

Pubblicato il 07/07/2025

N. 05854/2025REG.PROV.COLL.
N. 03715/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3715 del 2023, proposto dal Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, e dal Comando generale della Guardia di finanza, in persona del Comandante generale *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

contro

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimiliano Musio, con domicilio digitale come da p.e.c. dei registri di giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione IV, n. -OMISSIS-, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del signor -OMISSIS-;

visti tutti gli atti della causa;

relatore, nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2025, il consigliere Francesco Frigida e viste le conclusioni scritte depositate dall'avvocato

Massimiliano Musio per parte appellata;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- a) dalla determinazione prot. n. 61331 del 14 giugno 2018, notificata in pari data, con cui il Comandante provinciale della Guardia di finanza di -OMISSIS- ha rigettato il ricorso gerarchico del maresciallo capo -OMISSIS- avverso il provvedimento del Comandante della compagnia di -OMISSIS- del 3 aprile 2018 (prot. n. 34946), con il quale gli è stata irrogata la sanzione disciplinare di 4 giorni di consegna;
- b) dal suddetto provvedimento sanzionatorio.

2. Alla luce della documentazione acquisita al fascicolo d'ufficio e delle circostanze di fatto riportate negli scritti difensivi delle parti e non specificamente contestate dalle rispettive controparti, i tratti salienti della vicenda fattuale sono, in sintesi, i seguenti:

- a) in data 3 novembre 2017, all'esito di attività di monitoraggio demandata dal Comando provinciale alla compagnia di -OMISSIS-, preordinata alla verifica di eventuali condizioni di incompatibilità del personale in forza alla citata sezione operativa, si riscontrò in capo al signor -OMISSIS-, maresciallo capo della Guardia di finanza in servizio presso la predetta compagnia, la titolarità, dal marzo 2008 di partita iva n. 02056550748, funzionale alla coltivazione dei frutti oleosi;
- b) con determinazione dell'11 dicembre 2017, il Comandante regionale della Guardia di finanza del Trentino - Alto Adige invitò il militare all'immediata cessazione della ritenuta condizione di incompatibilità con l'appartenenza al Corpo della Guardia di finanza, precisando che, in aderenza alle previsioni di cui all'art. 2.2., lettera a), della circolare interna del Comando generale della Guardia di finanza n. 200000/109/4 del 20 giugno 2005, rientravano tra le

incompatibilità anche le *«attività di coltivatore diretto ed imprenditore agricolo da parte degli appartenenti al Corpo»*;

c) in data del 27 dicembre 2017 l'interessato chiuse la suindicata partita iva;

d) con nota del 5 febbraio 2018 il Comandante della compagnia di -OMISSIS-, precisata la portata preclusiva dell'art. 2.2. della su citata circolare interna della possibilità per gli appartenenti al Corpo di essere titolari di partita Iva, nonché l'assenza di comunicazioni dell'interessato all'amministrazione in merito alla sua attività di olivicoltore, contestò al maresciallo capo -OMISSIS-, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1370 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, il seguente addebito: *«Ispettore in forza ad un Comando di Compagnia apriva una partita iva per l'attività di coltivazione dei frutti oleosi in contrasto con le disposizioni concernenti l'esercizio di attività private extraprofessionali da parte del personale del Corpo della Guardia di Finanza in servizio e di concessione delle relative*

autorizzazioni», evidenziando inoltre che la censurata condotta integrava la violazione degli articoli 713 (*«Doveri attinenti al grado»*) e 717 (*«Senso di responsabilità»*) del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90;

e) in data 10 febbraio 2018 l'interessato presentò osservazioni, rappresentando che l'apertura della partita iva non era stata finalizzata all'esercizio di attività commerciale e/o agricola, bensì a soddisfare l'esigenza personale della raccolta di olive su due terreni di proprietà, per poi procedere al conferimento e alla molitura delle stesse presso il frantoio locale e trarre da tale attività olio da destinare esclusivamente al fabbisogno familiare e che in data 30 novembre 2015 aveva comunicato al Comandante della compagnia l'esistenza della partita iva;

f) in data 3 aprile 2018 il Comandante della compagnia di -OMISSIS- irrogò al sottoufficiale la sanzione disciplinare di corpo della consegna di giorni 4, specificando che *«Maresciallo Capo procedeva all'apertura di una partita I.V.A. – ora cessata – per esercizio di attività privata extraprofessionale da parte del personale del*

