

Il C.g.a. sottopone alla Adunanza plenaria l'individuazione dell'ambito di applicazione (riferito al diritto sostanziale o processuale) del termine di prescrizione decennale dell'*actio iudicati* e le modalità della sua interruzione.

Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, ordinanza 25 giugno 2020, n. 466 – Pres. De Nictolis, Est. Caleca

Giudizio di ottemperanza – *Actio iudicati* – Termine di prescrizione decennale – Natura sostanziale o processuale – Interruzione – Deferimento all'Adunanza plenaria

Vanno rimessi alla Adunanza plenaria del Consiglio di Stato i seguenti quesiti:

“a) se il termine di prescrizione decennale dell'actio iudicati previsto dall'art. 114 c. 1 c.p.a. riguardi il diritto di azione o il diritto sostanziale riconosciuto dal giudicato;

*b) se, ritenuta la prescrizione riferita all'azione processuale, secondo il chiaro tenore letterale dell'art. 114 c. 1 c.p.a., il termine di prescrizione possa essere interrotto esclusivamente mediante l'esercizio dell'azione (come sembra desumersi dall'Adunanza plenaria n. 5/1991 resa anteriormente all'entrata in vigore del c.p.a. del 2010), (anche davanti a giudice incompetente o privo di giurisdizione e fatti salvi gli effetti della *translatio iudicii*) o anche mediante atti stragiudiziali volti a conseguire il bene della vita riconosciuto dal giudicato;*

c) se, pertanto, al di là del nomen iuris di prescrizione utilizzato dall'art. 114 c. 1 c.p.a., il termine di esercizio dell'actio iudicati operi, nella sostanza, come un termine di decadenza, al pari di tutti gli altri termini previsti dal c.p.a. per l'esercizio di azioni davanti al giudice amministrativo, e si presti, pertanto, ad una esegesi sistematica e armonica con l'impianto del c.p.a.;

d) se, in subordine, ove si ritenesse che l'art. 114 c. 1 c.p.a. vada interpretato nel senso di consentire atti stragiudiziali di interruzione dell'actio iudicati, non si profili un dubbio di legittimità costituzionale della previsione quanto meno in relazione agli artt. 111 e 97 Cost., per violazione dei principi di ragionevole durata dei processi e di buon andamento dell'Amministrazione” (1).

(1) I. – Il C.g.a. sottopone alla Adunanza plenaria la questione della natura del termine decennale per l'esercizio dell'*actio iudicati*, qualificato come di prescrizione dall'art. 114 c.p.a. Si chiede in particolare se si tratti di un termine processuale, suscettibile di interruzione solo con l'esercizio dell'azione di ottemperanza, o si tratti invece un di termine sostanziale di esercizio del diritto riconosciuto dal giudicato, come tale suscettibile di interruzione anche mediante atti stragiudiziali.

II. – La vicenda sottesa alla pronuncia in esame può essere così riassunta:

- a) il C.g.a. riconosceva ad un docente universitario, con sentenza 23 aprile 2001, n. 180, determinate differenze retributive dovute dalla propria amministrazione tra il 1980 ed il 1985. In data 5 aprile 2011 la sentenza veniva notificata all'amministrazione stessa, ai fini interruttivi, e ciò dal momento che il suddetto giudicato non risultava ancora eseguito. Con nota del 9 luglio 2019 gli eredi del ricorrente, nel frattempo deceduto, provvedevano a diffidare l'amministrazione universitaria, ai medesimi fini interruttivi del termine decennale di prescrizione, per una somma pari ad oltre 86 mila 846 euro;
- b) non avendo avuto riscontri da parte della suddetta amministrazione universitaria (la quale, in realtà, aveva comunicato nel mese di gennaio 2002 che tali differenze sarebbero state da compensare con altre somme che, ad altro titolo, il ricorrente avrebbe comunque percepito in misura superiore rispetto al dovuto nel prosieguo di carriera) veniva proposto (in data 15 novembre 2019) ricorso per ottemperanza a distanza di oltre 18 anni dalla sentenza da eseguire. Di qui l'eccezione di tardività sollevata dalla intimata amministrazione universitaria la quale reputava inidonei, al fine di interrompere la prescrizione decennale, atti quali la notifica della sentenza, l'accesso agli atti oppure altre diffide di natura stragiudiziale.

