

**RASSEGNA GIURIDICA**  
a cura dell'Avvocatura della Città di Aosta

dirigente avvocato Valdo Azzoni

anno 2004 numero 1

Come i numeri precedenti, il presente lavoro si articola in tre sezioni che vogliono rispettivamente presentare: la prima, dal titolo "Sotto la lente di ingrandimento", uno scritto originale su un tema di particolare interesse per gli operatori e per i cittadini; la seconda, dal titolo "Sentenze per noi", alcune recenti decisioni degli organi di giustizia di immediato rilievo pratico per il funzionamento della complessa macchina amministrativa del Comune; la terza, dal titolo "Un Regolamento sotto esame", alcuni passaggi salienti di uno dei numerosi Regolamenti in vigore, proposti con il corredo di un commento affidato prevalentemente ad estratti da sentenze rese dai giudici di tutto il Paese.

In tutti e tre i casi crediamo di offrire al lettore la possibilità di capire meglio la realtà comunale e di avvicinarsi alle sue logiche, magari anche - ce lo auguriamo di cuore - di scoprire prospettive nuove di salvaguardia dei propri diritti.

**SOMMARIO**  
del numero 1/04

**SEZIONE PRIMA**

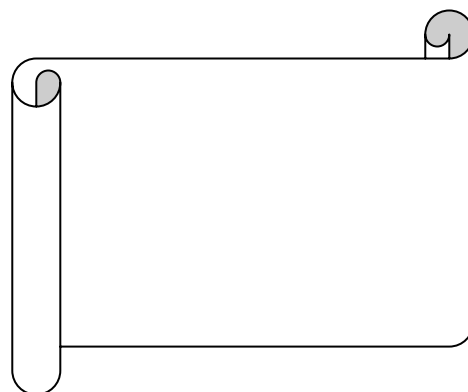
**SOTTO LALENTE DI INGRANDIMENTO**  
**COMUNE E CITTADINO CONTRIBUENTE**



**SEZIONE SECONDA**

**SENTENZE PER NOI**

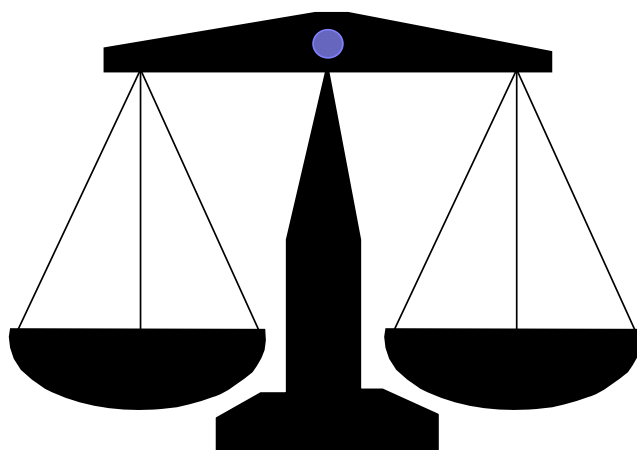
- I) Consiglio di Stato, V, sentenza n. 5 del 3 gennaio 2002
- II) Consiglio di Stato, V, sentenza n. 1214 del 5 marzo 2003
- III) Consiglio di Stato, VI, sentenza n. 419 del 23 gennaio 2003
- IV) Giudice di pace di Aosta sentenza n. 246 del 19 dicembre 2002



**SEZIONE TERZA**

**UN REGOLAMENTO SOTTO ESAME**

**IL REGOLAMENTO DEI DIRITTI E DOVERI**  
**DEGLI ASSEGNATARI DI ALLOGGI DI EDILIZIA**  
**RESIDENZIALE PUBBLICA**





**SEZIONE PRIMA**

**SOTTO LALENTE DI INGRANDIMENTO**

## COMUNE E CITTADINO CONTRIBUENTE

La realizzazione di uno Statuto del contribuente ha costituito una tappa miliare nel processo di modernizzazione che lo Stato italiano è andato faticosamente attuando nell'ultimo decennio per rendersi credibile agli occhi dei cittadini. Cittadini intesi come presenze partecipative essenziali alla fase di prelievo del gettito, gli stessi che un tempo in gergo tecnico erano definiti "soggetti passivi dell'azione tributaria" e che oggi - se anche tecnicamente tali restano, in quanto destinatari di verifiche e di provvedimenti autoritativi ad opera della mano pubblica - godono di ben più alta considerazione e usufruiscono di ben maggiori strumenti di garanzia nel rapporto, quand'anche conflittuale, con l'erario.

La legge 27 luglio 2000 n. 212, recante appunto "Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente" (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 31 luglio 2000 n. 177), è giunta infatti al termine di un percorso segnato da netta controtendenza rispetto al modello impositivo che l'Amministrazione finanziaria aveva fatto proprio fino alla metà degli anni '90. Percorso indicato, fra le altre, anche dalla riforma del processo tributario, consegnata al D.Lgs. 31 dicembre 1992 n. 546, anche se entrata a regime solo più di tre anni dopo, con la quale è andata prevalendo una visione di progressivo riequilibrio fra le posizioni dei due contendenti (ricorrente privato, da una parte, e dall'altra la realtà pubblica cui si deve l'emanazione o la non emanazione dell'atto). Percorso peraltro a tutt'oggi non compiuto, la cui prossima frontiera non può che intravedersi in quel robusto e solenne salto logico rappresentato dalla rilettura dell'istituto dell'autotutela, chiamato a trasformarsi da momento di mera discrezionalità, rimesso alla disponibilità dei singoli enti titolari, in vero e proprio obbligo a loro carico.

Se oggi parliamo dello Statuto del contribuente è perché non solo la legge che lo ha introdotto è ben scritta, finemente contrappuntata nella sua tessitura fra idealità di fondo, principi-guida e disposizioni concrete suscettibili di immediata attuazione, quanto piuttosto per i suoi diretti riflessi nel cuore della vita delle amministrazioni territoriali in ogni sua fase: programmatoria, organizzativa e gestionale. Si ricordi al proposito il dettato dell'art. 1, ultimo comma, per cui "gli enti locali provvedono ad adeguare i rispettivi statuti e gli atti normativi da essi emanati ai principi dettati dalla presente legge". E a questo proposito il Comune d'Aosta non è rimasto inerte, tant'è vero che l'attuale Statuto della Città, recentemente rivisitato con deliberazione consiliare del 27 giugno 2001 (n. 110), reca un significativo passaggio, laddove precisa che il Comune "riconosce e tutela i principi generali dell'ordinamento tributario stabiliti dalle disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente, essenzialmente in materia di informazione, conoscenza degli atti, semplificazione e interpello" (art. 4, comma 5).

