

N. 01747/2015 REG.PROV.COLL.
N. 00663/2013 REG.RIC.



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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 663 del 2013, proposto da:

Top Ten House s.r.l. (in liquidazione), rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Galgani, con domicilio eletto presso la Segreteria del Tribunale in Torino, corso Stati Uniti, 45;

contro

Comune di Gaiola, rappresentato e difeso dagli avv.ti Teresio Bosco e Carlo Vaira, con domicilio eletto presso il primo in Torino, via Susa, 40;

per la condanna

del Comune di Gaiola al risarcimento del danno, in conseguenza dell'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa relativa al procedimento di rilascio dei permessi di costruire per la costruzione di un nuovo complesso residenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2015 il dott. Savio

Picone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

I. Con contratto preliminare del 16 aprile 2010 e con atto notarile di compravendita del 31 maggio 2011, la società ricorrente ha acquistato dai sig.ri Enrica Colombo, Livio Colombo e Luciana Colombo un terreno edificabile di superficie pari a circa 5.058 mq, catastalmente individuato alle particelle nn. 163, 164 e 165 del foglio n. 3 C.T., situato in zona urbanistica ZC5 secondo il vigente piano regolatore del Comune di Gaiola.

In data 22 settembre 2010, i sig.ri Colombo hanno presentato al Comune istanza di approvazione del piano esecutivo convenzionato per la costruzione di un nuovo complesso a schiera, a prevalente destinazione residenziale (per sette unità immobiliari) ed in parte commerciale (per due nuovi locali al piano terreno). Il piano attuativo è stato approvato dal Comune con deliberazione consiliare 8 aprile 2011 n. 13. La convenzione tra il Comune ed i sig.ri Colombo è stata stipulata in data 13 maggio 2011.

La ricorrente Top Ten House s.r.l., frattanto divenuta proprietaria dei terreni, ha richiesto al Comune il rilascio di distinti permessi di costruire per la realizzazione degli immobili residenziali. Con il permesso gratuito n. 22/2011 del 14 ottobre 2011, il Comune ha autorizzato la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria nel comparto; con i permessi onerosi nn. 13/2011, 14/2011 e 15/2011 del 4 novembre 2011, il Comune ha autorizzato (sui lotti C - D - E) la costruzione di ville residenziali e la realizzazione della strada privata di collegamento con la viabilità pubblica.

La società ricorrente ha iniziato i lavori il giorno 2 gennaio 2012, ma ha dovuto immediatamente interromperli per l'ordine verbale di sospensione del Capo Cantoniere, poi confermato dall'A.N.A.S. con nota scritta del 29 marzo 2012, nella quale è stata ribadita l'impossibilità di assentire l'avvio delle opere in quanto *“per la sistemazione dell'innesto della strada comunale con la la S.S. 231, dovrà essere predisposta relativa istanza tesa*

all'ottenimento di autorizzazione, previa sottoscrizione di convenzione ANAS / Comune".

Preso atto dell'invalidità dei permessi rilasciati alla ricorrente, il Comune di Gaiola ha trasmesso all'A.N.A.S. l'istanza di nulla-osta in data 11 maggio 2012. La convenzione tra l'A.N.A.S. ed il Comune è stata sottoscritta il 7 febbraio 2013 e trasmessa in copia alla società ricorrente in data 24 aprile 2013.

Tuttavia, i lavori di costruzione degli immobili residenziali non hanno mai più avuto inizio.

II. La ricorrente Top Ten House s.r.l., che è stata posta in liquidazione dal 19 giugno 2013, agisce per la condanna del Comune di Gaiola al risarcimento del danno.

Afferma, a tal fine, che il permesso di costruire n. 22/2011 sarebbe illegittimo per violazione dell'art. 20 del d.P.R. n. 380 del 2001, avendo il Comune omesso di acquisire il preventivo ed obbligatorio assenso dell'A.N.A.S. all'allargamento della strada comunale sfociante sulla S.S. n. 231 (al km 7+200). Tale circostanza avrebbe concretamente impedito l'avvio dei lavori per più di un anno, fino al momento della sottoscrizione della convenzione tra A.N.A.S. e Comune.