III. – Con l'ordinanza in rassegna il C.g.a:

- c) ha prospettato la sussistenza di almeno tre questioni:
 - c1) se il termine per l'*actio iudicati* di cui all'art. 114 sia da considerare, in concreto, alla stregua di termine di "prescrizione" oppure di "decadenza";
 - c2) se la suddetta prescrizione abbia a sua volta natura "sostanziale" oppure soltanto "processuale";
 - c3) strettamente legata alla seconda questione, se dunque l'eventuale interruzione del termine decennale possa essere operata attraverso qualsivoglia atto (giudiziale oppure anche stragiudiziale, riguardando la prescrizione il "diritto sostanziale" riconosciuto dal giudicato) oppure soltanto mediante atti di natura giudiziale (riguardando la prescrizione il solo "diritto di azione" riconosciuto dal giudicato stesso);
- d) ha evidenziato sul piano giurisprudenziale che, mentre sulla prima questione (c1) la giurisprudenza prevalente sembrerebbe comunque attestarsi sulla prima opzione (termine di natura prescizionale), un evidente contrasto si registra circa la seconda (c2) e dunque anche sulla terza (c3) delle questioni sopra individuate;
- e) in merito a tale rilevato contrasto, ha in ogni caso espresso la propria preferenza per la tesi della prescrizione processuale sulla base delle ragioni di seguito sintetizzate:

- e1) sul piano sistematico, nel codice del processo amministrativo *“il termine per l’azione è interrotto solo ed esclusivamente dall’esercizio dell’azione e non da atti stragiudiziali”*;
- e2) sul piano letterale, l’art. 114, comma 1, c.p.a., si riferisce espressamente alla prescrizione della *“azione”*. Parallelamente l’art. 2953 c.c., con riguardo alla prescrizione sostanziale, *“si riferisce ai diritti sostanziali e non all’azione processuale”*;
- e3) sul piano logico, riconoscere la validità interruttiva anche ad atti stragiudiziali (come del resto avvenuto nel caso di specie) determinerebbe di fatto *“un risultato paradossale”*, esponendo l’interesse pubblico e la correlata azione amministrativa ad un *“lasso temporale lunghissimo”*, se non indefinito. Ciò in un settore, per l’appunto quello amministrativo, senz’altro dominato dal principio di *“certezza e stabilità delle relazioni giuridiche”* (principio questo da cui non a caso scaturisce anche la ordinaria perentorietà dei *“termini processuali ... come tali ... sottratti alla disponibilità delle parti”*);
- f) nel sottoporre i quesiti di cui in massima ha peraltro sottolineato che:
 - f1) ove si ritenesse prevalente la tesi della prescrizione di natura processuale, il termine dell’*actio iudicati* di cui all’art. 114 sarebbe in concreto da considerare alla stregua di termine *“decadenziale”* (potendo una tale preclusione essere *“impedita”* soltanto mediante l’esercizio dell’azione);
 - f2) ove si ritenesse invece di preferire la tesi della prescrizione di natura sostanziale (dunque con piena validità di ogni altro atto stragiudiziale onde validamente interrompere il suddetto termine decennale) si prospetta allora l’opportunità di sollevare questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 114, comma 1, c.p.a., per violazione *“dei principi di ragionevole durata dei processi e di buon andamento dell’Amministrazione”* [si vedano le considerazioni di cui al punto e3)].