Gli impegni che sorgono in capo agli Uffici Tributi - precetti inaggirabili e vincolanti in quanto espressioni di "principi generali dell'ordinamento tributario" (art. 1, comma 1) - sono massicci e capillari, ma soprattutto incisivi laddove impongono agli operatori un radicale mutamento di mentalità nella conduzione del rapporto con il cittadino. Rapporto che fin dalle sue prime battute,

prima ancora della sua traduzione in atti, deve concettualmente aprirsi al confronto, al dialogo, allo scambio di informazioni e di documenti.

In considerazione della delicatezza e della complessità dell'argomento, in questo scritto divulgativo non si possono certo analizzare approfonditamente, con lo spazio che meriterebbero, tutti gli spunti che la legge propone. E così crediamo giusto limitarci all'esame di quello che, su tutti, appare come il valore essenziale, il profilo di maggiore spicco: la fase di informazione del contribuente, fase che costituisce la punta emergente di una nuova forma di rapporto fra i due protagonisti della vicenda tributaria.

Le regole principali che governano il contatto e le relazioni fra Comune impositore ed esattore, da un lato, e privato contribuente, dall'altro, sono fissate agli artt. 5, 6 e 7. Esse ricalcano, talora tramite richiamo espresso, i canoni entrati nel nostro ordinamento a partire dalla storica legge 7 agosto 1990 n. 241 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi") e ora affermano a chiare lettere, addirittura aggravato, quell'obbligo di motivazione che tutti gli operatori delle strutture pubbliche sanno aver rappresentato la svolta epocale della riforma con il passaggio del relativo vizio da eccesso di potere, come tale identificato dalla giurisprudenza, a violazione di legge, come tale sancito dal legislatore.

Motivazione, dunque, come requisito ineludibile della regolarità della procedura, condizione di legittimità che si esprime attraverso l'indicazione dei "presupposti di fatto" e delle "ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'Amministrazione" (art. 7, comma 1, primo periodo). Con l'aggiunta che, se nella motivazione si fa riferimento ad un altro atto, questo deve "essere allegato" in copia, cioè trasmesso insieme con quello che su di esso si fonda; secondo alcuni, dunque, non basta la semplice tenuta a disposizione dell'interessato che si risolve nella conservazione agli atti dell'Ufficio all'interno del fascicolo relativo, perché la contestazione può dirsi integrata solo con la materiale (e non virtuale) consegna di entrambi (o, se del caso, dei più) documenti. Come logico, del resto: se la motivazione è necessaria, essa è tale solo quando completa ne è la conoscenza in tutte le sue componenti.

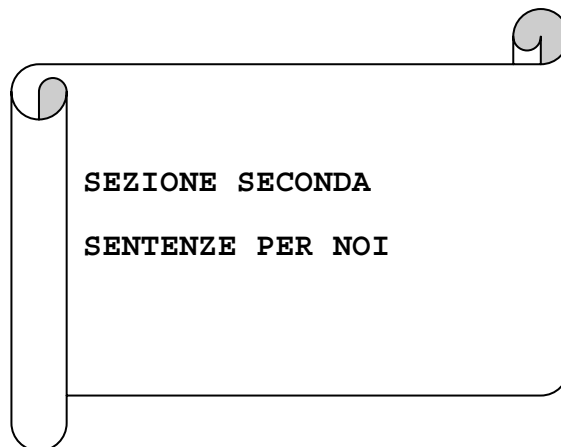
Il confronto con il modello della legge n. 241/1990 porta a dire che lo Statuto del contribuente è ancora più fermo e propositivo, posto che gli atti in questione "devono tassativamente indicare" sia "l'Ufficio cui rivolgersi per ottenere informazioni complete.... e il responsabile del procedimento"; sia "l'organo o l'autorità amministrativa presso i quali è possibile promuovere un riesame anche nel merito dell'atto in sede di autotutela"; sia i tempi, le modalità e la qualifica dell'organo di giustizia cui indirizzare l'eventuale appello (art. 7, comma 2, lett. a, b e c). Prescrizione dalla quale traspare la volontà del legislatore di acuire l'impegno degli Uffici.

Se, come detto, l'apice della trasparenza si tocca con l'onere della motivazione, è altrettanto vero che tutta la riforma si impernia sul momento informativo del rapporto. Contiamo gli obblighi dell'Ufficio Tributi: in primo luogo quello di "assicurare l'oggettiva conoscenza da parte del contribuente degli atti a lui destinati" (art. 6, comma 1, primo periodo), ricercandolo, con prassi rispettose della sua privacy (art. 6, comma 1, terzo periodo), anche, se del caso, attraverso "le informazioni in possesso della stessa Amministrazione o di altre amministrazioni indicate dal contribuente" (art. 6, comma 1, secondo periodo); e poi quello di "assumere idonee iniziative volte a consentire la completa e agevole conoscenza delle disposizioni vigenti in maniera tributaria, anche curando la predisposizione di testi coordinati e mettendo gli stessi a disposizione dei contribuenti presso ogni Ufficio impositore" (art. 5, comma 1, primo periodo). Prescrizione saliente quanto gravosa, che ha imposto anche al Comune di Aosta un profondo riesame delle forze (umane, materiali, finanziarie) stanziare per reggerne il carico. Tanto più che l'impegno riguarda il fronte più attuale delle procedure conoscitive, quelle realizzate via internet. Si pensi alla "informazione elettronica, tale da consentire aggiornamenti in tempo reale, ponendola a disposizione gratuita dei contribuenti" (art. 5, comma 1, secondo periodo). Procedure, appunto, di cui gli enti periferici sono tutt'altro che digiuni. E si ricordi che l'offerta conoscitiva deve coinvolgere anche gli atti a natura regolamentare e persino quelli meramente interni come "le circolari e le risoluzioni emanate" (art. 5, comma 2).

In altre parole, il rapporto non è più permeato della vecchia mentalità conflittuale, ma si ispira a un intento costruttivo, se è vero che l'Amministrazione è oggi chiamata a "informare il contribuente di ogni fatto o circostanza a sua conoscenza dai quali possa derivare il mancato riconoscimento di un credito ovvero l'irrogazione di una sanzione, richiedendogli di integrare o correggere gli atti prodotti che impediscono il riconoscimento, seppure parziale, di un credito" (art. 6, comma 2). Corollario questo del postulato che vuole "i rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria... improntati al principio della collaborazione e della buona fede" (art. 10, comma 1). Sulla stessa linea logica si colloca la previsione dell'art. 6, comma 5, che contempla l'invito, "da rivolgersi al contribuente" qualora sussistano incertezze su aspetti rilevanti della sua dichiarazione, di fornire "i chiarimenti necessari" e di presentare "i documenti mancanti" entro un termine adeguato, che comunque mai può essere inferiore a 30 giorni dalla ricezione dell'invito. Invito che è un diritto del contribuente, al punto che il mancato inoltro travolge nella nullità gli atti successivi. Attenzione all'aspetto della comunicazione il legislatore manifesta anche altrove, conferendo al contribuente, che si trovi al centro di una verifica, il diritto di apprendere "le ragioni che l'abbiano giustificata e l'oggetto che la riguarda" (art. 12, comma 2): misura anche questa concepita per ridurre la distanza fra i due soggetti dell'attività accertativa.

