

Risarcimento del danno e termine decadenziale

Corte Cost., sentenza 4 maggio 2017 n. 94, Pres. Grossi, Red. Criscuolo.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, 111, primo comma, 113, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – dell'art. 30, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui stabilisce che «[l]a domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo».

SENTENZA N. 94

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte nel procedimento vertente tra Top Ten House srl (in liquidazione) e il Comune di Gaiola, con ordinanza del 17 dicembre 2015, iscritta al n. 34 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione della Top Ten House srl (in liquidazione), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2017 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato Gregoria Maria Failla per la Top Ten House srl (in liquidazione) e l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (d'ora in avanti: TAR) con ordinanza del 17 dicembre 2015, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, 111, primo comma, 113, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 12 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [d'ora in avanti: CEDU], firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata dall'Italia con legge 4

agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui stabilisce che «[l]a domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo».

Il rimettente premette di essere chiamato a pronunciarsi su una richiesta di risarcimento di danni, proposta dalla società Top Ten House srl nei confronti del Comune di Gaiola in relazione al rilascio di quattro permessi di costruire, successivamente rivelatisi illegittimi.

Il TAR riferisce che la società aveva acquistato un terreno edificabile di circa 5000 metri quadrati, situato in un'area comunale e in relazione al quale i precedenti proprietari avevano formulato un'istanza di approvazione del piano esecutivo convenzionato per la costruzione di un complesso residenziale e commerciale. Divenuta proprietaria, la ricorrente aveva chiesto al Comune, e ottenuto nei mesi di ottobre e novembre 2011, i quattro titoli abilitativi, di cui uno, gratuito, per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e tre, onerosi, per la costruzione di ville residenziali e la realizzazione della strada privata di collegamento con la viabilità pubblica.

La società, ottenuti i provvedimenti abilitativi, il 2 gennaio 2012 aveva dato avvio ai lavori, immediatamente interrotti per effetto dell'ordine verbale di sospensione intimato dal Capo cantoniere, poi confermato dall'ANAS spa, in data 29 marzo 2012, con una nota in cui si confermava l'impossibilità di assentire l'avvio delle opere in quanto i permessi erano stati concessi in assenza del preventivo nullaosta dell'ANAS.

Il rimettente precisa, poi, che, constatata la illegittimità dei permessi, per violazione dell'art. 20 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), il Comune, dopo aver trasmesso all'ANAS l'istanza di nullaosta, aveva stipulato la prevista convenzione, trasmessa alla società ricorrente il 24 aprile 2013.

Aggiunge, inoltre, il TAR che i lavori di costruzione degli immobili residenziali non hanno più avuto inizio per il venir meno della convenienza dell'intervento edilizio e che la società, nel frattempo posta in liquidazione, ha agito per la condanna del Comune al risarcimento del danno, con ricorso notificato l'11 luglio 2013.

Ciò premesso, il giudice a quo riferisce che, rilevata la tardività della domanda risarcitoria, in relazione al termine di centoventi giorni di cui al comma 3 dell'art. 30 del d.lgs. n. 104 del 2010 (d'ora in poi: cod. proc. amm.), ha ritenuto di sollevare la questione di legittimità costituzionale nei termini di seguito indicati.

In primo luogo, il rimettente si sofferma sulla rilevanza ponendo in rilievo che: a) la società ricorrente lamenta di non aver potuto costruire gli immobili residenziali, autorizzati con i permessi di costruire, a causa dell'ordine di sospensione dei lavori impartito dall'ANAS spa, per carenza del nullaosta al collegamento con la viabilità di sua competenza; b) la convenzione tra il Comune e l'ANAS è intervenuta il 24 aprile 2013, quando la convenienza dell'intervento edilizio era venuta meno, tanto che pochi mesi dopo la società è stata posta in liquidazione per l'ingente esposizione debitoria; c) il pregiudizio patrimoniale sarebbe causalmente collegato ai titoli abilitativi illegittimi, rilasciati dal Comune in difetto del preventivo parere favorevole dell'ANAS, in violazione dell'art. 20, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui compete al responsabile del procedimento l'acquisizione dei pareri e assensi di altre amministrazioni; d) il danno si sarebbe prodotto e manifestato all'atto della sospensione dei lavori avvenuta il 2 gennaio 2012, o, al più tardi, con la nota dell'ANAS del 29 marzo 2012, sicché il ricorso è stato proposto ben oltre il termine di centoventi giorni, decorrente dalla conoscenza del vizio dei permessi, risalente al 29 marzo 2012.