IV. – Si segnala per completezza quanto segue:

- g) sulla natura di termine di prescrizione e non di decadenza, con riferimento all’art. 114, comma 1, c.p.a., si veda Cons. Stato, sez. V, 18 ottobre 2011, n. 5558 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 3138), secondo cui: *“Il giudizio di ottemperanza non è un giudizio impugnatorio, tendendo esso esclusivamente ad adeguare la situazione di fatto a quella di diritto risultante dal giudicato, con la conseguenza che il termine per proporre l’azione di giudicato è quello decennale di prescrizione, e non di decadenza”*;
- h) sul rilevato contrasto giurisprudenziale (natura sostanziale o processuale del termine di prescrizione per l’*actio iudicati*) si veda:

h1) quanto alla tesi della natura “sostanziale”:

- C.g.a., sez. giurisdiz., 11 dicembre 2017, n. 544 (in *Foro amm.*, 2017, 2424), secondo cui: *“L’esecuzione delle pronunce del giudice costituisce un obbligo per la p.a. ed il giudizio di ottemperanza non è un giudizio impugnatorio, tendendo esclusivamente l’azione medesima ad adeguare la situazione di fatto a quella di diritto risultante dal giudicato e il termine decennale per l’esercizio dell’actio indicati (art. 114 cpa) è termine di prescrizione e non di decadenza e come tale, soggetto ad interruzione”;*
- Cons. Stato, sez. VI, 30 dicembre 2014, n. 6432 (in *Foro amm.*, 2014, 3124), secondo cui: *“Anteriormente all’entrata in vigore del c.p.a. si era affermato che l’azione per l’ottemperanza del giudicato andasse, a pena d’inammissibilità, proposta entro dieci anni, termine da considerare decadenziale e non prescrizionale e, come tale, non idoneo ad essere interrotto se non con la proposizione del relativo ricorso ai sensi dell’art. 37 l. 6 dicembre 1971 n. 1034; prevalenti ragioni sistematiche depongono, tuttavia, nel senso dell’individuazione del termine di cui all’art. 114, 1° comma, c.p.a. come prescrizionale (termine che, pertanto, consente di certo l’adozione di atti interruttivi); infatti, la tesi secondo cui il termine decennale per la proposizione del ricorso in ottemperanza sarebbe qualificabile come di decadenza - e non di prescrizione - non appare neppure in astratto conciliabile con le ipotesi in cui il giudicato favorevole si sia formato in relazione a posizioni di diritto soggettivo perfetto in materie di giurisdizione esclusiva; in tali casi ipotizzare il carattere decadenziale del termine per la proposizione dell’actio iudicati a fronte di posizioni giuridiche soggettive ordinariamente tutelabili entro un termine di prescrizione varrebbe a introdurre nel sistema elementi di distonia difficilmente giustificabili, anche nell’ottica della pienezza ed effettività della tutela in sede giurisdizionale (art. 24 cost.)”. Ed ancora che: “Il carattere prescrizionale del termine decennale per la proposizione del giudizio di ottemperanza rinviene una conferma testuale nell’ambito dello stesso 1° comma dell’art. 114 c.p.a. (secondo cui «l’azione si prescrive con il decorso di dieci anni dal passaggio in giudicato della sentenza»); vero è che la disposizione normativa, con formulazione peculiare, riferisce l’effetto prescrizionale all’actio iudicati in quanto tale e non al diritto sottostante (laddove, invero, dovrebbe piuttosto ipotizzarsi una decadenza dall’actio per prescrizione del ius sottostante); tuttavia, dall’ordito normativo emerge con sufficiente chiarezza una voluntas legis volta a consentire l’esperimento dell’actio iudicati entro l’ordinario termine prescrizionale decennale, non emergendo ragioni testuali o sistematiche tali da escludere*

l'applicabilità, a fronte di tali ipotesi di termini prescrizionali, delle ipotesi di interruzione di cui agli art. 2943 seg. c.c.”;

- Cons. Stato, sez. III, 28 febbraio 2014, n. 945 (in *Foro amm.*, 2014, 420), secondo cui: *“Il giudizio di ottemperanza non è un giudizio impugnatorio, tendendo esso esclusivamente ad adeguare la situazione di fatto a quella di diritto risultante dal giudicato, con la conseguenza che il termine per proporre l'azione di giudicato è quello decennale di prescrizione ex art. 114 c.p.a., soggetto ad interruzione, e non di decadenza; trattandosi di termine prescrizionale deve intendersi soggetto ad interruzione atteso che, conformemente al principio del giusto processo, di cui all'art. 111 cost., richiamato dall'art. 2 c.p.a., vanno privilegiate, nell'interpretazione delle norme processuali, le soluzioni che agevolino la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini”;*

h2) quanto invece alla natura “processuale”:

