FIVERS

Aggiornamento giurisprudenziale

Diritto Civile e Diritto Amministrativo

n. 09 / 2026

DIRITTO BANCARIO E FINANZIARIO

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 28 agosto 2026, n. 24825 – in tema di fideiussioni riproduttive delle clausole dello schema ABI censurate dal provvedimento della Banca d'Italia n. 55/2005, il provvedimento amministrativo costituisce prova privilegiata dell'intesa anticoncorrenziale, ma non opera al di fuori del proprio ambito temporale e oggettivo come prova sufficiente della nullità della fideiussione "a valle", permanendo la necessità di un accertamento in concreto da parte del giudice di merito. Inoltre, la clausola di pagamento "a prima richiesta" conserva autonoma efficacia e consente al creditore di evitare la decadenza ex art. 1957 c.c. anche mediante una richiesta stragiudiziale.

Corte di Cassazione, 25 agosto 2026, n. 24754 – nell'ambito della verificazione dei crediti e del giudizio di opposizione allo stato passivo, il giudice delegato e il tribunale fallimentare possono accertare in via incidentale l'eventuale illiceità penale della condotta della banca erogatrice, anche se quest'ultima non è parte del giudizio. Tale accertamento può essere compiuto anche sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti ed è funzionale a stabilire la validità del titolo contrattuale, l'esistenza del credito restitutorio e l'eventuale applicabilità dell'art. 2035 c.c. Il giudice, ove la relativa eccezione sia stata sollevata dalla curatela, ha il dovere di pronunciarsi su di essa ai sensi dell'art. 112 c.p.c.

DIRITTO DELLE PROCEDURE CONCORSUALI

Corte di Cassazione, 25 agosto 2026, n. 24754 – verificazione dei crediti e opposizione allo stato passivo: nel giudizio di verificazione dei crediti (artt. 93 ss. l.fall.) e nel conseguente giudizio di opposizione allo stato passivo (artt. 98-99 l.fall.), il giudice delegato e il tribunale fallimentare hanno il dovere di pronunciarsi sulle eccezioni delle parti relative alla validità o all'esistenza del titolo del credito, anche quando tali eccezioni si fondino sulla dedotta illiceità penale della condotta della banca erogatrice (ad es. abusiva concessione di credito).

DIRITTO ASSICURATIVO

Corte di Cassazione, 31 luglio 2026, n. 24332 – La Corte di Cassazione ha affermato che anche nelle polizze operanti in regime di claims made, ove la deroga all'art. 1917 cod. civ. permette la copertura della responsabilità dell'assicurato anche per fatti commessi prima della stipula del contratto, la previsione contrattuale dell'obbligo di dichiarare la presenza, al momento della stipula, di pregresse richieste di risarcimento, e la conseguente esclusione in rapporto alle stesse della garanzia assicurativa, è patto che ha la funzione di delimitare temporalmente il rischio assicurato e quindi l'alea contrattuale e non costituisce affatto un'ipotesi di limitazione della garanzia.

DIRITTO AMMINISTRATIVO

TAR Calabria, Catanzaro, Sez. II, 28 agosto 2026, n. 1613 – se congruamente motivata e non irragionevole, è legittima la deliberazione con cui la Commissione Straordinaria di un Comune ha disposto l'annullamento di ufficio *ex* art. 21-*nonies* della Legge n. 241/1990 della deliberazione del Consiglio comunale di adozione del Piano Strutturale Comunale e del Regolamento Edilizio e Urbanistico a causa della comprovata esistenza di rilevanti errori formali, omissioni analitiche, scelte progettuali con ingiustificata riduzione degli standard minimi di quartiere e ingiustificato incremento degli indici fondiari a favore di privati, di rilevante cambio di destinazione d'uso di una estesa area del territorio comunale, da "zona per servizi e attrezzature" a zona a carattere "prevalentemente residenziale".

TAR Piemonte, Sez. I, 27 agosto 2026, n. 1786 – spetta alla giurisdizione del Giudice Ordinario una controversia avente a oggetto l'impugnazione di un provvedimento con cui il Comune abbia disposto l'escussione della polizza fideiussoria prestata da una società a garanzia delle obbligazioni assunte in sede di autorizzazione alla coltivazione di una cava, ai fini della regolare realizzazione degli interventi di recupero ambientale previsti dalla stessa autorizzazione.

TAR Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 13 agosto 2026, n. 1441 – è inammissibile un ricorso giurisdizionale proposto da un Ente locale nel caso in cui si sostanzi in un'azione d'accertamento che di fatto comporti un implicito vaglio della legittimità di provvedimenti rispetto ai quali sia già decorso il termine decadenziale per l'impugnazione.