Corpo della Guardia di Finanza. La circostanza peraltro non veniva rappresentata alla superiore diretta gerarchica in occasione dei periodici monitoraggi finalizzati a conoscere eventuali situazioni di incompatibilità in capo agli appartenenti al Corpo, con ciò denotando scarso senso di responsabilità;

g) in data 24 aprile 2018 l'interessato propose ricorso gerarchico ai sensi degli articoli 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 avverso il suddetto provvedimento sanzionatorio;

h) con la determinazione sopra indicata alla lettera a) del paragrafo 1 venne respinto il ricorso gerarchico.

3. Detta determinazione, il provvedimento sanzionatorio e la a circolare n. 200000/109/4 del 20 maggio 2005 del Comando generale della Guardia di finanza sono stati impugnati dal signor -OMISSIS- con ricorso n. 11124 del 2018 proposto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio e affidato a tre motivi compendiatamente in *«Eccesso di potere per illogicità dell'azione amministrativa. Carenza istruttoria. Violazione del principio del giusto procedimento. Violazione dell'art. 103 del T.U. n. 3 del 1957», «Eccesso di potere per erronea presupposizione in diritto. Carenza istruttoria. Violazione degli artt. 53 del D.Lgs n. 165 del 2001, 60 del D.P.R. n. 3 del 1957, 894 del D.Lgs n. 66 del 2010» e in «Eccesso di potere per irragionevolezza dell'azione amministrativa sotto altro profilo. Carenza istruttoria».*

4. Il Ministero dell'economia e delle finanze e il Corpo della Guardia di finanza si sono costituiti nel giudizio di primo grado, resistendo al ricorso.

5. Con l'impugnata sentenza n. -OMISSIS-, il T.a.r. per il Lazio, sezione quarta, ha accolto il ricorso e ha condannato le amministrazioni resistenti al pagamento delle spese di lite, liquidate in euro 2.000, oltre agli accessori di legge.

6. Con ricorso notificato e depositato – rispettivamente in data 4 aprile 2023 e in data 28 aprile 2023 – il Ministero dell'economia e delle finanze e il Comando generale della Guardia di finanza signor hanno proposto appello avverso la su menzionata sentenza, articolando un unico composito motivo,

esteso da pagina 5 a pagina 16 del gravame e compendiato in «*VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ARTT. 748, 894 C.O.M. – ART. 53 D.LGS. 165/2001 VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE CIRCOLARE N. 200000/109/4 DATATA 20.06.2005 ERRONEA VALUTAZIONE DEGLI ATTI DI CAUSA – INVASIONE DELLA SFERA DISCREZIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE*» e contestando anche la condanna al pagamento delle spese di lite, e hanno formulato altresì istanza cautelare di sospensione dell'esecutività dell'impugnata pronuncia.

7. Con atto depositato in data 3 maggio 2023, gli appellanti, premesso che «*CHE avverso la decisione del T.A.R. Lazio (sent. n. -OMISSIS-, notificata a cura di controparte in data 07.02.2023), questo Patrocinio ha proposto appello, notificato in data 04.04.2023, all'indirizzo di posta elettronica certificata: -OMISSIS- CHE il sistema ha generato la sola ricevuta di accettazione della notifica non generando la ricevuta di consegna. CHE da accertamenti successivamente svolti è risultato che l'indirizzo PEC riportato nel ricorso introduttivo, nonché nella relata di notifica datata 07.02.2023 – redatta da controparte – è erroneo, in quanto è stato indicato in tutti detti atti: -OMISSIS- quando in realtà l'indirizzo PEC corretto è -OMISSIS-. CHE, quindi, è stata effettuata la notifica dell'atto di appello nell'indirizzo (erroneo) indicato da controparte*», hanno chiesto «*previa remissione, termine per la rinotifica dell'atto di appello all'indirizzo PEC corretto: -OMISSIS-*».