Forse però il punto di maggiore avvicinamento, e quindi di più completa adesione agli ideali della riforma, lo si coglie nella facoltà attribuita al cittadino di confrontarsi preliminarmente con il Comune impositore invocandone chiarimenti in ordine a problematiche che lo riguardino (purché, ovviamente, non appaiano di scontata soluzione). Un confronto preliminare finalizzato a scongiurare dissidi, a prevenire le liti; confronto dal quale esce esaltata la nuova funzione consulenziale dell'ente, fino a ieri non a caso inquadrato bellicosamente come "l'altra parte della barricata". Si ha dunque qui, all'art. 11, comma 1, che generalizza il diritto di "inoltrare per iscritto all'Amministrazione finanziaria, che risponde entro centoventi giorni, circostanziate e specifiche istanze di interpello concernenti l'applicazione delle disposizioni tributarie a casi concreti e personali, qualora vi siano obiettive condizioni di incertezza sulla corretta interpretazione delle disposizioni stesse", l'estrema e più convincente offerta di dialogo. Dialogo che presenta poi un altro aspetto davvero originale. Gli Uffici Tributi, tenuti come sono a fornire riscontro ad ogni singola richiesta entro un ben circoscritto lasso temporale, sono vincolati, nello specifico caso fatto oggetto di corrispondenza con il cittadino, ad adeguarsi alla risposta data (e data, obbligatoriamente, in forma "scritta e motivata") cosicché, qualora risposta non diano, subiscono la presunzione che la loro visione "concordi con l'interpretazione o con il comportamento prospettato dal richiedente". Conseguenza, del resto, del precetto più generale che esclude si possano irrogare sanzioni o richiedere interessi di mora qualora il contribuente "si sia conformato a indicazioni contenute in atti dell'Amministrazione finanziaria, ancorché successivamente modificate dall'Amministrazione medesima" (art. 10, comma 2).

Insomma, si sta delineando un nuovo modo di operare, che comporta una maggiore convinzione democratica, partecipativa e tollerante tra gli Uffici Tributi comunali e il cittadino. C'è da augurarsi che i fatti rispondano compiutamente alle speranze del legislatore.



**I) Consiglio di Stato, V (presid. Quaranta, relatore D'Agostino) sentenza n. 5 del 3 gennaio 2002 - Società B. contro Comune di Porto Cesareo più altri (massime)**

Il rilievo mosso in ordine alla mancata custodia delle buste contenenti le offerte dopo la loro apertura non ha pregio se non si dimostra anche che si è verificata (o può essersi verificata) in concreto la sottrazione o la sostituzione dei plichi o altro fatto rilevante ai fini della regolarità della procedura.

E' infondata la censura circa la violazione del principio di continuità delle gare di appalto per l'interruzione protratta nel periodo della pausa estiva. Tale principio, infatti, non è assolutamente insuscettibile di eccezioni, potendo verificarsi situazioni particolari che obiettivamente impediscano la concentrazione e la conclusione delle operazioni di gara in un numero ristretto di sedute. La sussistenza di tali condizioni può essere individuata, nel caso di specie, nel periodo di ferie dei dipendenti comunali.

Risulta legittima la determinazione dei criteri di valutazione delle offerte tecnico-economiche dopo avere esaurito la fase di prequalificazione e ammissione delle offerte alla gara purché prima di procedere all'apertura delle buste contenenti le offerte tecnico-economiche.

La mancanza del segretario, il quale non fa parte della commissione, che è collegio perfetto, non imprime di per sé illegittimità agli atti compiuti dall'organo, i quali ben possono essere rogati da uno dei componenti.

La verbalizzazione delle operazioni di gara non deve aver luogo necessariamente nelle medesima adunanza in base al duplice assorbente rilievo che nessuna espressa diversa disposizione lo impone e che l'effettiva contestualità è data dalla redazione del testo manoscritto, contenente la registrazione dello svolgimento dei lavori, trasfuso poi in un processo verbale fornito di maggior nitore e comprensibilità, ma pur sempre riprodotto di un atto formato nell'immediatezza degli adempimenti.

*Commento. La decisione conferma in toto una sentenza del TAR Puglia - Lecce (Sez. II, n. 990 del 3 febbraio 2000), impugnata nella circostanza, e pone alcuni paletti (cinque per l'esattezza) assai importanti. Esaminiamoli nell'ordine.*

- 1. Se pure la custodia delle buste presentate dai concorrenti è un dovere della commissione preposta alla gara (in particolare del suo presidente) perché obbedisce al principio costituzionale di buon andamento della cosa pubblica (art. 97 Costituzione), non esistono regole assolute di accortezza prefigurate dalla legge, per cui ogni misura relativa è affidata alla ragionevolezza e dipende da valutazioni di opportunità strettamente collegate al contesto in cui la gara si svolge. La regola, che genera responsabilità anche gravi sul fronte penale, civile e amministrativo a carico dei soggetti negligenti o inadempienti, non è tale che la sua documentata violazione comporti automaticamente l'annullamento dell'intera procedura perché a quest'ultimo scopo si rende necessaria un'ulteriore dimostrazione, cioè che, nel concreto, della disattenzione qualcuno abbia approfittato o comunque si sia verificata una sottrazione, una distruzione o uno scambio di materiale utile alla gara.*

*L'orientamento non è nuovo, trovando conferma in Consiglio di Stato, V, n. 4973 del 20 settembre 2001 e deve quindi considerarsi insieme condivisibile e pacifico.*