- Cons. Stato, sez. V, 16 marzo 1999, n. 274 (in *Foro amm.*, 1999, 698), secondo cui: *“L'azione per l'ottemperanza del giudicato dev'essere instaurata, a pena d'inammissibilità, entro dieci anni, termine decadenziale e non di prescrizione e, come tale non idoneo ad essere interrotto se non con la proposizione del relativo ricorso ex art. 37 l. Tar”;*
- Cons. Stato, ad. plen., 26 agosto 1991, n. 5 (in *Riv. amm.*, 1991, 1798; *Riv. corte conti*, 1991, fasc.5, 237; *Giur. it.*, 1992, III, 1, 97, con nota di CANNADA BARTOLI; *Foro Amm.*, 1991, fasc. 7-8), secondo cui: *“Il termine entro il quale può essere proposto il ricorso per l'esecuzione di giudicato (che, ai sensi dell'art. 90 comma 2, r.d. 17 agosto 1907 n. 642, “possono essere proposti finché duri l'azione di giudicato”) è suscettibile di sospensione ed interruzione, ciò che si verifica quando il relativo ricorso è proposto ad un giudice incompetente, sicché il nuovo termine inizia a decorrere dal passaggio in giudicato della sentenza che ha dichiarato l'incompetenza”. Evidenza nella citata nota CANNADA BARTOLI che: “I principi enunciati dall'Adunanza plenaria derivano dalla natura del termine, di prescrizione e non di decadenza, stabilito per la proposizione del ricorso diretto ad ottenere che la Pubblica Amministrazione si conformi al giudicato. Essi possono, quindi, valere per le ipotesi per le quali il termine sia di prescrizione”;*

i) in dottrina:

- i1) sulla disciplina recata dal codice del processo amministrativo si veda: V. LOPILATO, in *Il processo amministrativo*, a cura di QUARANTA – LOPILATO, Milano, 2011, 896 ss., il quale si pone, risolvendolo negativamente, il problema del dimezzamento del termine decennale di proposizione dell'azione di ottemperanza. L'autore afferma infatti che: *“Il*

legislatore, mosso anche dall'esigenza di non diminuire il livello di tutela già assicurato, non ha cambiato le regole esistenti, ribadendo che l'azione si prescrive con il decorso di dieci anni dal passaggio in giudicato della sentenza"; R. DE NICTOLIS, Codice del processo amministrativo commentato, Milano, 2017, 1739, secondo cui: "La soluzione seguita nel processo amministrativo è in linea con quella di diritto comune, divisata dall'art. 2953 c.c.". Ed ancora che: "Il termine di prescrizione per la proposizione di ricorsi diretti ad ottenere l'esecuzione del giudicato, è interrotto dall'adizione del giudice";