DIRITTO BANCARIO E FINANZIARIO

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 28 agosto 2026, n. 24825 – in tema di fideiussioni riproduttive delle clausole dello schema ABI censurate dal provvedimento della Banca d'Italia n. 55/2005, il provvedimento amministrativo costituisce prova privilegiata dell'intesa anticoncorrenziale, ma non opera al di fuori del proprio ambito temporale e oggettivo come prova sufficiente della nullità della fideiussione "*a valle*", permanendo la necessità di un accertamento in concreto da parte del

giudice di merito. Inoltre, la clausola di pagamento "*a prima richiesta*" conserva autonoma efficacia e consente al creditore di evitare la decadenza ex art. 1957 c.c. anche mediante una richiesta stragiudiziale.

La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, con sentenza n. 24825 del 28 agosto 2026, si è pronunciata su tre questioni concernenti la nullità delle fideiussioni riproduttive delle clausole ABI censurate dal provvedimento della Banca d'Italia del 2005, e in particolare sulla rilevanza del profilo temporale, sull'estensione alle fideiussioni specifiche e sulla portata della clausola di pagamento "*a prima richiesta*".

Con riguardo al primo profilo, la Suprema Corte ha ricordato che le Sezioni Unite del 2021 avevano attribuito al provvedimento della Banca d'Italia il valore di *"prova privilegiata della condotta anticoncorrenziale"* e del *"collegamento funzionale"* tra l'intesa "*a monte*" e il contratto "*a valle*". Tuttavia, la Corte ha precisato che tale efficacia probatoria non può essere estesa automaticamente oltre il perimetro dell'accertamento amministrativo, **affermando che *"l'accertamento amministrativo non potrà costituire prova privilegiata al di fuori del perimetro temporale oggetto dello stesso"* e che esso costituisce**, in tali ipotesi, **un *"elemento di prova da solo però insufficiente a dimostrare, al di là dei descritti limiti temporali, l'intesa o pratica concordata"*.**

Le Sezioni Unite hanno quindi chiarito che **il giudice di merito dovrà valutare *"l'effettiva proiezione temporale"* dell'accertamento amministrativo, verificando *"se e in quale misura"* esso consenta di desumere l'esistenza di una prassi anticoncorrenziale anteriore o successiva al periodo oggetto dell'istruttoria della Banca d'Italia.**

La Corte ha altresì evidenziato che, anche qualora venga accertata l'esistenza di un'intesa anticoncorrenziale al momento della stipulazione della fideiussione, la banca potrà dimostrare che il contratto costituisce *"il frutto di una differente trattativa effettiva e, nelle specifiche circostanze, libera tra le parti"*.

Quanto al secondo quesito, relativo alle fideiussioni specifiche, la Suprema Corte ha osservato che ***"non può obliterarsi il perimetro oggettivo dell'accertamento della Banca d'Italia del 2005"*, espressamente riferito alle fideiussioni omnibus.** In particolare, la Corte ha richiamato il contenuto del provvedimento amministrativo, il quale aveva riguardato *"lo schema uniforme A.B.I. concernente le fideiussioni omnibus"* e gli *"effetti della standardizzazione contrattuale"* derivanti dall'utilizzo uniforme delle clausole censurate.

La Corte ha pertanto affermato che la parte che invochi la nullità di una fideiussione specifica *"potrà e dovrà provare (...) un'intesa o pratica concordata (...) estesa alle fideiussioni specifiche riproduttive delle*

tre clausole", potendo utilizzare il provvedimento della Banca d'Italia soltanto quale *"elemento di prova da solo non sufficiente"*. Secondo le Sezioni Unite, il giudice di merito dovrà quindi verificare se risulti dimostrata *"una restrizione oggettiva del mercato"* derivante dalla standardizzazione delle medesime clausole anche nelle fideiussioni specifiche.

Alla luce delle considerazioni svolte, la Corte ha enunciato il seguente principio di diritto: ***"Nel caso di fideiussione specifica riproduttiva delle clausole di reviviscenza, di sopravvivenza e di deroga all'art. 1957 cod. civ., costituita in un tempo pregresso e successivo al lasso temporale oggetto del provvedimento della Banca d'Italia (...) il giudice di merito accerta (...) la rispondenza o meno del modello negoziale utilizzato a un'intesa o pratica concordata con effetti restrittivi della concorrenza (...) utilizzando, quale elemento di prova da solo non sufficiente, il suddetto accertamento amministrativo"***.

