

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 5/72 Reg.Ri

L'Adunanza plenaria delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso n. 881/71 proposto dalla Ditta SERPONE s.r.l. in persona dei suoi legali rappresentanti pro-tempore Vincenzo e Diego Serpone, rappresentata e difesa dall'avv. Ugo Pretelli, con domicilio eletto presso la Segreteria del Consiglio di Stato;

contro

il Comune di San Luca (Reggio Calabria) in persona del Sindaco pro-tempore, non costituito in giudizio;

p e r

l'esecuzione del giudicato derivante dalla sentenza del Pretore di Napoli 30 settembre-3 ottobre 1970;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista l'ordinanza n. 243 del 28. 3.1972 con la quale la IV Sezione ha rimesso il ricorso all'esame dell'Adunanza plenaria;

Visti gli atti tutti della causa;

Udita nella Camera di Consiglio

22 giugno 1972 la relazione del consigliere Quaranta,

Nessuno comparso.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

Il Comune di S. Luca (Reggio Calabria) fu condannato, con sentenza del Pretore di Napoli 30 settembre - 3 ottobre 1970, al pagamento, a favore della Società Serpone, della somma di Lire 163.144 con gli interessi legali dal 14 maggio 1969, oltre le spese di giudizio liquidate in lire 89.000.

La Società Serpone con ricorso del 28 maggio 1971 ha adito il Consiglio di Stato ex art. 27 n.4 del T.U. 26 giugno 1924 n. 1054 e ha chiesto che sia disposta l'esecuzione della sentenza pretorile da parte del Comune, il quale non ha pagato la somma oggetto della condanna.

Con ordinanza collegiale n. 243 del 28 marzo 1972 la IV Sezione di questo Consiglio, rilevato che la questione sull'ammissibilità del giudizio ex art.27 n.4 supra citato in riferimento alle sentenze del giudice ordinario di condanna della P.A. al pagamento di somme di danaro può determinare conflitti giurisprudenziali tra le Sezioni del Consiglio, ha rimesso l'esame del ricorso all'adunanza plenaria.

In questa sede nessuna delle parti è comparso.

D I R I T T O

1. La questione deferita dalla IV Sezione all'esame di questa Adunanza plenaria concerne l'ammissibilità del giudizio ex art. 27 n. 4 del T.U. 26 giugno 1924 n. 1054 in relazione alle sentenze della magistratura ordinaria di condanna della pubblica Amministrazione al pagamento di somme di denaro. Essa, peraltro, involge la più ampia problematica sul giudizio ex art.27 n.4 e deve, quindi, essere affrontata in tale più vasto quadro.

Al riguardo, per individuare i peculiari aspetti del giudizio di esecuzione, occorre necessariamente partire dall'analisi delle ragioni che condussero alla introduzione nell'ordinamento della disciplina normativa in ordine allo obbligo dell'Amministrazione di conformarsi ai giudicati dell'Autorità giudiziaria ordinaria e successivamente di quella relativa al giudizio di ottemperanza incardinato dinanzi al giudice amministrativo; occorre poi esaminare quale sia stata la evoluzione del sistema sia in sede interpretativa, sia soprattutto in sede normativa, in relazione alla

recente legge 6 dicembre 1971 n. 1034, istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali.

In siffatta inflagine viene, innanzitutto, in considerazione la fondamentale norma contenuta nell'art.4 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo 20 marzo 1865 n. 2248 all. E. Questa nel primo comma, come è noto, ha precisato i limiti della giurisdizione ordinaria nei confronti della P.A. disponendo che qualora la controversia concerna diritti soggettivi che si pretendano lesi da atti dell'Autorità amministrativa, "i Tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio".

Come corollario dell'anzidetto principio, il secondo comma dello stesso art.4 ha posto il c.d. "divieto di repressione" degli atti amministrativi da parte dell'Autorità giudiziaria ordinaria, statuendo che "l'atto amministrativo non potrà essere revocato e modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei Tribunali in quanto riguarda il caso deciso".

Malgrado la mancanza di una affermazione precisa della sussistenza di un vero e pro-

prio obbligo giuridico dell'Amministrazione di "conformarsi al giudicato" del giudice ordinario e malgrado qualche incertezza in sede dottrina, ben presto si riconobbe che all'Autorità amministrativa l'ordinamento imponeva un vero e proprio obbligo giuridico di porre in essere tutta l'attività amministrativa necessaria per eliminare le situazioni riconosciute contra legem dalla sentenza passata in giudicato, vale a dire, in particolare, di eliminare dal mondo giuridico gli atti riconosciuti incidentalmente illegittimi dal giudice ordinario, ovvero di porre in essere quegli atti necessari per rendere la situazione di fatto conforme a quella di diritto.