- i2) sul regime processuale antecedente il codice del processo amministrativo si veda: P. SIRACUSANO, in *Codice ipertestuale della giustizia amministrativa*, Torino, 2007, 476 ss, secondo cui occorre indagare volta per volta la consistenza della posizione soggettiva tutelata dal giudicato; F. CARINGELLA, in *Manuale di giustizia amministrativa*, a cura di CARINGELLA – DE NICTOLIS - GIOVAGNOLI – POLI, Roma, 2008, il quale dà conto delle tesi minoritarie secondo cui: I) l'azione sarebbe imprescrittibile a fronte della nullità dell'atto amministrativo violativo del giudicato; II) al contrario, a tutela della stabilità dell'assetto dell'interesse pubblico, l'azione sarebbe proponibile in 60 giorni. Lo stesso autore afferma comunque che la regola di cui all'art. 90, comma 2, r.d. n. 642/1907, secondo cui i ricorsi per ottemperanza possono essere proposti finché dura l'azione di giudicato, *"va raccordata con quella, di diritto comune, tratta dall'art. 2953 c.c., secondo cui i diritti per i quali è stabilita una prescrizione più breve di dieci anni, quando riguardo ad essi interviene sentenza passata in giudicato, si prescrivono con il decorso di dieci anni"*;
- j) sulla disciplina codicistica degli atti interruttivi della prescrizione (art. 2943 c.c.) e della entità della prescrizione di diritti nascenti da giudicati di condanna (art. 2953 c.c.), si veda R. VIGLIONE, in *Commentario breve al codice civile*, a cura di CIAN, XI ed., Padova, 2014, 3927 e 3945. L'autore evidenzia in particolare che:
- j1) non può valere come costituzione in mora, ai sensi del quarto comma del citato art. 1943, *"la richiesta di accesso ai documenti amministrativi al fine di verificare l'eventuale proponibilità di un'azione civile nei confronti della P.A."*;
- j2) con particolare riguardo alla applicazione dell'art. 2953 c.c.: *"L'ingiunzione fiscale ha natura di atto amministrativo che cumula in sé le caratteristiche del titolo esecutivo e del precetto, ma è priva di attitudine ad acquistare efficacia di giudicato"* (principio questo a sua volta tratto da Cass. civ., sez. trib., 25 maggio 2007, n. 12263);
- k) quanto alla giurisprudenza civile (richiamata nella decisione in rassegna) si veda poi Cass. civ., sez. lav., 20 aprile 2017, n. 10016 (in *Mass.*, 2017, 357; *Notiziario*

giurisprudenza lav., 2017, 619), secondo cui: *“In caso di proposizione di azione giudiziale di annullamento del licenziamento, il termine di prescrizione di cui all’art. 1442 c.c. è validamente interrotto dal solo deposito del ricorso introduttivo del giudizio nella cancelleria del giudice adito, senza che, a tali fini, sia necessaria anche la notificazione dell’atto al datore di lavoro, dovendosi evitare che sul soggetto che agisce in giudizio ricadano i tempi di emanazione del decreto di fissazione dell’udienza di discussione, con una compressione del termine assegnato dal legislatore per l’esercizio del diritto”*;

- l) sulla differenza fra azione e diritto sostanziale e sulla discussa configurabilità del diritto all’azione a fronte della qualificazione della richiesta di tutela al giudice *ex art. 24 Cost.* come potere di esercizio della domanda si veda riassuntivamente C. MANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, XXI ed., Torino, 2011, vol. I, 46 ss. L’autore si sofferma innanzitutto sulle condizioni dell’azione, ossia sui requisiti della *“ipotetica accoglibilità”* della domanda che sono: possibilità giuridica (esistenza di una norma che contempra in astratto il diritto che si vuole far valere); interesse ad agire (inteso come *“bisogno”* di tutela giurisdizionale); legittimazione ad agire (coincidenza tra colui che propone la domanda giurisdizionale e colui che nella domanda stessa è affermato come titolare del diritto che si assume lesa). Per poi passare ad enucleare le tesi che si sono confrontate sull’autonomia tra diritto sostanziale (che si assume lesa) e diritto all’azione giurisdizionale: un primo orientamento (WACH, CHIOVENDA, CALAMANDREI e REDENTI), c.d. dell’azione *“in senso concreto”*, secondo cui l’azione giurisdizionale va configurata alla stregua di diritto *“ad un provvedimento favorevole”*. In questo senso l’azione, pur se autonoma rispetto al sotteso diritto sostanziale, ne presuppone l’esistenza poiché *“non ha senso chiedere la tutela di un diritto che non esiste”*; un secondo orientamento (DEGENKOLB, ROCCO, MONTESANO e LIEBMAN), c.d. dell’azione *“in senso astratto”*, secondo cui l’azione va inquadrata come diritto *“ad un provvedimento sul merito”*, atteso che per l’esistenza dell’azione si deve prescindere dall’esistenza altresì del diritto sostanziale: di quest’ultima si può infatti avere contezza (cognizione) soltanto all’esito del processo. MANDRIOLI, il quale propende per quest’ultima tesi, parla comunque di azione solo *“parzialmente astratta”* dal diritto sostanziale, atteso che *“l’esistenza dell’azione è condizionata dal fatto che il diritto sostanziale sia affermato nella domanda”*. Conclude lo stesso autore affermando che: *“In questo senso, l’azione è diritto ad un provvedimento sul merito ... che, solo nell’aspirazione di chi agisce ... si presenta come favorevole”*;
- m) sul tema del *“diritto ad un giudice”* si veda altresì Corte cost. 22 ottobre 2014, n. 238 (in *Dir. uomo*, 2014, 445, con note di BERNARDINI, CAPONI, DE SENA, DI BERNARDINI, VENTRELLA, ZOPPO; *Int’l Lis*, 2015, 12 (m), con note di

