

*In ogni testa c'è un mondo e ci sono delle aspirazioni che escludono qualsiasi altro mondo e qualsiasi altra aspirazione. Eppure noi tutti abbiamo bisogno gli uni degli altri se vogliamo che qualcosa vada a buon fine.*

*Ingeborg Bachmann.*

## Inaugurazione dell'anno giudiziario 2011 della Sezione staccata di Latina del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio

Un vivo ringraziamento a tutte le Autorità politiche, civili, militari e religiose qui convenute.

1 – Questa è la quarta cerimonia inaugurale dell'anno giudiziario che si celebra sotto la mia presidenza.

Come ho detto in passato questa cerimonia, al di là del suo carattere formale, risponde all'ineludibile esigenza di rendere conto alla collettività, per il tramite dei suoi rappresentanti, dell'attività svolta nell'anno precedente,

esponendo i risultati conseguiti al suo critico vaglio ed offre anche l'occasione per sollecitare, se del caso, l'adozione di misure atte a rendere più viva ed utile la nostra giustizia, ossia a rendere più efficiente l'attività che siamo chiamati a svolgere al servizio del Paese.

Lungo tale linea anche quest'anno il discorso di apertura del nuovo anno giudiziario prenderà, quindi, le mosse dall'esposizione dei dati numerici relativi all'attività svolta nell'anno solare, per approdare poi ad alcune riflessioni che traggono ragione da tali dati nonché dall'intervento riformatore costituito dal Codice del processo amministrativo, entrato in vigore il 16 settembre 2010.

2 – Iniziando dai numeri, i procedimenti sopravvenuti nell'anno 2010 sono stati 1255, con un incremento di 79 unità rispetto al 2009, ai quali va però aggiunto, come si è detto anche nei precedenti anni, un non trascurabile numero di motivi aggiunti (n. 72 di cui 65 con richiesta cautelare ordinaria e 6 con richiesta cautelare provvisoria), che di regola, ampliando l'ambito di contestazione iniziale, veicolano questioni di maggior peso rispetto a quelle introdotte col ricorso iniziale.

Si registra quindi una inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti, la cui flessione era stata da noi individuata principalmente nell'entità del contributo richiesto per l'accesso al servizio che indubbiamente sconsiglia l'introduzione di cause di ridotto valore economico.

Quanto alla classificazione, i ricorsi depositati nel 2010 registrano un aumento in materia di pubblico impiego (+ 46 rispetto ai 54 dell'anno precedente), probabilmente dovuto a quelli relativi alle impugnative di graduatorie scolastiche sulle quali in passato la Sezione aveva declinato la propria giurisdizione, con decisioni che, nonostante la chiara indicazione delle Sezioni Unite della Cassazione, non hanno trovato conferma in

appello, in materia di autorizzazioni e concessioni (+ 20 rispetto ai 74 dell'anno precedente) e di edilizia (+ 40 rispetto ai 558 dell'anno precedente).

Una flessione si è invece avuta in materia di autorizzazioni e concessioni (- 16), di comune e provincia (-42) e di esecuzione del giudicato (- 39), mentre per le restanti materie i dati replicano quelli dell'anno precedente.

Dei ricorsi sopraggiunti nell'anno, 798 sono stati proposti da privati o amministrazioni pubbliche della provincia di Latina e 379 da privati o amministrazioni pubbliche della provincia di Frosinone, sicchè, tenendo conto della popolazione residente nelle due province, si ha un rapporto di 1 a 692 per la provincia di Latina e di 1 a 1313 per la provincia di Frosinone.

Ovviamente da tali dati e rapporti non possono trarsi illazioni in termini di litigiosità, molteplici essendo, e non sempre di facile quantificazione, le ragioni che motivano il ricorso alla giustizia amministrativa.

3 - Anche nel 2010, sia pure con un rapporto inferiore al numero complessivo di quelli introitati, la materia edilizia ha registrato il maggior numero di ricorsi (n. 575).

Al di là delle “eterne ragioni di conflittualità” legate al governo del territorio e ai procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici generali, sulle quali molto si è dibattuto senza però approdare a misure, anche di carattere legislativo, che attenuino il fenomeno, resta il fatto che i ricorsi hanno prevalentemente ad oggetto provvedimenti repressivi dell'abusivismo edilizio.