Circa 30 minuti prima di tale deposito e in pari data, gli appellanti hanno effettuato la notificazione all'appellato della suddetta istanza presso la corretta casella di posta elettronica certificata del suo difensore domiciliatario, costituito in primo grado.

8. Il signor -OMISSIS- si è costituito in giudizio in data 9 maggio 2023, resistendo al gravame.

8.1. Con memoria difensiva depositata in data 18 maggio 2023 il militare ha eccepito, in via pregiudiziale, l'irricevibilità del ricorso in appello, da egli ricevuto soltanto in data 3 maggio 2023, per tardività e ne ha dedotto l'infondatezza nel merito.

In particolare, sul primo profilo l'appellato, dopo aver dedotto che la sentenza impugnata è stata «*Pubblicata mediante deposito in segreteria in data 30.01.2023, la sentenza di primo grado è stata notificata a mezzo pec a controparte, presso l'Avvocatura Generale di Stato, in data 7.2.2023*», documentando detta circostanza, e che «*L'atto di appello è stato notificato solo in data 3.5.2023, ampiamente oltre il termine utile di gg 60 (avente scadenza al 11.4.2023)*», si è opposto all'istanza di rimessione in termini, contestandone la sussistenza dei relativi presupposti.

9. Con ordinanza di questa sezione n. 2120 del 25 maggio 2023, considerata «*in sede di prima delibazione (...) assorbita ogni questione in rito afferente alla eccepita tardività dell'appello*», la domanda cautelare è stata respinta per difetto di *fumus boni iuris* e sono state compensate le spese di lite della relativa fase.

10. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 20 maggio 2025.

11. L'appello è tardivo e deve essere dichiarato irricevibile alla stregua delle seguenti considerazioni.

12. Posto che la sentenza di primo grado è stata ritualmente notificata all'amministrazione soccombente a mezzo posta elettronica certificata presso la casella p.e.c. della domiciliataria Avvocatura generale dello Stato in data 7 febbraio 2023, da tale data è decorso il termine breve di 60 giorni per proporre impugnazione previsto dall'art. 92, comma 1, del codice del processo amministrativo e qualificato espressamente «*perentorio*» dal legislatore, cosicché il termine ultimo per proporre un tempestivo appello cadeva il giorno lunedì 10 aprile 2023 (considerato che il sessantesimo giorno coincideva con sabato 8 aprile 2023, con conseguente slittamento a lunedì ai sensi dei commi 3 e 5 dell'art. 52 c.p.a.).

12.1. Pertanto ogni rinotifica successiva a tale data è tardiva, mentre la prima notifica del 4 aprile 2023 non si è perfezionata (come da documentazione in atti e come riconosciuto dagli appellanti) e di conseguenza non ha prodotto alcuno effetto.

13. L'istanza di rimessione nel termine è infondata e deve essere rigettata.

13.1. In relazione al quadro ordinamentale e giurisprudenziale in tema di rimessione in termini, si rileva che:

a) l'istituto dell'errore scusabile di cui all'art. 37 c.p.a., che consente una deroga al principio cardine di perentorietà dei termini processuali, nonché alla parità delle parti in giudizio, ha natura eccezionale e, pertanto, va interpretato in modo restrittivo (cfr. Cons. St., ad. plen., 10 dicembre 2014, n. 33);

b) pertanto, ai fini della sua operatività, devono sussistere esclusivamente le «oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto o di gravi impedimenti di fatto», a cui fa riferimento la suddetta disposizione;

