo della Polizia penitenziaria riproduce le stesse caratteristiche di quello già censurato dalla Corte costituzionale con la pronuncia n. 224 del 7 ottobre 2020 la quale, nel pronunciarsi sull'illegittimità costituzionale dell'art. 75, primo comma, del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, ha preso le mosse dall'art. 24-quater del d.P.R. n. 335 del 1982 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), nella formulazione novellata dall'art. 2 del decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 53 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 197, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato) laddove ha individuato la decorrenza della promozione alla qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato per concorso alla data del 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui si sono verificate le vacanze nella dotazione organica.

La Corte ha osservato che la divaricazione della decorrenza giuridica da quella economica con significativa retrodatazione ad un momento anteriore rispetto a quello perfezionativo della fattispecie sostanziale della promozione - quale potrebbe essere il superamento del concorso o il completamento del successivo corso di formazione tecnico-professionale - determina una illegittima disparità di trattamento in quanto la retrodatazione nella qualifica a seguito della progressione in carriera con modalità ordinarie, in mancanza di strumenti di riallineamento in favore dei vice sovrintendenti già precedentemente nominati per merito straordinario, comporta un possibile superamento, ai fini dell'accesso alle qualifiche superiori, da parte di assistenti o agenti che abbiano superato il corso-concorso bandito successivamente alla promozione di altri assistenti o agenti per merito straordinario, in virtù della maggiore anzianità di servizio nella qualifica. Il fattore comune dell'accesso alla medesima qualifica comporta che, allorché il completamento della fattispecie di nomina si perfezioni in momenti distinti, non possa esserci una differenziazione penalizzante per chi abbia conseguito la qualifica in un momento anteriore rispetto a chi l'abbia ottenuta dopo, pena la lesione del principio di eguaglianza formale ex art. 3 Cost. ma anche del principio di imparzialità dell'agere amministrativo ex art. 97 Cost. alla stregua dei quali non è tollerabile trattare in modo arbitrariamente diverse situazioni simili, ossia, nella specie, quelle di vice sovrintendenti che sono stati nominati con decorrenze giuridiche differenti a seconda delle modalità di accesso alla qualifica. La fattispecie concreta venuta all'esame del Collegio ricalca le note fattuali di quella portata all'attenzione del giudice delle leggi, sia pur con riguardo ad un ordinamento settoriale parallelo, vertendosi in questo caso nell'ordinamento del personale del Corpo della Polizia penitenziaria.

Ad avviso del Collegio, inoltre, la prospettazione dei profili di incostituzionalità può arricchirsi ove si sottoponga la disposizione ad attenta disamina dall'angolo visuale internazionalistico ed unionale della sua conformità rispetto agli obblighi discendenti dagli strumenti convenzionali in materia di tutela internazionale del lavoro.

Il nostro ordinamento si è vincolato in subiecta materia a conformarsi ad uno specifico strumento convenzionale negoziato nella cornice dell'Organizzazione internazionale del lavoro - la Convenzione n. 111 sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni, adottata il 28 giugno 1958 e ratificata dalla Repubblica Italiana in virtù della legge 6 febbraio 1963, n. 405 - che offre una nozione di discriminazione più ampia e potenzialmente atipica, comprensiva non solo di "ogni distinzione, esclusione o preferenza fondata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica, la discendenza nazionale o l'origine sociale, che ha per effetto di negare o di alterare l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia di impiego o di professione" (art. 1, co. 1 lett. a)), ma anche di "ogni altra distinzione, esclusione o preferenza che abbia per effetto di negare o di alterare l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia di impiego o di professione che potrà essere precisata dallo Stato membro interessato sentite le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, se ne esistono, ed altri organismi appropriati" (art. 1, co. 1, lett. b)).