CANNIAZZARO, CIAMPI; *Giornale dir. amm.*, 2015, 367 (m), con nota di BATTINI; *Giur. costit.*, 2014, 3853, con note di CONFORTI, PINELLI, BRANCA, CAPONI, RIMOLI; *Riv. dir. internaz.*, 2015, 237; *Cass. pen.*, 2015, 114; *Cass. pen.*, 2015, 1048 (m), con nota di RIVELLO; *Resp. civ. e prev.*, 2015, 799, con nota di PERSANO; *Riv. polizia*, 2015, 719, con nota di DI PINTO; *Cass. pen.*, 2016, 4253 (m), con nota di FRANCESCHELLI; *Giusto processo civ.*, 2016, 719 (m), con nota di PERLINGIERI; *Riv. dir. internaz. privato e proc.*, 2016, 162; *Giur. it.*, 2015, 339 (m), con nota di GIRARDI; *Foro it.*, 2015, I, 1152, con note di A. PALMIERI e A. SANDULLI), la quale ha affermato, sia pure in un peculiare ambito, il diritto al giudice quale strumento di garanzia di diritti inviolabili ai sensi degli artt. 2 e 24 Cost. La Corte ha in particolare dichiarato che: *“È incostituzionale l’art. 3 l. 14 gennaio 2013 n. 5, che, nel disciplinare l’obbligo dello stato italiano di conformarsi a tutte le decisioni con le quali la corte internazionale di giustizia abbia escluso l’assoggettamento di specifiche condotte di altro stato alla giurisdizione civile, impone al giudice di rilevare d’ufficio, in qualunque stato e grado del processo, il difetto di giurisdizione e individua un ulteriore caso di impugnazione per revocazione delle sentenze passate in giudicato, rese in contrasto con la decisione della corte internazionale di giustizia”*. Altresì che: *“E’ incostituzionale l’art. 1 l. 17 agosto 1957 n. 848, limitatamente all’esecuzione data all’art. 94 della carta delle Nazioni unite ed esclusivoamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l’umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona”*. In questa direzione, dunque: *“L’art. 3 l. 14 gennaio 2013 n. 5, contenente l’espressa esclusione della giurisdizione italiana per i crimini di guerra commessi dal Terzo Reich tedesco è incostituzionale”*;

- n) sulla instabilità dei rapporti giuridici in generale e, in particolare, di quelli concernenti interessi pubblici o collettivi, quale conseguenza della tesi che ammette la interruzione del termine di prescrizione con atti extra giudiziari e sulla incongruità, a tali fini, del termine decennale per la proposizione nell’ambito del più ampio tema generale della “sicurezza giuridica” e della tutela dell’affidamento si veda:

n1) T.a.r. per la Puglia, sez. III, ord. 5 maggio 2020, n. 624 (oggetto della News US n. 57 del 16 maggio 2020 ed a cui si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza) secondo cui: *“È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata in relazione agli articoli 3, 36 e 97 della Costituzione ed ai principi di sicurezza giuridica e di tutela dell’affidamento – dell’articolo 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato),*

nella parte in cui stabilisce che il personale militare addetto al traffico aereo che, all'indomani della legge 24 dicembre 2003, n. 365, aveva optato per la permanenza nei rispettivi ruoli dell'amministrazione militare di appartenenza, non può ulteriormente beneficiare, all'atto della cessazione dal servizio, degli incentivi (id est: premi residuali) previsti ai fini della permanenza nei ruoli militari";