Desti poi preoccupazione che l'abusivismo si registra in maggior misura proprio nelle aree che, per le loro qualità, sono presidiate da discipline che limitano o addirittura precludono la facoltà di costruire, tanto da poter affermare che l'illecito edilizio sia tanto più frequente proprio in quelle aree

dove più intensi sono i vincoli preordinati alla cura di interessi pubblici di carattere locale o di portata generale.

E si constata purtroppo che il potere repressivo non sempre viene esercitato con la sollecitudine che la tutela dei vincoli richiede, tant'è che non è raro riscontrare che l'opera da demolire non sia il piccolo abuso (la veranda o la stanza in più sollecitata dall'accrescimento del nucleo familiare) ma una costruzione di più piani.

Inoltre il potere repressivo non viene sempre esercitato nella sua completezza, nel senso che all'ingiunzione a demolire non segue sempre la doverosa acquisizione delle opere al patrimonio comunale e, se del caso, la demolizione di ufficio. Né tale constatazione riceve smentita da ripristini dello stato dei luoghi alterato dall'attività abusiva, se è vero che le rare demolizioni d'ufficio fanno sempre notizia.

La distrazione di chi è chiamato a vigilare e la pigrizia nell'attività repressiva, trova del resto conferma quante volte è il privato cittadino che, seppure mosso da interesse esclusivamente personale, si rivolge al giudice perché siano adottati i provvedimenti che l'autorità amministrativa competente ha ommesso di adottare.

Senza generalizzare, per non fare torto a chi persegue il pubblico interesse con impegno e tempestività, la situazione non è quella che era stata auspicata dalla legge n. 765 del 1967 che riconoscendo a chiunque (art. 31) - con l'intenzione di introdurre verosimilmente un'azione popolare (che la giurisprudenza amministrativa ha poi saggiamente circoscritto per evitare che il chiunque diventasse una professione poco commendevole) -, la

possibilità di “prendere visione presso gli uffici comunali, della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto e ricorrere contro il rilascio della licenza edilizia in quanto in contrasto con le disposizioni di leggi o dei regolamenti o con le prescrizioni di piano regolatore generale e dei piani particolareggiati di esecuzione”, mostrava di ritenere utile che si affermasse una sensibilità collettiva rispetto a una materia purtroppo avvertita come espressione di esclusivo interesse di chi intende edificare, quando invece il rispetto delle regole che la governano e la qualità del costruire sono i fattori che meglio di tanti altri esprimono il senso di appartenenza ad una collettività e il livello di civiltà da quest’ultima raggiunto.

Il problema non si risolve ovviamente solo con la repressione, determinante essendo anche il momento in cui si fanno le scelte urbanistiche e si pongono le regole che governano l’uso del territorio, poiché scelte irrazionali o non tempestivamente rivisitate a fronte di situazioni sopravvenute rispetto a quelle considerate al momento dell’adozione, finiscono per offrire una sorta di alibi a chi è meno propenso ad osservarle.

Si riversano, infatti, in numero consistente, sul giudice amministrativo, dinieghi di permesso a costruire motivati dalla mancanza di piani particolareggiati, quando, per varie ragioni (abusivismo condonato compreso), la zona interessata risulta ormai completamente edificata e non residuano spazi per la realizzazione di opere di urbanizzazioni insufficienti o assenti.

Anche se è facile affermarla, ma non altrettanto realizzarla, si pone quindi la necessità di un’inversione di tendenza perché si ragioni non in termini di “apres moi le diluge”, ma con la consapevolezza che quello che si fa oggi riguarda anche i nostri figli e i figli dei nostri figli.

Nei piccoli comuni, la cui ridotta struttura burocratica non consente la presenza di quelle competenze necessarie per dare attuazione a nuove normative o per governare situazioni complesse o di non ordinaria ricorrenza, il confezionamento dei provvedimenti non sempre si rivela di buona qualità, nonostante l'impegno profuso dai redattori.