Il TAR afferma, dunque, che la domanda risarcitoria si fonda sulla invalidità dei permessi di costruire, e rispetto ad essa deve applicarsi il termine decadenziale di centoventi giorni, di cui al comma 3 dell'art. 30

cod. proc. amm., decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato, che nel caso di specie coincide con quello della sospensione dei lavori disposta dall'ANAS.

Il giudice a quo, quindi, confuta la tesi sostenuta dalla ricorrente secondo cui la domanda di risarcimento del danno sarebbe, invece, tempestiva in quanto il procedimento di rilascio dei permessi di costruire si sarebbe perfezionato soltanto con la Convenzione tra l'ANAS ed il Comune per cui il ricorso, ai sensi del comma 4 dell'art. 30 cod. proc. amm., risulterebbe tempestivo.

La domanda risarcitoria, ad avviso del rimettente, sarebbe meritevole di apprezzamento nella sola parte relativa alla illegittimità dei permessi di costruire, provvedimenti non impugnati dalla società, la quale lamenta un rilevante danno patrimoniale scaturito proprio dal vizio relativo a quei permessi e che ha impedito, per oltre un anno, l'esecuzione delle opere di urbanizzazione.

Così qualificata, la domanda risarcitoria dovrebbe, pertanto, essere dichiarata irricevibile, ai sensi del comma 3 dell'art. 30 cod. proc. amm.

Ciò premesso, in punto di non manifesta infondatezza, il rimettente osserva come l'art. 30, comma 3, cod. proc. amm., sia in contrasto con gli artt. 3, 24, primo e secondo comma, 111, primo comma, 113, primo e secondo comma, Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e agli artt. 6 e 13 della CEDU.

In primo luogo, secondo il TAR, il processo amministrativo per essere definito giusto deve offrire la garanzia di adeguate forme di tutela della situazione giuridica soggettiva fatta valere dal ricorrente.

Sotto tale profilo, a livello sovranazionale, verrebbe in rilievo l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale, secondo la giurisprudenza comunitaria, costituisce la riaffermazione del principio secondo cui la tutela giurisdizionale deve essere effettiva; principio sancito anche dagli artt. 6 e 13 della CEDU (al riguardo, è indicata tra le tante la sentenza della Corte di giustizia 28 febbraio 2013, C-334/12, Jaramillo e a.).

Le esigenze di equivalenza e di effettività, prosegue il rimettente, dovrebbero rilevare 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» (sono indicate alcune pronunce della Corte di giustizia: sentenza 18 marzo 2010, C-317/08, Alassini; sentenza 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Ad avviso del giudice a quo deve preferirsi una lettura non riduttiva del primo comma dell'art. 111 Cost. che, anche per il processo amministrativo, ne riconosca il carattere innovativo e non meramente ricognitivo di principi già ricavabili dal coordinamento logico di previgenti norme costituzionali, in modo 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.

La disposizione censurata, configurerebbe, quindi, un privilegio per la pubblica amministrazione, responsabile di un illecito, determinando, sul piano della tutela giurisdizionale, una discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe, dipendente dalla qualificazione giuridica di diritto soggettivo o interesse legittimo che il giudice amministrativo è chiamato a compiere.

La previsione del termine di natura decadenziale, poi, non troverebbe giustificazioni in esigenze oggettive di stabilità e certezza delle decisioni amministrative assunte nell'interesse pubblico (sulla nozione di «motivi imperativi di interesse generale» è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2013).