- n2) Cons. Stato, ad. plen., 20 gennaio 2020, n. 4 (oggetto della News US n. 16 del 3 febbraio 2020 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), secondo cui: *"Per le fattispecie rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001 la rinuncia abdicativa del proprietario del bene occupato sine titolo dalla pubblica amministrazione, anche a non voler considerare i profili attinenti alla forma, non costituisce causa di cessazione dell'illecito permanente dell'occupazione senza titolo. È stato in particolare considerato dal Consiglio di Stato che: "preminenti esigenze di sicurezza giuridica, implicanti la prevedibilità, per tutti i soggetti coinvolti (compresa la parte pubblica), della fattispecie ablativa/acquisitiva, non possono che escludere la rilevanza dell'atto unilaterale di rinuncia abdicativa alla proprietà dell'immobile, ai fini della cessazione dell'illecito permanente costituito dall'occupazione sine titolo del bene di proprietà privata e della riconduzione della situazione di fatto a legalità";*
- n3) gli approfondimenti di cui alla News US n. 62 del 4 giugno 2020, avente ad oggetto T.a.r. per il Lazio, sez. I-quater, ord. 25 maggio 2020, n. 5504, nonché alla News US n. 72 del 28 giugno 2019, avente ad oggetto Corte cost., ord. 19 giugno, n. 151 e, in particolare: Corte cost., 26 aprile 2018, n. 89 (in *Foro it.*, 2018, I, 2302, nonché oggetto della News US in data 4 maggio 2018), secondo cui, tra l'altro: l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce un elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto e trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non in termini assoluti e inderogabili; l'affidamento da tutelare postula il consolidamento nel tempo della situazione normativa che ha generato la posizione giuridica incisa dal nuovo assetto regolatorio, sia perché protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento; interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi in grado di comprimere posizioni consolidate purché l'incidenza peggiorativa non sia sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito nell'interesse della collettività e l'intervento di modifica sia prevedibile, non potendosi tollerare mutamenti retroattivi, del tutto

inaspettati, dell'assetto di interessi relativo a rapporti di durata consolidati nel tempo;

o) sulla diversa più rigorosa disciplina dei termini di instaurazione del giudizio previsti dal c.p.a. in relazione alle domande di annullamento e di accertamento del del silenzio, a tutela della stabilità dei rapporti giuridici specie quando hanno ad oggetto interessi pubblici, si veda:

o1) Corte cost., 13 marzo 2019, n. 45 (in *Foro it.*, 2019, I, 3466, nonché oggetto della News US n. 35 del 26 marzo 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), con cui sono stati dichiarati infondati i dubbi di legittimità costituzionale sollevati da T.a.r. per la Toscana, sez. III, ordinanza 11 maggio 2017, n. 667 (in *Urbanistica e appalti*, 2017, 528, con nota di DAPAS e VIOLA e in *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 328, nonché oggetto della News US in data 16 maggio 2017), con riferimento alla mancata previsione da parte dell'art. 19, comma 6 *ter*, della legge n. 241 del 1990, di un termine finale per la sollecitazione da parte del terzo delle verifiche sulla s.c.i.a., ritenendo che i termini per le suddette verifiche, dei quali riconosce l'essenzialità a tutela dell'affidamento del segnalante, siano ricavabili dallo stesso art. 19 della legge n. 241 del 1990 e dalle norme cui esso rinvia e indicando, in una prospettiva più ampia e sistematica, gli strumenti apprestati dall'ordinamento a tutela della posizione giuridica del terzo;

o2) T.a.r. per l'Emilia Romagna, sez. I, sentenza non definitiva 22 gennaio 2019, n. 12 (trattata nella camera di consiglio della Corte costituzionale del 24 giugno 2020 nonché oggetto della News US n. 19 del 6 febbraio 2019 ed ai cui approfondimenti giurisprudenziali integralmente si rinvia), secondo cui: *"E' rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter della l. n. 241 del 1990, in relazione agli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, nella parte in cui prevede che la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili limitando la tutela degli interessati alla mera sollecitazione dei poteri di verifica spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, ad esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104"*.