

L'art. 30, comma 3, c.p.a. è incostituzionale?

Autore: Augusto di Cagno

In: Diritto amministrativo

Il Tar Piemonte, con la recente ordinanza collegiale 17 dicembre 2015, n. 1747[1] ha sollevato la questione di legittimità costituzionale 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.

Si tratta di dubbi di legittimità costituzionali già manifestatisi in seno alla giurisprudenza amministrativa di primo grado[2] nonché da parte della dottrina più attenta[3].

Come è noto l'art. 30, comma 3, c.p.a., deriva da un "compromesso" del Legislatore, sicché si è detto che l'autonomia delle tutele impugnatoria e risarcitoria non è assoluta. Da un lato il Codice del processo amministrativo segna la fine della pregiudizialità amministrativa introducendo il principio di autonomia della tutela risarcitoria dalla tutela impugnatoria; dall'altro lato si tratta di un'autonomia che,

correttamente, è stata definita “temperata”[4]. L'esigenza avvertita da Legislatore è quella di evitare o, quantomeno, ridimensionare il rischio che la P.A. si trovi esposta a una pretesa risarcitoria per un tempo eccessivamente lungo; ciò accade ove sia consentito al privato di proporre una domanda di condanna al risarcimento indipendentemente dall'impugnazione dell'atto. A ciò si aggiunge il pericolo di una condotta opportunistica del singolo che, maliziosamente o anche soltanto per negligenza, lasci volontariamente trascorrere il termine decadenziale breve per proporre l'azione di impugnazione al fine di lucrare un maggiore risarcimento del danno.

Nel tentativo di soddisfare tali esigenze, il Codice del processo amministrativo ha assoggettato l'azione di risarcimento ex art. 30, comma 3, c.p.a., a un termine decadenziale di centoventi giorni che decorrono diversamente a seconda del “giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno derivi direttamente da questo”[5].

Ciò premesso, si ricorda che, con la sentenza 12 dicembre 2012, n. 280, la Corte Costituzionale ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 5, c.p.a., sollevata dal Tar Sicilia[6] in riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 113, Cost. Il giudice siciliano evidenziava l'irragionevolezza di una disciplina che, pur formalmente ispirata al principio di autonomia delle tutele, rischiava di fatto di comprimere l'accesso alla tutela risarcitoria subordinandone l'attivazione al rispetto del breve termine decadenziale di centoventi giorni. Appariva decisiva la differenza strutturale e funzionale tra il termine prescrizione e quello decadenziale, essendo il primo connesso all'inerzia del titolare del diritto, il secondo giustificato da un'esigenza di certezza del diritto; esigenza di certezza del diritto che, ad avviso del Tar Sicilia, non sussiste con riguardo all'azione di risarcimento, per la quale il Legislatore ragionevolmente avrebbe potuto prevedere un congruo termine prescrizione. Nel decidere la questione di legittimità costituzionale il Giudice delle Leggi, con malcelato sollievo, si limitava a dichiararne l'inammissibilità sull'assunto che il giudice a quo avrebbe censurato una disposizione non applicabile nel caso di specie.

L'ordinanza collegiale in commento recupera parte delle argomentazioni già esposte dalla dottrina e dalla richiamata giurisprudenza in ordine alla dubbia legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 3, c.p.a.

In particolare, si evidenzia il 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.

"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"[7]. Ciò induce a ravvisare, inoltre, la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, Cost.

Evidente il contrasto della previsione di un termine decadenziale breve con il principio di generalità ed effettività della tutela sancito, per il processo amministrativo, negli artt. 24 e 113, Cost. Il Tar ricorda, infatti, che "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". Vengono riprese le argomentazioni formulate nella summenzionata ordinanza del Tar Sicilia n. 1628 del 2011 sulla diversità di ratio tra i termini prescrizionali e decadenziali.

La violazione degli artt. 24 e 113, Cost., è evidenziata dall'incongruenza di una disciplina che riconosce l'autonomia dell'azione risarcitoria rispetto a quella impugnatoria ma al caro prezzo dell'introduzione di rigide condizioni di accesso alla tutela risarcitoria che contraddicono la dichiarata finalità di pienezza ed effettività della tutela.

In definitiva, osservano i giudici piemontesi, l'equiparazione, quanto ai termini di esercizio, dei rimedi risarcitori e impugnatori finisce per ridurre la tutela dell'interesse legittimo alla mera possibilità di "contestare entro un breve termine di decadenza la legittimità del provvedimento, a fini caducatori ovvero a fini risarcitori".

[1]

Tar Piemonte, sez. II, 17 dicembre 2014, n. 1747, in www.giustizia-amministrativa.it

[2]

Tar Sicilia, Palermo, sez. I, 7 settembre 2011, n. 1628, in www.giustizia-amministrativa.it; di recente v. ord. Tar Liguria, sez. II, 22 gennaio 2014, n. 107, in www.giustizia-amministrativa.it.

[3]

Ex multis, GRECO, Che fine ha fatto la pregiudizialità amministrativa, in www.lexitalia.it; per una ricostruzione del dibattito v. GAROFOLI, Manuale di diritto amministrativo, Roma, 2015, 1881 ss.

[4]

Per una sintetica disamina della questione della pregiudizialità e dell'autonomia delle tutela v. DI CAGNO A., Risarcimento del danno da provvedimenti inoppugnati: profili sostanziali e processuali, in questa rivista, <https://www.diritto.it/docs/37635?page=5>, dicembre 2015

[5]

All'esigenza di evitare condotte negligenti o opportunistiche del privato, il comma 3, art. 30, c.p.a., ha stabilito che “nel determinare il risarcimento del danno il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il

comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti"; v. DI CAGNO A., cit.

[6]

Tar Sicilia, Palermo, sez. I, 7 settembre 2011, n. 1628, in www.giustizia-amministrativa.it

[7]

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.

<https://www.diritto.it/l-art-30-comma-3-c-p-a-e-incostituzionale/>