Lamenta, inoltre, che il Comune avrebbe illegittimamente ritardato l'approvazione del piano esecutivo convenzionato ed il rilascio dei permessi di costruire, aggravando in modo ingiustificato gli adempimenti progettuali e trascurando di quantificare l'esatto importo degli oneri di urbanizzazione. Nel ritardo andrebbe computato anche il tempo occorso per il conseguimento postumo del nulla-osta A.N.A.S., pervenuto soltanto il 24 aprile 2013.

Su tale premessa, la ricorrente chiede la condanna del Comune al ristoro del danno emergente (pari ad euro 136.877,35 per costi di progettazione) e del lucro cessante (quantificato in euro 520.000,00 di mancati ricavi dalle

vendite delle unità immobiliari). Chiede, inoltre, il riconoscimento del danno all'immagine e della perdita di *chances* contrattuali.

III. Si è costituito il Comune di Gaiola, depositando documenti e chiedendo il rigetto della domanda.

Alla pubblica udienza del 10 giugno 2015 la causa è passata in decisione.

Con ordinanza ai sensi dell'art. 73, terzo comma, cod. proc. amm., il Collegio ha rilevato d'ufficio la possibile tardività della domanda risarcitoria (in relazione al termine di centoventi giorni stabilito dall'art. 30, terzo comma, cod. proc. amm.) ed ha assegnato alle parti trenta giorni per il deposito di ulteriori deduzioni difensive.

Sia la società ricorrente che l'Amministrazione hanno prodotto memorie.

Alla camera di consiglio del 14 ottobre 2015 la causa è stata decisa.

DIRITTO

1. La normativa processuale.

Per quanto qui rileva, l'art. 30, terzo comma, cod. proc. amm. stabilisce che la domanda di risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi deve essere proposta *“entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal momento in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo”*.

Per il risarcimento del danno da ritardo nella conclusione del procedimento, il quarto comma dell'art. 30 stabilisce che il termine di centoventi giorni *“non decorre fintanto che perdura l'inadempimento”* e che, in ogni caso, esso inizia a decorrere quando è trascorso un anno dalla scadenza del termine per provvedere.

2. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Il ricorso è stato notificato al Comune di Gaiola in data 11 luglio 2013.

Con la richiamata ordinanza n. 1055/2015, il Collegio ha già prospettato alle parti la questione di irricevibilità del ricorso.

Ed infatti:

- la ricorrente lamenta di non aver potuto costruire gli immobili residenziali, autorizzati con i permessi di costruire nn. 13/2011, 14/2011 e 15/2011 del 4 novembre 2011, per effetto dell'ordine di sospensione lavori impartito dall'A.N.A.S., motivato sulla carenza del nulla-osta al collegamento con la viabilità di sua competenza;
- la convenzione tra il Comune e l'A.N.A.S. è sopraggiunta soltanto il 24 aprile 2013, quando ormai la fattibilità e la convenienza dell'intervento edilizio erano venute meno, tanto che pochi mesi dopo la società è stata posta in liquidazione per l'ingente esposizione debitoria;
- il pregiudizio patrimoniale deve essere causalmente ricollegato ai titoli abilitativi illegittimi, rilasciati dal Comune in difetto del preventivo parere favorevole dell'A.N.A.S. sulla viabilità di collegamento con i lotti edificatori, in violazione dell'art. 20, terzo comma, del d.P.R. n. 380 del 2001 (ai cui sensi compete al responsabile del procedimento l'acquisizione degli eventuali pareri ed assensi di altre Amministrazioni);
- il danno, nei suoi elementi essenziali, si è prodotto e manifestato all'atto della sospensione dei lavori del 2 gennaio 2012 ovvero, al più tardi, con la nota confermativa del 29 marzo 2012 inviata dall'A.N.A.S. alla Top Ten House s.r.l. ed al Comune di Gaiola;
- il ricorso risulta proposto ben oltre il termine decadenziale di centoventi giorni, decorrente dalla conoscenza del vizio dei permessi di costruire (*id est*: la carenza del preventivo nulla-osta A.N.A.S.) che, come si è visto, risale al 29 marzo 2012.