Con riferimento, infine, al terzo quesito, la Suprema Corte ha evidenziato che la clausola di pagamento "*a prima richiesta*" svolge, secondo la stessa Banca d'Italia, una funzione di "*marcata protezione e, quindi, utile diffusione del credito"*, distinguendosi dalle clausole censurate nel provvedimento del 2005.

La Corte ha quindi affermato che "*l'invalidità della deroga all'art. 1957 cod. civ., e dunque ai relativi termini, non può implicare, sussuntivamente, in iure, quella alle modalità semplificate stragiudiziali che costituisce uno dei portati specifici della distinta clausola "a prima richiesta"".*

Pertanto, le Sezioni Unite hanno concluso che "*qualora una fideiussione rechi una clausola di "pagamento a prima richiesta", il creditore evita, in ragione di essa, d'incorrere in decadenza anche con un'istanza stragiudiziale inviata al garante nei termini previsti dall'art. 1957 cod. civ., seppure la compresente clausola di esenzione dal rispetto dei suddetti termini sia stata dichiarata nulla"*.

Corte di Cassazione, 25 agosto 2026, n. 24754 – verifica del passivo e abusiva concessione del credito: il giudice delegato e il Tribunale fallimentare possono accertare in via incidentale, anche mediante presunzioni, l'illiceità penale della condotta della banca erogatrice e la conseguente nullità dei contratti di finanziamento, pur se la banca non è parte del giudizio. Il giudice è tenuto a pronunciarsi sull'eccezione sollevata dalla curatela, ai fini della verifica dell'esistenza del credito alla restituzione delle somme erogate e dell'eventuale applicazione dell'art. 2035 c.c.

La Corte di Cassazione, con ordinanza n. 24754, pubblicata in data 25 agosto 2026, si è pronunciata sui poteri del giudice fallimentare in relazione all'accertamento dell'illiceità della concessione di finanziamenti nell'ambito del procedimento di verifica del passivo e del successivo giudizio di opposizione.

Nella fattispecie, il giudice delegato aveva respinto la domanda di ammissione al passivo proposta dalla cessionaria del credito, ritenendo che la banca, nonostante il palese stato di insolvenza della società finanziata, avesse posto in essere una condotta illecita tale da non consentirle, ai sensi dell'art. 2035 c.c., di ottenere la restituzione del credito erogato.

Il Tribunale, adito in sede di opposizione allo stato passivo, aveva invece escluso che tali condotte potessero essere accertate, anche solo incidentalmente, in quanto riferibili a soggetti non presenti nel giudizio. Aveva inoltre osservato che mancava "*un titolo che accerti in via definitiva la sussistenza della condotta illecita di abusiva concessione del credito*" e che gli elementi indicati dalla curatela presentavano "*un valore meramente indiziario*".

La Suprema Corte ha ritenuto tali statuizioni "*giuridicamente errate*", affermando, anzitutto, che "*l'accertamento in via incidentale della (dedotta) illiceità penale della condotta dei (funzionari) della banca che ha erogato i finanziamenti posti (dal cessionario del presunto credito) a fondamento della domanda di ammissione al passivo, non è in alcun modo incompatibile né con il giudizio di opposizione allo stato passivo (artt. 98 e 99 L.Fall.), né, più in generale, con il giudizio di verificazione dei crediti vantati nei confronti del fallito (artt. 93 e ss. L.Fall.)*".

La Corte ha quindi precisato che "*il giudice delegato (artt. 95, comma 3, primo e secondo periodo, e 96, comma 1, L.Fall.), infatti, al pari del Tribunale fallimentare (art. 99, comma 9 e comma 11, L.Fall.), ha tutti i poteri (prima istruttori e poi cognitori) per stabilire, anche a mezzo di (soli) indizi (purché, secondo le regole generali, gravi, precisi e concordanti)*" se la concessione dei finanziamenti integri un fatto penalmente illecito e quali siano le conseguenze di tale illecito sulla validità dei relativi contratti.

In particolare, il giudice fallimentare è chiamato ad accertare "*se l'erogazione dei dedotti finanziamenti costituisca, o meno, un fatto illecito penale, con la conseguente nullità dei contratti che siano stati l'espressione per violazione di norma imperativa*".

Tale accertamento è altresì funzionale a verificare "*se, dunque, la banca (o il cessionario del presunto credito ceduto come tale, con tutti gli eventuali vizi del relativo titolo costitutivo) abbia il credito alla restituzione delle somme erogate, oppure se, al contrario, l'erogazione delle somme oggetto di finanziamento abbia integrato (oltre che un'attribuzione eseguita in forza di un titolo nullo, anche) una prestazione eseguita, ai fini previsti dall'art. 2035 c.c., in offesa al buon costume*".

