

Acquisizione sanante

# Un passo indietro nella continua operazione di affinamento dell'acquisizione sanante?

Consiglio di Stato, Sez. IV, 21 settembre 2015, n. 4403 - Pres. Zaccardi - Est. Russo - V. c. Comune di Eboli e Prefettura di Salerno

L'ordine giudiziale di restituzione di un'area illegittimamente occupata dalla P.A., contenuto in una sentenza passata in giudicato, non preclude l'applicazione dell'istituto della c.d. dell'acquisizione sanante previsto dall'art. 42 *bis* d.P.R. n. 327 del 2001, che presuppone l'assodata lesione del diritto di proprietà altrui; la restituzione, infatti, è la conseguenza dell'accertamento del possesso del bene e non implica effetti costitutivi; il giudice che la dispone non modifica la situazione giuridica precedente l'abusiva detenzione del bene ma semplicemente la accerta; il suo ordine, pertanto, non è idoneo a paralizzare un atto di autorità che, consapevolmente, viola il diritto di proprietà senza contestarne la titolarità secondo uno schema reso possibile dall'art. 42, comma 3, Cost., permanendo il potere dell'Amministrazione, anche dopo la nomina di un commissario ad acta in sede di esecuzione del giudicato, di adottare un provvedimento di acquisizione sanante.

La carenza di adeguate risorse finanziarie giustifica, di per sé, la prevalenza dell'interesse pubblico all'acquisizione sanante, rispetto all'interesse del privato coinvolto nella procedura e, tra l'altro, non consente di ipotizzare ulteriori soluzioni. Infatti, nel caso in cui l'obbligo restitutorio non possa essere validamente eseguito senza la previa bonifica del sito, l'assenza di fondi strumentali alla riduzione in pristino del terreno, rende incompatibile con l'esecuzione del giudicato qualsiasi soluzione alternativa all'acquisizione sanante e implica l'impossibilità di ritenere prevalente ogni ulteriore interesse privato diverso rispetto al prevalente interesse pubblico. Ciò posto, nel caso di specie non può essere utilmente invocato l'istituto partecipativo della comunicazione di avvio del procedimento.

In termini di determinazione delle *astreintes* ed al relativo *quantum*, in relazione all'inadempimento di una sentenza che ordinava la restituzione di un bene illegittimamente espropriato, in applicazione dei parametri di cui all'art. 614 *bis* c.p.c. si deve reputare congrua, in ragione della gravità dell'inadempimento, del valore della controversia, della natura della prestazione, dell'entità del danno e delle altre circostanze, oggettive e soggettive del caso concreto, la misura pari ad € 100 (cento/00) in favore del ricorrente, da corrispondere per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della sentenza.

## ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

<b>Conforme</b>	Non sono rinvenibili precedenti in termini.
<b>Difforme</b>	Non sono rinvenibili precedenti in termini.

### Diritto

1. L'oggetto del presente giudizio inerisce, nel complesso, alla validità dell'acquisizione sanante disposta dal Comune di Eboli in relazione al terreno di proprietà del sig. V.

2. Con i primi tre motivi di appello, il sig. V. lamenta l'erroneità della sentenza di primo grado per non aver rilevato la violazione, sotto diversi profili, dell'art. 42-*bis* d.P.R. n. 327 del 2001. In particolare, viene censurata, innanzitutto, la decisione del giudice di prime cure

per non aver rilevato che il comportamento dell'Amministrazione - teso a rimuovere i rifiuti dall'area ma impossibilitato a farlo stante la carenza di fondi - determinerebbe la paradossale conseguenza secondo cui ogni ente che porti ad estreme conseguenze l'attività illecita, facendo lievitare il costo delle attività produttive ripristinatorie, fino a renderle incompatibili con le sue ordinarie disponibilità economiche, sarebbe posto nelle condizioni di sanare gli illeciti più gravi. Inoltre, il giudice di prime cure non avrebbe correttamente valutato

che, nel caso di specie, l'acquisizione sanante sarebbe preordinata soltanto a differire la bonifica.

Sotto un secondo profilo, parte appellante evidenzia che la mancata esecuzione del giudicato da parte del Comune, non rilevata dal T.A.R., minerebbe il principio di certezza del diritto: in effetti, nonostante il passaggio in giudicato dell'ordine restitutorio e l'insediamento del Commissario *ad acta*, il diritto dominicale sul bene immobile sarebbe sempre esposto al pericolo dell'emanazione del provvedimento acquisitivo senza limiti di tempo.

Inoltre, l'appellante ritiene che difetti, nel caso di specie, una motivazione esaustiva circa l'attualità ed eccezionalità delle ragioni di interesse pubblico: secondo il sig. V., infatti, non sarebbe stato effettuato alcun riferimento alla assoluta necessità, e non mera utilità, di acquisire l'immobile nello stato in cui si trova, nonché alla circostanza secondo cui la mancata acquisizione costituirebbe uno spreco di risorse pubbliche. Del pari carente sarebbe la motivazione circa l'assenza di valide alternative all'acquisizione ed alla prevalenza dell'interesse pubblico su quello dei privati coinvolti nella procedura.

2.1 I motivi non sono fondati. Al riguardo, giova innanzitutto richiamare il dato normativo contenuto nell'art. 42-bis d.P.R. n. 327 del 2001 secondo cui, ai fini che qui interessano, al comma 1 dispone che "valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile". Ai sensi del comma 2, inoltre, viene chiarito che "il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio".

In relazione al contenuto del provvedimento di acquisizione, il legislatore al comma 4, ha disposto che "il provvedimento di acquisizione, recante l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio, è specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione".