Tuttavia, l'enunciazione espressa dell'esistenza di siffatto obbligo si ebbe soltanto con la legge istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato 31 marzo 1889 n. 5992, la quale fu preceduta da un interessante e costruttivo dibattito parlamentare che si svolse a livello anche scientifico molto elevato. Detta legge completò il sistema delineato dalla legge abolitrice del contenzioso predisponendo gli strumenti per rendere coercibile l'obbligo di "conformarsi al giudicato", obbligo precedentemente lasciato dalla legge del

4.=

recente legge 6 dicembre 1971 n. 1034, istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali.

In siffatta immagine viene, innanzitutto, in considerazione la fondamentale norma contenuta nell'art.4 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo 20 marzo 1865 n. 2248 all. E. Questa nel primo comma, come è noto, ha precisato i limiti della giurisdizione ordinaria nei confronti della P.A. disponendo che qualora la controversia concerna diritti soggettivi che si pretendano lesi da atti dell'Autorità amministrativa, "i Tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio".

Come correlario dell'anzidetto principio, il secondo comma dello stesso art.4 ha posto il c.d. "divieto di repressione" degli atti amministrativi da parte dell'Autorità giudiziaria ordinaria, statuendo che "l'atto amministrativo non potrà essere revocato e modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei Tribunali in quanto riguarda il caso deciso".

Malgrado la mancanza di una affermazione precisa della sussistenza di un vero e pro-

5.=

prio obbligo giuridico dell'Amministrazione di "conformarsi al giudicato" del giudice ordinario e malgrado qualche incertezza in sede dottrina, ben presto si riconobbe che all'Autorità amministrativa l'ordinamento imponeva un vero e proprio obbligo giuridico di porre in essere tutta l'attività amministrativa necessaria per eliminare le situazioni riconosciute contra legem dalla sentenza passata in giudicato, vale a dire, in particolare, di eliminare dal mondo giuridico gli atti riconosciuti incidentalmente illegittimi dal giudice ordinario, ovvero di porre in essere quegli atti necessari per rendere la situazione di fatto conforme a quella di diritto.

Tuttavia, l'enunciazione esplicita dell'esistenza di siffatto obbligo si ebbe soltanto con la legge istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato 31 marzo 1889 n. 5992, la quale fu preceduta da un interessante e costruttivo dibattito parlamentare che si svolse a livello anche scientifico molto elevato. Detta legge completò il sistema delineato dalla legge abolitrice del contenzioso predisponendo gli strumenti per rendere coercibile l'obbligo di "conformarsi al giudicato", obbligo precedentemente lasciato dalla legge del

2.-

Nessuno comparso.

Ritenuto e considerato in fatto  
e in diritto quanto segue:

F A T T O

Il Comune di S. Luca (Reggio Calabria) fu condannato, con sentenza del Pretore di Napoli 30 settembre - 3 ottobre 1970, al pagamento, a favore della Società Serpone, della somma di Lire 163.144 con gli interessi legali dal 14 maggio 1969, oltre le spese di giudizio liquidate in lire 89.000.

La Società Serpone con ricorso del 28 maggio 1971 ha adito il Consiglio di Stato ex art. 27 n.4 del T.U. 26 giugno 1924 n. 1054 e ha chiesto che sia disposta l'esecuzione della sentenza pretorile da parte del Comune, il quale non ha pagato la somma oggetto della condanna.

Con ordinanza collegiale n. 243 del 28 marzo 1972 la IV Sezione di questo Consiglio, rilevato che la questione sull'ammissibilità del giudizio ex art.27 n.4 sopra citato in riferimento alle sentenze del giudice ordinario di condanna della P.A. al pagamento di somme di danaro può determinare conflitti giurisprudenziali tra le Sezioni del Consiglio, ha rimesso l'esame del ricorso all'adunanza plenaria.

3.-

In questa sede nessuna delle parti è comparsa.

D I R I T T O

1. La questione deferita dalla IV Sezione all'esame di questa Adunanza plenaria concerne l'ammissibilità del giudizio ex art. 27 n. 4 del T.U. 26 giugno 1924 n. 1054 in relazione alle sentenze della magistratura ordinaria di condanna della pubblica Amministrazione al pagamento di somme di denaro. Essa, peraltro, involge la più ampia problematica sul giudizio ex art.27 n.4 e deve, quindi, essere affrontata in tale più vasto quadro.

Al riguardo, per individuare i peculiari aspetti del giudizio di esecuzione, occorre necessariamente partire dall'analisi delle ragioni che condussero alla introduzione nell'ordinamento della disciplina normativa in ordine allo obbligo dell'Amministrazione di conformarsi ai giudicati dell'Autorità giudiziaria ordinaria e successivamente di quella relativa al giudizio di ottemperanza incardinato dinanzi al giudice amministrativo; occorre poi esaminare quale sia stata la evoluzione del sistema sia in sede interpretativa, sia soprattutto in sede normativa, in relazione alla

6. =

1865 senza la previsione degli strumenti coattivi per il suo adempimento.