2. *Anche il secondo principio fissato dalla decisione discende dalla piana applicazione di comuni regole di buon senso. Mancando una norma di legge che disponga la stretta e incalzante continuità dei lavori della commissione di gara (per esempio: un giorno ferialo dopo l'altro, fino all'esaurimento della procedura), la regola - che pure rimane, e che va letta anch'essa come modulazione del canone costituzionale del buon andamento e dell'efficienza amministrativi - può ben conoscere delle deroghe a causa di situazioni e vicende particolari, tanto più se in fondo routinarie e come scontate. Tali possono essere considerate le ferie estive che per definizione assottigliano gli organici degli enti pubblici. In questo senso si era già pronunciato il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana con sentenza 16 settembre 1998 n. 477.*
3. *Assolutamente pacifico anche che l'apertura delle buste contenenti le offerte tecnico-economiche, con la possibilità cioè di prendere conoscenza del loro contenuto e così del momento qualificante della partecipazione alla gara da parte di ogni singola impresa, debba avvenire al termine di tutte le operazioni preparatorie, ma soprattutto dopo che, dalla stessa commissione di gara qualora il bando non vi avesse già provveduto, siano stati fissati i criteri di valutazione e i relativi punteggi. Altrimenti sorgerebbe il sospetto di una interferenza illegittima degli esaminatori sull'esito della procedura, il sospetto cioè di una loro definizione delle griglie di valutazione in funzione di ciò che hanno avuto modo di leggere nelle singole offerte, pilotando in modo illegittimo (dal punto di vista amministrativo ma eventualmente anche penale) l'aggiudicazione. In questa parte la decisione si allinea ad un'altra, emanata dallo stesso consesso (Sez. VI, sentenza n. 6795 del 12 dicembre 2002), la cui massima recita: "le offerte economiche devono restare segrete per tutta la fase procedimentale in cui la commissione compie le sue valutazioni sugli aspetti tecnici delle offerte, con la conseguenza che la concorrente deve presentare la sua offerta economica in una specifica busta che la commissione non può aprire prima della valutazione della documentazione".*
4. *Il quarto principio coglie natura e funzione del segretario della commissione di gara, figura che non porta un contributo valutativo ma si limita ad un ausilio amministrativo nell'allestimento degli atti e nella raccolta del materiale. La sua eventuale assenza, pertanto, non pregiudica la bontà del lavoro sostanziale svolto dal plenum della commissione.*
5. *E', questo quinto ed ultimo, un principio importante quanto ancora in attesa di completo chiarimento, specie in considerazione del travaglio presente in seno alla giurisprudenza. E la risposta che dà il Consiglio di Stato è realistica e ragionevole perché corrisponde all'operato della stragrande maggioranza delle commissioni di gara: di ogni seduta prima viene tracciato un brogliaccio, che - a titolo di conferma - viene siglato da tutti i componenti; quindi lo stesso viene riportato in bella copia (e riformato) nella versione definitiva. Del resto, pretendere che il verbale venga subito stilato nell'edizione ultima è eccessivamente gravoso, se si pensa che i lavori di selezione che incombono sulla commissione sono spesso lunghi e tormentati. L'importante è che esista subito, appunto nella "brutta copia" stesa e sottoscritta al termine di ogni frazione di lavori, un documento che attesti ogni decisione raggiunta, ogni volontà espressa. In tal senso v. anche Consiglio di Stato, VI, n. 1 del 9 gennaio 1997.*

**II) Consiglio di Stato, V (presid. Quaranta, relatore Pullano) sentenza n. 1214 del 5 marzo 2003 – C.M. contro il Comune di Racale più altri per la riforma della sentenza del T.A.R. Puglia-Lecce, sez. II, n. 904 del 2 marzo 2002**

FATTO. Il Comune di Racale ha bandito una gara per l'appalto dei lavori di "Caratterizzazione del sito ex discarica località ...", prescrivendo, nell'avviso pubblico, che le ditte interessate avrebbero dovuto fare pervenire le proprie offerte entro le ore 12 del giorno precedente a quello fissato per la gara, ossia entro le ore 12 del 20.1.2002, dovendo la gara avere luogo alle ore 9,30 del giorno 21.1.2002. L'appellante, constatato che il 20.1.2002 era festivo, ha presentato la propria offerta il

19.1.2002. Le società T. e G. hanno, invece, presentato le proprie offerte il 21.1.2002. Nella suddetta data 21.1.2002, l'amministrazione comunale ha comunicato che la gara si sarebbe svolta il giorno 22.1.2002, asserendo che "...l'ultimo giorno utile ai fini della presentazione delle offerte (20.1.2002), coincidendo con un giorno festivo, slittava automaticamente al giorno feriale successivo (21.1.2002)".

L'appellante, ritenendo illegittima la proroga del termine, dopo avere chiesto al Sindaco e al responsabile del procedimento l'esclusione dalla partecipazione alla gara delle società T. e G. - per non avere le stesse presentato tempestivamente le offerte - a seguito della reiezione della richiesta, ha proposto ricorso dinanzi al Tar Puglia per l'annullamento delle determinazioni assunte dal presidente della commissione di gara e dell'avviso in data 21.1.2002 con il quale l'amministrazione comunale aveva comunicato che la gara si sarebbe svolta il 22.1.2002. Ha il ricorrente sostenuto nella circostanza che, secondo la dottrina e la giurisprudenza, nel caso di termine da computarsi a ritroso, laddove il giorno di scadenza sia festivo, non si può avere uno slittamento del termine in avanti, bensì una anticipazione della scadenza al giorno precedente non festivo; e che, inoltre, il termine per la presentazione delle offerte non era prorogabile, obbedendo all'esigenza dell'interesse pubblico al corretto svolgimento della gara ed essendo posto a garanzia della par condicio dei ricorrenti.

Il Tar, con sentenza in forma abbreviata, ha respinto il ricorso, in quanto ha ritenuto che l'amministrazione non avesse inteso "porre un termine propriamente dilatorio a pena di decadenza" ma avesse voluto "invece, semplicemente, attraverso la locuzione giorno precedente a quello fissato dalla gara, individuare per relationem la scadenza nel giorno 20 gennaio 2002".

Con il presente ricorso l'appellante chiede la riforma della sentenza, riproponendo i motivi dedotti in primo grado.

**DIRITTO.** Il Collegio ritiene di non poter condividere le argomentazioni difensive dell'appellante. E' principio di generale applicazione quello secondo il quale, sia ai sensi dell'art. 155, quarto comma, c.p.c., che ai sensi dell'art. 2963, terzo comma, c.c., il termine che scade in giorno festivo, è prorogato di diritto al giorno seguente. In conseguenza, e tenuto conto che solo per effetto di una interpretazione dottrinarica e giurisprudenziale si è pervenuti alla conclusione che, qualora si tratti di termine dilatorio che scade in giorno festivo, si ha una anticipazione al giorno precedente, bisogna ritenere che, nella specie, la fissazione in giorno festivo del termine per la presentazione delle offerte, era tale da ingenerare quantomeno incertezza. Ed infatti, mentre l'appellante, evidentemente a conoscenza dell'orientamento interpretativo suddetto, ha presentato la propria offerta il giorno precedente a quello di scadenza, le altre due società, che, intendevano partecipare alla gara, certe, in base al principio di generale conoscenza ed applicazione riconducibile alle citate disposizioni, che il termine dovesse intendersi prorogato al giorno successivo non festivo, hanno presentato le proprie offerte il giorno seguente a quello di scadenza.