Nel caso di specie, l'uguaglianza di possibilità e di trattamento del vice sovrintendente di Polizia penitenziaria promosso per merito straordinario, sub specie di posizione gerarchica nel ruolo e di chance tutelabili di progressione ulteriore di carriera, risulta quantomeno alterata per via del ridetto meccanismo di retrodatazione dei colleghi promossi per concorso, retrodatazione che non trova peraltro alcuna scriminante giustificativa nella "qualificazione che si richiede per un impiego" (cfr. art. 1, co. 2 Convenzione 111). Attenendosi alla lettera legis della norma pattizia, deve soggiungersi che le spie rivelatrici della discriminatorietà di tale meccanismo sono state indagate, riconosciute e precisate da diversi organi dello Stato-persona, dapprima dallo Stato-legislatore che, con riferimento al parallelo meccanismo operante nell'ordinamento della Polizia di Stato ha dettato, nell'art. 3, comma 1, lettera g), numero 1), del d.lgs. n. 172 del 2019, la regola del comma 2-bis dell'art. 24-quater del d.P.R. n. 335 del 1982, che consente ai vice sovrintendenti promossi per merito straordinario di

accedere, al fine di beneficiare di una decorrenza giuridica più favorevole, ai concorsi e alle selezioni previste per la medesima qualifica già posseduta. In un secondo momento, l'arbitrarietà della discriminazione è stata censurata apertis verbis dallo Stato-giurisdizione, nella suprema veste del giudice delle leggi, che ha operato con la nota sentenza 224/2020 un intervento manipolativo di segno additivo volto a riallineare in modo equo e ragionevole le decorrenze delle due distinte modalità di promozione.

Considerato che l'impegno assunto dallo Stato a livello convenzionale consta dell'obbligo di "formulare e applicare una politica nazionale tendente a promuovere, con metodi adatti alle circostanze e agli usi nazionali, l'uguaglianza di possibilità e di trattamento in materia di impiego e di professione, al fine di eliminare qualsiasi discriminazione in questa materia" (art. 2 Convenzione ILO n. 111) e "abrogare ogni disposizione legislativa e modificare ogni disposizione o prassi amministrativa contraria a detta politica" (art. 3 Conv. ILO cit.), ad avviso di questo Collegio la permanenza del meccanismo di retrodatazione nell'ordinamento del personale della Polizia penitenziaria costituisce un chiaro vulnus a tale professata eguaglianza di trattamento e possibilità nelle condizioni di impiego, ponendosi pertanto in tensione anche con l'art. 117, co. 1 Cost. rispetto al quale le richiamate disposizioni pattizie rilevano quali parametri interposti integrativi degli obblighi internazionali cui è tenuto a conformarsi il legislatore nazionale.

Si ritiene di sollevare la questione di costituzionalità dell'art. 54, comma 1 del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 per violazione degli articoli 3 e 97 Cost., nonché dell'art. 117, co. 1 Cost. in relazione agli artt. 1, 2 e 3 Convenzione ILO n. 111 nella parte in cui non prevede l'allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente del Corpo della Polizia penitenziaria promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito della selezione o del concorso successivi alla data del verificarsi dei fatti meritori.

### **Sez. I, 28 aprile 2023, n. 396 – Pres. Prospero, Est. Malanetto**

#### **PROCEDIMENTO DISCIPLINARE**

Il dies a quo del termine procedimentale di complessivi 270 giorni decorrenti dalla conoscenza integrale della sentenza di condanna deve essere individuato nel momento in cui l'amministrazione ha avuto conoscenza formale della sentenza di condanna e della sua irrevocabilità.

Né è, in tal caso, sufficiente la conoscenza, da parte dell'amministrazione, del dispositivo o di meri estratti della sentenza definitiva (Cons. St. ad. plen. 14/2022).

## **INFORMATIVE ANTIMAFIA**

### **Sez. I, 30 marzo 2023, n. 292 – Pres. Prospero, Est. Malanetto**

#### **INTERDITTIVA ANTIMAFIA - CONTROLLO GIUDIZIARIO - AGGIORNAMENTO INFORMATIVA ANTIMAFIA**

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con recente sentenza n. 8 del 13 febbraio 2023, ha precisato che il controllo giudiziario, nella versione prevista dall'art. 34-bis, comma 6, del codice delle leggi antimafia e delle misure di sicurezza – approvato con il d.lgs. n. 159/2011 - può essere chiesto dalle imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva ai sensi dell'articolo 84, comma 4, che abbiano proposto l'impugnazione del relativo provvedimento del Prefetto, quando ai sensi del comma 1 l'agevolazione di soggetti indiziati di appartenere ad organizzazioni di stampo mafioso risulta occasionale (cfr. Cons. Stato, sez. III, ord., 6 luglio 2022, n. 5624), chiarendo che ai fini dell'ammissione al suddetto controllo il fuoco dell'attenzione deve essere rivolto alle concrete possibilità che la singola realtà aziendale ha o meno di compiere fruttuosamente il cammino verso

il riallineamento con il contesto economico sano, anche avvalendosi dei controlli e delle sollecitazioni che il giudice delegato può rivolgere nel guidare l'impresa infiltrata (cfr. Cass. pen., sez. VI, 13 maggio 2021, n. 23330; Cass. pen., sez. VI, 14 gennaio 2021, n. 1590; Cass. pen., sez. Unite., 19 novembre 2019, n. 46898).