Dispose, quindi, l'art.4 n.4 della citata legge n. 5992 del 1889 che tra le attribuzioni della IV Sezione v'era quella di decidere, "anche in merito, dei ricorsi diretti ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi, in quanto riguarda il caso deciso, al giudicato dei tribunali che abbia riconosciuto la lesione di un diritto civile o politico". La norma fu riprodotta nell'art.26 n.5 del Testo unico 2 giugno 1889 n. 6166 ed è pagata successivamente, con la medesima formulazione originaria, nell'art.27 n.4 del T.U. 26 giugno 1924 n. 1054 sul Consiglio di Stato.

Orbene, come risulta dai lavori parlamentari che precedettero la legge 31 marzo 1889 n. 5992 e come risultò chiaro, in sede di interpretazione giurisprudenziale, effettivamente il particolare giudizio, diretto all'adempimento dell'obbligo di conformarsi, venne introdotto per integrare la disciplina normativa, certamente incompleta ai fini della tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti della P.A., posta dalla legge n. 2248 all. E del 1865, nel senso che esso

7. =

fu preordinato alla eliminazione di quelle situazioni giuridiche in ordine alle quali il giudicato ordinario non poteva avere, appunto per il "divieto di repressione" degli atti amministrativi, una diretta incidenza. In altri termini, al predetto giudizio si riteneva estranea la problematica in ordine alla possibilità di procedere all'esecuzione forzata, secondo il diritto comune, della pronuncia del giudice ordinario, giacchè esso concerneva quegli aspetti dell'esecuzione del giudicato per i quali si presentasse necessaria una fase provvedimentale diretta o all'eliminazione di atti riconosciuti illegittimi, ma non potuti annullare per l'anzidetto "divieto di repressione", o alla emanazione di atti adempitivi. E in tal senso, cioè nel senso della inammissibilità del giudizio di ottemperanza in relazione alle sentenze del giudice ordinario di condanna della P.A. al pagamento di somme, si formò ben presto la giurisprudenza prevalente (Cons. Stato Sez. IV 10 aprile 1890; Sez. 26 aprile 1895; Sez. V 16 novembre 1937 n. 1281; e in epoca più recente, Sez. V 30 dicembre 1952 n. 1413, 21 dicembre 1957 n. 1226, 30 ottobre 1965 n. 1046; Sez. IV 23 novembre 1966 n. 841).

Non mancarono, peraltro, decisio

ni, ancorchè isolate (Sez.V 28 marzo 1924 e 30 gennaio 1925), nelle quali venne adombrata l'interpretazione contraria, poi seguita di recente, con indirizzo costante, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (cfr. 14 novembre 1969 n. 270; 13 febbraio 1970 n. 35; 10 luglio 1970 n. 457; 12 dicembre 1970 n. 548; 15 gennaio 1971 n.12; 16 marzo 1972 n. 296; 18 maggio 1972 n. 337).

Se quella sopra ricordata fu la interpretazione prevalente data dalla giurisprudenza, interpretazione indubbiamente più aderente alla formulazione letterale delle norme ed al loro inserimento nel sistema di giustizia amministrativa quale allora era delineato, occorre considerare che gli apporti interpretativi della giurisprudenza successiva, una più attenta considerazione della funzione sostanziale assegnata dall'ordinamento al giudizio ex art. 27 n.4, nonché la recente normativa sui Tribunali amministrativi regionali, consentono di pervenire alla soluzione del problema nel senso dell'ammissibilità del giudizio in questione anche in relazione alle sentenze, passate in giudicato, di condanna dell'Amministrazione al pagamento di somme, da parte del giudice ordinario.

E' noto d'altronde, come ad opera della giurisprudenza del Consiglio di Stato, l'ambito del giudizio ex art. 27 n.4 del T.U. 1924 n. 1054 sia stato ampliato, a partire dalle decisioni della IV Sezione 9 marzo 1928 e della V Sezione 13 marzo 1931 n. 176, anche all'esecuzione delle pronunce del giudice amministrativo, malgrado che le norme sopra richiamate si riferiscano esclusivamente ai giudicati dell'Autorità giudiziaria; e ciò in relazione alla considerazione realistica della funzione che sostanzialmente l'ordinamento ha inteso affidare, nel quadro degli istituti di tutela del cittadino nei confronti della P.A., al rimedio previsto dall'art.27 n.4. Questo, anche per la sua collaborazione nella sede della giurisdizione di merito, consente, infatti, di affermare che preoccupazione fondamentale del legislatore è stata quella di assicurare in ogni caso il puntuale adempimento delle statuizioni contenute nella pronuncia giurisdizionale. Presumibilmente il legislatore del 1865 riteneva sufficientemente a tal fine, in considerazione, da un lato, della natura dell'atto posto in essere dal giudice, e, dall'altro, della natura pubblica del soggetto nei cui confronti veniva pronunciata la sentenza, la semplice afferma-