In una situazione siffatta appare del tutto legittima l'iniziativa dell'amministrazione di considerare tempestiva la presentazione delle offerte delle società T. e G., in quanto coerente al consolidato principio giurisprudenziale secondo il quale, in ipotesi di incertezza delle clausole relative all'ammissione alla gara, va prescelta la soluzione favorevole alla massima partecipazione al concorso, e ciò non solo in omaggio al generale principio di conservazione degli atti amministrativi, ma anche in conformità del più specifico interesse dell'amministrazione ad un confronto più ampio possibile delle offerte. Per le suesposte ragioni si appalesano infondate le censure che l'appellante muove alle determinazioni dell'amministrazione comunale ed alla sentenza impugnata, la quale va, pertanto, confermata.

*Commento.* Viene qui in rilievo il fattore tempo. Tempo inteso come termini, date, scadenze che una stazione appaltante ha il diritto - beninteso attenendosi a parametri di ragionevolezza - di fissare liberamente e di imporre come coattivi. Anche per quanto riguarda le gare pubbliche, le regole che presiedono al computo dei termini sono contenute nel codice civile. Le principali fra esse prevedono (art 2963, secondo comma, codice civile, ripreso pari pari dall'art. 155, primo comma,

*codice di procedura civile) che, nel calcolo dei giorni, il primo della sequenza non sia contato mentre l'ultimo sì (ad esempio: 10 giorni dall'8 gennaio 2004 portano alle ore 24 del giorno 18); e inoltre (art. 2963, terzo comma, c.c., ripreso anch'esso dall'art. 155, ultimo comma, c.p.c.) che, qualora la successione matematica si concluda in un giorno festivo, il giorno di arrivo si converta automaticamente nel primo, immediatamente successivo, che festivo non sia. Nell'esempio fatto, essendo il 18 gennaio 2004 una domenica, la scadenza si sposta al successivo lunedì 19, che non è una festività infrasettimanale; se invece anche questo giorno di lunedì fosse festivo (come, nel corso dell'anno 2004, si verifica nel caso di lunedì 12 aprile, Pasquetta), il termine andrebbe prorogato al martedì, giorno successivo, purché a sua volta non festivo.*

*Come detto, queste regole hanno il valore di principio, perché la prescrizione - vuoi della legge vuoi del bando di gara, che è "lex specialis" del rapporto - può parlare di "giorni liberi". Con questa espressione tecnica, che, come tale, ha una sua precisa valenza giuridica, si intende un altro metodo di calcolo, dovendosi evitare di computare nella sequenza - oltre al primo - anche l'ultimo.*

*La varietà delle formule giuridiche non si ferma qui perché i termini individuati dalla legge si distinguono ancora in perentori e ordinatori: solo nel primo caso non è dato di violarli impunemente e chi lo fa decade dalla facoltà cui il termine è ricollegato.*

*Svolte queste indispensabili premesse, veniamo al tema più strettamente affrontato dalla decisione in commento. La vicenda concreta riguarda - lo ha messo in chiara evidenza il giudice nella sua motivazione - un'ipotesi di termine cosiddetto dilatorio. Cosa significa una simile locuzione? Anche qui facciamo un esempio concreto, affiancandolo, per migliore comprensione, all'ipotesi normale del termine cosiddetto acceleratorio. Se l'ordine fosse: "la domanda deve essere presentata entro e non oltre dieci giorni da quello di ricezione della presente comunicazione" (comunicazione ricevuta, poniamo, il 5 gennaio 2004) e i dieci giorni scadessero appunto alle ore 24 del 15 gennaio, ciò significherebbe che una domanda presentata il 16 gennaio risulterebbe fuori termine e non potrebbe essere accolta (in gergo tecnico: si renderebbe irricevibile). Questo perché l'ente, dando quell'ordine, ha voluto imprimere una accelerazione alla procedura, più in particolare alla consegna della domanda. Se invece l'ordine fosse: "la tale dichiarazione deve essere presentata non prima di dieci giorni..." (come ben può succedere se si vuole consentire una più meditata riflessione sul contenuto della dichiarazione stessa), saremmo in presenza di un termine dilatorio appunto perché, al contrario della situazione precedente, prima della scadenza non è ammessa la presentazione. Le diverse conseguenze nei due casi sono di tutta evidenza: nella prima ricostruzione (termine acceleratorio), il termine assegnato non deve essere consumato quando l'operazione richiesta viene compiuta; nella seconda (termine dilatorio), all'opposto, il termine assegnato deve essere spirato perché si dia corso ad un'operazione valida.*

*Tornando al caso che ha interessato il giudice amministrativo, si tratta di combinare due delle numerose regole cui abbiamo accennato. Ci si è chiesti cioè come si concilia la nozione del termine dilatorio ("non prima di.....") con la regola della scadenza del computo in una data festiva. E cioè: se la stazione appaltante ha assegnato un termine dilatorio che scade il 18 gennaio, giorno festivo, in quale data deve individuarsi il termine ultimo utile ad effettuare l'operazione: nel giorno immediatamente precedente, visto che il calcolo in questo caso viene fatto a ritroso (e come ha sovente concluso la giurisprudenza amministrativa) oppure in quello immediatamente successivo, secondo le regole ordinarie? La decisione qui commentata unisce prudenza a comprensione: posto che, come accennato, l'uso di retrodatare la scadenza nel conteggio di un termine dilatorio non è suffragato da un'espressa norma di legge ma discende appunto dalla prassi, per quanto accreditata dall'orientamento della giurisprudenza e della dottrina maggioritarie, l'errore in cui sono incorse le ditte controinteressate - sempreché di errore si tratti - appare giustificabile e va superato. Di qui il rigetto del gravame.*

**III) Consiglio di Stato, VI (presid. Schinaia, relatore Falcone) sentenza n. 419 del 23 gennaio 2003 – G.Q. contro Comune di Viareggio più altri**

.....OMISSIS.....