La Suprema Corte ha così chiarito che l'assenza della banca erogatrice dal giudizio non impedisce al giudice della verifica del passivo di esaminare incidentalmente la condotta dei suoi funzionari, trattandosi

di un accertamento necessario non per pronunciare una condanna nei confronti della banca, ma per stabilire l'esistenza e la validità del credito fatto valere nel concorso dal suo cessionario.

La Cassazione ha poi censurato la decisione del Tribunale anche sotto il profilo della violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato. Il decreto impugnato, infatti, "*lì dove ha ritenuto che le "condotte illecite prospettate dal Fallimento non possono essere accertate neppure in via incidentale", e, sulla base di tale rilievo, ha rigettato l'eccezione di nullità dei titoli contrattuali posti a fondamento del credito, che il Fallimento aveva sollevato, ha, in sostanza, (consapevolmente ma, nondimeno, illegittimamente) omesso di pronunciarsi su tale eccezione pur avendone, in realtà, il potere, nonché il dovere*".

In tal modo, il Tribunale ha violato il principio sancito dall'art. 112 c.p.c., "*per cui il giudice (anche fallimentare) ha il dovere di pronunciarsi, oltre che sulla domanda (di ammissione), anche su tutte le eccezioni sollevate dalle parti, compreso il curatore*", come stabilito, per il giudice delegato, dall'art. 95, commi 1 e 3, L.Fall. e, per il Tribunale, dall'art. 99, commi 2 e 7, L.Fall.

Alla luce di tali considerazioni, la Suprema Corte ha accolto i primi due motivi del ricorso incidentale proposto dal Fallimento, assorbendo il ricorso principale e gli ulteriori motivi concernenti la nullità del pegno, e ha cassato il decreto impugnato con rinvio al Tribunale di Vicenza, in diversa composizione, affinché proceda a un nuovo esame dell'eccezione relativa alla nullità dei contratti posti a fondamento del credito insinuato.

DIRITTO DELLE PROCEDURE CONCORSUALI

Corte di Cassazione, 25 agosto 2026, n. 24754 – verificazione dei crediti e opposizione allo stato passivo: nel giudizio di verificazione dei crediti (artt. 93 ss. l.fall.) e nel conseguente giudizio di opposizione allo stato passivo (artt. 98-99 l.fall.), il giudice delegato e il tribunale fallimentare hanno il dovere di pronunciarsi sulle eccezioni delle parti relative alla validità o all'esistenza del titolo del credito, anche quando tali eccezioni si fondino sulla dedotta illiceità penale della condotta della banca erogatrice (ad es. abusiva concessione di credito).

La Corte di Cassazione, con ordinanza n. 24754, pubblicata in data 25 agosto 2026, si è pronunciata in tema di verificazione dei crediti *ex* artt. 93 e ss. l.fall e di opposizione allo stato passivo *ex* artt. 98 e 99 l.fall.

In primo luogo, la Corte ha premesso che "*il Tribunale (…) ha rigettato l'eccezione (di nullità dei titoli contrattuali posti a fondamento del credito azionato) sollevata dal Fallimento opposto (…) sul rilievo, in*

sostanza, che - le "condotte illecite prospettate dal Fallimento non possono essere accertate neppure in via incidentale (…)" poiché "riguardano soggetti (…) che non sono presenti in giudizio", "teso esclusivamente ad accertare il diritto del creditore concorsuale di partecipare al concorso" a mezzo di una "decisione che ha efficacia solo endo-concorsuale"; - "gli elementi indicati dalla curatela a sostegno dell'assunta condotta illecita", in mancanza di "un titolo che accerti in via definitiva la sussistenza della condotta illecita di abusiva concessione del credito", "hanno", "allo stato", "un valore meramente indiziario", "e tale lacuna rende di per sé non accoglibile la prospettazione della opponente""

La Suprema Corte ha poi affermato che "*tali statuizioni sono giuridicamente errate*" per le ragioni che si riepilogano nei paragrafi che seguono.

Anzitutto, la Corte ha precisato che "***l'accertamento in via incidentale della (dedotta) illiceità penale della condotta (…) della banca*** *che ha erogato i finanziamenti posti (dal cessionario del presunto credito) a fondamento della domanda di ammissione al passivo,* ***non è in alcun modo incompatibile né con il giudizio di opposizione allo stato passivo (artt. 98 e 99 L.Fall.), né, più in generale, con il giudizio di verificazione dei crediti vantati nei confronti del fallito (artt. 93 e ss. L.Fall.)***".