zione dell'obbligo dell'Amministrazione di provvedere all'adempimento sia direttamente, sia attraverso l'eliminazione delle situazioni pregiudicate dalla pronuncia giurisdizionale. Bisogna, d'altra parte, riconoscere che allora l'Amministrazione agiva su un piano di assoluta correttezza nei riguardi delle pronunce giurisdizionali che venivano, per ciò, di regola prontamente e spontaneamente eseguite. La realtà doveva dimostrare, invece, in prosieguo di tempo, che obblighi sorniti di precise sanzioni o non accompagnati dalla predisposizione di adeguati strumenti di azione rischiano di restare sovente inadempiti anche da parte di Amministrazioni pubbliche, pur tenute ad osservare nella loro azione i canoni di imparzialità e di buon andamento. Fu questa la sostanziale ragione dell'introduzione con la legge del 1889 del giudizio di ottemperanza, per il quale se di più diretta evidenza appaiono le ragioni della sua utilità per quanto attiene al completamento della tutela giurisdizionale in relazione al provvedimento amministrativo incidentalmente riconosciuto illegittimo dal giudice ordinario e disapplicato a norma dell'art. 5 della legge 1865 n. 2248 all.E, non meno palesi si presentano le ragioni per cui esso assolve al-

la funzione di completare la tutela giurisdizionale del cittadino anche in ordine alle pronunce del giudice amministrativo, nonché a quelle del giudice ordinario suscettibili di esecuzione forzata diretta.

In tutte codeste ipotesi, infatti, si tratta pur sempre di perseguire la finalità di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto derivante dal giudicato ordinario o amministrativo, attraverso il termine medio di un'attività amministrativa sia di natura provvedimentale, sia di natura meramente adempitiva. E si tratta di strumento che, in tutti i casi, tende a sopperire alla inerzia, al rifiuto, all'attività elusiva o di incompleto adempimento dell'Amministrazione (cfr; in ordine a quest'ultimo V Sezione 28 luglio 1972 n. 587), in relazione ad un comportamento certamente obbligatorio, tanto allorchè si tratti di dare adempimento alla parte direttamente esecutiva della pronuncia giurisdizionale, quanto allorchè si tratti di porre in essere l'attività provvedimentale diretta alla eliminazione delle situazioni giuridiche riconosciute dal giudicato in contrasto con l'ordinamento. Non può esservi, invero, alcun dubbio in ordine all'esistenza in ogni caso di un ob-

12.=

bligo preciso sia di esecuzione del giudicato sia di ottemperanza ad esso, cioè di uniformare l'azione amministrativa al contenuto della pronuncia principale o incidentale del giudice. Né la sussistenza dell'obbligo, cui l'Amministrazione non può sottrarsi in nessun caso neanche per reali esigenze di pubblico interesse, attesa la forza e l'efficacia imperativa del giudicato, può essere posta in dubbio - come meglio si vedrà oltre - dalla natura del giudizio ex art. 27 n. 4, cioè dalla sua collocazione nell'ambito della giurisdizione di merito. Quest'ultima infatti, è preordinata, nell'economia del giudizio in questione, a consentire al giudice amministrativo una larga possibilità di valutazione e di scelta per quanto attiene alla determinazione degli strumenti operativi da imporre alla Amministrazione o da adottare direttamente a seconda dei casi, perché si dia puntuale attuazione al contenuto sostanziale della pronuncia passata in giudicato.

Così individuate le caratteristiche peculiari del rimedio in questione, sembra possa trarsi la conclusione, anche indipendentemente dalle innovazioni legislative introdotte dalla legge 6 dicembre 1971 n. 1034, che l'esigenza di completamento della tutela giurisdizionale in fase esecutiva

dx

1.

dopo la sentenza della Autorità giudiziaria ordinaria si riscontra sia in relazione alla fase cosiddetta provvedimentale, nella quale devono essere posti in essere tutti gli atti, anche autoritativi, necessari o ad eliminare dal mondo giuridico atti riconosciuti illegittimi dal giudice dei diritti o a creare situazioni giuridiche nuove per ottemperare al giudicato, sia in relazione alla fase più strettamente adempitiva di preesistenti obblighi riconosciuti dal giudice, nella quale sia cioè necessario porre in essere operazioni materiali o atti giuridici di più stretta esecuzione della sentenza. Il giudizio ex art. 27 n.4 in tal modo viene a rispondere in entrambe le ipotesi alla medesima finalità che è sostanzialmente quella di assicurare una pronta ed efficace tutela del cittadino nei confronti della P.A. in fase di adempimento del giudicato tanto ordinario, quanto amministrativo.