Al riguardo potrebbe essere utile non solo una intensa e qualificata attività formativa del personale, ma anche l'auspicata attribuzione ai Tar di funzioni consultive che, come ha sostenuto il Presidente del Consiglio di Stato nella sua recente Relazione sull'attività della Giustizia Amministrativa, "non sarebbe in contrasto con alcun principio costituzionale" e potrebbe svolgere "fisiologicamente un ruolo di prevenzione del contenzioso che giova alla giurisdizione e ad essa è strettamente connessa"; attribuzione vieppiù sollecitata dal federalismo in corso di attuazione, per assicurare "un sostegno tecnico e neutrale" alle accresciute competenze regionali.

5 - Elevato è il numero dei ricorsi per l'esecuzione o l'ottemperanza ai giudicati. Prevalentemente riguardano decreti ingiuntivi e sentenze del giudice ordinario, la cui esecuzione viene chiesta al giudice amministrativo per la maggiore incisività dei suoi poteri nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

A fronte dei 1255 procedimenti sopravvenuti ne sono stati complessivamente definiti 2042, con un saldo attivo di 787 unità.

Sono stati pubblicati 1368 decreti decisori e 628 sentenze di cui 46 in forma semplificata.

Di tale positivo risultato ritengo doveroso rivolgere pubblico ringraziamento ai colleghi della Sezione per avere, il più delle volte, preso l'iniziativa volta a definire con immediatezza il giudizio.

Sono stati emessi 619 provvedimenti cautelari, di cui 55 monocratici e 564 collegiali.

I provvedimenti cautelari sono emessi con estrema prontezza: quasi ad horas per quelli monocratici anche nel periodo estivo, e alla prima Camera di Consiglio utile per quelli collegiali. Se lamentele vi sono state al riguardo dal mondo forense queste riguardano semmai l'eccessiva vicinanza della Camera di Consiglio rispetto alla data di deposito dei ricorsi, tanto da giustificare in qualche caso la richiesta di un breve rinvio per meglio organizzare l'attività difensiva.

Gli appelli depositati al Consiglio di Stato sono stati 30, e di quelli trattati solo 8 sono stati accolti. Ne consegue che le sentenze della Sezione anche nel 2010 hanno registrato una buona tenuta.

Sulla base dei dati sin qui riferiti, si può essere meno pessimisti, rispetto al passato, sui tempi di smaltimento dell'arretrato che registra una non trascurabile diminuzione (7.800 ricorsi pendenti a fronte degli 8.803 del precedente anno).

4 - Delle decisioni pubblicate nel 2010 dalla Sezione, meritano segnalazione, la n. 83 sulla distinzione tra vincolo conformativo ed espropriativo, la n. 167 sui poteri dell'Amministrazione degli Interni per acquisizioni di immobili confiscati perché riferibili ad esponenti di organizzazioni criminali, la n. 169 sui presupposti per l'emanazione di ordinanze ex art. 54 d. lgs 17 agosto 2000, n. 267, la n. 319 sul difetto di giurisdizione amministrativa su domanda di risarcimento danni contro comune e regione che, avendo prima autorizzato un'operazione immobiliare poi risultata illegittima con conseguente ritiro degli atti "permissivi" rilasciati, aveva indotto i ricorrenti all'acquisto "sulla carta" degli appartamenti di cui era stata autorizzata la

realizzazione, la n. 1057 sul rapporto tra dichiarazione di pubblica utilità e vincolo di preordinazione all'esproprio nel sistema del D.P.R. n.327/2001, la n. 1208 sul sindacato sui piani urbanistici e sui poteri della regione in sede di approvazione dei medesimi, la n. 1891 sul perfezionamento dei piani particolareggiati e sull'imposizione di vincoli anche con riferimento alla transizione tra il sistema antecedente all'entrata in vigore del D.P.R. 327 del 2001 e il sistema da quest'ultimo introdotto, la n. 1935 sui presupposti per il perfezionamento del condono mediante silenzio assenso e sui presupposti per il condono di mutamenti di destinazione d'uso senza realizzazione di opere.

5 - Si è detto all'inizio che questa cerimonia riceve ragione dalla necessità e doverosità di render conto anzitutto alla collettività e ai suoi rappresentanti del servizio reso.