La disposizione censurata violerebbe anche il principio di uguaglianza, perché determinerebbe una disparità di trattamento di situazioni soggettive, ugualmente meritevoli di tutela, sottoposte ad un regime processuale sensibilmente diseguale, qual è quello della prescrizione ordinaria e della decadenza breve.

In relazione al principio di effettività e di equivalenza, il rimettente richiama la sentenza della Corte di giustizia 26 novembre 2015, C-166/14, Med Eval, emessa in riferimento ad una normativa austriaca che prevedeva il termine di decadenza di sei mesi per la proposizione dell'azione risarcitoria in tema di contratti di appalto, dichiarandone il contrasto con il diritto dell'Unione.

Secondo il rimettente la tutela giurisdizionale, costituzionalmente garantita, non può consistere solo nella possibilità di proporre la domanda ad un giudice; vi sarebbe, 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, attraverso la predisposizione di un'adeguata gamma di strumenti giurisdizionali.

Quanto alla ratio della previsione di termini decadenziali brevi, il rimettente osserva come l'esigenza di bilanciare il diritto di agire per la caducazione dell'atto e l'interesse a definire in tempi veloci la vicenda – per non esporre ad un tempo lungo la sorte del rapporto giuridico rilevante per la collettività – trovi un 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.

L'azione risarcitoria, invece, dovrebbe porsi al di fuori di questa problematica, poiché, ad avviso del giudice a quo, 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 (è richiamata l'ordinanza del TAR Sicilia, Palermo, sezione prima, 7 settembre 2011, n. 268).

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

Mentre la prescrizione, infatti, «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».

Secondo il giudice a quo, non sarebbe, pertanto, ravvisabile in tema 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».

Il legislatore avrebbe, cioè, previsto la teorica proponibilità dell'azione risarcitoria autonoma, assoggettandola, però, ad un termine di decadenza di centoventi giorni coincidente con quello previsto per il 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» (è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 23 dicembre 2008, n. 30254).

Il rimettente, ancora, pone in rilievo come il regime decadenziale appaia irragionevole ed ingiustificato in quanto comprime il diritto del danneggiato di agire per il risarcimento nei confronti della pubblica amministrazione.

Né il sospetto di illegittimità costituzionale può essere fugato in virtù del dato che ad analoga disciplina è sottoposta l'azione risarcitoria riguardante le delibere societarie.

Il profilo di irragionevolezza riguarderebbe non solo la previsione di un termine di decadenza, al di fuori dei presupposti legittimanti una così incisiva compressione dell'esercizio del diritto, senza la possibilità di conciliare la delimitazione temporale con il più favorevole regime della prescrizione, ma anche la brevità del termine «che è pari ad appena centoventi giorni».

Il rimettente, dopo aver richiamato le sentenze di questa Corte n. 191 del 2006 e n. 204 del 2004, osserva che la «concentrazione dei rimedi in capo al giudice amministrativo non dovrebbe avvenire al prezzo della introduzione di condizioni di accesso oltremodo restrittive».

L'introduzione di un termine decadenziale, in deroga a quello prescrizionale quinquennale, contraddirebbe la finalità stessa dello strumento risarcitorio accanto a quello caducatorio nel sistema della tutela dell'interesse legittimo.

In conclusione, la complementarità dei rimedi evocata dalla Corte a partire dalla sentenza n. 204 del 2004, secondo il giudice rimettente, «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».

2.– Con atto depositato in data 21 marzo 2016, la ricorrente si è costituita in giudizio e ha chiesto che la questione sia dichiarata fondata.

La parte privata, ribadendo quanto affermato nel ricorso, reputa che nel giudizio a quo avrebbe dovuto trovare applicazione l'art. 30, comma 4, cod. proc. amm., in considerazione del permanente illecito amministrativo, sicché il ricorso non sarebbe tardivo.

In particolare, la società riferisce che l'«oggetto del petitum del pendente ricorso» è il danno causato dal ritardo in conseguenza dell'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa, culminato con l'emissione di permessi di costruire viziati, sanati poi dal Comune con la tardiva allegazione della convenzione stipulata con l'ANAS.