D'altra parte, una volta chiarito che presupposto del giudizio in questione è l'inerzia o il rifiuto dell'Amministrazione di provvedere, non può negarsi che, anche in relazione all'esecuzione delle sentenze di condanna dell'Amministrazione al pagamento di somme, può verificarsi una

fattispecie non dissimile a quella nella quale, dopo la dichiarazione incidentale di illegittimità dell'atto, occorre che l'Amministrazione ponga in essere l'attività necessaria perchè la pronuncia del giudice consegua gli effetti previsti dall'ordinamento ed invece ometta o si rifiuti, anche attraverso un'apparente esecuzione, di provvedere; anche qui, infatti, la Amministrazione è inerte o rifiuta di porre in essere quella necessaria attività amministrativa, in applicazione delle relative norme di contabilità, per l'adempimento dell'obbligazione pecuniaria e l'intervento del giudice amministrativo ex art. 27 n.4 risulta preordinato a sopperire all'inerzia o al rifiuto dell'Amministrazione in tale attività, ancorchè essa non sia di natura provvedimentale, ma semplicemente satisfattiva di una pretesa pecuniaria e adempitiva, quindi, di un obbligo coercibile, come si chiarirà subito, anche attraverso altri strumenti previsti dall'ordinamento, cioè attraverso il processo di esecuzione forzata dinanzi al giudice ordinario. L'unica differenza, quindi, tra le due fattispecie è costituita dalla circostanza che nella prima il rimedio ex art.27 n.4 costituisce il solo strumento giuridico di reazione nei confronti dell'Amministrazione inerte, men-

tre nella seconda esso è concorrente con l'azione esecutiva ordinaria.

L'indicata differenza tra le due fattispecie, però, ad avviso dell'Adunanza, non impedisce che il rimedio in questione possa utilmente svolgere la sua funzione di garanzia e di completamento della tutela giurisdizionale innanzi al giudice ordinario, anche perchè - e l'elemento non è da sottovalutare - dal punto di vista della formulazione letterale la norma sopra richiamata non opera alcuna distinzione tra vari possibili tipi di sentenze, a seconda, cioè, che contengano la declaratoria, in via incidentale, dell'illegittimità di atti amministrativi o richiedano da parte dell'Autorità amministrativa una attività di natura non provvedimentale per l'attuazione della pronuncia del giudice; nell'uno come nell'altro caso, infatti, si tratta di adempiere all'obbligo giuridico di conformare l'azione amministrativa al giudicato al fine della integrale reintegrazione della situazione giuridica del soggetto interessato.

Si è poi già accennato come quest'ultimo abbia la possibilità di scegliere tra l'esecuzione forzata ordinaria, secondo le norme del codice di rito, e l'esecuzione in sede amministrativa con il

ricorso ex art. 27 n.4, giacchè i due rimedi non sono alternativi, nel senso che l'uno esclude l'altro, ma sono tra loro concorrenti, nel senso che l'uno si aggiunge all'altro ed entrambi possono essere esperiti, anche contestualmente, perchè la pretesa creditoria trovi puntuale adempimento in via coattiva.

Siffatta conclusione trova ora ulteriore conforto, dal punto di vista normativo, nelle disposizioni della legge 6 dicembre 1971 n. 1034, istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali.

Detta legge all'art.26, terzo comma, innovando radicalmente in ordine ai tradizionali poteri di decisione del giudice amministrativo, dispone che "il Tribunale amministrativo regionale nella materia relativa a diritti attribuiti alla sua competenza esclusiva e di merito può condannare l'Amministrazione al pagamento di somme, di cui risulti debitrice". Si tratta, quindi, di sentenze di condanna della P.A. al pagamento di somme di danaro che, costituendo evidentemente titolo esecutivo, legittimano senz'altro l'instaurazione del processo esecutivo ordinario.

La stessa legge, però, all'art.37 disciplina il giudizio di ottemperanza sia rispetto

alle sentenze dell'Autorità giudiziaria ordinaria, sia rispetto a quelle dei giudici amministrativi precisando, in particolare, al comma terzo, che "quando i ricorsi siano diretti ad ottenere l'adempimento dell'obbligo della Autorità amministrativa di conformarsi al giudicato degli organi di giustizia amministrativa, la competenza è del Consiglio di Stato o del Tribunale amministrativo regionale competente secondo l'organo che ha emesso la decisione, della cui esecuzione si tratta".

Orbene, non sembra dubbio che il Tribunale amministrativo regionale sia giudice dell'esecuzione delle proprie pronunce e quindi anche di quelle che, a norma dell'art.26, terzo comma, recano condanna della P.A. al pagamento di somme. Può, quindi, ritenersi che le eventuali perplessità in ordine alla interpretazione, nel senso qui prospettato, dell'ambito di operatività del giudizio ex art. 27 n.4 del T.U. 26 giugno 1924 n. 1054 possano ritenersi superate dalla considerazione che il legislatore ha ora testualmente ammesso la concorrenza, ai fini dell'esecuzione delle pronunce giurisdizionali di condanna dell'Amministrazione al pagamento di somme, tra il processo esecutivo ordinario e il rimedio del giudizio amministrativo di ot

temperanza.