La Suprema Corte ha inoltre aggiunto che "***il giudice delegato*** *(artt. 95, comma 3, primo e secondo periodo, e 96, comma 1, L.Fall.), infatti,* ***al pari del Tribunale fallimentare*** *(art. 99, comma 9 e comma 11, L.Fall.),* ***ha tutti i poteri*** *(prima istruttori e poi cognitori)* ***per stabilire****, anche a mezzo di (soli) indizi (purché, secondo le regole generali, gravi, precisi e concordanti) -* ***se l'erogazione dei dedotti finanziamenti costituisca, o meno, un fatto illecito penale, con la conseguente nullità dei contratti che siano stati l'espressione per violazione di norma imperativa****; - se, dunque, la banca (o il cessionario del presunto credito ceduto come tale, con tutti gli eventuali vizi del relativo titolo costitutivo) abbia il credito alla restituzione delle somme erogate, oppure se, al contrario, l'erogazione delle somme oggetto di finanziamento abbia integrato (oltre che un'attribuzione eseguita in forza di un titolo nullo, anche) una prestazione eseguita, ai fini previsti dall'art. 2035 c.c., in offesa al buon costume*".

Alla luce di quanto precede, la Suprema Corte di Cassazione ha ritenuto che "*il decreto impugnato lì dove ha ritenuto che le "condotte illecite prospettate dal Fallimento non possono essere accertate neppure in via incidentale", e, sulla base di tale rilievo, ha rigettato l'eccezione di nullità dei titoli contrattuali posti a fondamento del credito, che il Fallimento aveva sollevato, ha, in sostanza, (consapevolmente ma, nondimeno, illegittimamente) omesso di pronunciarsi su tale eccezione pur avendone, in realtà, il potere, nonché il dovere, ed ha, di conseguenza, violato il principio, posto dall'art. 112 c.p.c., per cui il giudice (anche fallimentare) ha il dovere di pronunciarsi, oltre che sulla domanda (di ammissione), anche su tutte le eccezioni sollevate dalle parti, compreso il curatore, come inequivocamente stabilito, per il giudice*

delegato, dall'art. 95, comma 1, secondo periodo, e comma 3, primo periodo, L.Fall., e, per il Tribunale, dall'art. 99, comma 2, n. 4, e comma 7, L.Fall.".

DIRITTO ASSICURATIVO

Corte di Cassazione, 31 luglio 2026, n. 24332 – La Corte di Cassazione ha affermato che anche nelle polizze operanti in regime di claims made, ove la deroga all'art. 1917 cod. civ. permette la copertura della responsabilità dell'assicurato anche per fatti commessi prima della stipula del contratto, la previsione contrattuale dell'obbligo di dichiarare la presenza, al momento della stipula, di pregresse richieste di risarcimento, e la conseguente esclusione in rapporto alle stesse della garanzia assicurativa, è patto che ha la funzione di delimitare temporalmente il rischio assicurato e quindi l'alea contrattuale e non costituisce affatto un'ipotesi di limitazione della garanzia.

La Corte di Cassazione con la sentenza indicata in oggetto si è pronunciata sull'operatività della polizza assicurativa in presenza di una clausola claims made che limitava l'operatività della polizza ai fatti in relazione ai quali l'assicurato ne aveva una conoscenza pregressa.

Nel giudizio di merito la domanda di manleva spiegata dall'assicurato era stata rigetta poiché la prima richiesta di risarcimento era già stata avanzata all'assicurato prima della stipula della polizza.
Nel giudizio innanzi alla Suprema Corte, l'assicurato deduceva che "*la clausola che esclude la garanzia assicurativa, a fronte di richieste risarcitorie anteriori alla data di decorrenza*" avesse natura vessatoria "*in quanto limitativa della responsabilità del predisponente e comunque una condizione meramente potestativa, ai sensi dell'art. 1355 cod. civ*".

La Suprema Corte nel pronunciarsi sul ricorso promosso dall'assicurato ha innanzitutto precisato che nonostante la Compagnia assicurativa fosse rimasta contumace in primo grado "*la contumacia non produce l'effetto della "non contestazione" di cui all'art. 115 cod. proc. civ*." aggiungendo che "***la coincidenza tra il rischio avveratosi e il rischio come delimitato nella polizza è fatto costitutivo della pretesa, e quindi la sua insussistenza è una eccezione rilevabile d'ufficio, come tale proponibile anche in grado di appello quando - come nella specie - non introduca nel giudizio un nuovo thema probandum***".