Sebbene competa al Collegio la qualificazione della *causa petendi*, non può qui trascurarsi che la parte ricorrente ha formulato la domanda risarcitoria in modo disorganico, sia nell'atto introduttivo che nelle memorie conclusive, cumulando nella stessa azione la domanda di risarcimento del danno da provvedimento illegittimo (si veda il primo motivo di diritto, alle pagg. 13-ss. del ricorso) con la domanda di risarcimento del danno da

ritardo (si veda alle pagg. 16-ss. del ricorso, con alterni riferimenti al ritardo nell'approvazione del piano esecutivo ed al ritardo nel rilascio dei permessi di costruire).

Ai fini della questione di costituzionalità, viene senz'altro in rilievo la domanda risarcitoria fondata sull'invalidità dei permessi di costruire, rispetto alla quale dovrebbe applicarsi il termine decadenziale breve di centoventi giorni ex art. 30, terzo comma, cod. proc. amm. decorrente “*dal giorno in cui il fatto si è verificato*”. Nella fattispecie in esame, il *dies a quo* coincide con la sospensione dei lavori disposta dall'A.N.A.S. a causa della mancata acquisizione del nulla-osta.

Secondo la tesi di parte ricorrente, la simultanea domanda di risarcimento del danno da ritardo sarebbe invece tempestiva, in quanto il procedimento di rilascio dei permessi di costruire si sarebbe perfezionato soltanto con la convenzione tra l'A.N.A.S ed il Comune, stipulata il 7 febbraio 2013 e comunicata il 24 aprile 2013. Perdurando l'inerzia del Comune fino a tale momento, il ricorso risulterebbe notificato entro il termine di centoventi giorni ai sensi del quarto comma dell'art. 30 cod. proc. amm.

Ma il Collegio osserva, seppure al solo fine di dimostrare la rilevanza della questione di incostituzionalità, che tale domanda appare destinata:

- ad una pronuncia di inammissibilità ed irricevibilità in relazione al ritardo nell'approvazione del piano esecutivo convenzionato, che era stato proposto dai precedenti proprietari sig.ri Colombo, non dalla società Top Ten House s.r.l., e che è stato approvato dal Comune in data 8 aprile 2011, prima dell'acquisto dei terreni da parte della ricorrente;
- ad analogha pronuncia di irricevibilità in relazione all'asserito ritardo nel rilascio dei permessi di costruire, che è avvenuto in data 4 novembre 2011, mentre il ricorso è stato notificato al Comune di Gaiola in data 11 luglio 2013;
- sotto altro profilo, ad una pronuncia di inammissibilità, in quanto il

rilascio da parte del Comune di un titolo edilizio viziato (per carenza del preventivo nulla-osta spettante ad altra Amministrazione) non può essere assimilato al mero ritardo nella conclusione del procedimento, sulla base di un'indebita *fictio* sostanziale e processuale volta ad eludere il termine decadenziale;

- ad una pronuncia di rigetto nel merito, poiché dai fatti di causa emerge che l'evento dannoso, consistente nel definitivo fallimento dell'operazione immobiliare intrapresa dalla società ricorrente, si è verificato allorché l'A.N.A.S. ha vietato l'inizio dei lavori, indipendentemente dal ritardo procedimentale che era maturato fino a quel momento.

In definitiva, la domanda risarcitoria è meritevole di apprezzamento nella sola parte in cui verte sull'illegittimità dei permessi di costruire nn. 13/2011, 14/2011 e 15/2011, provvedimenti ampliativi della sfera giuridica della società ricorrente, la quale non li ha impugnati ma lamenta un rilevante danno patrimoniale scaturito proprio dal vizio che ha attinto quei permessi e che ha impedito, per oltre un anno, l'esecuzione delle opere di urbanizzazione previste nel comparto edificatorio.

Così articolata, la domanda dovrebbe essere dichiarata irricevibile ai sensi dell'art. 30, terzo comma, cod. proc. amm., norma che è sospetta di incostituzionalità per le ragioni che si espongono di seguito.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

3.1. In primo luogo, l'art. 30 cod. proc. amm. appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un "*ricorso effettivo*" dinanzi ad un giudice;

b) dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo,

secondo cui ogni persona ha diritto ad un “*processo equo*” e ad un “*ricorso effettivo*” dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall’art. 111, primo comma, della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il “*giusto processo*” regolato dalla legge.

Dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo, da un punto di vista strutturale, debba garantire l’imparzialità del giudice, la parità delle parti ed il contraddittorio; e da un punto di vista funzionale e sostanziale, per quanto qui maggiormente rileva, debba assicurare una tutela piena ed effettiva del ricorrente nei confronti della pubblica amministrazione.

Nell’accezione funzionale, il processo è giusto se offre una garanzia di adeguate forme di tutela della situazione giuridica soggettiva fatta valere dal ricorrente. La dottrina ha sottolineato, al riguardo, che nell’ambito delle tradizioni di *common law* il principio anglosassone del *due process of law* è storicamente servito ad assicurare non soltanto le garanzie di legalità procedurale, ma anche e soprattutto un equo trattamento per tutti gli individui, proibendo discriminazioni ingiustificate e normative processuali irragionevoli, allo scopo di offrire tutela effettiva a chiunque si rivolga al giudice.

L’art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, un principio generale del diritto dell’Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (cfr., tra molte: Corte Giust. UE, sent. 28 febbraio 2013, C-334/12, *Réexamen*).

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall’art. 4 del Trattato sul funzionamento dell’Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente

difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. Dalla giurisprudenza della Corte emerge che le esigenze di equivalenza e di effettività valgono sia sul piano della designazione dei giudici competenti a conoscere delle azioni, sia per quanto riguarda *“la definizione delle modalità procedurali che reggono tali azioni”* (cfr. Corte Giust. UE, sent. 18 marzo 2010, C-317/08, *Alassini*; Id., sent. 27 giugno 2013, C-93/12, *ET Agroconsulting*).

Nel giusto processo amministrativo, l'interesse legittimo del ricorrente si trasforma nell'istanza di una piena ed effettiva tutela dell'aspettativa legittima sorta nel rapporto instaurato con l'amministrazione pubblica.

In tal senso, appare preferibile una lettura non riduttiva della portata del primo comma dell'art. 111 della Costituzione che, anche per il processo amministrativo, ne riconosca appieno il carattere innovativo e non meramente ricognitivo di principi già ricavabili dal coordinamento logico di previgenti norme costituzionali, così da sottoporre al vaglio del canone del giusto processo i caratteri specifici di ogni singola disciplina processuale, valorizzando la forza precettiva del principio per il quale solo un processo giusto costituisce idonea attuazione della funzione giurisdizionale.

Il Collegio sospetta che l'art. 30, terzo comma, cod. proc. amm., nella parte in cui assoggetta al brevissimo termine decadenziale di centoventi giorni la proponibilità dell'azione risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione, da parte di chi abbia sofferto una lesione del proprio interesse legittimo, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo equo e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La previsione di un singolare e ristretto termine decadenziale configura,

infatti, un privilegio per la pubblica amministrazione responsabile di un illecito; determina, sul piano della tutela giurisdizionale, una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe, dipendente dalla qualificazione giuridica di diritto soggettivo o interesse legittimo che il giudice amministrativo è chiamato a compiere nella specifica vicenda sottoposta al suo esame; non appare giustificata da esigenze oggettive di stabilità e certezza delle decisioni amministrative assunte nell'interesse pubblico (sulla nozione di "*motivi imperativi di interesse generale*" che possono giustificare norme processuali di favore per la pubblica autorità, altrimenti configgenti con l'art. 6 della Convenzione: Corte cost., sent. 4 luglio 2013 n. 170 e la giurisprudenza ivi richiamata).

Di recente, la Corte di Giustizia è stata chiamata a pronunciarsi sulla questione "*se il diritto dell'Unione, in particolare i principi generali dell'equivalenza e dell'effettività ... debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale per effetto della quale una domanda diretta all'accertamento di violazioni della disciplina di aggiudicazione degli appalti pubblici deve essere presentata entro il termine di sei mesi dalla stipulazione del contratto, laddove l'accertamento della violazione costituisca il presupposto non solo per la declaratoria di nullità del contratto, bensì anche ai fini della proposizione dell'azione risarcitoria*".