Se, per quanto riguarda i giudizi cautelari, giusta quanto si è detto in precedenza, non si pongono problemi di resa, altrettanto onestamente non può dirsi per i giudizi di merito. Nonostante, infatti, il saldo attivo fra ricorsi introitati e quelli esitati, resta il problema dello smaltimento dell'arretrato in tempi ragionevoli. Al riguardo forti sono le aspettative riposte sulla recente riforma del processo amministrativo

Nella Relazione di Inaugurazione dell'anno giudiziario, il Presidente del Consiglio di Stato ha sottolineato, con supporto di robuste e condivisibili argomentazioni, che il codice del processo amministrativo “rappresenta senza dubbio una tappa storica, una pietra miliare della Giustizia amministrativa”,

Anche se “la verifica degli aspetti positivi e delle criticità sarà possibile solo dopo un certo periodo di tempo”, l’esperienza degli ultimi tre mesi del 2010 è sufficiente quantomeno per dare una prima risposta alla domanda se l’intervento riformatore sia utile o meno.

Il codice così come approvato definitivamente ed entrato in vigore è profondamente diverso dal progetto licenziato dalla commissione che l’aveva elaborato.

Alla fine sono scomparse varie previsioni e soprattutto quelle che erano considerate maggiormente innovative, quali la previsione dell’azione di accertamento e dell’azione di adempimento che prefiguravano, pur nel tradizionale schema del giudizio di annullamento, la possibilità di sviluppi nella direzione di una maggiore effettività e di un sindacato sempre più penetrante sull’azione dell’amministrazione.

Le modifiche hanno indotto alcuni professori ad affermare che il codice così come approvato è inutile e persino dannoso perché, al di là di disposizioni senza dubbio utili se non necessarie (tipo quella sulla pregiudiziale che ha comunque il merito di risolvere un problema che richiedeva una presa di posizione da parte del legislatore), rischia di “intralciare la naturale evoluzione del sistema” (Romano Tassone).

La previsione della inderogabilità della competenza dei tt.aa.rr. e l’introduzione di un complicato meccanismo di verifica costituisce senza dubbio uno degli elementi più criticabili della riforma.

La nuova disciplina si pone persino in contrasto, per certi aspetti, con la direttiva di assicurare “snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo” dato che introduce elementi di incertezza e potenziali strumenti per rallentare il corso

del processo allontanandolo da quello che dovrebbe essere il suo baricentro, cioè la risoluzione di una specifica questione di merito nell'interesse sia del privato sia dell'amministrazione.

Né il fenomeno che si è voluto contrastare con l'innovazione – cioè il cd. “turismo cautelare” come è stato ironicamente chiamato – aveva portata tale da necessitare, in aggiunta agli strumenti già previsti (cioè al “vecchio regolamento di competenza” e all'eccezione di incompetenza interna per i rapporti tra sede principale e sezione staccata), una disciplina così nuova e farraginosa.

In materia di istruttoria l'innovazione di maggior rilievo è senza dubbio la introduzione del principio secondo cui il g.a. può utilizzare tutti i mezzi di prova previsti per il giudizio civile con la sola eccezione dell'interrogatorio formale e del giuramento; ciò significa che è stato generalizzato il ricorso alla prova testimoniale, da assumere in forma scritta.

Di grande rilievo è anche la norma sul rapporto tra la verifica tecnica e la consulenza tecnica secondo cui quest'ultima può essere disposta “se indispensabile”.

Probabilmente quest'ultima previsione è il frutto di un contemperamento tra l'esigenza di contenere i costi per le amministrazioni pubbliche (di qui la previsione del ricorso alla consulenza solo “se indispensabile”) e quella della terzietà (che è assicurata disponendo che la verifica tecnica sia commissionata a un organismo pubblico estraneo alle parti in causa).

L'impianto di tutto il codice è chiaramente ispirato all'esigenza di snellezza del processo e di rapidità della decisione.

Per certi aspetti questa esigenza è perseguita persino in modo “ossessivo”; per esempio la previsione, per le materie speciali degli articoli 119 e 120, di ristretti termini per la fissazione del merito comporta non infrequentemente che l’udienza di merito debba essere differita a causa della presentazione di ricorsi incidentali o di motivi aggiunti.