Muovendo da tali premesse, la Corte ha altresì affermato che la clausola claims made "*deroga all'art. 1917 cod. civ., consentendo la copertura della responsabilità dell'assicurato per fatti commessi prima della stipula del contratto*", precisando che "*quella clausola, tuttavia**, non deroga né potrebbe derogare al generale principio per cui elemento causale dell'assicurazione è l'incertezza, quanto meno***

soggettiva (c.d. rischio putativo), del rischio descritto nel contratto" e, ha altresì sostenuto che l'incertezza "***verrebbe meno, se fosse consentito stipulare un contratto di assicurazione dopo avere causato un danno, sapendo di averlo causato, e dopo avere già ricevuto una richiesta di risarcimento***".

La Corte ha rilevato che *"nel caso di rischi ripetibili, come nell'assicurazione della responsabilità civile, l'alea va accertata con riferimento ad ogni singolo rischio del cui indennizzo si discute"* e che nella fattispecie l'assicurato aveva *"**stipulato un contratto di assicurazione della r.c. non solo sapendo di avere già causato un danno a terzi, ma addirittura dopo avere già ricevuto una prima richiesta di risarcimento: una fattispecie, dunque, in cui non solo mancava un rischio reale, ma mancava sinanche un rischio putativo***".

La Corte ha rilevato che *"nel caso di rischi ripetibili, come nell'assicurazione della responsabilità civile, l'alea va accertata con riferimento ad ogni singolo rischio del cui indennizzo si discute"* e che nella fattispecie l'assicurato aveva *"**stipulato un contratto di assicurazione della r.c. non solo sapendo di avere già causato un danno a terzi, ma addirittura dopo avere già ricevuto una prima richiesta di risarcimento: una fattispecie, dunque, in cui non solo mancava un rischio reale, ma mancava sinanche un rischio putativo***".

Alla luce di quanto sopra, la Suprema Corte ha concluso *"la previsione dell'obbligo di dichiarare la presenza, al momento della stipula, di pregresse richieste di risarcimento, e la conseguente esclusione in rapporto alle stesse della garanzia assicurativa,* ***è patto che aveva la funzione di delimitare temporalmente il rischio assicurato e quindi l'alea contrattuale, che non tollera la conoscenza di pregresse richieste risarcitorie, e dunque non costituiva affatto un'ipotesi di limitazione della garanzia***".

DIRITTO AMMINISTRATIVO

TAR Calabria, Catanzaro, Sez. II, 28 agosto 2026, n. 1613 – se congruamente motivata e non irragionevole, è legittima la deliberazione con cui la Commissione Straordinaria di un Comune ha disposto l'annullamento di ufficio *ex* art. 21-*nonies* della Legge n. 241/1990 della deliberazione del Consiglio comunale di adozione del Piano Strutturale Comunale e del Regolamento Edilizio e Urbanistico a causa della comprovata esistenza di rilevanti errori formali, omissioni analitiche, scelte progettuali con ingiustificata riduzione degli standard minimi di quartiere e ingiustificato incremento degli indici fondiari a favore di privati, di rilevante cambio di destinazione d'uso di una estesa area del territorio comunale, da "zona per servizi e attrezzature" a zona a carattere "prevalentemente residenziale".

Con sentenza n. 1613 del 28 agosto 2026, la II Sezione del TAR Calabria – Catanzaro si è pronunciato sul potere di annullamento d'ufficio dello strumento urbanistico generale di un Comune sciolto ai sensi dell'art. 143 d.lgs. n. 267/2000.

In primo luogo, il Collegio ha osservato che l'azione della Commissione Straordinaria risulta pienamente conforme al paradigma normativo di riferimento. Nell'ambito dell'attività istruttoria propedeutica al riesame del Piano Strutturale Comunale (PSC) e del Regolamento Edilizio e Urbanistico (RUE), i giudici hanno evidenziato come siano stati acquisiti due separati contributi tecnici, che ha analizzato gli strumenti sotto il profilo procedimentale e tecnico-sostanziale, rilevando così diversi errori formali, omissioni analitiche, scelte progettuali con ingiustificata riduzione degli standard minimi di quartiere e ingiustificato incremento degli indici fondiari a favore di privati e di un rilevante cambio di destinazione d'uso di una estesa area del territorio comunale.

A fronte delle criticità riscontrate, il Collegio osserva quindi che la "*revoca della determinazione che ha adottato il PSC e del REU trova, infatti, solido riscontro nella salvaguardia del territorio e nell'orientamento consolidato della giurisprudenza, secondo il quale le scelte di pianificazione urbanistica sono caratterizzate da ampia discrezionalità e costituiscono un apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che in presenza di palese irragionevolezza ed illogicità, che nel caso di specie non si ravvede (cfr. Consiglio di Stato, sez. II, 16 dicembre 2021, n. 8383; sez. II, 12 febbraio 2020, n. 1095; sez. IV, 25 maggio 2016 n. 2221)*".