DIRITTO. La concessione edilizia n. ...., rilasciata a G.Q., riguardava l'esecuzione di due verande, che oggi costituiscono individualità distinte nella struttura e nella localizzazione. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio avanti il TAR Toscana, è stato manifestato interesse alla veranda più vicina all'immobile della ricorrente [tale E.P.], in quanto realizzata "nello spazio antistante la vetrina della ricorrente ... ad una distanza di cm. 80 dall'immobile della ricorrente". Anche i mezzi di gravame erano diretti a far valere il rispetto delle distanze, ex art. 45 del Regolamento edilizio del Comune di Viareggio (10 metri), ed in via subordinata ex art. 907 cod. civ. (3 metri), citando sempre la veranda della G.Q. In tal senso, la sentenza di primo grado (TAR Toscana, Sez. III, n. 261 del 18 febbraio 2002) ha accolto il ricorso per il mancato rispetto della distanza di 10 metri, in violazione del predetto art. 45 del regolamento edilizio.

L'appellante sostiene oggi che la struttura in questione non è una nuova costruzione, né un ampliamento; pertanto, non sarebbe applicabile l'art. 45 del Regolamento edilizio del Comune di Viareggio. L'assunto non è condivisibile. Com'è noto, la nozione di costruzione, ai fini del rilascio della concessione edilizia, si configura in presenza di opere che attuino una trasformazione urbanistico-edilizia del territorio, con perdurante modifica dello stato dei luoghi, a prescindere che essa avvenga mediante realizzazione d'opere murarie. Infatti, è irrilevante che le opere siano realizzate in metallo, in laminati di plastica, in legno o altro materiale, laddove comportino la trasformazione del tessuto urbanistico ed edilizio. Parimenti irrilevante, ai fini della qualificazione dell'opera, è la circostanza che la veranda non sorga su terreno demaniale dato in concessione, ma dietro pagamento al Comune di Viareggio della sola occupazione di suolo pubblico. Nella specie, costituisce nuova costruzione, o ampliamento della costruzione esistente, la veranda in questione, in quanto, sotto il profilo strutturale, è stabilmente infissa al suolo, con profondità dalla parete esterna al pilastro di sostegno di mt. 5,20, con dimensioni planimetriche di mt. 7,15 x 5,07 e con un'altezza nella parte superiore di mt. 2,85 e nella parte inferiore di mt. 2,80; e, sotto il profilo funzionale, è preordinata a soddisfare la non precaria esigenza del titolare di un pubblico esercizio.

*Commento. La decisione, pronunciata con riguardo al regolamento di altro Comune, acquista comunque un respiro più generale e si può ben applicare anche ai casi nostri. Infatti, ai fini del rilascio di una concessione edilizia - istituto che ha la stessa portata, gli stessi fondamenti, lo stesso regime in tutta Italia - è giurisprudenza pacifica che rientri nella nozione di manufatto qualsiasi costruzione suscettibile di alterare (trasformare, modificare, cambiare aggiungendo, sostituendo o anche solo togliendo qualcosa) l'assetto urbanistico ed edilizio del territorio, a nulla rilevando il materiale con cui l'opera è realizzata (muratura, legno, metallo o laminato plastico che sia). Una veranda, pertanto, per quanto rimovibile con una certa facilità, è costruzione come tutte le altre magari più stabili, con la conseguenza che essa è assoggettata alle norme e ai regolamenti locali, in particolare - ciò che nella circostanza ha assunto significativo rilievo - per quanto attiene la distanza minima fra edifici limitrofi.*

*L'obiezione dell'appellante in secondo grado, G.Q., risultato soccombente davanti al tribunale amministrativo di prime cure, si è fondata invece sulla tesi che la struttura oggetto di giudizio non era né nuova costruzione né ampliamento della realtà precedente. Obiezione correttamente respinta e dal primo e dal secondo collegio intervenuti perché - a prescindere, dato in sé irrilevante, dal materiale di cui si costituiva il cespite - l'opera ha comportato la "perdurante modifica dei luoghi". Il tessuto urbanistico ne è uscito, in maniera rilevante anche se intuitivamente contenuta, inciso, con connesso nuovo peso urbanistico da cui non può non discendere, a meno di esenzioni espresse, l'accollo dei competenti oneri (sotto forma di oneri di urbanizzazione e di costi di costituzione).*

*La decisione - se, come tutto lascia presumere, veritiera, cioè coerente con i dati fattuali - è senz'altro condivisibile, anche perché in linea con l'indirizzo sposato dalla più recente giurisprudenza (Consiglio di Stato, V, nn. 1507 del 20 marzo 2000 e 1194 del 7 ottobre 1996; Cassazione penale, III, n. 1758 del 12 maggio 1995).*

#### **IV) Giudice di pace di Aosta (Bracco) sentenza n. 246 del 19 dicembre 2002 - V.A. contro Regione autonoma Valle d'Aosta**

FATTO E DIRITTO. Tutta la vicenda per la quale è nato questo procedimento discende da una interpretazione fatta a suo tempo, 24 ottobre 2000, circa il ritenuto abuso da parte del ricorrente per aver lasciato in sosta il suo veicolo in ... in area riservata agli invalidi. Questa parola "lasciava" (senza peraltro una indicazione di tempo "dall'ora, ... minuti ..... all'ora, ... minuti") è stata l'origine della sanzione e di tutta una serie di equivoci. In realtà la vettura dell'opponente è munita di tessera 88/98 per il trasporto di persone invalide, nella fattispecie i genitori del ricorrente. Il "lasciava" il suo autoveicolo senza precisazioni di tempo, come se lo avesse posteggiato là inopinatamente, aveva invece spiegazione nel fatto che il ricorrente accompagnava la madre invalida per l'iniezione del vaccino anti-influenzale. Il "lasciava" non precisato nel tempo è corrisposto al lasso di tempo per poter eseguire l'operazione della iniezione anti-influenzale. Tale circostanza ripetuta a iosa, già nel procedimento gerarchico al Presidente della Giunta, non ha trovato accoglimento né soddisfazione di un interessamento che portasse a una conclusione motivata in un senso o nell'altro.

Donde questo procedimento di opposizione si è concentrato in particolare su argomenti riguardanti la legittimità del provvedimento impugnato.