L'istituto dell'acquisizione sanante ha formato, di recente, l'oggetto della sentenza n. 71 del 30 aprile 2015 della Corte Costituzionale: con essa, la Consulta ha verificato la compatibilità dell'istituto con gli artt. 3, 24, 42, 97, 111, 113 e 117 Cost. concludendo per la infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

La Corte Costituzionale, al fine di delineare le caratteristiche principali dell'istituto descritto dall'art. 42-bis d.P.R. n. 327 del 2001, lo confronta con quelle risultanti dall'art. 43 d.P.R. n. 327 del 2001: in particolare, nel dichiarare incostituzionale tale ultima disposizione, la

Consulta ha rilevato che l'intervento della pubblica amministrazione sulle procedure ablatorie, "eccedeva gli istituti della occupazione appropriativa ed usurpativa, così come delineati dalla giurisprudenza di legittimità, prevedendo un generalizzato potere di sanatoria, attribuito alla stessa amministrazione che aveva commesso l'illecito, addirittura a dispetto di un giudicato che avesse disposto il ristoro in forma specifica del diritto di proprietà violato".

In effetti, uno dei rilievi critici caratterizzanti il vecchio istituto concerneva precipuamente la sottoposizione del diritto di proprietà alla costante possibilità di compressione causata dalle scelte discrezionali dell'Amministrazione: ciò avveniva in contrasto sia della certezza e stabilità dei rapporti giuridici, sia dei principi delineati dalla Convenzione CEDU.

La Consulta, dunque, nella citata sentenza n. 71, prende atto delle differenze fra il precedente meccanismo acquisitivo ed il nuovo istituto dell'acquisizione sanante che viene caratterizzato dalla necessaria rinnovazione della valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione, dallo stringente obbligo motivazionale che circonda l'adozione del provvedimento e, per i fini che interessano in questa sede, "dal carattere non retroattivo dell'acquisto (ciò che impedisce l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato)".

Le statuizioni inerenti alla rilevanza di un giudicato di restituzione, che si inserisce in una procedura ablatoria, offerti dalla pronuncia della Consulta, tuttavia, secondo il Collegio, non rilevano ai fini della definizione della controversia in esame: in effetti, viene ivi in rilievo un provvedimento di acquisizione sanante adottato con l'intento di eseguire il giudicato derivante dalla sentenza n. 11145 del 2010. In virtù di quanto stabilito con quest'ultima pronuncia, l'Amministrazione comunale di Eboli non deve restituire sic et simpliciter il terreno al titolare, ma è obbligato ad effettuare la preliminare operazione di integrale bonifica del sito.

Secondo il Collegio, non vi è dubbio che dal giudicato sia disceso l'obbligo dell'amministrazione di restituire l'area occupata *sine titulo* al ricorrente, ma è altrettanto indubbio che con il provvedimento di acquisizione *ex art. 42 bis*, l'Amministrazione ha inteso sanare tale situazione di fatto illecita, acquisendo il relativo titolo di legittimazione.

L'ordine giudiziale di restituzione, in buona sostanza, non ha inciso sulla struttura dell'istituto che presuppone l'assodata lesione del diritto di proprietà altrui; la restituzione, infatti, è la conseguenza dell'accertamento del possesso del bene e non implica effetti costitutivi; il giudice che la dispone non modifica la situazione giuridica precedente l'abusiva detenzione del bene ma semplicemente la accerta; il suo ordine, pertanto, non è idoneo a paralizzare un atto di autorità che, consapevolmente, viola il diritto di proprietà senza contestarne la titolarità secondo uno schema reso possibile dall'art. 42, comma 3 Cost. (in termini cfr. Cons. Stato, Sez. V, 11 maggio 2009, n. 2877).

La natura del provvedimento di acquisizione va dunque configurato come strumentale alla positiva conclusione del procedimento di restituzione previa bonifica del sito, non ponendosi in contrasto con il giudicato intervenuto.

Una volta adottato il provvedimento di acquisizione, infatti, il Comune non può dirsi liberato dall'obbligo di provvedere in merito alla bonifica del terreno: l'esatto adempimento del *dictum* impone all'Amministrazione di non utilizzare in maniera strumentale il provvedimento di acquisizione, con meri fini dilatori od ostruzionistici. Il Collegio ritiene, dunque, che il privato interessato, qualora il procedimento non si concluda in maniera soddisfacente dei propri interessi ed in conformità all'obbligo restitutorio disposto dal giudicato intervenuto con la sentenza n. 11145 del 2010, possa utilmente azionare gli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento.

Da quanto sin qui esposto, dunque, il Collegio ritiene di condividere le conclusioni cui è giunto il giudice di prime cure circa la permanenza del potere dell'Amministrazione, in particolare dopo la nomina del Commissario ad acta, di disporre l'acquisizione sanante. In effetti, come noto, si ritiene che la riedizione del potere amministrativo, in seguito ad un giudicato di annullamento di un provvedimento illegittimo, possa essere considerato adottato in violazione o elusione del giudicato quando da quest'ultimo derivi un obbligo assolutamente puntuale e vincolato, così che il suo contenuto sia integralmente desumibile nei suoi tratti essenziali dalla sentenza (Cons. Stato, Sez. VI, 3 maggio 2011, n. 2602; sez. IV, 13 gennaio 2010, n. 70; id. 4 ottobre 2007, n. 5188).

Nel caso di specie, a ben vedere, la sentenza n. 958 del 2012 attribuiva all'Amministrazione un margine di discrezionalità tale da consentirle di individuare le modalità di esecuzione del *dictum* giudiziale maggiormente idonee: queste ultime avrebbero dovuto individuarsi dopo aver effettuato un contemperamento fra gli interessi pubblici e privati coinvolti nella fattispecie. In effetti, se, per un verso, il T.A.R. aveva imposto al Comune di Eboli "di dare esecuzione al giudicato formatosi sulla sentenza di questa Sezione n. 11145/2010 mediante restituzione dell'area in questione al ricorrente, previa bonifica della stessa", per altro verso, non aveva impedito all'Amministrazione, al fine di ottemperare al *decisum*, di utilizzare strumenti idonei a far fronte alla momentanea carenza di fondi.

Il Collegio, al riguardo, ritiene che la temporanea carenza di fondi possa validamente costituire un elemento motivazionale a supporto della delibera n. 49 del 2013, in quanto, diversamente, l'Amministrazione dovrebbe far ricorso ad un gravoso indebitamento: proprio questa evenienza consente di ritenere che l'Amministrazione abbia agito "valutati gli interessi in conflitto" e motivando specificatamente sulle "attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragioni alternative alla sua adozione".