c) «l'errore rispetto al quale dev'essere accertata la scusabilità è quello relativo all'omessa, tempestiva attivazione di un potere processuale, non v'è dubbio che le ragioni che l'hanno impedita devono riferirsi a difficoltà interpretative della normativa di riferimento circa i presupposti, le modalità, i termini o gli effetti dell'esercizio della potestà in questione ovvero a cause di forza maggiore che hanno materialmente impedito l'adempimento processuale scaduto» (cfr. Cons. St., ad. plen., n. 33/2014 cit.; nel medesimo senso cfr., *ex aliis*, Cons. St., sez. II, 4 aprile 2024, n. 3082 e 10 dicembre 2024, n. 9950; sez. V, 26 aprile 2024, n. 3833 e 12 giugno 2024, n. 5262).

13.2. Con riguardo al quadro ordinamentale circa il domicilio digitale nel processo amministrativo, si osserva che:

a) la notifica al difensore costituito, a seguito all'introduzione del domicilio digitale da parte dell'art. 16-*sexies* del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito, con modificazione, in legge 7 dicembre 2012, n. 221, è valida la notificazione soltanto se eseguita presso l'indirizzo p.e.c. risultante dall'albo professionale di appartenenza, in quanto corrispondente a quello inserito nel pubblico elenco di cui all'art. 6-*bis* del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;

b) l'avvocato è obbligato alla comunicazione del suddetto indirizzo al proprio ordine ai sensi di quest'ultima disposizione e l'ordine è obbligato ad inserirlo sia nel registro INI-PEC (“Indice Nazionale degli Indirizzi di PEC”) gestito dal Ministero delle imprese e del made in Italy, sia nel ReGindE (“Registro

generale degli indirizzi elettronici”) di cui all’art. 7 del decreto del Ministro della giustizia 21 febbraio 2011, n. 44 e gestito dal Ministero della giustizia;

c) l’art. 3-*bis* della legge 21 gennaio 1994, n. 53 (nella versione già in vigore al momento del tentativo di notificazione dell’atto di appello) prevede che *«la notifica è effettuata a mezzo della posta elettronica certificata solo se l’indirizzo del destinatario risulta da pubblici elenchi»*;

d) a seguito delle modifiche apportate all’art. 136 c.p.a. dall’art. 45-*bis*, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114, l’avvocato nel processo amministrativo non ha alcun onere di indicare il proprio domicilio digitale nel primo atto difensivo.

13.3. Ciò posto, nel caso di specie l’errata indicazione negli atti giudiziari riferibili al signor -OMISSIS- (e, in particolare, nel ricorso di primo grado e nella relata di notifica della sentenza) dell’indirizzo di posta elettronica certificata del suo difensore non esonerava la parte notificante dall’onere di accertarsi preventivamente, mediante accesso ai registri pubblici, del corretto domicilio digitale del professionista a cui indirizzare la notifica telematica.

Peraltro e in via assorbente ogni ulteriore considerazione sul punto, la sentenza è stata notificata dalla corretta casella p.e.c. del difensore del signor -OMISSIS-, cosicché l’indirizzo corretto era comunque presente nell’indirizzo di partenza della notificazione (a prescindere dalla sua erronea indicazione nel corpo della relata) e conseguentemente la parte ricevente era perfettamente a conoscenza di tale casella p.e.c., anche senza visualizzarla sui pubblici registri.

Ne discende che non sussisteva alcun impedimento oggettivo, né una causa di forza maggiore in grado di precludere – e neanche di ostacolare in modo effettivo – la rituale e tempestiva notificazione dell’atto di gravame, che, invece, non è andata a buon fine per erronea indicazione della casella p.e.c. del destinatario con conseguente insanabile nullità del procedimento notificatorio.