Il controllo giudiziario che permette la prosecuzione dell'attività imprenditoriale non ha, tuttavia, effetti retroattivi, né costituisce un superamento dell'interdittiva, bensì rappresenta una conferma della sussistenza dei presupposti di infiltrazione, in quanto viene adottato un regime in cui l'iniziativa imprenditoriale può essere ripresa per ragioni di garanzia dell'attività economica e dei posti di lavoro, ma in un regime limitativo di assoggettamento a un controllo straordinario giudiziario (cfr. T.A.R. Catanzaro (Calabria), sez. I, 22 dicembre 2020, n.2100).

Altresì, la giurisprudenza è consolidata nell'affermare che dal provvedimento favorevole, emanato all'esito del periodo di controllo giudiziario, consegue unicamente l'inesistenza, a quella data, di elementi che possano far desumere l'esistenza di un rischio infiltrativo attuale, ma non può desumersi l'illegittimità dell'informativa antimafia resa in precedenza.

Ne deriva che, la conclusione favorevole del controllo giudiziario di cui all'art. 34-bis, d.lgs. n. 159/2011 non è di per sé ostativa a che il Prefetto, in sede di aggiornamento dell'informativa, possa confermare l'informativa antimafia disposta antecedentemente alla sottoposizione al controllo (cfr. Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 11 novembre 2022, n. 1156; Cons. Stato, sez. III, 16 giugno 2022, n. 4912).

Non è, dunque, possibile attribuire alla pronuncia del Tribunale di prevenzione valore di giudicato vincolante nel procedimento amministrativo prefettizio ovvero nel susseguente giudizio amministrativo avverso la decisione prefettizia, in quanto tale eventuale effetto potrebbe al più riguardare i fatti, ma non anche le valutazioni su di essi che rientrano nella competenza dell'autorità prefettizia (cfr. T.A.R. Napoli (Campania), sez. I, 29 aprile 2020, n. 1589).

## ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

### **Sez. I, 12 aprile 2023, n. 323 – Pres. Proserpi, Est. Risso**

#### **GARANTE DEL CONTRIBUENTE – NOMINA – NOZIONE DI MAGISTRATO DI CUI ALL'ART. 13, COMMA SECONDO, LETT. A) DELLA LEGGE N. 212 DEL 2000**

Il Garante è scelto e nominato dal Presidente della Commissione tributaria regionale o sua sezione distaccata, nella cui circoscrizione è compresa la Direzione regionale dell'Agenzia delle entrate, tra gli appartenenti ad una delle categorie indicate dal secondo comma del citato articolo: a) magistrati, professori universitari di materie giuridiche ed economiche, notai, sia a riposo sia in attività di servizio; c) avvocati, dottori commercialisti e ragionieri collegiati, pensionati, scelti in una terna formata, per ciascuna direzione regionale delle entrate, dai rispettivi ordini di appartenenza.

Il Collegio ritiene di poter escludere la possibilità di ricomprendere nella nozione di "magistrati" di cui alla lett. a), comma 2, art. 13, l. n. 212 del 2000 i giudici tributari, quali magistrati che non "svolgono professionalmente ed in via esclusiva funzioni giurisdizionali" (Cass. civile, Sez. lavoro, 3 maggio 2022, n. 13973) e che non hanno superato il concorso di cui all'art. 106, comma 1 della Costituzione "In un ordinamento il cui assetto della giurisdizione si incentra sulla figura del magistrato-funziario (immanente a tutto il Titolo IV, La Magistratura, della Parte seconda della Costituzione), ha primario rilievo il principio dell'art. 106, primo comma, Cost., per il quale "le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso": dal concorso soltanto consegue la costituzione pleno iure di un rapporto di servizio incondizionatamente utile per la provvista di ufficio nell'organizzazione della giurisdizione; e il concorso assicura in condizioni di par condicio il vaglio

tecnico della professionalità: per queste ragioni la formula è più rigida di quella dell'art. 97, quarto comma, Cost. ("agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge")"...(Cons. Stato, Sezione V, 4 febbraio 2021, n. 1062).