Nella fattispecie *de qua*, in definitiva, si può affermare che siano stati compiutamente assolti tali obblighi motivazionali in conformità alla giurisprudenza di questo Consiglio (cfr. in particolare, con riferimento all'occupazione acquisitiva, Ad. Plen. n. 2 del 2005).

In effetti, la prevalenza dell'interesse pubblico su quello del sig. V. aveva condotto alla occupazione temporanea del terreno, per far fronte all'emergenza rifiuti: tale prevalenza sarebbe nuovamente confermata, nonostante il superamento della situazione di urgenza legata allo stoccaggio dei rifiuti, a seguito del mancato accesso al finanziamento che avrebbe dovuto consentire al Comune di definire la procedura restitutoria previa bonifica.

L'impossibilità fattuale di addivenire alla bonifica del sito conferma, altresì, la ragionevole impraticabilità, da parte dell'Amministrazione, di differenti soluzioni rispetto a quella disposta con il provvedimento n. 49 del 2013: infatti, poiché l'obbligo restitutorio non può essere validamente eseguito senza la previa bonifica del sito, l'assenza di fondi strumentali alla riduzione in pristino del terreno, rende incompatibile con l'esecuzione del giudicato qualsiasi soluzione alternativa all'acquisizione sanante.

2.2 In definitiva, il Collegio ritiene che il provvedimento di acquisizione sanante disposto dal Comune di Eboli non si ponga in contrasto con il giudicato risultante dalla sentenza n. 11145 del 2010 del T.A.R. di Salerno, ma, anzi, ne costituisca un primo atto esecutivo, imposto dalla carenza di risorse utili: in considerazione di ciò, il Comune, sarà ulteriormente obbligato a completare la procedura di bonifica del sito, prima di adempiere all'obbligo restitutorio in favore del sig. V.

3. Con un quarto motivo di appello, il sig. V. lamenta la mancata applicazione delle garanzie partecipative di cui all'art. 7 della l. n. 241 del 1990: in particolare l'appellante sostiene che, la corretta applicazione della comunicazione di avvio del procedimento, avrebbe consentito allo stesso di evidenziare sia l'insussistenza che la mancanza di attualità degli interessi pubblici sottesi all'acquisizione sanante.

3.1 Il motivo non ha pregio.

Secondo il Collegio, nella fattispecie in esame, l'apporto collaborativo del privato non avrebbe consentito al sig. V. di dimostrare l'insussistenza di validi interessi pubblici sottesi all'operazione acquisitiva. In effetti, la carenza di adeguate risorse finanziarie giustifica, di per sé, la prevalenza dell'interesse pubblico all'acquisizione, rispetto all'interesse del privato coinvolto nella procedura e, tra l'altro, non consente di ipotizzare ulteriori soluzioni. Infatti, poiché l'obbligo restitutorio non può essere validamente eseguito senza la previa bonifica del sito, l'assenza di fondi strumentali alla riduzione in pristino del terreno, rende incompatibile con l'esecuzione del giudicato qualsiasi soluzione alternativa all'acquisizione sanante e implica l'impossibilità di ritenere prevalente ogni ulteriore interesse privato diverso rispetto al prevalente interesse pubblico. Ciò posto, il Collegio non ritiene che, nel caso di specie, possa essere utilmente invocato l'istituto partecipativo della comunicazione di avvio del procedimento.

4. Con il quinto motivo di appello, parte appellante ritiene erronea la quantificazione dell'indennizzo di cui al comma 1 dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327 del 2001: in particolare, secondo il sig. V. il terreno utilizzato come parametro di riferimento ai fini della quantificazione dell'indennizzo, non avrebbe caratteristiche urbanistiche omogenee e, dunque, un valore venale equiparabile a quello del terreno oggetto della procedura espropriativa in contestazione.

4.1 Il motivo è privo di pregio e deve essere respinto.

Il sig. V., nel contestare il parametro utilizzato dall'Amministrazione, non ha, tuttavia, fornito un termine di raffronto idoneo a ritenere la somma offerta dal Comune inferiore a quella necessaria per indennizzarlo del pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale subito. In sostanza, l'appellante non ha adempiuto correttamente al principio di specificazione dei motivi di appello, limitandosi ad una generica contestazione della quantificazione fornita dal Comune, in contrasto dell'art. 101 c.p.a.

5. Va, tuttavia, riconosciuta al sig. V. la liquidazione della somma disposta dalla sentenza n. 958 del 2012, a titolo di *astreintes*, richiesta con l'ultimo motivo di appello, stante il decorso dei centoventi giorni previsti come periodo utile per la maturazione della stessa.

In effetti, nella sentenza n. 958 del 2012, il T.A.R. di Salerno aveva espressamente stabilito che "in caso di

perdurante inadempimento dell'amministrazione, tali *astreintes* prenderanno a decorrere allo spirare del termine di 120 giorni fissato per l'ottemperanza e, quindi dal centoventunesimo giorno dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente sentenza e per un periodo massimo di ulteriori 120 giorni. Venendo al *quantum*, in applicazione dei parametri di cui all'art. 614 bis del c.p.c. si deve reputare congrua, in ragione della gravità dell'inadempimento, del valore della controversia, della natura della prestazione, dell'entità del danno e delle altre circostanze, oggettive e soggettive del caso concreto, la misura pari ad € 100,00 (cento/00) in favore del ricorrente, da corrispondere per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della sentenza".

In virtù di quanto esposto e data la decorrenza dei termini previsti, in favore del sig. V. deve essere liquidata la somma di € 12.000,00 (dodicimila/00) come risultante dai criteri fissati nella richiamata sentenza, ai sensi dell'art. 114 comma 4 lett. e) c.p.a.

6. Alla luce delle suesposte argomentazioni, l'appello, parzialmente fondato, va accolto in parte e, conseguentemente, la sentenza impugnata va riformata nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate fra le parti, sussistendone giustificati motivi dovuti alla complessità della controversia e alla parziale soccombenza.