Pertanto, l'intervento di autotutela si è reso necessario "*per eliminare gli errori e integrare i contenuti poco chiari del PSC*" al fine di consentire ai soggetti interessati di valutare correttamente il Piano e formulare osservazioni; "*per approfondire e rivedere alcune scelte progettuali al fine di migliorare la qualità del sistema insediativo urbano con riferimento alle destinazioni d'uso delle aree, all'adeguatezza degli indici di edificabilità sia per le aree di completamento che di espansione, alla localizzazione e al dimensionamento degli standard urbanistici e in particolar modo per gli standard urbanistici di quartiere"; n*onché per "*riesaminare le scelte urbanistiche riportate nel PSC adottato in un'ottica di maggiore conformità rispetto ai principi di pianificazione territoriale*" regionale.

Alla luce di tali ragioni, i giudici ritengono che il *modus operandi* della Commissione Straordinaria "*esclud[a] ogni profilo di irragionevolezza e rispond[a] a un interesse pubblico attuale e concreto*". Inoltre, prosegue il Collegio, non possono trovare accoglimento le prospettazioni dei ricorrenti secondo cui le criticità del Piano avrebbero potuto trovare superamento o sanatoria nelle successive fasi del procedimento a formazione progressiva dello strumento urbanistico: secondo i giudici, tale "*modello procedimentale non opera come una generale sanatoria dei vizi di legittimità originari, né può supplire a un radicale deficit istruttorio dell'amministrazione adottante*", quale quello che gravava sul nucleo essenziale del potere di pianificazione. Conclude il Collegio osservando che anche sotto questo profilo l'esercizio del potere di autotutela si è "*configurato come un atto doveroso e legittimo, poiché l'amministrazione non poteva né doveva coltivare un*

procedimento strutturalmente viziato, la cui prosecuzione avrebbe soltanto perpetuato una lesione dei valori pubblici del territorio, esponendo l'ente al concreto rischio di gravosi contenziosi a seguito dell'applicazione delle misure di salvaguardia".

Infine, il Collegio ritiene che l'annullamento d'ufficio non configuri "*un'indebita invasione del "merito politico"*": al contrario, "*persegue l'obiettivo di conformare la pianificazione urbanistica all'interesse pubblico di un ordinato, coerente e sostenibile sviluppo del territorio*".

TAR Piemonte, Sez. I, 27 agosto 2026, n. 1786 – spetta alla giurisdizione del Giudice Ordinario una controversia avente a oggetto l'impugnazione di un provvedimento con cui il Comune abbia disposto l'escussione della polizza fideiussoria prestata da una società a garanzia delle obbligazioni assunte in sede di autorizzazione alla coltivazione di una cava, ai fini della regolare realizzazione degli interventi di recupero ambientale previsti dalla stessa autorizzazione.

Con sentenza n. 1786 del 27 agosto 2026, il TAR Piemonte, Sez. I, ha chiarito quale giudice abbia giurisdizione per l'impugnazione del provvedimento comunale che disponga l'escussione di una polizza fideiussoria prestata da una società a garanzia degli obblighi assunti in sede autorizzativa.

Il TAR Piemonte, nella fattispecie, ha eccepito un difetto di giurisdizione, affermando che, secondo "*i principi espressi dalla Sezioni Unite della Corte di Cassazione, "La controversia avente ad oggetto l'escussione, da parte del comune, di una polizza fideiussoria rilasciata a garanzia dell'adempimento di obblighi ed oneri assunti dal privato in relazione ad un rapporto di concessione di beni pubblici, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, atteso che, in detta ipotesi, la P.A. agisce nell'ambito di un rapporto privatistico, senza esercitare, neppure mediatamente, pubblici poteri" (Cass. civ., sez. un., ord. n. 10560/2017, massima CED Cassazione, cfr. in particolare pagg. da 3 a 5 della motivazione)*".

I giudici proseguono affermando che oggetto "*di sindacato giurisdizionale non sono dunque né l'esercizio di un potere autoritativo né una valutazione discrezionale connessa a tale potere e volta ad assicurare che, in costanza del rapporto autorizzativo, l'attività di coltivazione della cava venga svolta nel rispetto dell'interesse pubblico, quanto piuttosto l'esercizio di un diritto di credito della pubblica amministrazione (sulla base di un contratto accessorio di garanzia di cui è parte un soggetto terzo) finalizzato a porre rimedio ad un danno derivante dal mancato adempimento agli obblighi di ripristino ambientale da parte del privato, in un momento nel quale quest'ultimo non esercita più l'attività autorizzata essendo scaduta da anni la relativa autorizzazione*".