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale, non costituisce un argomento a favore di un'interpretazione estensiva del termine "magistrati" di cui alla lettera a) dell'art. 13, la natura giurisdizionale delle Commissioni tributarie, pacificamente riconosciuta dalla Corte Costituzionale, (sul punto, Corte Cost. n. 12 del 16 gennaio 1957).

Invero, nulla vieta che ad organi avente natura giurisdizionale (come senza dubbio hanno le Commissioni tributarie) vengano assegnati giudici "non togati", come del resto avviene per i giudici onorari di tribunale e per i vice procuratori onorari.

## QUOTE LATTE

**Sez. II, 30 marzo 2023, n. 287 – Pres. Bellucci, Est. Arrivi**

**TARDIVITÀ RICORSO – PRESCRIZIONE**

Va dichiarata l'irricevibilità del ricorso rispetto alla cartella di pagamento. La cartella in questione è stata notificata al ricorrente nel 2015, sicché, in parte qua, il gravame è tardivo. A nulla rileva che l'intimazione di pagamento, notificata al ricorrente il 19 ottobre 2021, rechi l'indicazione di una cartella "rinnovata" nel 2021 con attribuzione di un diverso numero identificativo. Infatti, la generazione di un nuovo numero identificativo non costituisce una rinnovazione in senso giuridico della cartella, ma un effetto automatico prodotto dal sistema informatico dell'amministrazione all'esito della trasmissione dei carichi riscossori da AGEA ad ADER. La circostanza, dunque, non vale a rimettere in termini il ricorrente per l'impugnazione della cartella.

Il prelievo supplementare non costituisce una prestazione periodica (Cons. Stato, Sez. II 28 dicembre 2021 n. 8659), pertanto non può essere invocata la prescrizione quinquennale di cui all'art. 2948 cod. civ.

**Sez. II, 5 aprile 2023, n. 314 – Pres. Bellucci, Est. Caccamo**

**ECCEDENZA PRODUTTIVA RISPETTO ALLE QUOTE PREFISSATE A LIVELLO EUROPEO - DOMANDA DI RATEIZZAZIONE PER IL PAGAMENTO DEGLI IMPORTI DEL PRELIEVO SUPPLEMENTARE – DECADENZA BENEFICIO - COMPETENZA DI AGEA – INTERESSI**

In linea con la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato deve ribadirsi che ad AGEA spetta procedere al recupero forzoso, una volta che le aziende hanno deciso di non dar seguito al provvedimento di accoglimento disposto dal Commissario, atteso quanto previsto dai commi 10, 10 bis e 10 ter dell'art.8 quinquies, che chiaramente riferiscono l'attività di recupero all'originario creditore, ossia all'Agenzia e non all'organo straordinario commissariale (da ultimo Cons. Stato, sez. III, n. 9716/2022; id. 5731/2022).

Invero, il recupero del prelievo supplementare tramite rateizzazione è sempre rimasto incardinato presso l'AGEA (in quanto coordinatore degli organismi pagatori che anticipano le somme del Feaga) e non presso il Commissario straordinario inteso come ufficio separato dall'Agea, e il passaggio dal Commissario straordinario al direttore non richiede alcuna specifica disposizione di legge, essendo implicito il subentro del secondo nelle funzioni del primo per tutte le competenze non espressamente attribuite a soggetti particolari. Il Direttore è stato poi nominato con d.m. 30 luglio 2014, con la conseguente estinzione dell'ufficio di Commissario straordinario. A partire da detta data



è, quindi, il direttore che disciplina l'organizzazione degli uffici e decide il contenuto degli incarichi direttivi e la decorrenza degli stessi, nonché la durata in via transitoria degli incarichi attribuiti in precedenza (Cons. Stato, sez. III, n. 4159/2022).

Il Collegio condivide il diffuso orientamento giurisprudenziale secondo cui la somma inserita nel Registro rappresenta l'intera obbligazione descritta dai regolamenti comunitari, che prevedono in materia l'applicazione di interessi: ne consegue che essi fanno parte a pieno titolo della somma dovuta. La scelta dello Stato di applicare ulteriori interessi in sede di rateizzazione appare giustificata, poiché la rateizzazione equivale a una forma di finanziamento, che permette ai produttori di far fronte gradualmente alle obbligazioni di diritto comunitario connesse al recupero del prelievo supplementare per le quote latte.