## IL COMMENTO di Davide Ponte

La decisione del Consiglio di Stato costituisce un interessante esempio delle questioni di merito che l'istituto dell'acquisizione sanante pone in sede applicativa. Dopo anni di contenzioso normativo e giurisdizionale, in ordine alla costruzione della disciplina ed alla connessa diatriba circa il giudice chiamato ad assicurarne la tutela, la sentenza n. 71/2005 della Consulta ha avuto l'indubbio merito di mettere - quantomeno a livello nazionale - un punto fermo. Ora il giudice amministrativo si trova ad affrontare l'applicazione della disciplina di cui all'art. 42 bis T.U. espropri. Nel caso di specie, integrante una interessante controversia concernente un terreno originariamente requisito per la collocazione di rifiuti, la soluzione pare portare ad un passo indietro in termini di effettività della tutela; infatti, rispetto ad una sentenza definitiva che, annullati gli atti di occupazione, ordinava la restituzione del bene previa bonifica, il Consiglio di Stato fa salvo il successivo atto di acquisizione sanante.

### L'interesse della decisione

Gli effetti della accertata costituzionalità della c.d. "acquisizione sanante 2.0" cominciano a farsi sentire.

Dopo anni di contenzioso normativo e giurisdizionale, in ordine alla costruzione della norma di-

sciplinante un istituto comunque "patologico" ed alla connessa diatriba circa il giudice chiamato ad assicurarne la tutela, la sent. n. 71/2005 della Consulta (pur criticata in alcuni passaggi (1)) ha avuto l'indubbio merito di mettere - quantomeno a livello nazionale - un punto fermo: la disciplina degli effetti dell'istituto sorto con l'originario nome di

(1) Corte cost. 30 aprile 2015, n. 71, in *D&G*, 2015, 7 maggio.



accessione invertita è quella contenuta nell'art. 42 bis d.P.R. n. 327/2001.

In sede applicativa possono quindi ora dipanarsi nel merito una serie di controversie circa l'effettiva operatività ed estensione della figura sanante, in precedenza spesso impantanate nei contenziosi costituzionali ovvero inerenti il riparto di giurisdizione. E proprio tale sede di merito evidenzia le peculiarità di un istituto chiamato ad operare in fattispecie segnate da diverse criticità, oltre che l'ampiezza delle relative potenzialità.

Il caso affrontato dalla decisione in commento appare paradigmatico nelle proprie peculiarità. Infatti, alle questioni processuali derivanti dall'intervento pregresso di una sentenza comportante l'obbligo di restituzione del bene, si aggiungono una serie di delicate problematiche connesse, innanzitutto, alla tutela ambientale ed ai relativi obblighi di bonifica.

Peraltro, in alcune ipotesi - e a prima vista anche nella specie - il giudice amministrativo sembra farsi un po' prendere la mano. La fondamentale vittoria riportata dinanzi alla Consulta (sia consentita la terminologia sportiva, ma la difesa dell'acquisizione sanante da parte della g.a, *versus* le critiche della Cassazione, gelosa dell'occupazione acquisitiva - usurpativa, è stata indubbia, al pari di quella contraria della g.o.) rischia di essere in parte vanificata laddove si giunga al rischio di superare i numerosi paletti posti dalla Corte costituzionale nel salvare l'istituto, a partire da quelli concernenti il rispetto del giudicato. Nel caso di specie l'obbligo di bonifica è individuato come l'elemento diversificante; tuttavia, occorre domandarsi se ciò possa considerarsi davvero sufficiente al fine di porre un limite insuperabile agli effetti di una sentenza definitiva. Invero, all'opposto l'obbligo di bonifica (primario per gli interessi connessi e tutelati) permane anche in capo al proprietario pubblico che quindi, contrariamente all'argomento che parrebbe emergere dalla sentenza, si trova ad affrontare un duplice esborso: acquisto e bonifica. Peraltro, la motivazione complessa e di non facile lettura impone un ulteriore sforzo di approfondimento, partendo dalla ricostruzione della fattispecie.

Prima di tale ricostruzione, va altresì evidenziato la decisione in commento evidenzia un ulteriore aspetto di interesse, derivante dall'applicazione concreta delle cc.dd. *astreintes* dovute in sede di ottemperanza; un istituto che, anche a ragione del

dato innovativo e del rilevante effetto in termini di effettività e concretezza della tutela, ha già richiesto diversi interventi di chiarificazione (2).

In proposito, va ricordato che, nella stessa ottica fatta propria dalla Consulta, proprio l'ampliamento delle ipotesi di ammissibilità della tutela - anche contro l'inerzia della P.A. - diviene un presupposto per la piena operatività, e perfino della compatibilità costituzionale, della sanatoria legislativa che sta alla base della c.d. acquisizione sanante. Di conseguenza va guardata con particolare attenzione l'ipotesi in cui l'acquisizione sanante sia utilizzata con l'effetto di vanificare un ordine giudiziale di restituzione del terreno.

### La fattispecie controversa

Come anticipato, il riassunto della fattispecie oggetto della controversia, anche a fronte del non chiarissimo percorso argomentativo della decisione, costituisce un utile passaggio al fine della piena comprensione della portata e degli effetti della sentenza stessa.

L'oggetto del presente giudizio inerisce, nel complesso, alla validità dell'acquisizione sanante disposta da un Comune, originario espropriante, in merito ad un terreno di proprietà privata ed oggetto in precedenza di una sentenza di merito che ne aveva disposto la restituzione al proprietario.

In dettaglio, nel 2001 un terreno veniva occupato dal Comune al fine di essere destinato allo stoccaggio provvisorio di rifiuti solidi urbani per far fronte alle problematiche derivanti dall'emergenza nella gestione dei rifiuti. I provvedimenti di requisizione dell'area e le presupposte ordinanze emergenziali venivano impugnati dinanzi al T.A.R. competente per territorio che, in accoglimento del ricorso, annullava i provvedimenti impugnati e condannava l'Amministrazione alla restituzione dell'area in favore del proprietario nel pristino stato, libera da opere realizzate e da materiale eventualmente abbancatovi.