Non vi è dubbio però che la rapidità e l’effettività di tutela vadano per così dire di pari passo soprattutto nelle materie in cui l’azione dell’amministrazione è in costante divenire e necessita che il pronto intervento del giudice amministrativo faccia chiarezza e soprattutto crei certezza.

In questa prospettiva vanno lette la regola secondo cui “il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica” e le varie disposizioni con cui si prevede il ricorso allo strumento della sentenza in forma semplificata, persino nel caso della decisione dei ricorsi in materia di gare pubbliche, che sono ordinariamente caratterizzati da pluralità di motivi, spesso variamente articolati in funzione degli interessi della parte, e che pertanto mal si adattano all’utilizzazione di uno strumento che per sua natura sacrifica esigenze di cognizione piena.

Il terreno di elezione della sentenza breve è chiaramente quello di ricorsi che sono affidati a pochi motivi e che comunque implicano la decisione di una singola e ben definita questione (soprattutto di diritto).

Nel caso invece di ricorsi complessi con pluralità di motivi (e loro articolazione in funzione dell’interesse della parte) sarà fondamentale la capacità dei collegi giudicanti di contemperare l’esigenza della rapidità della decisione con quella di assicurare alla parte il maggior soddisfacimento possibile dell’interesse azionato.

In questa prospettiva può probabilmente essere mantenuto anche il ricorso al meccanismo dell'assorbimento dei motivi che permette una semplificazione della decisione; l'assorbimento cioè non può che avvenire – pena il diniego della tutela e la violazione del principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato – sulla base di un attento esame dell'ordine logico in cui vanno decise le questioni, e quindi oggetto di assorbimento possono essere i soli motivi il cui eventuale accoglimento avrebbe un effetto soddisfacente inferiore dell'accoglimento di quelli espressamente e favorevolmente decisi.

In materia cautelare le innovazioni introdotte si stanno già rivelando utili a garantire nella fase cautelare pienezza e effettività del contraddittorio e anche una migliore cognizione da parte del giudicante (che si traduce anche nella maggiore possibilità del ricorso alla sentenza breve).

E infatti nella direzione della pienezza e effettività del contraddittorio vanno le disposizioni che hanno previsto la fissazione dell'esame della domanda cautelare alla prima camera di consiglio dopo il decorso di 20 giorni dall'ultima notifica e di 10 giorni dal deposito; ciò si traduce in un aumento del tempo di cui amministrazioni resistenti e controinteressati dispongono per approntare le proprie difese; la previsione della possibilità del deposito di memorie e documenti fino a due giorni liberi (che diventano 1 nel caso dei ricorsi nelle materie degli articoli 119 e 120) permette a tutte le parti e anche al Collegio di poter studiare gli atti processuali a tutto vantaggio della migliore cognizione.

Ciò, soprattutto dal lato del giudicante, si traduce anche nell'aumento della possibilità di utilizzare lo strumento della sentenza breve che presuppone, pur nella sommarietà che connota la fase cautelare, che sul ricorso e sulla relativa soluzione sia stata maturata una adeguata sicurezza. Nel sistema

precedente in cui era normale che le costituzioni avvenissero anche nel giorno della camera di consiglio con deposito talvolta anche di una grossa mole di documenti tutto si svolgeva in modo più caotico; è chiaro, infatti, che un conto è leggere le difese della parte mentre si svolge la camera di consiglio o durante le pause e un conto è poterlo fare nei giorni precedenti avendo la possibilità di studiare normative e precedenti e di isolare e mettere a fuoco le questioni di cui dibattere in seno al collegio giudicante.

Degne di nota sono poi le disposizioni che: a) prevedono la possibilità di fissare il merito senza concessione della misura cautelare allorchè le esigenze del ricorrente siano “apprezzabili favorevolmente” e “tutelabili” con questo strumento; b) l'immediata fissazione dell'udienza di merito nel caso in cui l'istanza di tutela cautelare sia accolta; c) l'obbligatorietà della liquidazione delle spese del giudizio cautelare da parte dell'ordinanza che definisce quest'ultimo.