Di conseguenza, l'evento dannoso «consistente nel definitivo fallimento dell'operazione immobiliare intrapresa dalla società ricorrente» non si era, in concreto, verificato alla data del divieto posto dall'ANAS, ma soltanto nei mesi successivi, sino al momento in cui il ritardo nell'acquisizione della convenzione non poteva più essere tollerato.

Ciò precisato in punto di rilevanza, la parte privata riferisce, poi, di sostenere ad adiuvandum le ragioni del rimettente in punto di non manifesta infondatezza.

3.– Con atto depositato in data 22 marzo 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

Con riferimento alla violazione del principio del giusto processo, la difesa statale osserva come la scelta del legislatore sia ispirata a garantire esigenze di certezza delle posizioni giuridiche che si rapportano con i pubblici poteri, mediando tra l'indubbio potenziamento della tutela offerta al privato attraverso l'abbandono del vincolo della pregiudizialità e la necessaria celerità della definizione del contenzioso.

In particolare, si osserva che la proposizione in via autonoma dell'azione risarcitoria, con i connessi vincoli temporali, è rimessa alla scelta di chi agisce, ben potendo il privato optare per la soluzione alternativa della preventiva impugnazione degli atti ritenuti lesivi e della eventuale successiva domanda risarcitoria, fruendo

in tal caso «del ben più ampio termine complessivo decorrente (pur con uguale durata) dal giudicato sull'annullamento ai sensi del comma 5 dell'art. 30 del C.P.A.».

Inoltre, l'Avvocatura pone in evidenza come non si sia mai dubitato, con riferimento ai casi in cui l'ordinamento prevede termini di decadenza per l'esercizio di un'azione, che il perseguimento della finalità di certezza e rapidità possa generare situazioni di squilibrio e di disuguaglianza tra le parti.

In relazione alla violazione del principio di uguaglianza, inoltre, la difesa statale afferma che la differenza tra la situazione di chi domanda il risarcimento dei danni da lesione di un diritto soggettivo, soggetta all'ordinario termine di prescrizione e di chi chiede il risarcimento dei danni da lesione di interesse legittimo, vincolata al rispetto di un termine di decadenza, trovi giustificazione logica e giuridica nella netta distinzione tra le due situazioni giuridiche, la seconda delle quali sarebbe collocata in un contesto non paritetico. La diversità delle situazioni poste a confronto non giustificherebbe, pertanto, la medesima tutela.

Infine, per quel che concerne la violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, la difesa statale osserva che la previsione di un termine di natura decadenziale, non vessatorio se paragonato al più breve termine per impugnare gli atti amministrativi o le sentenze, non è tale da rendere difficile, fino alla quasi impossibilità, la tutela giurisdizionale.

La possibilità di prevedere tale termine e non, piuttosto, un termine prescrizione rientrerebbe, pertanto, nella discrezionalità delle scelte del legislatore.

Quanto alla sentenza della Corte di giustizia 26 novembre 2015, C-166/14, Med Eval, emessa in relazione ad una normativa austriaca in tema di tutela risarcitoria in materia di gare pubbliche, l'Avvocatura osserva che si tratta di statuizione assunta sulla base di parametri del tutto diversi rispetto a quelli offerti dai principi costituzionali.

Pertanto, alla luce delle esposte argomentazioni, la difesa dello Stato chiede che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (d'ora in avanti: TAR) con ordinanza del 17 dicembre 2015 solleva, in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, 111, primo comma, 113, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 12 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 e agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [d'ora in avanti: CEDU], firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo nella parte in cui stabilisce che «[l]a domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal

giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo».

2.– Il caso sottoposto al TAR riguarda una richiesta di risarcimento di danni proposta da una società di costruzioni nei confronti di un Comune in relazione al rilascio di quattro permessi per costruire un complesso residenziale e commerciale, successivamente rivelatisi illegittimi.