La nuova normativa, quindi, a prescindere anche dalle considerazioni innanzi svolte in ordine alla interpretazione dell'art.27 n.4 nei suoi precedenti storici e nel suo inserimento nell'attuale sistema di giustizia amministrativa, sembra eliminare ogni residuo dubbio e confortare l'interpretazione prospettata, la quale trova giustificazione anche nella considerazione, ampiamente svolta nella decisione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana 18 maggio 1972 n. 337, del notevole interesse dei titolari di diritti di credito pecuniario nei confronti della P.A., accertati con il giudicato ordinario, ad adire il giudice amministrativo anzichè quello civile d'esecuzione, atteso l'andamento molto rapido del giudizio amministrativo d'esecuzione, il suo modesto costo e soprattutto la possibilità di ottenere concretamente il soddisfacimento della pretesa creditoria. E' noto, infatti, come notevoli siano le limitazioni che si frappongono, o per la natura dei beni o per la loro destinazione a servizi pubblici, alla concreta possibilità che in sede di esecuzione civile ordinaria il creditore ottenga il soddisfacimento del suo diritto. E sono proprio questi gli ele-

menti di sostanziale aderenza alla realtà che, in concorso con le considerazioni più specificamente giuridiche desumibili della normativa sopra indicata o dal complessivo sistema di giustizia amministrativa, quale si è venuto delineando a partire dalla legge del 1865 n. 2248 all.E, convincono, al di là di apprezzabili dubbi, dell'ammissibilità del giudizio ex art.27 n. 4 anche per quanto concerne le sentenze in questione.

2. Occorre ora darsi carico dell'esame del problema, di non minore rilievo, concernente l'ambito dei poteri del giudice amministrativo per quanto attiene alla fase di adempimento del giudicato.

Il problema, ovviamente, deve essere affrontato nella più ampia prospettiva di tutti i possibili aspetti che investono tanto l'esecuzione, quanto l'ottemperanza.

La prima considerazione dalla quale occorre partire è che il giudizio ex art. 27 n.4 si trova disciplinato nelle ipotesi di giurisdizione estesa al merito. Senza volere qui affrontare la questione di carattere generale circa l'ambito e le caratteristiche del giudizio di merito, si può affermare che la sostanziale ragione che indusse il

20.= legislatore ad affidare al giudice amministrativo competenza di merito in ordine ai ricorsi diretti ad ottenere l'adempimento dell'obbligo di conformare l'azione amministrativa al giudicato fu certamente quella di consentirgli, perchè fosse assicurato siffatto adempimento stante l'inerzia dell'Amministrazione, i più ampi poteri di intervento, diretto o indiretto, volti alla finalità della reintegrazione completa della sfera giuridica del cittadino. E la cognizione estesa al merito consente appunto al giudice amministrativo anche di sostituirsi all'Amministrazione inerte ponendo in essere, con la sua pronuncia, tutti quegli atti che, caso per caso, si presentino necessari allo scopo di rendere conforme al giudicato la situazione dei rapporti tra cittadino e P.A.

A tal riguardo occorre ancora ribadire che sull'Amministrazione grava un preciso obbligo giuridico di adempimento nascente direttamente dal giudicato. Non sembra infatti potersi condividere la tesi, pure autorevolmente sostenuta, secondo la quale l'obbligo giuridico di adempiere sorgerebbe per l'Amministrazione soltanto dopo la pronuncia ex art. 27 n.4 da parte del giudice amministrativo, la quale specifichi l'entità effettiva del dovere

di adempimento, giacchè l'obbligo di dare attuazione alla sentenza sia in fase strettamente esecutiva, che in fase di ottemperanza, nasce dal giudicato e non ha bisogno del termine medio della pronuncia, che avrebbe valore soltanto accertativo-recognitivo, emessa ex art.27 n.4.

Neanche a contestare l'esistenza del preciso obbligo dell'Amministrazione di adempimento del giudicato può invocarsi la potestà di merito che talora è riconosciuta all'Amministrazione stessa in fase di esecuzione della pronuncia giurisdizionale. Occorre, infatti, ribadire che di discrezionalità non è certamente a parlarsi per quanto attiene all'an o al quando dell'esecuzione, trattandosi di un'attività senza dubbio obbligata alla quale l'Amministrazione non può sottrarsi per nessuna ragione, neppure per l'estrema difficoltà dell'esecuzione o per l'eccezionalità della situazione o addirittura per la presenza di uno stato di necessità, salvo il naturale limite costituito dal principio "factum infectum fieri nequit".