La Corte ha rilevato, per quanto qui interessa, che "*per quanto riguarda il principio di effettività, va sottolineato che il grado di esigenza della certezza del diritto relativa alle condizioni della ricevibilità dei ricorsi non è identico a seconda che si tratti di ricorsi per risarcimento danni o di ricorsi diretti a privare un contratto dei suoi effetti*" ed ha concluso per l'illegittimità della normativa processuale austriaca, nella parte in cui assoggetta la proposizione dell'azione risarcitoria ad un termine di decadenza di sei mesi dalla data di aggiudicazione dell'appalto (cfr. Corte Giust. UE, sent. 26 novembre 2015, C-166/14, *MedEval*).

3.2. Gli illustrati profili, riguardanti l'ingiustificato favore per la posizione della pubblica amministrazione responsabile dell'illecito, nonché la potenziale disparità di trattamento di situazioni soggettive ugualmente meritevoli di tutela (diritto soggettivo – interesse legittimo) sottoposte, dalla norma censurata, ad un regime processuale sensibilmente diseguale (prescrizione ordinaria – decadenza breve), inducono a ravvisare anche la violazione del principio di uguaglianza proclamato dall'art. 3 della Costituzione.

3.3. Sotto altro profilo, l'art. 30 cod. proc. amm. appare in contrasto con il principio di generalità ed effettività della tutela giurisdizionale che è sancito, per il processo amministrativo, dagli artt. 24, primo e secondo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione.

La tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice. L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione. Vi è, pertanto, una stretta correlazione tra il riconoscimento sostanziale di un diritto o di un interesse giuridicamente protetto e la possibilità di una loro tutela piena nel processo, mediante un'adeguata gamma di strumenti di realizzazione giurisdizionale.

E' nota la *ratio* posta alla base della previsione di termini decadenziali brevi, per l'azione di annullamento di atti emanati da autorità pubbliche e da soggetti privati: l'esigenza di certezza del diritto e di stabilità dei rapporti giuridici, connessa al rilievo che l'atto pone un assetto di interessi rilevante sul piano superindividuale.

Il bilanciamento fra il diritto degli interessati ad agire per la caducazione dell'atto e l'interesse a definire sollecitamente la relativa vicenda, per non

esporre ad un tempo lungo la sorte del rapporto giuridico rilevante per una collettività di soggetti, consente di individuare il punto di equilibrio nella previsione di un termine di impugnazione a pena di decadenza, purché detto termine sia ragionevole e non renda eccessivamente difficile l'esercizio del diritto.

Tuttavia, come è stato condivisibilmente osservato in occasione della rimessione alla Corte di analogo questione, l'azione risarcitoria dovrebbe porsi al di fuori di questa problematica, poiché l'esposizione dell'autore dell'illecito (pubblico o privato) al rischio della condanna non incide, di regola, sulla dinamica dei rapporti giuridici di cui lo stesso soggetto è titolare, né determina incertezza delle posizioni giuridiche correlate, rilevando piuttosto sul piano della reintegrazione patrimoniale e dello spostamento di ricchezza conseguente all'illecito (in questi termini: TAR Sicilia, Palermo, sez. I, ord. 7 settembre 2011 n. 1628).

Il legislatore avrebbe potuto imporre un limite temporale differenziato all'esercizio dell'azione risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione, ontologicamente compatibile con la natura del rimedio, attraverso l'individuazione di un congruo termine prescrizione.

Infatti, mentre la prescrizione ha per oggetto un rapporto (azione o diritto sostanziale) che per effetto di essa si estingue ed è legata all'inerzia del titolare del diritto, la decadenza ha per oggetto un atto che per effetto di essa non può più essere compiuto ed esprime un'esigenza di certezza del diritto così categorica da essere tutelata indipendentemente dalla possibilità di agire del soggetto interessato.