Ottenuti i provvedimenti abilitativi nei mesi di ottobre e novembre 2011, la società ha dato avvio ai lavori, poi immediatamente interrotti per effetto della nota del 29 marzo 2012, in cui l'ANAS spa affermava l'impossibilità di assentire l'avvio delle opere in quanto i permessi erano stati rilasciati in assenza del preventivo nullaosta, obbligatorio ai sensi dell'art. 20 del d.P.R 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A).

Constatata la illegittimità dei permessi di costruire, le due amministrazioni hanno sottoscritto la prevista convenzione, che è stata, poi, trasmessa alla società ricorrente il 24 aprile 2013. I lavori di costruzione degli immobili residenziali non hanno, però, più avuto inizio e la ricorrente, nel frattempo posta in liquidazione, ha agito per la condanna del Comune al risarcimento del danno, con ricorso notificato l'11 luglio 2013

3.– In punto di rilevanza, il rimettente muove dal presupposto che la domanda risarcitoria debba essere considerata tardiva, dovendosi far decorrere il termine decadenziale dal 29 marzo 2012, momento in cui si è manifestato il danno, e non, piuttosto, come sostiene la ricorrente, dal 24 aprile 2013, in applicazione del comma 4 dell'art. 30 d.lgs. n. 104 del 2010 (d'ora in poi anche: cod. proc. amm.).

4.– In punto di non manifesta infondatezza, ad avviso del giudice a quo, la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di uguaglianza, poiché nel prevedere un regime processuale per l'azione risarcitoria da lesione di interessi legittimi «sensibilmente diseguale» rispetto a quello della prescrizione ordinaria per il risarcimento del danno derivante dalla lesione di diritti soggettivi determinerebbe un trattamento di favore per la pubblica amministrazione, responsabile dell'illecito, disciplinando così in modo differente situazioni soggettive sostanzialmente analoghe e «ugualmente meritevoli di tutela».

Sussisterebbe, inoltre, il contrasto con il citato parametro costituzionale anche sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza perché, ingiustificatamente, la norma stabilirebbe un termine a pena di decadenza, peraltro, breve e non, invece, un più favorevole «congruo» termine prescrizione, così comprimendo in modo incisivo il diritto del danneggiato di agire per il risarcimento nei confronti della pubblica amministrazione.

Il regime decadenziale censurato, prosegue il rimettente, si porrebbe in contrasto anche con gli artt. 24, primo e secondo comma, e 113, primo e secondo comma, Cost., sotto il profilo della violazione del principio di generalità ed effettività della tutela giurisdizionale.

Infatti, se da un lato la previsione del termine di impugnazione, a pena di decadenza, può costituire il punto di equilibrio per il bilanciamento del diritto degli interessati di agire per la caducazione dell'atto con l'interesse ad una sollecita definizione della vicenda, dall'altro non può esserlo anche per l'esercizio dell'azione risarcitoria, situazione in cui l'esposizione del responsabile dell'illecito al rischio della condanna rileva solo sul piano della reintegrazione patrimoniale e dello spostamento di ricchezza, e non anche sulla sorte del rapporto giuridico.

Il rimettente evidenzia, peraltro, come la ratio della previsione di termini di decadenza brevi, per l'annullamento di atti emanati da autorità pubbliche e da soggetti privati, sia da identificare nell'esigenza di certezza del diritto e di stabilità dei rapporti giuridici, in considerazione del dato che l'atto pone un assetto di interessi rilevanti sul piano superindividuale.

Inoltre, l'introduzione di un regime decadenziale, in deroga a quello prescrizione ordinario, sembrerebbe contraddire la finalità stessa del rimedio risarcitorio, quale tutela complementare rispetto a quella caducatoria, realizzabile solo se si conserva la diversità strutturale delle stesse, anche per quanto concerne i termini di esercizio delle rispettive azioni.

Ulteriori censure sono mosse, infine, con riferimento agli artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e agli artt. 6 e 13 della CEDU, sotto il profilo della violazione del principio del giusto processo.