Orbene, non può disconoscersi che in taluni casi all'Amministrazione sia conferito il potere discrezionale di scelta del mezzo più opportuno per pervenire alla finalità di rendere conforme al

diritto lo stato di fatto secondo l'accertamento contenuto nel giudicato. Siffatta discrezionalità, attinente al quomodo dell'adempimento e relativa, quindi, soltanto al modo di reintegrare lo ordinamento giuridico violato, deriva, di regola, dallo stesso contenuto della pronuncia da eseguire che può postulare la possibilità di scelta tra soluzioni alternative. Si tratta, peraltro, di un margine di discrezionalità, neanche sempre ricorrente, che non è suscettibile di incidere sulla posizione di obbligo dell'Amministrazione ad adempiere, cioè a ripristinare, in conformità del giudicato, la situazione dei rapporti tra cittadino e P.A. al fine di dare soddisfacimento alla originaria pretesa dell'interessato nei limiti riconosciuti dal giudicato che si tratta di eseguire.

L'adempimento di siffatto obbligo comporta, inoltre, che l'intervento del giudice amministrativo può avere anche carattere sostitutivo dell'Amministrazione inerte o inadempiente, sicchè la pronuncia ex art. 27 n. 4, pur conservando la sua caratteristica formale di atto giurisdizionale, può avere il contenuto specifico del provvedimento amministrativo, con effetto immediatamente costitutivo.

Non si vuole qui affermare, sia ben chiaro, che in ogni caso la pronuncia emessa in sede di giudizio ex art. 27 n. 4 debba avere il contenuto dell'atto amministrativo; si intende, invece, affermare che il predetto giudizio consente la più ampia latitudine di poteri di intervento diretto sull'attività amministrativa con la conseguenza che il giudice può pervenire all'adozione, con la decisione, anche degli atti necessari perchè sia dato puntuale adempimento alla pronuncia del giudice. E ciò sia nell'ipotesi in cui si versi in tema di attività vincolata, sia nell'ipotesi in cui sia necessario porre in essere atti discrezionali, giacchè la cognizione estesa al merito consente anche che il giudice si sostituisca all'Amministrazione inerte in tale attività. Ovviamente, i limiti di siffatto intervento sono costituiti, da un lato, dallo stretto collegamento di consequenzialità necessaria tra l'atto, vincolato o discrezionale che sia, e la pronuncia passata in giudicato della cui esecuzione si tratti, e, dall'altro, dalla concreta possibilità per il giudice di avere a disposizione tutti gli elementi per porre in essere, con la decisione, la determinazione amministrativa necessaria per l'adempimento integrale del comando conte-

nuto nella pronuncia giurisdizionale.

In definitiva, quindi, il contenuto della decisione emessa ex art. 27 n.4 può essere il più vario, giacchè al giudice amministrativo è conferito dall'ordinamento, attraverso la cognizione estesa al merito, la possibilità di adottare tutte quelle statuizioni che, di volta in volta, in relazione alle singole fattispecie concrete, si presentano adeguate rispetto all'esigenza di ottenere che la situazione di fatto sia resa conforme a quella di diritto, si presentino cioè come mezzi idonei per giungere allo scopo di assicurare l'adempimento dell'obbligo gravante sull'Amministrazione; e tali mezzi possono essere costituiti tanto dall'adozione diretta di statuizioni amministrative anche imperative, quanto dalla nomina di commissari ad acta che abbiano il compito di sostituirsi alla Amministrazione inerte nell'adozione degli atti di volta in volta occorrenti per dare effettiva attuazione al giudicato.

3. Per quanto più specificamente attiene alle modalità per l'adempimento dell'obbligo della Amministrazione di eseguire le sentenze recanti condanne dell'Amministrazione al pagamento di somme, l'attività del giudice adito ex art. 27 n.4

viene ad incidere, di regola, nella fase di cosiddetta "procedimentalizzazione dell'erogazione della spesa", vale a dire nella fase in cui l'Amministrazione è tenuta ad adottare una serie di atti diretti allo scopo di dare concreto adempimento, con l'emanazione del mandato di pagamento, all'obbligazione pecuniaria.

E'; al riguardo, anche da richiamare la giurisprudenza di questo Consiglio (V Sezione 29 settembre 1972 n. 632) secondo la quale l'esaurimento dei fondi di bilancio o la mancanza di disponibilità di cassa non costituiscono legittima causa di impedimento all'esecuzione del giudicato, dovendo l'Amministrazione porre in essere tutte le iniziative necessarie per rendere possibile il pagamento, procedendo alla liquidazione, alla formazione dei mandati, al reperimento dei fondi, salvo una eventuale ragionevole rateazione dei pagamenti in relazione alle concrete disponibilità, qualora non sia possibile eliminare o diminuire alcune spese facoltative o contenere alcune spese obbligatorie.