Pertanto, "gli interessi di cui all'art. 8-quater hanno natura corrispettiva in quanto correlati alla naturale remuneratività del denaro, perché nella sostanza lo Stato ha disposto di concedere un prestito (con interessi) a chi avesse chiesto la rateazione: da ciò discende che gli interessi in questione sono diversi da quelli stabiliti dai regolamenti comunitari, e non danno luogo ad alcuna forma di anatocismo" (cfr. TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 25.5.2018 n. 510; TAR Lazio, Roma, Sez. II stralcio, 5.11.2021, n. 11745; TAR Lazio, Roma, Sez. II ter, 22.05.2019, n. 6292; TAR Veneto, Sez. II, 13.10.2022, n. 1545).

## STRANIERI

**Sez. I, 9 marzo 2023, n. 214 – Pres. Prospero, Est. Malanetto**

PERMESSO DI SOGGIORNO CE PER SOGGIORNANTI DI LUNGO PERIODO EX ART. 9 D.LGS. N. 286/1998- REQUISITI REDDITUALI - ARTICOLO 5, PARAGRAFO 1, LETTERA A), DELLA DIRETTIVA 2003/109

L'art. 9 d.lgs. n. 286/1998 è conforme alla ratio sottesa alla disciplina del permesso di soggiorno UE di cui alla direttiva 2003/109/CE, volta alla prova, da parte del richiedente che risulti da tempo inserito nel tessuto sociale, di una disponibilità di risorse stabili e regolari sufficienti al proprio sostentamento in modo da non diventare un onere per lo Stato, così ottenendo il riconoscimento di una serie di diritti uniformi e quanto più simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'Unione europea.

Poiché l'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2003/109 non contiene alcun rinvio al diritto nazionale degli Stati membri, la Corte di Giustizia, con la recente sentenza del 3 ottobre 2019, n. 302, punto 26, si è pronunciata nel senso di ritenere che: "l'espressione «risorse» ivi contenuta, deve essere intesa come una nozione autonoma del diritto dell'Unione e interpretata in modo uniforme nel territorio di quest'ultima, indipendentemente dalle qualificazioni utilizzate negli Stati membri, prendendo in considerazione il tenore letterale della disposizione di cui trattasi nonché il suo contesto e gli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in tal senso, sentenza del 9 novembre 2017, Maio Marques da Rosa, C-306/16, EU:C:2017:844, punto 38 e giurisprudenza ivi citata)".

Inoltre lo stesso art. 9 del d.lgs. n. 286/1998 non prescrive, per l'ottenimento del titolo, il necessario svolgimento di un'attività lavorativa a tempo indeterminato e continuativo per tutto il corso dell'anno solare nel quale la richiesta è stata presentata, quanto piuttosto una complessiva soglia di reddito annuale.

Vero è che l'art. 9, d.lgs. n. 286/1998, richiedendo che le risorse del soggiornante devono essere non soltanto "sufficienti", ma anche "stabili e regolari", implica anche un esame in prospettiva delle risorse suddette da parte dell'autorità nazionale; sul punto tuttavia occorre richiamare la

giurisprudenza della Corte di Giustizia che, con sentenza 21 aprile 2016, nella causa C-558/14 ha esemplificato le modalità di siffatta valutazione prospettiva. La pronuncia è riferita all'art. 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2003/86/CE, che prescrive l'identico requisito di disporre di risorse "stabili, regolari e sufficienti", e la Corte ha stabilito che esso deve essere interpretato nel senso di consentire alle autorità competenti di uno Stato membro di fondare il rigetto di una domanda (in quel caso di ricongiungimento familiare) su una valutazione "prospettica" della capacità del soggiornante di mantenere oppure no risorse stabili e sufficienti per mantenere se stesso e i propri familiari, senza ricorrere al sistema di assistenza sociale di tale Stato membro; la stessa Corte ha chiarito che tale valutazione, proprio perché attiene ad un vaglio complessivo della posizione di un soggetto già da tempo integrato sul territorio e presuppone piuttosto una prognosi che non un dato istantaneo, si deve basare sull'evoluzione dei redditi del soggiornante nel corso dei quantomeno sei mesi che hanno preceduto la data dell'istanza, periodo che, ad avviso della Corte di Giustizia, risulta ragionevole e non eccede quanto necessario per permettere di valutare, su base individuale, il rischio potenziale che il soggiornante debba successivamente ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato ospitante; occorre poi proiettare la prognosi sull'anno successivo. Il caso specifico analizzato dalla Corte e risolto in favore del ricorrente ha proprio interessato un soggetto che era titolare di un contratto di lavoro a termine che era cessato al momento di definizione della sua istanza.