Ad avviso del rimettente, la previsione del «brevissimo» termine decadenziale di centoventi giorni per la proponibilità dell'azione risarcitoria, da parte di chi abbia subito una lesione del proprio interesse legittimo, non assicurerebbe una tutela piena ed effettiva, poiché: configurerebbe un privilegio per la pubblica amministrazione, responsabile di un illecito; determinerebbe, 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»; ed infine, non apparirebbe giustificata da esigenze oggettive di stabilità e certezza delle decisioni amministrative assunte nell'interesse pubblico.

Sotto quest'ultimo profilo, il TAR richiama la sentenza della Corte di giustizia 28 febbraio 2013, C-334/12, Jaramillo e a., secondo cui l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea costituirebbe la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, principio generale dell'Unione, sancito anche dagli artt. 6 e 13 della CEDU. Sono, poi, indicate altre sentenze dalla Corte di giustizia da cui discenderebbe 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» (sono richiamate la sentenza 18 marzo 2010, C-317/08, Alassini, e la sentenza 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

In relazione al principio di effettività e equivalenza, il rimettente evoca anche la sentenza della Corte di giustizia 26 novembre 2015, C-166/14, Med Eval, che avrebbe dichiarato il contrasto, con il diritto dell'Unione, 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».

5.– La questione di legittimità costituzionale non è fondata.

5.1.– Il TAR Piemonte censura la disposizione di cui al comma 3 dell'art. 30 cod. proc. amm. che, per la proposizione dell'azione volta, in via autonoma, ad ottenere il risarcimento del danno derivante dalla lesione di interessi legittimi, prevede il termine di decadenza di centoventi giorni a decorrere «dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo».

Secondo il giudice rimettente, anche per tale azione risarcitoria e non soltanto per quella diretta a far valere il danno per lesione di diritti soggettivi, il legislatore avrebbe dovuto prevedere l'ordinario termine prescrizione o altro congruo termine della stessa natura; in ogni caso, non avrebbe dovuto indicare un termine di soli centoventi giorni.

Va premesso che il legislatore, nel realizzare l'obiettivo di dar luogo a una sistemazione complessiva, anche innovativa, del processo amministrativo ha dettato, ai commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 30 del d.lgs. n. 104 del 2010, un'articolata disciplina anche dell'azione risarcitoria dei danni derivanti dalla lesione di interessi legittimi, già disciplinata – come è noto – dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa).

Per quanto qui rileva, i commi 3 e 5 citati hanno previsto che il risarcimento del danno cagionato per effetto della illegittima attività della pubblica amministrazione può essere conseguito attraverso l'azione di condanna esercitata in via autonoma (comma 3), oppure esperita contestualmente all'azione di annullamento del provvedimento illegittimo o finanche successivamente al passaggio in giudicato della relativa sentenza (comma 5).

Il legislatore ha, dunque, delineato una disciplina che riconosce al danneggiato la facoltà di scegliere le modalità della tutela risarcitoria nei confronti dell'esercizio illegittimo della funzione pubblica, adottando un modello processuale che determina un significativo potenziamento della tutela, anche attraverso il riconoscimento di un'azione risarcitoria autonoma, con il conseguente abbandono del vincolo derivante dalla pregiudizialità amministrativa.

Tale scelta è stata accompagnata dalla previsione, in entrambe le ipotesi, del termine di decadenza di centoventi giorni per la proponibilità delle domande risarcitorie, sia pure decorrenti da momenti differenti.

6.– Ciò premesso, le censure mosse in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost. sono prive di fondamento, in relazione alla violazione del principio sia di ragionevolezza che di uguaglianza.

6.1.– Con riguardo all'asserita irragionevolezza della norma censurata, deve osservarsi come sia costante l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui il legislatore gode di ampia discrezionalità in tema di disciplina degli istituti processuali (ex plurimis, sentenze n. 121 e n. 44 del 2016); ciò vale anche con specifico riferimento alla scelta di un termine decadenziale o prescrizione a seconda delle peculiari esigenze del procedimento (ex multis, sentenza n. 155 del 2014 e ordinanza n. 430 del 2000).