Appare arduo ravvisare, in materia di risarcimento del danno nei confronti delle pubbliche amministrazioni, un'esigenza costante e generalizzata di stabilità dei rapporti che implichi una compressione tanto significativa del diritto del cittadino danneggiato di azionare i relativi rimedi.

All'indomani dell'approvazione del nuovo codice di rito, la dottrina ha

diffusamente denunciato che la disciplina recata dall'art. 30 risponde ad una logica compromissoria, volta a conciliare le opposte posizioni emerse nella giurisprudenza della Corte di Cassazione ed in quella del Consiglio di Stato, in merito alla nota e dibattuta questione della pregiudiziale amministrativa. Il legislatore avrebbe così previsto la teorica proponibilità dell'azione risarcitoria autonoma, assoggettandola però ad un breve termine di decadenza (coincidente con il termine di centoventi giorni previsto per la proponibilità del ricorso straordinario al Capo dello Stato), pervenendo al risultato pratico di assimilare, quanto a condizioni di accesso, la tutela impugnatoria e la tutela risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione.

Non pare estraneo a tale scelta l'esplicito suggerimento formulato dalla Corte di Cassazione, proprio in relazione all'annosa questione della pregiudiziale di annullamento, nei termini che si trascrivono: *“Il diritto civile presenta, da noi, in campo societario una specifica disciplina della invalidità delle delibere delle società di capitali. Dove è negata la legittimazione all'azione di annullamento ed è data l'azione di danni (art. 2377, quarto comma, cod. civ.), il termine per proporre la domanda di risarcimento non è diverso da quello dell'azione di impugnazione (art. 2377, sesto comma). Vi è dunque, la specifica previsione di un termine di esercizio per l'azione di danno ... Nelle ordinanze del 2006 le sezioni unite hanno osservato che è certo nella disponibilità del legislatore disciplinare la tutela delle situazioni soggettive assoggettando a termini di decadenza l'esercizio dell'azione, come si è visto quando ha assoggettato in campo societario al medesimo termine l'azione di impugnazione e quella di risarcimento spettante ai soci non legittimati all'esercizio della prima. Ma si è anche osservato che una norma siffatta oggi manca”* (così Cass. civ., sez. un., sent. 23 dicembre 2008 n. 30254).

Senza indugiare oltre sulla sua genesi storica, il regime decadenziale

introdotto dall'art. 30, terzo comma, cod. proc. amm. appare irragionevole ed ingiustificato, avendo riguardo al risultato pratico della compressione del diritto del cittadino danneggiato di agire per il risarcimento nei confronti dell'amministrazione.

Né il sospetto di incostituzionalità può essere fugato per la sola constatazione che il legislatore ha assoggettato ad analoga disciplina, nel codice civile, l'azione risarcitoria riguardante le delibere societarie.

Il profilo di irragionevolezza, ad avviso del Collegio, attiene sia alla previsione di un termine stabilito a pena di decadenza, al di fuori del presupposti legittimanti una così incisiva compressione dell'esercizio del diritto e senza la possibilità di conciliare la delimitazione temporale con il più favorevole regime della prescrizione, sia alla brevità del termine che è pari ad appena centoventi giorni.

Ma la possibile violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione si configura anche per altra via.

Come è noto, la giurisprudenza della Corte ha compiutamente ricostruito il sistema delle tutele del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, a partire della sentenza n. 204 del 2004, ove si è affermato che il rimedio risarcitorio è inscindibilmente legato, in relazione di complementarietà, a quello caducatorio: la tutela costituzionale dell'interesse legittimo è soddisfatta solo se il titolare può chiedere, oltre all'annullamento del provvedimento lesivo, il risarcimento per equivalente del danno che traguardi e completi gli effetti del giudicato di annullamento. L'azione risarcitoria è dunque costituzionalmente necessaria. Si riporta di seguito il passaggio più importante della motivazione: *“Va premesso che la dichiarazione di incostituzionalità non investe in alcun modo – nonostante i rimettenti ne adducano il disposto a sostegno delle loro censure – l'art. 7 della legge n. 205 del 2000, nella parte in cui (lettera c) sostituisce l'art. 35 del d.lgs. n. 80 del 1998: il potere riconosciuto al giudice*