In relazione a siffatto tipo di attività, è da ritenere che, di regola, sia necessaria l'assegnazione di un termine all'Amministrazione inadempiente perchè provveda, con contestuale nomina di

un commissario ad acta, il quale, scaduto inutilmente detto termine, ponga in essere, in un ulteriore termine fissato dal giudice, tutti quegli adempimenti contabili, anche relativi al reperimento dei fondi, occorrenti per la corresponsione delle somme. E il giudice amministrativo esercita un ampio potere discrezionale sia nella scelta del commissario, che può cadere sul soggetto titolare pro-tempore di una determinata funzione collegata in qualche modo con l'attività dell'Amministrazione inadempiente, sia in ordine alle modalità concrete con le quali il commissario debba procedere all'adozione degli atti di adempimento del giudicato, provvedendo, altresì, per le eventuali denunce alle competenti Autorità che si rendessero indispensabili in conseguenza dell'inerzia ingiustificata dell'Amministrazione.

Agli indicati fini il giudice deve disporre che, a cura della segreteria dell'organo giudicante, copia della decisione ex art. 27 n.4 sia comunicata al soggetto cui sono conferite le funzioni di commissario ad acta.

4. Concludendo nel caso di specie, riconosciuto l'obbligo del Comune di S. Luca (Reggio Calabria) di dare esecuzione alla sentenza del Pre

tore di Napoli 30 settembre - 3 ottobre 1970, va assegnato al Comune medesimo il termine di giorni 60 dalla comunicazione in via amministrativa della presente decisione per corrispondere alla ditta ricorrente le somme dovute in forza della sentenza del Pretore passata in giudicato. Nel contempo la Adunanza plenaria, tenuto conto di ogni elemento, nomina il Ragioniere Capo pro-tempore della Prefettura di Reggio Calabria commissario ad acta perchè, ove l'indicato termine di giorni 60 decorra inutilmente, provveda ad emettere tutti gli atti sostitutivi necessari per il pagamento del debito nel termine di giorni 60 dalla scadenza di quello precedente.

Lo stesso commissario è, altresì, incaricato di porre in essere gli atti necessari perchè sugli amministratori comunali pro-tempore inadempienti gravino in proprio le spese del presente giudizio. Queste ultime vanno poste a carico del Comune di San Luca e vanno liquidate a favore della ditta ricorrente nella complessiva somma di lire 300.000 (trecentomila) di cui lire 250.000 (duecentomila) per onorari di avvocato.

P. Q. M.

L'Adunanza plenaria delle sezioni giurisdic-

28.=

zionali accoglie il ricorso in epigrafe e per lo  
effetto ordina al Comune di S. Luca (Reggio Cala-  
bria) di dare esecuzione al giudicato di cui in nar-  
rativa nel termine di giorni 60 dalla comunicazio-  
ne in via amministrativa della presente decisione.  
Nomina commissario ad acta il Ragioniere Capo pro-  
tempore della Prefettura di Reggio Calabria, perchè,  
ove l'indicato termine decorra inutilmente, provve-  
da nel successivo termine di 60 giorni, agli adempi-  
menti indicati in motivazione.

Condanna il Comune di S. Luca a rimbor-  
sare alla ditta ricorrente le spese del presente  
giudizio che liquida nella complessiva somma di li-  
re 300.000, di cui L. 250.000 per onorari di avvo-  
cato.

Incarica la Segreteria dell'Adunanza  
Plenaria di trasmettere al Ragioniere Capo pro-tem-  
pore della Prefettura di Reggio Calabria copia del-  
la presente decisione.

Ordina che la presente decisione sia  
eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, in Camera di Con-  
siglio, a norma dell'art. 27 n. 4 del T.U. 26 giugno  
1924 n. 1054, il 22 giugno 1972 dall'Adunanza ple-  
naria delle sezioni giurisdizionali, con l'interven-

to dei signori:

S.E. Vetrano Gaetano	Presidente
Cesareo Placido	Consigliere
Santoni Rugiu Mario	"
Figliolia Mario	"
Mastropasqua Francesco	"
Chieppa Riccardo	"
de Roberto Alberto	"
Caianiello Vincenzo	"
Cuonzo Lorenzo	"
Schinaia Mario Egidio	"
Varino Alessandro	"
Squillante Arnaldo	"
Quaranta, Alfonso, est.	"

Gaetano Verrini  
Gaetano Verrini

Placido Capone

Mario Autruppin

Mario Filippini

Franco Mastropasqua

Rudolf

Alfredo

Giuseppe

Luigi

Felice

Alessandro

Arnaldo

Alfonso

Valentino

PUBBLICATA NEI MODI DI LEGGE

ALL'UDIENZA DEL 9 MAR. 1973

Il Segretario

Alfonso

ADUNANZA PLENARIA

Pubblicata nei modi di legge

all'udienza del

ADUNANZA PLENARIA

Ad: 10 marzo 1973 copia conforme  
alle presento è stata trasmessa al Ministero  
dell'Interno e Regionale capo Prefettura di Reggio Calabria  
e norme dell'art. 87 del Regolamento di procedura  
17 agosto 1907, n. 642.

Il Segretario della Sezione

F. J. Jera