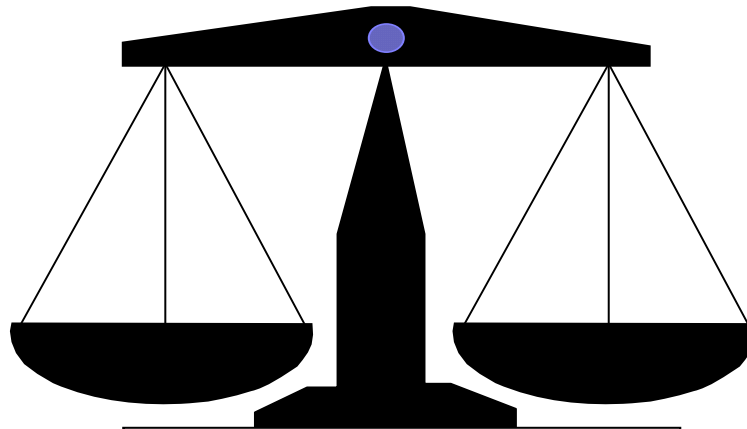
Alla fine di una ampia dissertazione fra le parti, con il supporto anche di elementi giurisprudenziali, rimane, di certo, che gli elementi di responsabilità, che, a norma dell'art. 23 della legge n. 689/81, devono essere adottati dalla parte che impone la sanzione, non sono stati da questa provati, mentre dall'altra parte elementi, già verosimili negli scritti difensivi di parte ricorrente, non hanno trovato smentite, né via di prova, per giungersi a una motivata condanna.

Il ricorso deve pertanto essere accolto e l'ordinanza-ingiunzione annullata.

Quanto alle spese richieste dal ricorrente, questo giudicante ritiene che dato l'impegno defensionale dovuto assumere dal ricorrente e il fatto che il caso per lui, che deve accompagnare genitori invalidi, rappresenta una questione di principio, in quanto potrebbe ripetersi, queste debbono essere riconosciute sia pure in quantità ridotta e simbolica come da dispositivo.

*Commento. Ecco un caso esplicito e felice di interpretazione evolutiva della norma. Nel senso che il giudice non ne offre una visione circoscritta al tenore letterale ma la colloca nel cuore nella realtà vivente, seguendo una trama e quindi un'esplicitazione che il legislatore, se si fosse reso conto delle varianti possibili, avrebbe sicuramente puntualizzato. Nella circostanza era stata sanzionata la sosta, all'interno di uno stallo riservato ai portatori di handicap, di un mezzo privato, recante in evidenza sul parabrezza il contrassegno abilitativo. La persona affetta da handicap, però, non solo non era stata trasportata in quel luogo con quel mezzo, ma riceveva in quel momento delle cure sanitarie in un laboratorio pubblico non lontano. In altri termini la vettura, il cui conducente stava a sua volta assistendo la persona motulesa, era stata posizionata nello stallo riservato in vista del ritorno a casa, al termine del trattamento sanitario (che nella circostanza il titolare della vettura era riuscito a dimostrare, con tanto di testimonianze, essere stato contenuto in un lasso di tempo davvero minimo).*

*Correttamente il Giudice di pace ha concluso per la stretta pertinenza della sosta con il servizio reso alla persona beneficiaria del contrassegno, e quindi per la legittimità del suo uso. E ciò anche se la permanenza in uno degli spazi riservati non era finalizzata che ad una frazione dell'itinerario casa-studio medico. Interpretazione dunque intelligentemente evolutiva perché il giudice si è fatto carico di riconoscere e di imprimere un contenuto, una portata nuovi al precetto di legge, portando in superficie una volontà inespressa ma sottesa dal tenore letterale.*



**SEZIONE TERZA**

**UN REGOLAMENTO SOTTO ESAME**

Con la deliberazione consiliare n. 140 del 25 settembre 2002 la Città di Aosta ha adottato il "Regolamento dei diritti degli assegnatari di beni di edilizia residenziale pubblica di proprietà o gestione comunale". E' l'atto che traccia le principali regole comportamentali degli inquilini di stabili a destinazione residenziale. Non solo diritti e doveri, dunque, ma più in generale modalità di conduzione di vita fra persone che condividono la caratteristica di occupanti beni altrui, anzi beni di proprietà della collettività. Appunto questo, della riferibilità degli immobili utilizzati ad un soggetto (il Comune) che ne è proprietario e che li amministra in nome di tutti, è uno dei valori che il Regolamento in discorso pone in evidenza. Si guardi all'art. 2, intitolato "Doveri fondamentali degli assegnatari", il cui secondo comma sancisce il principio per cui *"i beni oggetto di assegnazione appartengono alla collettività e ne va di conseguenza salvaguardata la eventuale, futura destinazione a beneficio di altri nuclei familiari"*. Principio da cui la medesima norma fa discendere il diretto corollario per cui *"gli assegnatari sono tenuti all'osservanza di tutte le regole, anche se riferite a comportamenti costanti e uniformi, invalse nel regime dei rapporti con la proprietà e con i terzi, adempiendo a tutte le prescrizioni impartite dal Comune o dai suoi delegati in vista del migliore godimento collettivo dei beni"*.

E', quello della priorità del rispetto da portare al bene altrui, un valore essenziale, che impronta tutto il corpo del Regolamento e che lo innerva dal punto di vista finalistico, nel senso che è alla luce di quel valore che vanno interpretate sistematicamente le singole disposizioni, soprattutto nel loro intrecciarsi e interfacciarsi. La Città di Aosta - sposando questa impostazione trasfusa nella bozza allestita dall'Avvocatura comunale nel corso del 2001 e dibattuta, con impegnativa presenza dei responsabili di tale Ufficio, dalla apposita commissione consiliare - ha inteso dare un segnale preciso: la puntuale (e addirittura meticolosa: v. artt. 5 segg.) demarcazione fra diritti e doveri degli assegnatari, se impone alla proprietà (il Comune) incombenze notevoli ed esattamente scandite in fatto di interventi, di impegno finanziario e di tempistica, addossa ad ogni singolo assegnatario il ruolo di amministratore in minore, nella coscienza - che si sperava e tuttora si spera di alimentare e rafforzare - che gli alloggi assegnati materializzano uno sforzo della comunità. La quale deputa una parte del suo reddito ad una forma particolare di assistenza in favore di chi è troppo svantaggiato per affacciarsi sul mercato delle abitazioni, ma in cambio chiede che sussista, nel destinatario, la consapevolezza di tale sacrificio collettivo e con essa la volontà di attenersi allo scopo di reinvestire in futuro il bene a favore di un altro nucleo. E' vero che l'inquilino di un alloggio di edilizia residenziale pubblica è, per più versi, considerato come un qualsiasi conduttore di immobile; basti pensare al comma 1 del citato art. 2, dove leggiamo che *"in ossequio al principio che la*

*destinazione dei beni oggetto di assegnazione è strettamente residenziale, sui soggetti tenuti incombano tutti gli obblighi che la vigente legislazione pone a carico dei conduttori di immobili a fini abitativi". E' vero che l'occupante non vi si trova per caso, ma solo a séguito di una procedura selettiva culminata in una graduatoria che dura nel tempo. E' però altrettanto vero che l'intera materia è normata da leggi speciali, sia su scala nazionale sia a livello regionale (attualmente la legge Valle d'Aosta 4 settembre 1995 n. 39, di poi modificata con le leggi regionali nn. 44/1995 e 35/1998), e che il corrispettivo mensile pagato dall'assegnatario non è assimilabile al canone locatizio normale non solo perché a sua volta regolamentato - tanto nell'importo quanto nelle conseguenze del mancato assolvimento - da una disciplina speciale, ma anche e soprattutto perché di entità obiettivamente inferiore rispetto ai parametri fissati dal libero mercato.*