A fronte dell'inerzia dell'Amministrazione in relazione all'obbligo di restituzione dell'area, il ricorrente adiva lo stesso T.A.R. quale giudice dell'ottemperanza; anche tale ricorso veniva accolto, con condanna dell'Amministrazione all'esecuzione della sentenza; al contempo, a titolo di *astreintes*, si disponeva la corresponsione in favore del ricorrente di € 100,00 per ogni giorno di ritardo nella resti-

(2) A partire da Cons. Stato, Ad. Plen., 25 giugno 2014, n. 15, in *Foro amm.*, 2014, 6, 1675.

zione dell'area, a decorrere dal primo giorno successivo alla scadenza del termine di ottemperanza (20 giorni, nella specie). Veniva altresì nominato il commissario ad acta.

Il Comune, ancora inadempiente alla sentenza, procedeva poi all'acquisizione dell'area con atto di acquisizione sanante, motivando l'impossibilità di restituire il terreno con l'indisponibilità delle risorse economiche necessarie: l'Amministrazione, al riguardo, affermava che la mancata ammissione al finanziamento utile alla bonifica dell'area, aveva reso impossibile la sostenibilità delle spese all'uopo indirizzate.

A causa della mancata restituzione dell'area il proprietario proponeva reclamo al T.A.R. che questa volta respingeva la domanda, su due presupposti: la legittimità dell'operato del Comune al quale la sentenza di merito non avrebbe sottratto la potestà amministrativa di disporre l'acquisizione dell'area ai sensi dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327 del 2001; il mancato accesso al finanziamento finalizzato alla bonifica dell'area che avrebbe impedito l'esatto adempimento del provvedimento giurisdizionale che disponeva la integrale bonifica del terreno prima della sua restituzione.

Avverso tale sentenza proponeva appello l'originario ricorrente. Con la sentenza in commento la più antica sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, se per un verso confermava la pronuncia del T.A.R. in ordine alla legittimità del provvedimento di acquisizione sanante, per un altro verso accoglieva la domanda di condanna al pagamento di una somma, così come disposta dalla prima sentenza di ottemperanza, a titolo di *astreintes* ai sensi dell'art. 114, comma 4, lett. e), c.p.a., provvedendo alla concreta quantificazione in termini sostanzialmente equitativi.

## Le ricadute della recente decisione della Consulta

La ricostruzione della peculiare fattispecie, oltre a dimostrare in generale il ben più ampio campo applicativo di un istituto sorto per dare una risposta compatibile con la Cedu alle ipotesi nate come accessioni invertite, evidenzia un dato di particolare rilievo: il ricorso all'istituto sanante anche a fronte di un giudicato di restituzione, oggetto di specifico ricorso di ottemperanza.

Sul punto va subito richiamato il giudizio reso dalla Corte costituzionale.

Come già ricordato, con la sent. n. 71/2015 la Consulta, dopo aver rammentato le perplessità a

suo tempo (nel 2010) manifestate anche nella sostanza della norma nonché le critiche sovranazionali, ha posto a fondamento della decisione l'analisi delle differenze fra l'art. 43 annullato e la nuova disciplina *ex art. 42 bis*:

a) la previsione che l'acquisto della proprietà del bene da parte della pubblica amministrazione avvenga *ex nunc*, cioè solo al momento dell'emanazione dell'atto di acquisizione (ciò, ad esempio, impedisce l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato);

b) l'imposizione di uno specifico obbligo motivazionale rafforzato in capo alla pubblica amministrazione procedente, che deve indicare le circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area, la data dalla quale essa ha avuto inizio, le "attuali ed eccezionali" ragioni di interesse pubblico che giustificano l'emanazione dell'atto, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati, e l'assenza di ragionevoli alternative;

c) la previsione della spettanza anche di un danno non patrimoniale, forfetariamente liquidato nella misura del 10 per cento del valore venale del bene;

d) la previsione del passaggio del diritto di proprietà ora sottoposto alla condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute, da effettuare entro 30 giorni dal provvedimento di acquisizione;

e) l'applicazione della nuova disciplina non solo quando manchi del tutto l'atto espropriativo, ma anche laddove sia stato annullato - o impugnato, nel qual caso occorre il previo ritiro in autotutela da parte della medesima pubblica amministrazione - l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, oppure la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera oppure, ancora, il decreto di esproprio;

f) l'eliminazione della possibile acquisizione in via giudiziaria, precedentemente prevista dal comma 3 dell'art. 43, in base alla quale l'acquisizione del bene in favore della pubblica amministrazione poteva realizzarsi anche per effetto dell'intervento di una pronuncia del giudice amministrativo, volta a paralizzare l'azione restitutoria;

g) infine, la previsione della comunicazione del provvedimento di acquisizione alla Corte dei conti, per la verifica di eventuali responsabilità.

Proprio in relazione al primo passaggio, il punto 6.5 della motivazione assume una rilevanza tale da imporre uno specifico ed espresso richiamo: "La nuova disposizione, risolvendo un contrasto interpretativo insorto in giurisprudenza sull'art. 43 appena citato, dispone espressamente che l'acquisto

della proprietà del bene da parte della pubblica amministrazione avvenga *ex nunc*, solo al momento dell'emanazione dell'atto di acquisizione (ciò che impedisce l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato)...” (3).

Quindi, un espresso paletto posto dalla Consulta a fini di compatibilità costituzionale (ma anche sovranazionale, atteso lo spettro di esame svolto dalla Corte) è costituito dalla natura e dagli effetti *ex nunc* dell'acquisto determinato dal provvedimento *ex art. 42 bis*, d.P.R. n. 327, cit., tra i cui corollari viene espressamente individuato l'impedimento del ricorso a tale atto in presenza di una sentenza definitiva che abbia disposto la restituzione del terreno.

Nel caso di specie, applicando tali parametri, dinanzi al giudicato predetto il terreno avrebbe dovuto costituire oggetto di restituzione e l'atto di acquisizione a sua volta oggetto di declaratoria di nullità per violazione di giudicato. Inoltre il bene, a fronte dello stato di inquinamento, avrebbe dovuto costituire oggetto di una ordinaria procedura di bonifica ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 244 ss. D.Lgs. n. 152/2006 (c.d. codice ambientale).