Si tratta di previsioni che rispondono a logiche in parte diverse.

La prima è probabilmente la previsione meno innovativa nel senso che, come ben sanno gli avvocati amministrativisti, nella prassi già si faceva ricorso a questo strumento e non era certo infrequente (né lo è tuttora) la rinuncia alla domanda cautelare “in cambio” di una fissazione il più possibile ravvicinata del merito; anzi si potrebbe persino pensare che la formalizzazione dello strumento possa ridurre il margine di flessibilità che assicuravano le prassi precedenti, cosa non auspicabile perché il processo vive anche di prassi e di strumenti che dandogli flessibilità permettono di meglio adeguarsi alle fattispecie che pone la vita concreta (sempre varie per quanto grande sia lo sforzo della legge di prevederle e disciplinarle, sforzo che in realtà si dimostra vano).

La previsione della immediata fissazione del merito risponde alla esigenza di dare rapidamente certezza nei casi in cui il giudice interviene sull'azione dell'amministrazione. Si tratta quindi di una previsione senza dubbio utile dato che si sono spesso registrati casi di sospensive rimaste efficaci per anni che creano non pochi imbarazzi quando si arriva alla decisione di merito, nel senso che a distanza di lungo tempo possono essere mutati gli orientamenti della giurisprudenza e può risultare, anche su un piano equitativo, difficile intervenire su un assetto ormai consolidato con una pronuncia di segno diverso da quella cautelare.

Non può però sottacersi il rischio che le varie disposizioni del codice che creano "corsie preferenziali" per i ricorsi finiscano per allungare ancor più i tempi di decisione per i ricorsi che di queste corsie preferenziali non possano beneficiare; insomma se si individuano varie categorie di ricorsi che vanno fissati con priorità (quelli previsti dall'articolo 120, quelli previsti dall'articolo 119 che abbiano ottenuto la decisione cautelare favorevole, quelli che, pur non rientrando in quest'ultimo articolo, abbiano comunque ottenuto la tutela cautelare, quelli fissati ex articolo 55, comma 10) il rischio è che il contenzioso sia diviso per categorie più o meno "favorite" e che i ricorsi meno "favoriti" non siano mai fissati; se poi si considera che questi ricorsi sono destinati a subire l'applicazione della normativa sui ricorsi "ultraquinquennali" se ne potrebbe trarre la conclusione che si sia creata una giustizia amministrativa di serie A, snella e veloce (e magari superveloce, perché i tempi processuali previsti ad es. dall'articolo 120 garantiscono ormai per quel contenzioso una decisione di primo grado nel giro di pochi mesi) e una di serie B, lenta e indifferente alle esigenze e ai problemi dei normali cittadini.

L'ultima disposizione, quella sulle spese, ha probabilmente una funzione deflattiva del contenzioso cautelare, nel senso che la previsione del regolamento delle spese del giudizio cautelare, dovrebbe scoraggiare la proposizione di istanze di tutela cautelare "avventurose" o addirittura temerarie, fenomeno che in verità si registra spesso, specie in materia di edilizia.

La disposizione si inserisce in un quadro più generale, dato che: a) l'articolo 26 del codice – nel disciplinare le spese di giudizio – richiama le disposizioni del codice di procedura civile aggiungendo al secondo comma che la parte soccombente può essere condannata anche d'ufficio oltre che alle spese al pagamento a favore dell'altra parte di una somma equitativamente determinata "quando la decisione è fondata su ragioni manifeste o orientamenti consolidati"; in pratica le disposizioni dell'articolo 26 – cui non è probabilmente estraneo un giudizio negativo sulla prassi dei giudizi amministrativi di compensare le spese del giudizio – richiamando la normativa del c.p.c., che prevede la compensazione delle spese solo in casi eccezionali oltre che in quello della reciproca soccombenza ha voluto richiamare i giudici amministrativi all'esigenza di fare normale applicazione della regola della soccombenza, rendendo la compensazione delle spese un fatto eccezionale (non più quindi la regola) e salva la condanna "addizionale", se così si può dire, del soccombente nei casi in cui il suo torto sia particolarmente evidente.