**Sez. I, 27 marzo 2023, n. 264 – Pres. Prospero, Est. Malanetto**

ISTANZA DI CONVERSIONE DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER LAVORO STAGIONALE IN PERMESSO DI SOGGIORNO PER LAVORO SUBORDINATO EX ARTICOLO 24 COMMA 10 DEL D.LGS. N. 286/1998

Il concetto di "continuità lavorativa" è evidentemente un concetto "indeterminato" ed elastico, rimesso all'interpretazione dell'amministrazione ma che non può, nella sua applicazione, non essere anche confrontato con la concretezza dei casi.

Risulta dagli atti che l'amministrazione, per dare omogeneità e prevedibilità di indirizzi, ha adottato una circolare interpretativa, la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 16.12.2016; quest'ultima, con riferimento alla continuità lavorativa per il settore agricolo, ha precisato che la stessa è ravvisabile a fronte di un minimo di 13 giornate lavorative mensili, dunque 39 in un trimestre.

**Sez. I, 3 aprile 2023, n. 300 – Pres. Prospero, Est. Risso**

ALLONTANAMENTO DAL CENTRO ACCOGLIENZA SENZA GIUSTIFICAZIONE - REVOCA MISURE DI ACCOGLIENZA AI SENSI DEL COMMA 1, LETTERA A) DELL'ART. 23 DEL D.LGS. N. 188/2015

La mancata traduzione del provvedimento nella lingua del ricorrente, per costante giurisprudenza, non è motivo di illegittimità, ma di mera irregolarità, suscettibile, in ipotesi, di riflettersi sui termini di impugnazione, ma che non comporta l'annullabilità e, tanto meno, la nullità del provvedimento stesso; in ogni caso, il ricorrente ha potuto difendersi contro l'atto impugnato presentando il presente gravame.

La durata dell'allontanamento (oltre 72 ore) è tale da poterlo qualificare quale abbandono e da mettere in dubbio la reale necessità di accesso alle misure di accoglienza. Il Consiglio di Stato, sul punto, ha evidenziato che solo in presenza di un occasionale e breve allontanamento (poche ore), l'Amministrazione può non applicare la disposizione di cui all'art. 23 d.lgs. n. 142 del 2015: "La valutazione delle circostanze specifiche impone poi di considerare, sul piano dei principi, che l'art. 23, comma 1, lett. a), del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 fa inequivoco riferimento all'"abbandono" del centro di accoglienza, espressione distinta da quella di "allontanamento" e nella quale è insito il

riferimento implicito ad un coefficiente di tipo soggettivo implicante l'intenzionalità della scelta dello straniero di fare a meno in modo definitivo del dispositivo di accoglienza. Tale volontà appare contraddetta, nel caso di specie, dalla brevità e dalla occasionalità della condotta di allontanamento posta in essere dallo straniero, mai accompagnata da manifestazioni di rifiuto dell'accoglienza prestatagli o da comportamenti di altro tipo in tal senso concludenti" (Cons. Stato, Sez. III, 14 maggio 2019, n. 3122).

In ogni caso, indipendentemente dalla sua durata, è onere del ricorrente precisare e giustificare, allegando elementi di prova, detto allontanamento, ove intenda contestare la legittimità della revoca adottata sulla scorta di un presupposto tipizzato dalla previsione normativa di cui all'art. 23 d.lgs. 142/2015 (ma vedi anche l'art. 20, comma 1, lett. a) della direttiva UE 2013/33 di cui costituisce attuazione).

L'art. 23, comma 3 del decreto legislativo citato prevede infatti che "Il ripristino è disposto soltanto se la mancata presentazione o l'abbandono sono stati causati da forza maggiore o caso fortuito o comunque da gravi motivi personali".