## La rilettura del C.d.S. a fronte delle peculiarità del caso di specie

I giudici amministrativi, sia di primo che di secondo grado, giungono tuttavia ad esiti diversi, reputando legittimo l'atto di acquisizione sanante.

La decisione in commento, in particolare, si preoccupa di approfondire l'apparente diretto ostacolo derivante dalla predetta motivazione della Consulta (che in caso di interpretative di rigetto costituisce se non un insuperabile vincolo quantomeno un faro illuminante per gli operatori chiamati ad applicare la norma).

L'opposta conclusione viene ad essere espressamente fondata sull'irrilevanza, nel caso in esame, delle affermazioni della Consulta richiamate in quanto si ritiene che nella fattispecie il successivo provvedimento di acquisizione sanante sia stato adottato proprio con l'intento di eseguire il giudicato derivante dalla sentenza passata in giudicato. Secondo tale pronuncia l'obbligo di restituzione ri-

guarda il terreno bonificato; non potendo bonificarlo per mancanza di fondi, viene meno il presupposto della restituzione

Invero, la decisione in commento non si ferma qui e va oltre, inerpandosi in una ardita disquisizione in merito alla natura dell'ordine di restituzione ed alla permanenza di un potere autoritativo che “consapevolmente, viola il diritto di proprietà senza contestarne la titolarità secondo uno schema reso possibile dall'art. 42 comma 3 Cost.”; in proposito viene richiamata una giurisprudenza comunque anteriore sia all'art. 42 *bis* t.u. espropri che alle sentenze della Consulta.

In definitiva, se in generale l'ordine di restituzione è la conseguenza dell'accertamento del possesso del bene e non implica effetti costitutivi (ed il giudice che la dispone non modifica la situazione giuridica precedente l'abusiva detenzione del bene ma semplicemente la accerta), nel caso di specie l'acquisizione sanante sarebbe una strumentale positiva conclusione del procedimento di restituzione previa bonifica, in conformità col giudicato.

## Qualche affermazione contraddittoria

Pur dinanzi a diversi passaggi meritevoli di approfondimento in quanto non di immediata piena percezione, è la stessa affermazione circa la conformità dell'atto adottato dal Comune *ex art. 42 bis* ai *dicta* della sentenza da ottemperare ad apparire, a prima vista, piuttosto forte: infatti, da un lato c'è un ordine giudiziale di restituzione di un bene previa rimessione in pristino ambientale e dall'altro un atto che, in sanatoria, dispone l'acquisto *ex nunc* del bene in capo alla P.A.

Una prima necessaria verifica è, quindi, la concreta statuizione oggetto della pronuncia passata in giudicato. In proposito, andando ad esaminare tale ultima sentenza del T.A.R. (11145/2010), ecco che così era stato ricostruito l'esito della domanda risarcitoria e restitutoria: “La complessità e la delicatezza di un intervento di bonifica richiede tempi adeguati e non certo brevi; pur tuttavia il Tribunale non può esimersi dal pronunciare la richiesta condanna alla restituzione del bene, risultando comunque necessario per la sua attuazione ed esecu-

(3) La sentenza prosegue nei seguenti e consequenziali termini: “La nuova disciplina si applica non solo quando manchi del tutto l'atto espropriativo, ma anche laddove sia stato annullato - o impugnato a tal fine, nel qual caso occorre il previo ritiro in autotutela da parte della medesima pubblica amministrazione - l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, oppure la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera

oppure, ancora, il decreto di esproprio. Non è stata più riproposta la cosiddetta acquisizione in via giudiziaria, precedentemente prevista dal comma 3 dell'art. 43, ed in virtù della quale l'acquisizione del bene in favore della pubblica amministrazione poteva realizzarsi anche per effetto dell'intervento di una pronuncia del giudice amministrativo, volta a paralizzare l'azione restitutoria proposta dal privato.”.

zione un indispensabile coordinamento con il predetto intervento di bonifica. Deve, di conseguenza, essere pronunciata condanna nei confronti del Comune di Eboli (così come richiesto) alla restituzione dell'area libera e vuota da persone e cose, previa rimozione delle opere realizzate e dei rifiuti eventualmente abbancati.

Quindi, la condanna alla restituzione risultava più ampia in quanto, correttamente in termini di effettività di tutela in relazione alla specifica fattispecie (in cui l'illegittima occupazione è stata seguita dal conferimento in loco di rifiuti solidi urbani) si imponeva la previa bonifica del sito.

Peraltro, al pari del caso ordinario di accessione invertita (*rectius* espropriazione sostanziale o occupazione appropriativa) in cui all'occupazione si accompagna l'inizio di lavori di realizzazione di un'opera pubblica, nella specie l'attività di presunto interesse pubblico ha riguardato l'abbancamento di rifiuti ed il relativo inquinamento. Conseguentemente, pareva logica e conforme ai principi generali la condanna alla restituzione del bene nei modi e nello stato in cui si trovava nel pacifico possesso del proprietario anteriormente all'illegittima occupazione.

Invece, nell'ottica della sentenza in commento l'obbligo di previa bonifica viene ad assumere diversi connotati, tali da lasciare un'ampia discrezionalità alla p.a. in termini di ottemperanza. Contestualmente, ed in termini ulteriormente contraddittori, viene esclusa la possibilità di invocare le garanzie partecipative del privato: le perplessità derivano proprio dalla riconosciuta discrezionalità, atteso che dal combinato disposto delle norme di principio *ex artt. 7 e 21 octies* L. n. 241/1990 è piuttosto il carattere vincolato dell'atto ad escludere, eccezionalmente, la rilevanza della violazione degli obblighi partecipativi.