Si tratta di disposizioni che potrebbero effettivamente conseguire un effetto deflattivo anche se è ancora presto per esprimere un giudizio, già registrandosi oltretutto prassi applicative diverse nei vari tribunali e anche nell'ambito delle sezioni di singoli tribunali; b) è stato introdotto l'obbligo

del pagamento del contributo unificato per il ricorso incidentale e per i motivi aggiunti che introducono domande nuove.

Il codice ha anche risolto una questione che si dibatteva da anni: se la condanna dell'amministrazione al risarcimento dei danni derivanti da un atto illegittimo presupponesse o meno la impugnazione nei termini di quell'atto e il suo preventivo annullamento.

È noto che il codice ha adottato una soluzione di compromesso perché ha ammesso l'azione di risarcimento autonoma ma l'ha sottoposta a un breve termine di decadenza (120 giorni) e ha stabilito che non sia dovuto risarcimento per i danni che l'interessato "avrebbe potuto evitare con l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti".

Si tratta di una soluzione che è sì compromissoria ma che sposta l'equilibrio degli interessi chiaramente a favore dell'amministrazione, non solo e non tanto per la previsione del breve termine di decadenza (già di per sé misura "forte") ma soprattutto per la previsione della non spettanza dei danni che si sarebbero potuti evitare attraverso il ricorso agli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento.

Queste disposizioni infatti per certi aspetti obbligano l'interessato che voglia ottenere una integrale riparazione del torto subito ad attivarsi prontamente impugnando l'atto e chiedendone l'annullamento. In caso contrario, infatti, il soggetto si espone al rischio di non ottenere nulla o di ottenere meno o molto meno di quello che ha perso.

Ma non si pensi che questa soluzione sia finalizzata solo a una tutela degli interessi economici dell'amministrazione, perché ha anche ragioni più profonde.

L'atto amministrativo infatti è per definizione rivolto alla realizzazione di un pubblico interesse; un atto illegittimo, quindi, oltre a danneggiare (eventualmente) un privato, non realizza quell'interesse la considerazione del quale è una delle ragioni della stessa esistenza della giurisdizione amministrativa; la necessità di realizzare quell'interesse attraverso la previa caducazione dell'atto illegittimo è probabilmente la motivazione più profonda della pregiudiziale amministrativa e della sua affermazione da parte della giurisprudenza amministrativa prevalente; limitarsi di fronte a un atto illegittimo al solo risarcimento dell'interesse privato leso da quell'atto, mantenendolo in vita e pertanto mantenendo la lesione dell'interesse pubblico che esso realizza, ha il significato quasi di una sconfitta del sistema della giustizia amministrativa che si limiterebbe a monetizzare il danno subito dal privato quasi nell'ottica che, come è stato di recente acutamente osservato, l'amministrazione, purchè paghi, può fare quel che vuole.

Al contrario le limitazioni introdotte spingono l'interessato nella direzione della domanda di caducazione dell'atto illegittimo con piena realizzazione dell'interesse pubblico e reintegrazione dell'interesse privato in "forma specifica" piuttosto che per equivalente pecuniario; in questa prospettiva non è casuale che il termine per la proposizione dell'azione autonoma di risarcimento del danno coincida con quello ultimo di proposizione del ricorso straordinario (cioè dell'estremo rimedio con cui chi è decaduto dal potere di proporre ricorso giurisdizionale amministrativo può ottenere una pronuncia di annullamento del provvedimento illegittimo).

Anche se la riforma presenta, come detto, alcuni aspetti critici, che in qualche caso pongono, come è stato da alcuni rilevato, il giudice amministrativo di fronte al bivio tra qualità ed efficienza, alla domanda

posta all'inizio, se il nuovo processo amministrativo serva o meno, credo che si possa dare una risposta complessivamente positiva, con l'auspicio che se ne rivisiti la disciplina per ovviare a quegli aspetti negativi che la prassi non mancherà di rilevare.

Con questo auspicio e con la convinzione che il bilancio che presentiamo al vostro giudizio sia sostanzialmente positivo, concludo la mia relazione, ringraziando tutti gli intervenuti che hanno avuto la pazienza di ascoltarmi.