13.4. Esclusa, pertanto, la rimessione nel termine per errore scusabile, ogni successiva notificazione è tardiva, con derivante irricevibile dell’appello ai sensi dell’art. 35, comma 1, lettera a), del codice del processo amministrativo.

14. Ad ogni modo, per completezza, si osserva che l'appello è altresì infondato, poiché:

a) la partita Iva dell'appellato è strettamente ed esclusivamente connessa all'esercizio di attività agricola non professionale su un fondo con ulivi;

b) tale tipo di attività non è incompatibile con il principio di esclusività del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, atteso che l'art. 60 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (recante il "Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato") e l'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (recante *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*) vietano espressamente ai dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici in generale l'esercizio dell'industria e del commercio, ma non l'esercizio dell'attività agricola e considerato che tale disciplina generale, esprime un principio di carattere generale con forza espansiva anche al di fuori dell'impiego pubblico civile, non trova espresse deroghe per personale militare e specificamente per gli appartenenti al Corpo della Guardia di finanza, non sussistendo dunque un divieto di esercizio non professionale dell'agricoltura;

c) nessun contrario rilievo, in assenza di copertura legislativa o regolamentare, assume il divieto di munirsi di partita iva recato da una circolare interna del Corpo della Guardia di finanza, non trattandosi di una fonte normativa;

d) la *ratio* di detta esclusione dal novero delle attività incompatibili con lo *status* di dipendente pubblico e di militare in servizio permanente effettivo risiede nel contemperamento operato dal legislatore tra il principio di esclusività del rapporto di lavoro del pubblico dipendente con le esigenze, coesenziali alla titolarità di un fondo rustico e peraltro imposte dalla disciplina europea sugli aiuti agli agricoltori (cosiddetta "condizionalità"), di prendersi cura del terreno (pure tramite terzi incaricati), osservando le ordinarie pratiche agronomiche e di trarne un reddito agrario anche attraverso la trasformazione dei prodotti agricoli;

e) l'apertura di una partita Iva, pertanto, non è vietata al dipendente pubblico, anche militare, sempreché strettamente funzionale all'esercizio non professionale dell'attività agricola per il corretto adempimento delle facoltà e degli oneri connessi alla proprietà di un fondo rustico, esercitato in modo ancillare rispetto al corrispondente assetto dominicale;

f) diversamente opinando, si arrecherebbe un *vulnus* al nucleo essenziale delle prerogative dominicali e all'effettività del diritto fondamentale di proprietà, tutelato dall'art. 42, comma 2, della Costituzione e dall'art. 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, imponendosi, invero, senza espressa copertura normativa, una ingiustificata e irragionevole limitazione al pieno godimento di un bene immobile e alle sue potenzialità reddituali, contrastante con l'utilizzo redditizio da parte di un pubblico dipendente (anche militare) di altri tipi di beni immobiliari, quali, ad esempio, appartamenti, villette e ville, che, infatti, possono essere legittimamente concessi in locazione.

15. In conclusione l'appello deve essere dichiarato irricevibile.

16. In applicazione del principio della soccombenza, al rigetto dell'appello segue la condanna, in solido, delle amministrazioni appellanti al pagamento, in favore dell'appellato, delle spese processuali del presente grado di giudizio, che si liquidano in dispositivo tenuto conto dei parametri stabiliti dal decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55 e dall'art. 26, comma 1, del codice del processo amministrativo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione seconda, definitivamente pronunciando sull'appello n. 3715 del 2023, come in epigrafe proposto, lo dichiara irricevibile.

Condanna, in solido, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Comando generale della Guardia di finanza al pagamento, in favore del signor - OMISSIS-, delle spese di lite del presente grado di giudizio, liquidate in euro 4.000 (quattromila), oltre al 15% per spese generali e agli accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui agli articoli 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 nonché 5 e 6 del Regolamento U.E. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte privata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle sue generalità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere, Estensore

Antonella Manzione, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco Frigida

IL PRESIDENTE
Fabio Taormina

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.