Invero, dell'eccessiva rigidità della conclusione pare rendersi conto la stessa sentenza laddove, in termini non coincidenti né con gli esiti dell'atto salvato né con la riconosciuta ampia discrezionalità della p.a., i giudici di Palazzo Spada affermano che "l'esatto adempimento della sentenza giudicata impone all'amministrazione di non utilizzare in maniera strumentale il provvedimento di acquisizione, con meri fini dilatori od ostruzionistici". Da ciò ne viene fatta derivare - in termini nuovamente contraddittori, rispetto alla dichiarata assenza del diritto a partecipare del privato - la conseguenza per cui "il privato interessato, qualora il procedimento non si concluda in maniera soddisfattiva dei propri interessi ed in conformità all'obbligo restitutorio disposto dal giudicato ..., possa utilmente azionare gli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento".

A conferma di ciò, si ritiene che il provvedimento di acquisizione sanante costituisca un primo atto esecutivo, imposto dalla carenza di risorse utili: "in considerazione di ciò, il Comune, sarà ulteriormente obbligato a completare la procedura di bonifica del sito, prima di adempiere all'obbligo restitutorio" in favore del proprietario.

In definitiva, la quarta sezione precisa che la legittimità dell'acquisizione sanante - cioè dell'acquisto di proprietà disposto in sanatoria autoritativa dalla p.a. - non faccia venir meno l'obbligo della restituzione, una volta che il bene sia stato bonificato.

Il tutto si basa sulla congruità della motivazione dell'acquisizione a fini di bonifica, in accertata conformità all'obbligo di cui all'art. 42 *bis* comma 10, così come valorizzato dalla stessa sent. n. 71/2015 della Consulta (4).

Peraltro, anche sotto tali aspetti, inerenti gli ulteriori effetti della pronuncia, emerge il rischio di qualche ulteriore contraddizione: infatti, nonostan-

(4) Punto 6.5 della motivazione: "la norma censurata impone uno specifico obbligo motivazionale "rafforzato" in capo alla pubblica amministrazione procedente, che deve indicare le circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio.

La motivazione, in particolare, deve esibire le "attuali ed eccezionali" ragioni di interesse pubblico che giustificano l'emaneazione dell'atto, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati, e deve, altresì, evidenziare l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione."

Punto 6.7: "L'adozione del provvedimento acquisitivo presuppone, appunto, una valutazione comparata degli interessi in conflitto, qualitativamente diversa da quella tipicamente effettuata nel normale procedimento espropriativo. E l'assenza di ragionevoli alternative all'adozione del provvedimento acquisitivo va intesa in senso pregnante, in stretta correlazione con le eccezionali ragioni di interesse pubblico richiamate dalla disposizione in esame, da considerare in comparazione con gli interessi del privato proprietario. Non si tratta, soltanto, di va-

lutare genericamente una eccessiva difficoltà od onerosità delle alternative a disposizione dell'amministrazione, secondo un principio già previsto in generale dall'art. 2058 c.c. Per risultare conforme a Costituzione, l'ampiezza della discrezionalità amministrativa va delimitata alla luce dell'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione *sine titulo* e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, la quale ultima non risulta mutata neppure a seguito di trasformazione irreversibile del fondo. Ne deriva che l'adozione dell'atto acquisitivo è consentita esclusivamente allorché costituisca l'*extrema ratio* per la soddisfazione di "attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico", come recita lo stesso art. 42 *bis* T.U. delle espropriazioni. Dunque, solo quando siano stati escluse, all'esito di una effettiva comparazione con i contrapposti interessi privati, altre opzioni, compresa la cessione volontaria mediante atto di compravendita, e non sia ragionevolmente possibile la restituzione, totale o parziale, del bene, previa riduzione in pristino, al privato illecitamente inciso nel suo diritto di proprietà."



te la mancata restituzione si è giunti all'accoglimento della domanda di condanna al pagamento delle *astreintes*, calcolate nella somma pari ad euro cento per ogni giorno di inadempimento. Si pone, in particolare, il problema se la somma sia determinata in via definitiva, ad esempio rispetto al periodo fra la sentenza e l'atto *ex art. 42 bis*, ovvero in via temporanea, dovendo via via crescere sino all'effettiva restituzione che sarebbe imposta una volta effettuata la bonifica dell'area. In tal caso, si tratterebbe più che di un'acquisizione, di una "occupazione sanante". Dalla motivazione non emergono elementi diretti ed espressi al fine di dare una risposta definitiva al quesito.

### **Qualche ulteriore perplessità in relazione agli effetti sul caso concreto**

Occorre svolgere qualche breve considerazione fattuale in ordine agli effetti concreti ed alla situazione sottesa alla sentenza in commento, al fine di tentare, anche per tale più banale (seppur concreta) via, di valutare la reale portata della decisione.

In sostanza, nella specie il privato si è visto illegittimamente requisire un bene per un'attività inquinante, in quanto concernente l'abbancamento e lo smaltimento di rifiuti. Ottenuta la relativa piena tutela, cioè l'ordine giudiziale di restituzione del bene nella situazione anteriore alla illegittima occupazione ed utilizzo, tale tutela viene ad essere ora - in sede di ottemperanza - in parte rimangiata sulla scorta di un atto che, oltre ad apparire privo dei presupposti normativi disegnati dalla Consulta, si fonda su di un elemento contraddittorio, la carenza di risorse finanziarie pubbliche.

La contraddittorietà emerge dal fatto che, in primo luogo, la p.a. deve aver trovato le risorse per acquisire il bene *ex art. 42 bis*, comprensivo della maggiorazione risarcitoria predeterminata *ex lege*. Inoltre, l'obbligo di bonifica segue un relativo iter secondo le discipline ordinarie che, nella specie, non sono state richiamate né applicate né quantomeno paventate.

Se nella sostanza l'esito può non apparire in astratto illogico (invero, a fronte della gravità dell'inquinamento e delle carenze finanziarie al privato potrà anche convenire avere un mero risarcimento per equivalente piuttosto che un bene malamente o per nulla bonificato), tuttavia tale conclusione non pare coincidere con il quadro giuridico che deriva

da una duplice attività illegittima della p.a.: una requisizione inquinante ed una successiva acquisizione sanante, entrambe prive dei necessari presupposti richiesti dalla normativa di riferimento.