amministrativo di disporre, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto non costituisce sotto alcun profilo una nuova 'materia' attribuita alla sua giurisdizione, bensì uno strumento di tutela ulteriore, rispetto a quello classico demolitorio (e/o conformativo), da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione. L'attribuzione di tale potere non soltanto appare conforme alla piena dignità di giudice riconosciuta dalla Costituzione al Consiglio di Stato ... ma anche, e soprattutto, essa affonda le sue radici nella previsione dell'art. 24 Cost., il quale, garantendo alle situazioni soggettive devolute alla giurisdizione amministrativa piena ed effettiva tutela, implica che il giudice sia munito di adeguati poteri; e certamente il superamento della regola (avvenuto, peraltro, sovente in via pretoria nelle ipotesi olim di giurisdizione esclusiva), che imponeva, ottenuta tutela davanti al giudice amministrativo, di adire il giudice ordinario, con i relativi gradi di giudizio, per vedersi riconosciuti i diritti patrimoniali consequenziali e l'eventuale risarcimento del danno ... costituisce null'altro che attuazione del precetto di cui all'art. 24 Cost.” (Corte cost., sent. 6 luglio 2004 n. 204).

La Corte ha ribadito e sviluppato il principio nella successiva sentenza n. 191 del 2006: laddove la legge costruisce il risarcimento del danno, ai fini del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, come strumento di tutela, essa non viola alcun precetto costituzionale e costituisce, al contrario, attuazione del precetto dell'art. 24 della Costituzione, laddove questo esige che la tutela giurisdizionale sia effettiva e sia resa in tempi ragionevoli.

Tuttavia, vi è che la concentrazione dei rimedi in capo al giudice amministrativo non dovrebbe avvenire al prezzo della introduzione di condizioni di accesso alla tutela oltremodo restrittive. Se l'attribuzione alla giurisdizione amministrativa della cognizione dell'azione risarcitoria,

coerente alla pienezza della tutela in termini ragionevoli, comporta come contropartita l'introduzione di un regime decadenziale che, derogando al termine prescrizione quinquennale del diritto comune, comprime significativamente le condizioni per l'esercizio dell'azione, appare contraddetta la finalità stessa della previsione dello strumento risarcitorio accanto a quello caducatorio nel sistema di tutela dell'interesse legittimo. In altre parole, appare così contraddetta l'esigenza costituzionale di pienezza ed effettività della tutela.

La complementarità dei rimedi evocata dalla Corte, a partire dalla sentenza n. 204 del 2004, conserva il proprio significato di garanzia se si mantiene la diversità strutturale degli stessi e delle corrispondenti tecniche di tutela. Se invece si equiparano, quanto ai termini di esercizio, il rimedio risarcitorio e quello caducatorio, la complementarità finisce per ridursi ad un'astratta petizione di principio, poiché la tutela dell'interesse legittimo si esaurisce nella possibilità di contestare entro un breve termine di decadenza la legittimità del provvedimento, a fini caducatori ovvero a fini risarcitori. La richiamata giurisprudenza costituzionale si era formata, infatti, in presenza di una disciplina di diritto comune del termine per la proposizione dell'azione risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione.

Ne discende, dopo l'introduzione della norma processuale qui censurata, la necessità di sollevare il quesito circa la perdurante attualità di quelle considerazioni, in punto di conformità allo *standard* di tutela posto dall'art. 24 della Costituzione.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, solleva questione di costituzionalità dell'art. 30, terzo comma, cod. proc. amm., laddove stabilisce che la domanda di risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi deve essere proposta *“entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal momento in cui il fatto si è verificato ovvero dalla*

conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo”,

per violazione:

- dell'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) dell'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;
- dell'art. 3 della Costituzione;
- degli artt. 24, primo e secondo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 30, terzo comma, del codice del processo amministrativo (approvato con d.lgs. n. 104 del 2010) in relazione agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, 111, primo comma, 113, primo e secondo comma, 117, primo comma, della Costituzione, (e tramite quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti UE ed agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei Deputati.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2015

con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Savio Picone, Primo Referendario, Estensore

Antonino Masaracchia, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/12/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)