Anche la tesi del ricorrente, secondo cui l'atto impugnato non costituirebbe formale richiesta di escussione della polizza alla compagnia di assicurazione ma solo un atto preliminare, emanato nel rispetto delle

forme procedimentali di cui alla l. n. 241/1990 non vale a mutare il giudice munito di giurisdizione: affermail Collegio che si tratta "*di aspetti che non mutano in alcun modo la natura del rapporto oggetto di causa e delle posizioni giuridiche fatte valere in giudizio dalle parti e che pertanto non incidono sull'individuazione del giudice munito di giurisdizione*". Diversamente ragionando, ripartire la giurisdizione a seconda che sia emanato il vero e proprio atto di escussione della polizza fideiussoria o atti preliminari alla richiesta "*comporterebbe il rischio di un conflitto tra giudicato amministrativo e giudicato civile sulla medesima questione sostanziale riguardante la sussistenza o meno dei presupposti per l'escussione della garanzia*", con il conseguente paradosso per cui "*il giudice amministrativo avrebbe giurisdizione solamente sugli atti endoprocedimentali del procedimento di escussione della polizza fideiussoria – con il conseguente rischio dell'inammissibilità della relativa impugnazione per carenza dell'attualità della lesione della posizione giuridica soggettiva fatta valere (come peraltro eccepito nel caso di specie dal Comune resistente) – mentre, una volta emesso il provvedimento di escussione della polizza conclusivo del procedimento, la giurisdizione si "sposterebbe" in capo al giudice ordinario*".

TAR Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 13 agosto 2026, n. 1441 – è inammissibile un ricorso giurisdizionale proposto da un Ente locale nel caso in cui si sostanzi in un'azione d'accertamento che di fatto comporti un implicito vaglio della legittimità di provvedimenti rispetto ai quali sia già decorso il termine decadenziale per l'impugnazione.

Con sentenza n. 1441 del 13 agosto 2026, il TAR per l'Emilia-Romagna, sede di Bologna, Sez. II, ha chiarito che un'azione di accertamento non può essere proposta quando richieda un implicito vaglio della legittimità di provvedimenti rispetto ai quali sia decorso il termine decadenziale d'impugnazione.

Nella fattispecie, alcuni comuni tra di loro contigui avevano costituito un'Unione di Comuni, approvando una convenzione avente a oggetto il trasferimento all'Unione delle funzioni del Corpo di Polizia Municipale e delle attività di Protezione Civile. Avvedutasi della non correttezza del metodo di ripartizione delle entrate derivanti dalle sanzioni comminate ai sensi Codice della Strada, l'Unione ha modificato la convenzione originaria a più riprese e con atti adottati a distanza di anni.

Nel giudizio si controverteva dunque della mancata applicazione delle condizioni contrattuali originariamente previste dalla convenzione, mai tuttavia contestate dal Comune ricorrente: il Collegio ritiene infatti che si sia formata "*un'acquiescenza rispetto all'agire dell'Unione che, da un lato, esclude la legittimazione ad agire del Comune e, dall'altro, rende incensurabili gli atti amministrativi adottati dall'Unione*", ragion per cui "*il ricorso in esame è stato proposto esercitando un'azione di accertamento e non anche caducatoria, ma l'ammettere il ricorso a tale escamotage equivarrebbe a vanificare l'operare del termine decadenziale per l'impugnazione*".

L'accertamento della pretesa fatta valere dal ricorrente "*comporterebbe un implicito vaglio della legittimità dei provvedimenti con cui è stata disposta la modifica della convezione e con cui sono stati adottati i successivi*

atti attuativi che finirebbe per eludere il principio dell'intangibilità dei provvedimenti amministrativi decorso il termine decadenziale per l'impugnazione". Il Collegio ritiene quindi di seguire l'orientamento per cui "*l'azione di accertamento non può essere esperita qualora con la stessa si chieda al giudice, di fatto, di caducare provvedimenti amministrativi non esplicitamente impugnati, trasformandosi in tal modo in un espediente processuale per superare i limiti ed i termini previsti dal codice del processo amministrativo*".

In conclusione, è precluso al giudice amministrativo di entrare nel merito della fondatezza delle doglianze lamentate, dovendosi pertanto dichiarare il ricorso inammissibile.