È noto, poi, che il solo limite alla enunciata discrezionalità del legislatore risiede nella non manifesta irragionevolezza delle scelte compiute.

La previsione del termine di decadenza per l'esercizio dell'azione risarcitoria non può ritenersi il frutto di una scelta viziata da manifesta irragionevolezza, ma costituisce l'espressione di un coerente bilanciamento

dell'interesse del danneggiato di vedersi riconosciuta la possibilità di agire anche a prescindere dalla domanda di annullamento (con eliminazione della regola della pregiudizialità), con l'obiettivo, di rilevante interesse pubblico, di pervenire in tempi brevi alla certezza del rapporto giuridico amministrativo, anche nella sua declinazione risarcitoria, secondo una logica di stabilità degli effetti giuridici ben conosciuta in rilevanti settori del diritto privato ove le aspirazioni risarcitorie si colleghino al non corretto esercizio del potere, specie nell'ambito di organizzazioni complesse e di esigenze di stabilità degli assetti economici (art. 2377, sesto comma, del codice civile).

La non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa appare ancora più chiara laddove si rifletta che il bilanciamento operato risponde anche all'interesse, di rango costituzionale, di consolidare i bilanci delle pubbliche amministrazioni (artt. 81, 97 e 119 Cost.) e di non esporli, a distanza rilevante di tempo, a continue modificazioni incidenti sulla coerenza e sull'efficacia dell'azione amministrativa.

6.2.– Priva di fondamento è anche la censura di violazione del principio di uguaglianza basata sull'assunto che il legislatore, nell'introdurre il regime della decadenza, anziché quello della prescrizione ordinaria previsto per il risarcimento del danno derivante dalla lesione di diritti soggettivi, avrebbe disciplinato in modo differente situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed ugualmente meritevoli di tutela.

La necessità che davanti al giudice amministrativo sia assicurata al cittadino la piena tutela, anche risarcitoria, avverso l'illegittimo esercizio della funzione pubblica (sentenze n. 191 del 2006 e n. 204 del 2004) non fa scaturire, come inevitabile corollario, che detta tutela debba essere del tutto analoga all'azione risarcitoria del danno da lesione di diritti soggettivi.

È evidente, infatti, che le due situazioni giuridiche soggettive poste in comparazione sono differenti: entrambe sono meritevoli di tutela, ma non necessariamente della stessa tutela.

Dalla non omogeneità delle situazioni giuridiche soggettive poste a raffronto discende, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'infondatezza della censura di violazione del principio di uguaglianza (ex plurimis, sentenze n. 43 del 2017, n. 155 del 2014, n. 108 del 2006, n. 340 e n. 136 del 2004).

7.– Parimenti non fondate sono le censure di illegittimità costituzionale formulate in riferimento agli artt. 24, primo e secondo comma, e 113, primo e secondo comma, Cost., sotto il profilo della violazione del diritto di difesa e del principio di generalità ed effettività della tutela giurisdizionale, anche in considerazione del «brevissimo» termine di centoventi giorni.

Il nuovo regime introdotto dalla disposizione censurata, come già posto in evidenza al punto che precede, ha non irragionevolmente assoggettato a decadenza la facoltà di promuovere l'azione risarcitoria da lesione degli interessi legittimi, a tutela della certezza degli effetti del rapporto giuridico amministrativo e della stabilità dei bilanci delle pubbliche amministrazioni.

È evidente, allora, che, una volta ritenuta legittima la scelta legislativa di tale istituto in luogo della prescrizione, la presunta brevità del termine individuato dal legislatore per l'azione risarcitoria autonoma non può essere desunta, a pena di contraddittorietà logica prima ancora che giuridica, da una comparazione con i termini che generalmente caratterizzano la seconda.

La censura va poi vagliata tenendo presente la giurisprudenza di questa Corte secondo cui l'incongruità del termine rilevante sul piano della violazione degli indicati parametri costituzionali si registra solo qualora esso sia non idoneo a rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce e di conseguenza tale da rendere inoperante la tutela accordata al cittadino (ex multis, sentenze n. 44 del 2016, n. 117 del 2012 e n. 30 del 2011; ordinanze n. 417 del 2007 e n. 382 del 2005).