Questa ratio legis di fondo, perfettamente in linea con i postulati della legislazione vigente in materia, vuole suggellare un percorso di crescita comune fra popolazione ed ente amministratore (tanto più se proprietario-amministratore). Si tratta di un dato irrinunciabile, come confermano altri passaggi di questo recente Regolamento (che ha profondamente innovato sul punto a quello precedente, anche se non molto lontano nel tempo perché risalente solo al 1991). Si vedano:

- l'art. 3, comma 1, per cui *"il godimento dei beni assegnati e l'uso dei locali e dei servizi comuni sono improntati a spirito di responsabilità e di leale collaborazione nei riguardi del Comune proprietario e/o gestore, nel rispetto del valore primario della salvaguardia del patrimonio e degli interessi collettivi"*;
- l'art. 3, comma 2, prima parte, per cui *"la condotta degli assegnatari è altresì ispirata all'osservanza di tutte le norme di buon vicinato dettate dalla civile convivenza"*;
- l'art. 3, comma 6, per cui *"il Comune, nel riconoscere la funzione costruttiva e semplificante di determinate forme e figure di rappresentanza collettiva nei confronti della proprietà, consente a che eventuali iniziative, proposte, lamentele su specifici argomenti siano presentate ai suoi delegati attraverso rappresentanti di scala o di fabbricato, comitati di quartiere a ciò designati con atto scritto dalla maggioranza degli assegnatari interessati"*;
- l'art. 4, comma 1, lettera b, per cui *"fra gli altri obblighi di legge, regolamentari e contrattuali loro incombenti, gli assegnatari debbono: .... collaborare con il Comune per il tramite dei suoi organi amministrativi e/o tecnici, in vista di una ordinata conduzione dei beni tanto di utilizzo esclusivo come di uso comune, compresi gli impianti di erogazione di energia e le pertinenze, curando di dare sollecita segnalazione delle irregolarità riscontrate e dei danni constatati"*.

Ne esce un primo quadro di sinergie fra le parti (Comune proprietario - singolo assegnatario, quest'ultimo considerato vuoi individualmente vuoi come facente parte di un gruppo associato) che l'amministrazione ha cercato di vedere sempre meno controparti, cioè belligeranti, e sempre più compartecipi e collaboranti.

E l'attenzione per la purtroppo folta e variegata schiera dei disagiati non si ferma qui. Non è infatti mancata nell'amministrazione la dolorosa consapevolezza che il disagio presenta diversi livelli di svantaggio, alcuni drammaticamente più bassi. Al punto che qualsiasi omologazione, qualsiasi appiattimento coinciderebbe con un atteggiamento di abbandono del tutto incompatibile con la funzione storica di un ente pubblico di età repubblicana e costituzionale. Doveroso quindi quel comma 2 dell'art. 6 che statuisce: *"In ossequio al valore statutario di solidarietà nei confronti delle fasce più svantaggiate, all'atto dell'affidamento dei beni in esclusivo godimento o, anche successivamente, quando se ne dia la necessità, il delegato del Comune, di concerto con l'interessato, verifica la necessità di modifiche da apportare allo stato dei luoghi in relazione a documentate esigenze fisiche dell'assegnatario o di un componente il suo nucleo familiare. L'esecuzione degli interventi constatati come necessari, se diversi da quelli oggetto di altra, espressa previsione legislativa, regolamentare o pattizia, è sottoposta al responsabile della gestione, il quale, constatato il ricorrere di ogni condizione, propone al Comune la compartecipazione di quest'ultimo ai costi delle opere indispensabili "*. Disposizione sulla quale gli estensori del Regolamento hanno inteso calare una pluralità di attese, in primo luogo l'assunzione, a carico del Comune, del vincolo a trasformare i luoghi per adattarli - sempre tramite uno stretto

dialogo con la persona direttamente interessata - in base alle necessità fisiche del beneficiario del bene. E' infatti la dimensione del dialogo quella che, nella normalità come nella straordinarietà delle situazioni, costituisce la cifra del rapporto, la piattaforma della ricomposizione dei diversi interessi. E ciò fin dall'inizio della vicenda contrattuale, come vuole il comma 1 della disposizione ultima citata, laddove è sancito: *"All'atto dell'affidamento dei beni va effettuato un sopralluogo nei locali da parte dell'assegnatario e di un delegato del Comune. Ogni obiezione circa lo stato dei beni dovrà essere immediatamente manifestata in forma scritta dall'assegnatario al delegato del Comune. In difetto di rilievi, i locali si riterranno consegnati in normali e soddisfacenti condizioni, esclusi gli eventuali vizi occulti. L'affidamento e la restituzione dei beni sono fatti constare in apposito verbale compilato in contraddittorio"*. Concetto ribadito in un altro passaggio, allorché si afferma essere obbligo degli assegnatari quello di *"assistere, all'atto della riconsegna dei beni, i delegati del Comune e i loro collaboratori nel corso della procedura di verifica dello stato di conservazione degli stessi e [di] sottoscrivere il relativo verbale"* (art. 5, lettera F).

In un simile contesto, aperto alla cogestione e governato dalla collaborazione, il prezioso filtro rappresentato dai delegati del Comune assume un ruolo centrale di ammortizzatore dei contrasti, come dimostra la previsione di un altro obbligo che grava sull'inquilino, quello di *"consentire, previo concerto con i delegati del Comune, l'accesso di costoro e/o di personale tecnico, qualora venga disposto il controllo, anche solo routinario o cautelativo, dei beni assegnati"* (art. 5, lettera E).

L'idea che si voleva inoculare è che il Regolamento non deve esaurire la sua utilità in quello che dichiara di essere, e che in fondo è per definizione, cioè una sorta di decalogo di precetti, ordini, divieti e permessi, ma un vademecum di vita associata. Proiezione, anche questa, desumibile da alcune parole iniziali, dove leggiamo che il Regolamento *"disciplina altresì i rapporti intercorrenti, in forza dell'assegnazione, fra il Comune di Aosta e gli assegnatari, i loro familiari ed aventi causa nonché i diritti e doveri di costoro nei confronti della proprietà, degli altri assegnatari e più in generale dei terzi"* (art. 1, comma 1, ultimo periodo).