A conferma di ciò vanno ribadite le perplessità nella determinazione dei parametri di condanna alle *astreintes*: € 100 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione, senza tuttavia che vengano indicati il periodo di riferimento né, soprattutto, il termine finale. In proposito, se la liquidazione di dodicimila euro farebbe ipotizzare, in termini matematici, un inadempimento di 120 giorni, non emerge che tale periodo riguardi quello trascorso fra la sentenza da ottemperare e l'adozione dell'atto contestato ed ora reputato legittimo.

Se invece la legittimità della disposta acquisizione sanante sia stata accertata sulla scorta del permanere del successivo obbligo di restituzione del bene una volta bonificato, risulterebbe forzata la natura dell'atto di acquisizione sanante, finalizzato *ex lege* a far entrare nel patrimonio indisponibile della p.a. il bene a titolo non retroattivo; nella specie invece avrebbe dato vita ad una sorta di requisizione o locazione forzata nelle more della bonifica per la previa futura definitiva restituzione. Parrebbe in sostanza aver dato la stura ad un chiaro esempio di sviamento: un'acquisizione sanante non per acquistare la proprietà *ex nunc* ma per eseguire un giudicato di restituzione previa bonifica.

### **Le prospettive: la consacrazione dell'acquisizione sanante ed il permanere di difficoltà applicative**

In analogia al travaglio che ha caratterizzato la genesi della sofferta disciplina normativa dell'acquisizione sanante, anche le prime applicazioni successive al consolidamento derivante dal rigetto delle questioni di costituzionalità non appaiono sempre confortanti. Probabilmente si è perso troppo tempo dietro i dubbi di conformità a parametri costituzionali e sovranazionali (e ciò è comprensibile, per un istituto di tal peculiare natura) nonché, soprattutto, di riparto di giurisdizione (e ciò è più grave), senza un'adeguata valutazione dell'inquadramento e degli effetti di una disciplina la cui particolarità emerge e si conferma anche in termini di dettaglio.

Nel merito della normativa, come recentemente ribadito dalla giurisprudenza della stessa sezione (5), la nuova disciplina dell'acquisizione sanante

(5) Cfr. ad es. Cons. Stato, Sez. IV, 19 ottobre 2015, n. 4777, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

te sdoganata dalla Consulta prevede un obbligo di motivazione rafforzato, con l'indicazione delle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico; peraltro nella specie le eccezionali ragioni vengono individuate in un elemento (la previa bonifica per la quale allo stato mancherebbero le risorse) già posto a fondamento dell'obbligo di restituzione contenuto in una sentenza passata in giudicato. Incidentalmente, va evidenziato che se la necessità di reperire le risorse finanziarie fosse la vera ragione della mancata restituzione, a parte la contraddittorietà, ciò costituirebbe un pericoloso segnale della prevalenza delle ragioni di bilancio su quelle derivanti dalla tutela delle situazioni giuridiche soggettive garantite anche a livello costituzionale.

Invero, in altri contesti, anche processuali, la giurisprudenza amministrativa ha già dato prova di saper entrare in immediata sintonia con le indicazioni costituzionali, come nel caso del riconoscimento di un'ampia tutela in sede di silenzio (6).

Al riguardo, tali aperture di tutela del g.a., al pari di quella della Consulta, contengono affermazioni in apparenza innovative, tali da dover essere inquadrare nella natura eccezionale dell'istituto e nell'ambito dell'origine illecita della fattispecie disciplinata dalla norma speciale.

Peraltro, proprio tale eccezionalità consente di inquadrare in analoghi termini le stesse indicazioni operative che si possono trarre dalla giurisprudenza più innovativa e dalla pronuncia della Consulta: specie quest'ultima, non a caso, le accompagna a numerose precisazioni tali da indirizzare la stessa fase applicativa. Ciò, ad esempio, sia in termini di contenuto dettagliato dei provvedimenti, sia in relazione agli strumenti di possibile tutela, con espresso riferimento al rito del silenzio ovvero alla maggiorazione degli indennizzi spettanti.

Invero, tali peculiarità appaiono comprensibili: dettare una parola fine rispetto ad una lunga ed in-

certa vicenda quale quella cui la Cassazione provò a porre fine già nel 1983. E l'art. 42 bis, pur fra alcuni difetti ed altrettante precisazioni, viene in sostanza qualificato alla stregua di un accettabile compromesso.

In altra ottica si potrebbe quasi giungere a pensare che, fra i tanti effetti dell'occupazione appropriativa - usurpativa, vi è stato anche quello - positivo - di stimolare l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa, la quale invece appare a volte (specie in certe materie a confine con la separazione dei poteri) legata alla reiterazione di massime consolidate.

Se la sentenza in commento pare costituire un passo indietro, nel senso di maggior attenzione ai profili problematici che si trovano ad affrontare le PP.AA. - specie in ambiti delicati quale quelli connessi alla gestione dei rifiuti alle relative attività di bonifica - rispetto all'effettività della tutela, la materia espropriativa ha già più volte insegnato come la parola fine (specie laddove le risposte nazionali non siano repute soddisfacenti alla luce di parametri costituzionali e sovranazionali) rischi di essere dettata al di fuori del territorio nazionale. In proposito, l'esempio più noto è quello dell'indennizzo da esproprio che, più volte salvato dalla Consulta, ha assunto il definitivo connotato del valore venale solo grazie alla giurisprudenza Cedu, cui la Corte Costituzionale interna si è poi dovuta adeguare.

Con riferimento all'istituto in questione (l'acquisizione sanante), invece, il legislatore e la Consulta hanno inteso adeguarsi alle indicazioni sovranazionali, cercando di giocare d'anticipo. La certezza del diritto impone di auspicare il consolidamento di orientamenti il più possibile conformi ai parametri fatti propri, nell'indicata ottica, dalla giurisprudenza costituzionale.

(6) Cons. Stato, Sez. IV, 26 agosto 2015, n. 4014, in *Guida dir.*, 2015, 38, 92 (con nota di Mezzacapo).