Ebbene, il termine di centoventi giorni introdotto dalla norma censurata è anche significativamente più lungo di molti dei termini decadenziali previsti dal legislatore sia nell'ambito privatistico che in quello pubblicistico, e per ciò solo non può dirsi in alcun modo inidoneo a rendere la tutela giurisdizionale effettiva.

8.– Infine, prive di fondamento sono anche le censure relative alla violazione degli artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e agli artt. 6 e 13 della CEDU, sotto il profilo della violazione del principio del giusto processo.

Quanto alla violazione dei diritti dell'Unione, va rammentato che, secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, spetta agli Stati membri disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi, compresi quelli per risarcimento danni, alla sola condizione che tali modalità non violino i principi di equivalenza ed effettività, e cioè, rispettivamente, non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi previsti per la tutela dei diritti derivanti dall'ordinamento interno, né rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (tra le tante, Corte di giustizia 26 novembre 2015, C-166/14, Med Eval, punto 37; 12 marzo 2015, eVigilo Ltd, C-538/13, punto 39; 6 ottobre 2015, Orizzonte Salute, C-61/14, punto 46). Spetta poi in primo luogo ai giudici interni valutare se le disposizioni esaminate, nel loro contesto ordinamentale e tenuto conto delle finalità che le sorreggono, soddisfino i principi di equivalenza ed effettività (Corte di giustizia, 29 ottobre 2009, C-63/08, Virginie Pontin, punto 49).

Quanto agli invocati parametri convenzionali, sostanzialmente analoghe sono le traiettorie seguite dalla consolidata giurisprudenza della Corte EDU, secondo cui «il "diritto a un tribunale", di cui il diritto all'accesso [...] costituisce un aspetto, non è assoluto, potendo essere condizionato a limiti implicitamente ammessi. Tuttavia, tali limiti non debbono restringere il diritto all'accesso ad un tribunale spettante all'individuo in maniera tale, o a tal punto, che il diritto risulti compromesso nella sua stessa sostanza. Inoltre, limiti siffatti sarebbero da considerarsi in violazione dell'articolo 6 § 1 a meno che non perseguano uno scopo legittimo e che esista un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito» (Corte EDU, 4 febbraio 2014, Staibano e altri contro Italia, paragrafo 27; nonché la giurisprudenza ivi citata: 24 settembre 2013, Pennino c. Italia, paragrafo 73; Papon c. Francia, 25 luglio 2002, paragrafo 90; 14 dicembre 1999, Khalfaoui c. Francia, paragrafi 35-36).

Nel caso di specie, il principio di equivalenza è rispettato dalla disposizione censurata, poiché essa riguarda sia la posizione dei titolari di posizioni giuridiche fondate sul diritto dell'Unione sia i titolari di posizioni giuridiche fondate sul diritto interno.

Quanto al principio di effettività, non è pertinente in questo caso il richiamo alle conclusioni della Corte di giustizia nella sentenza 26 novembre 2015, C-166/14, Med Eval, invocata dal rimettente, perché la Corte ha ritenuto non compatibile con il richiamato principio una disciplina che assoggettava l'azione risarcitoria in materia di appalti pubblici a un termine di decadenza semestrale in ragione del rilievo – giustamente ritenuto determinante – che esso veniva fatto decorrere «senza tener conto della conoscenza o meno, da parte del soggetto leso, dell'esistenza di una violazione di una norma giuridica».

Il termine di centoventi giorni previsto dalla norma censurata, per le ragioni già esposte in precedenza, di per sé ed in assenza di problemi legati alla conoscibilità dell'evento dannoso, non rende praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Le considerazioni svolte ai punti precedenti valgono, infine, anche a lumeggiare la legittimità degli scopi perseguiti dalla norma censurata e il ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e gli scopi medesimi.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui stabilisce che «[l]a domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo», sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, 111, primo comma, 113, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 12 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA