

Sezione Quarta

*La responsabilità della P.A. e verso la P.A.***1. GLI OBBLIGHI DELLA P.A. E IL CONCETTO DI RESPONSABILITÀ**

La P.A. nel provvedere alla realizzazione dei suoi compiti (con mezzi di diritto pubblico o con mezzi di diritto privato), entra in rapporto con altri soggetti giuridici, nei confronti dei quali assume spesso degli obblighi.

Tali obblighi possono essere:

- a) *obblighi di sopportare (pati)*: consistono nell'obbligo di tollerare che terzi traggano soddisfazione dall'uso dei beni pubblici, nei casi e modi previsti dalla legge. Dalla violazione di tali obblighi può derivare una *responsabilità* della P.A.;
- b) *obblighi di non fare*: cioè di astenersi dal compiere determinati atti o attività in quanto vietati dalla legge o da un contratto stipulato con terzi; il più importante obbligo di *non fare* è riconducibile al principio del cd. *neminem laedere*, cioè del non recare danno a nessuno. Dalla violazione di tale obbligo generale sorge la *responsabilità extracontrattuale* della P.A.;
- c) *obblighi di fare*: cioè di attivarsi, ad esempio per rilasciare un atto richiesto da terzi, emettere una decisione, fornire un servizio, porre a disposizione di terzi un bene etc.;
- d) *obblighi di dare*: consistono nell'obbligo di prestare una cosa determinata: ad esempio consegnare un bene (es. restituzione degli immobili espropriati e di cui è stata disposta la retrocessione), o pagare una somma di danaro (es. corrispondere mensilmente lo stipendio ai propri dipendenti).

La responsabilità assume diverso valore e contenuto a seconda della natura e delle leggi per le quali rileva (*responsabilità morale, sociale, giuridica, economica*).

La *responsabilità giuridica* può essere *civile, penale o amministrativa*, in particolare:

- la *responsabilità civile* si concreta nel *risarcimento del danno* provocato ad un soggetto e sorge quando ricorra una delle fattispecie di cui agli artt. 2043 e ss. c.c.;
- la *responsabilità penale* insorge allorquando il comportamento di singoli soggetti (persone fisiche) sia inquadrabile in una fattispecie di reato in quanto lesivo di particolari interessi, tutelati dall'ordinamento come *pubblici*: essa consiste nell'assoggettamento personale del colpevole alla *potestà punitiva* dello Stato, mediante l'inflizione di una *pena*;
- la *responsabilità amministrativa* deriva dalla violazione di ogni sorta di doveri amministrativi, dalla quale discenda l'inflizione di una sanzione amministrativa.

La responsabilità giuridica può ricadere anche sulla P.A.: questa può essere responsabile sia *civilmente che amministrativamente*. Non può, invece, essere responsabile penalmente perché la *responsabilità penale* è personale, e soltanto le persone fisiche possono esserne investite. Potranno quindi essere penalmente responsabili solo le singole persone preposte agli uffici od organi della P.A.

2. LA RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA P.A.

La responsabilità civile si può definire come il dovere giuridico, imposto ad un soggetto, di risarcire il danno prodotto ad un altro soggetto, in conseguenza della lesione della sfera giuridica di quest'ultimo.

La **responsabilità civile** si distingue in responsabilità contrattuale ed extracontrattuale:

- si ha **responsabilità contrattuale** quando l'obbligo di risarcimento del danno deriva dalla violazione di un obbligo derivante da *preesistente rapporto obbligatorio*;
- si ha **responsabilità extracontrattuale** quando un soggetto, in violazione del principio del *neminem laedere*, provoca a terzi un *danno ingiusto* (art. 2043 c.c.).

La dottrina individua anche un terzo tipo di responsabilità: quella *pre-contrattuale* (artt. 1337, 1338 c.c.), cioè insorgente dalla violazione delle norme che regolano appunto la fase cd. delle trattative negoziali e di cui è controverso l'inquadramento nella responsabilità contrattuale, oppure in quella extracontrattuale.

Sono elementi della responsabilità extracontrattuale della P.A. una *condotta attiva o omissiva*, l'*antigiuridicità* di tale condotta, la *colpevolezza* dell'agente, l'*evento dannoso*, il *nesso di causalità* tra condotta ed evento.

3. LA RESPONSABILITÀ DA ATTO LECITO

Mentre, in linea generale, la responsabilità civile della P.A. consegue ad un suo comportamento antigiuridico, ossia lesivo di un diritto soggettivo, in taluni casi essa può scaturire da atti leciti. Si tratta, in linea di massima, di casi in cui il soggetto pubblico, svolgendo un'attività perfettamente lecita e finalizzata al soddisfacimento di interessi pubblici, provochi il sacrificio di un diritto soggettivo del privato. Orbene, in tali evenienze, l'ordinamento prevede l'obbligo di corresponsione, da parte della P.A., di un *indennizzo* finalizzato, in via equitativa, a ristorare, sia pure in forma parziale, il sacrificio patrimoniale subito dal privato. Tale *indennizzo* va distinto dal *risarcimento*, in quanto mentre quest'ultimo si atteggia a *strumento di reintegrazione completa della sfera giuridica violata*, il primo costituisce un *mezzo diretto ad un riequilibrio parziale, anche se non meramente simbolico, del pregiudizio subito*.

Esempi di responsabilità da atto lecito, sono previsti in materia di espropriazione per pubblica utilità, di requisizione e di contratti autoritativamente imposti dalla P.A.

Una nuova ipotesi è stata coniata dall'art. 11 L. 241/1990, il quale, in materia di accordi stipulati tra l'amministrazione precedente e privati, riconosce all'amministrazione la facoltà di recedere unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

4. LA RESPONSABILITÀ NEI CONFRONTI DELLA P.A.

4.1 La supremazia generale e speciale dello Stato

a) *concetto*

La *sovranità* dello Stato si esprime attraverso un *potere di supremazia* che lo Stato e, subordinatamente ad esso, gli enti pubblici territoriali, e le altre PP.AA. vantano sulla collettività.

Tale «potere di supremazia» può essere:

- *generale*: se si esprime sulla *collettività indifferenziata* prescindendo da qualità particolari del cittadino e da rapporti specifici fra lo Stato e i singoli (così per esempio, qualsiasi soggetto che si trova sul territorio statale, è sottoposto al *potere di giurisdizione penale*);
- *speciale*: se il potere direttivo dello Stato si esprime *esclusivamente nei confronti di alcuni soggetti passivi* (es.: militari, funzionari statali etc.) specificamente sottoposti a tale potere e che si distinguono dalla massa dei consociati, in quanto il loro rapporto nei confronti dello Stato presenta *tre caratteri peculiari*:
 - continuità (almeno relativa) del vincolo;
 - rapporto di preminenza (della P.A. su di essi);
 - carattere istituzionale del rapporto stesso;

b) *differenze*

Il rapporto di supremazia speciale è un *rapporto delimitato, autonomo con caratteri propri, limiti precisi e destinatari individuabili*.

La *supremazia generale* invece, ha portata molto ampia, opera automaticamente e impone precetti generali a tutta la comunità indistintamente.

Il potere di *supremazia speciale* può far capo a *tutti i soggetti pubblici* indistintamente. Il potere di *supremazia generale*, invece, fa capo solo tassativamente alla *persona dello Stato* o ad enti pubblici territoriali (*Comune, Provincia, Regione*);

c) *tipi di responsabilità verso la P.A.*

Il vincolo di subordinazione che nasce dai rapporti di *supremazia* (generale e speciale) crea per il destinatario una serie di obblighi e doveri accompagnati da sanzioni che ne colpiscono l'inosservanza.

In particolare:

- a) dalla *subordinazione al potere di supremazia generale* nascono una serie di doveri generali (denominabili *politici* in quanto espressione delle esigenze di un determinato momento storico della collettività). L'infrazione di tali doveri nel nostro ordinamento positivo comporta una normale responsabilità sanzionata civilmente, penalmente o amministrativamente;

- b) *dalla subordinazione al potere di supremazia speciale verso la P.A.* nascono dei doveri specifici dei soggetti, la cui infrazione comporta a carico del trasgressore:
1. *responsabilità civile*: intesa alla soddisfazione patrimoniale del danno cagionato;
 2. *responsabilità penale*: propria dell'impiegato che viola l'ordinamento in modo così grave da commettere un «reato» (*di essa si occupa il diritto penale*);
 3. *responsabilità disciplinare* conseguente alla trasgressione di obblighi particolari cui fa seguito l'applicazione di sanzioni amministrative.

4.2 La responsabilità civile verso la P.A.

Deriva da attività colpose o dolose dell'impiegato che arrechino un *danno patrimoniale* alla P.A.

È una *responsabilità contrattuale* (per gli autori che riconoscono al rapporto di pubblico impiego natura contrattualistica) derivante dal mancato adempimento di obblighi e doveri che l'impiegato ha nei confronti dello Stato.

Nell'ambito della **responsabilità civile** derivante dalla subordinazione al potere di supremazia speciale della P.A. si collocano altre due forme di responsabilità:

- la **responsabilità per danno erariale**, che sussiste in ipotesi di lesione ingiustificata del patrimonio dello Stato cagionata dai dipendenti che maneggiano denaro pubblico;
- la **responsabilità per danno all'immagine della P.A.**: la giurisprudenza definisce il danno all'immagine come una menomazione della funzionalità dell'amministrazione stessa che, in base agli artt. 97 e 98 Cost., deve agire in modo efficace, efficiente, economico ed imparziale. È, dunque, un danno pubblico, in quanto lesione del buon andamento della P.A. che perde, per la condotta illecita dei suoi dipendenti, credibilità ed affidabilità all'esterno.

Sezione Quinta

La giustizia amministrativa

1. CONCETTO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

La giustizia amministrativa designa quel complesso di mezzi concessi dall'ordinamento giuridico ai singoli per difendere le proprie posizioni soggettive nei confronti della P.A.

Attualmente la giustizia amministrativa in Italia è organizzata secondo il sistema della **doppia giurisdizione**, in base al quale:

- l'**Autorità Giudiziaria Ordinaria** (A.G.O.) (Tribunali-Corti d'Appello) è competente a decidere delle violazioni di **diritti soggettivi**, con il potere di *disapplicare* (cioè non applicare) l'atto amministrativo che risulti illegittimo, e di *dichiararne* la illegittimità;

- l'**Autorità Giurisdizionale Amministrativa** (A.G.A.) (T.A.R.-Consiglio di Stato) è competente a giudicare delle violazioni degli **interessi legittimi** (salvo alcuni casi eccezionali in cui giudica anche per violazioni di diritti) e ad *annullare* gli atti amministrativi illegittimi, nonché, in alcuni casi tassativi, anche a sostituirli con altri atti o riformarli in parte (sostituendosi in tal caso alla P.A.);
- i **conflitti di giurisdizione** sono attribuiti alle *Sezioni Unite* della *Corte di Cassazione*.

Oltre alla tutela giurisdizionale (ordinaria e amministrativa) gli interessati hanno anche a disposizione i mezzi di tutela amministrativa: i **ricorsi amministrativi** che danno luogo alla cd. tutela in *sede amministrativa* che è attuata dalla *stessa amministrazione*, attraverso un *procedimento amministrativo* di secondo grado, instaurato a seguito di un *ricorso* dell'interessato. Pertanto, *non vi è alcun intervento giurisdizionale, né del giudice ordinario, né del giudice amministrativo.*

2. I RICORSI AMMINISTRATIVI

2.1 Nozione e classificazione

Il ricorso amministrativo è l'istanza diretta ad ottenere l'*annullamento*, la *revoca* o la *riforma* di un atto amministrativo con il rispetto delle forme e dei termini previsti dalla legge.

Sono ricorsi amministrativi: l'*opposizione*, il *ricorso gerarchico proprio*, il *ricorso gerarchico improprio* e il *ricorso straordinario* al *Capo dello Stato*.

Con la proposizione di essi il soggetto può far valere la violazione di *diritti soggettivi*, di *interessi legittimi* e secondo alcuni autori (SANDULLI) anche di *interessi di mero fatto*. Inoltre con il ricorso è possibile dedurre non solo i *vizi di legittimità* dell'atto, ma anche i *vizi di merito*. Si ricordi comunque che l'ammissibilità del ricorso per motivi di merito è regola generale per i ricorsi gerarchici, mentre è tassativamente esclusa per il ricorso straordinario al Capo dello Stato.

I ricorsi si distinguono in:

- a) **ordinari**: essi si caratterizzano per avere come oggetto un provvedimento amministrativo *non definitivo* e sono il *ricorso gerarchico* (proprio e improprio) ed il *ricorso in opposizione*;
- b) **straordinari**: unico ricorso straordinario è il *ricorso al Presidente della Repubblica*; esso ha ad oggetto un provvedimento *definitivo* ed è alternativo al ricorso giurisdizionale amministrativo;
- c) **impugnatori**: mediante i quali si impugna un atto ritenuto lesivo. Essi dunque presuppongono un *atto amministrativo* e sono rimedi di carattere generale;
- d) **non impugnatori**: hanno ad oggetto un mero *comportamento* della P.A. (es.: silenzio) o la costituzione o modifica di un *rapporto giuridico*.

2.2 Elementi del ricorso

a) Il soggetto

Possono presentare ricorso in linea generale tutti i soggetti: persone fisiche, persone giuridiche ed anche associazioni non personalizzate.

In particolare:

- *le persone fisiche*, cioè *tutti i cittadini* che hanno la capacità di agire (maggiori degli anni 18), nonché gli *stranieri* per determinati rapporti giuridici;

— *le persone giuridiche (pubbliche o private)*: il ricorso è presentato dall'organo che ha la *rappresentanza esterna* dell'ente a seguito di una procedura interna.

b) L'interesse

Il ricorso amministrativo può essere proposto solo da chi, ritenendosi danneggiato dall'atto della P.A., abbia *interesse* all'annullamento di esso.

Si possono distinguere due tipi di interesse:

- *interesse protetto (o materiale)*: è l'interesse protetto direttamente o indirettamente dalla norma; è cioè un diritto soggettivo o un interesse legittimo;
- *interesse al ricorso (o formale)*: è l'interesse che sorge dalla lesione dell'interesse materiale e muove il titolare di esso a chiedere la cessazione o la riparazione della lesione.

Quanto ai requisiti richiesti l'interesse deve essere: *diretto o personale*, nonché *attuale*.

c) Termini per il ricorso

Il ricorso deve essere presentato all'autorità competente nel termine **perentorio** fissato dalla legge (articoli 2 e 9 D.P.R. citato). Tale termine è di 30 giorni per il ricorso gerarchico (o in opposizione) e di 120 giorni per il ricorso straordinario al Capo dello Stato. Esso decorre:

- per le persone direttamente interessate, dalla *notifica* del provvedimento;
- per gli interessati non direttamente contemplati nel provvedimento dalla *data di pubblicazione*, se questa è prevista, ovvero dalla piena conoscenza dell'atto.

d) Forma del ricorso

Il ricorso *deve* essere redatto per iscritto su carta da bollo, salvo i casi in cui la legge esplicitamente lo escluda (es.: in materia di rapporti di lavoro). Il mancato uso della carta da bollo *non rende il ricorso irricevibile*, ma obbliga soltanto l'interessato a regolarizzarlo, anche se nel frattempo sono scaduti i termini per la sua presentazione.

Quanto agli *elementi* il ricorso deve contenere:

- 1) *l'indicazione dell'autorità cui è diretto*. Al fine di agevolare l'interessato, è sancito, adesso in via generale *ex art. 3, L. 241/90*, che, all'atto della comunicazione del provvedimento, l'amministrazione deve indicare l'organo a cui l'eventuale ricorso deve essere indirizzato (cd. *clausola enunciativa del regime dell'atto*). La mancata indicazione dell'organo non comporta nullità della notifica, ma può essere addotta dal soggetto come motivo di rimessione in termine nel caso in cui in seguito a tale mancanza, il ricorso sia stato presentato ad una autorità incompetente e nel frattempo il termine sia scaduto;
- 2) *gli estremi del provvedimento impugnato*;
- 3) *i motivi del ricorso*. Debbono essere espressamente precisati i motivi del ricorso, e cioè i vizi di legittimità o di merito su cui il ricorso si fonda. Nel caso in cui il soggetto sia venuto a conoscenza solo in un secondo momento del testo integrale del provvedimento, egli può addurre motivi aggiunti;
- 4) *la sottoscrizione del ricorrente*. Oltre a quelli indicati non sono richiesti altri elementi, ed in particolare non è richiesta la data che, come detto, è ricavata da elementi indicati dalla legge.

e) Oggetto del ricorso

Mentre i ricorsi a carattere impugnatorio, che sono i più frequenti, hanno ad oggetto un atto amministrativo, i ricorsi non impugnatori hanno ad oggetto un comportamento della P.A., oppure un rapporto, cioè una controversia insorta tra la P.A. ed un terzo oppure tra più soggetti estranei all'amministrazione.

3. TIPOLOGIA DI RICORSI AMMINISTRATIVI

3.1 Il ricorso gerarchico

Il *ricorso gerarchico proprio* è un rimedio amministrativo *ordinario generale* consistente nella impugnativa d'un atto non definitivo proposta dal *soggetto interessato* all'*organo gerarchicamente superiore* a quello che ha emanato l'atto, a tutela sia di *diritti soggettivi* che di *interessi legittimi*, facendo valere sia *vizi di legittimità* che di *merito*.

Si distinguono *due tipi di ricorsi gerarchici*:

- a) **il ricorso gerarchico proprio**: è un rimedio di ordine generale, e presuppone un *rapporto di gerarchia in senso tecnico* (cioè di subordinazione) tra organo che ha emanato l'atto impugnato e organo a cui si ricorre;
- b) **il ricorso gerarchico improprio**: è un rimedio di carattere *eccezionale* previsto in alcuni casi in cui *non esiste alcun rapporto di gerarchia*.

Tale ricorso:

- ha *carattere eccezionale* (*non* è quindi rimedio di ordine generale);
- è ammesso solo nei *casi tassativi* previsti dalla legge;
- la procedura relativa è differente da caso a caso; in mancanza si applicano per analogia, ove possibile le norme sul ricorso gerarchico proprio.

3.2 Il ricorso in opposizione

Il ricorso in opposizione è previsto dall'art. 7, D.P.R. 1199/1971; tale articolo non detta alcuna disciplina particolare, rinviando, per quanto possibile, alle norme generali sul ricorso gerarchico.

È un *ricorso amministrativo atipico*, rivolto alla stessa autorità che ha emanato l'atto, anziché a quella superiore gerarchicamente. Non è un rimedio di carattere generale ma è *eccezionale*, utilizzabile solo nei casi tassativi in cui la legge lo ammette.

Può essere proposto sia per motivi di *legittimità* che di *merito*, e sia a tutela di interessi legittimi o semplici, che di veri e propri diritti.

Il termine per la sua proposizione è quello generale di 30 giorni dalla notifica o emanazione dell'atto impugnato: ma la legge può prevedere, nei singoli casi, termini diversi.

3.3 Il ricorso straordinario al Capo dello Stato: concetto e caratteri

È un *rimedio amministrativo di carattere generale* consistente nella impugnativa di un atto amministrativo *definitivo*, proposta dal soggetto *interessato* direttamente al Capo dello Stato. Esso è ammesso *soltanto per motivi di legittimità* (art. 8, comma 1, D.P.R. 1199/1971), mai per vizi di merito e può essere proposto per la tutela sia di *interessi legittimi* che di *diritti soggettivi*.

Il ricorso straordinario è *alternativo* a quello giurisdizionale al T.A.R. (*electa una via, non datur recursus ad alteram*).

Il ricorso è deciso con *decreto del Presidente della Repubblica* su proposta del Ministro competente, sentito il parere del Consiglio di Stato. Il parere del Consiglio di Stato è *obbligatorio e parzialmente vincolante*, nel senso che se il Ministro intende proporre al Capo dello Stato una decisione difforme dal parere, deve preventivamente sottoporre la questione alla deliberazione del Consiglio dei Ministri; altrimenti la decisione dovrà essere conforme al parere stesso.

4. AMBITO DELLA COMPETENZA DEL G.O.

La competenza del *giudice ordinario*, in relazione agli atti amministrativi, è determinata dall'art. 2, L. 20 marzo 1865, n. 2248 (sull'abolizione del contenzioso amministrativo), allegato E (L.A.C.). In base all'art. 2 cit., «*sono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la Pubblica Amministrazione, e ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa*».

In deroga all'art. 2, L. 2248/1865, all. E, vi sono alcuni casi in cui la cognizione è attribuita ad altri giudici anche in presenza di lesioni di diritti soggettivi.

Essi sono:

- a) i casi di materie attribuite alla competenza di giudici speciali, e cioè: la giurisdizione della Corte dei Conti *in materia di pensioni*; la giurisdizione delle *Commissioni tributarie*;
- b) i casi di *giurisdizione esclusiva* del giudice amministrativo;
- c) i casi di *arbitrati obbligatori*: spesso nei contratti conclusi dalla P.A. vi sono clausole particolari in base alle quali la soluzione delle relative controversie è rimessa *obbligatoriamente* a *collegi arbitrali*, in deroga alla competenza del G.O. La Corte cost., 9-5-1996, n. 152, ha ritenuto, però, tali arbitrati incostituzionali.

5. LE AZIONI AMMISSIBILI NEI CONFRONTI DELLA P.A. INNANZI AL G.O.

Il G.O. è competente a *conoscere* di tutti i *comportamenti della P.A.* lesivi di diritti soggettivi, sia dei *meri comportamenti*, che degli *atti* compiuti in esecuzione di *provvedimenti amministrativi*.

5.1 Azioni costitutive

Le azioni costitutive tendono ad ottenere dal giudice una *sentenza costitutiva*, appunto, che, accertati determinati elementi, costituisca, modifichi o estingua un determinato rapporto giuridico.

5.2 Azioni dichiarative

Sono dirette al semplice *accertamento* di uno stato di fatto o di diritto e hanno il solo scopo di eliminare la incertezza e il dissenso intorno ai medesimi e di procurare una prova pubblica e irrefutabile della situazione.

Tali azioni sono sempre consentite contro la P.A.

5.3 Azioni di condanna

Le azioni di condanna sono quelle con cui il giudice, accertato l'obbligo di una delle parti o un suo comportamento antiggiuridico produttivo di responsabilità,

ordina alla medesima una *prestazione positiva*, atta a ristabilire l'equilibrio giuridico violato. Tale prestazione può consistere nel pagamento di una somma di danaro a titolo di risarcimento ovvero in un determinato comportamento positivo (*facere, dare*) che costituisca concreta soddisfazione del diritto violato.

5.4 Azioni possessorie

Sono *inammissibili* se la P.A. è entrata in possesso del bene sulla base di un valido titolo ablatorio, anche perché l'ordine del G.O. di reintegra nel possesso urterebbe contro il disposto dell'art. 4 L.A.C.

Sono *ammissibili* se la P.A. abbia agito come privato oppure qualora la turbativa sia stata arrecata mediante meri comportamenti materiali (cd. vie di fatto) o quando la P.A. abbia agito in carenza, sia pure in concreto, di potere. È il caso della cd. *occupazione sine titulo* (cd. occupazione appropriativa).

6. LA GIURISDIZIONE DEL G.O. IN TEMA DI PUBBLICO IMPIEGO

Una delle principali innovazioni introdotte dal *D.Lgs. 3-2-1993, n. 29* (confluito nel **D.Lgs. 165/2001** recante T.U. pubblico impiego, di cui si dirà al Capitolo 3) è sicuramente costituita dalla devoluzione al G.O., in funzione di giudice del lavoro del cospicuo contenzioso relativo al rapporto di lavoro tra P.A. e dipendenti pubblici, precedentemente riservato alla giurisdizione esclusiva del G.A. Infatti l'art. 68, come sostituito dall'art. 29, comma 1, *D.Lgs. 80/1998* (ora art. 63 *D.Lgs. 165/2001*), nel chiarire il concetto di pubblica amministrazione, ha stabilito che il giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, è competente nel caso di controversie relative a rapporti di lavoro alle dipendenze di: amministrazioni dello Stato; istituti e scuole di ogni ordine e grado; istituzioni educative; aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo; Regioni; Province; Comuni; Comunità montane; consorzi e associazioni di enti locali; istituzioni universitarie; istituti autonomi case popolari; Camere di commercio, industria, artigianato e loro associazioni; tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali; amministrazioni, aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al *D.Lgs. 300/1999*.

Al giudice amministrativo permarrà la competenza in materia di procedure concorsuali per l'assunzione, oltre che quella relativa ad una serie di categorie espressamente individuate (art. 3, *D.Lgs. 165/2001*).

Al G.O. sono devolute tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro, incluse quelle relative all'assunzione, alle indennità di fine rapporto, al conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e alla responsabilità dirigenziale. Sono devolute al G.O. anche le controversie relative a comportamenti antisinda-

cali delle pubbliche amministrazioni e quelle promosse da organizzazioni sindacali, dall'ARAN e dalle pubbliche amministrazioni relative alle procedure di contrattazione collettiva.

7. LA TUTELA GIURISDIZIONALE AMMINISTRATIVA

In base al sistema della doppia giurisdizione la cognizione generale in materia di *diritti soggettivi* spetta al *giudice ordinario*, quella in materia di *interessi legittimi* al *giudice amministrativo*.

Tradizionalmente si classificano tre tipi di giurisdizione del giudice amministrativo:

- 1) **giurisdizione generale di legittimità**, relativa appunto alla sola legittimità dell'atto amministrativo, cioè alla sua conformità ai principi dell'ordinamento giuridico. Si parla anche di «*giurisdizione di annullamento*» perché il giudice può pronunciare solo l'annullamento dell'atto;
- 2) **giurisdizione speciale di merito**, prevista nei casi tassativamente indicati dalla legge, in cui il giudice può sindacare *anche* l'opportunità o la convenienza dell'atto, e può non solo *annullare* l'atto amministrativo, ma anche *sostituirlo* parzialmente o totalmente con un proprio atto;
- 3) **giurisdizione esclusiva**, in cui il giudice amministrativo ha cognizione anche in materia di *diritti soggettivi*.

7.1 Gli organi della giurisdizione amministrativa

Gli organi investiti di giurisdizione amministrativa si possono così classificare:

- 1) **giudici amministrativi generali** (o «ordinari»):
 - di primo grado: T.A.R.;
 - di appello: Consiglio di Stato, Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia;
- 2) **giudici amministrativi speciali**: con competenze speciali, stabilite tassativamente dalla legge:
 - Corte dei conti;
 - Tribunali delle acque pubbliche;
 - Commissioni tributarie;
 - Commissioni per gli usi civici;
 - altri organi particolari.

7.2 Il giudizio amministrativo

Con riferimento al contenuto e all'oggetto delle pronunce del giudice amministrativo, occorre distinguere il *giudizio di cognizione*, il *giudizio cautelare* e il *giudizio di esecuzione* (NIGRO).

1) Giudizio di cognizione

È volto a stabilire la fondatezza della pretesa vantata dall'attore, per stabilire quale sia la volontà dell'ordinamento riguardo l'attività dell'amministrazione. Il processo amministrativo di cogni-

zione si presenta essenzialmente come *giudizio d'impugnazione* di un atto amministrativo volto alla eliminazione dello stesso.

2) **Giudizio cautelare**

È teso all'adozione di misure preventive volte a preservare le utilità fornite dalla eventuale sentenza favorevole di cognizione da eventi che possono manifestarsi durante il corso del processo (NIGRO).

3) **Giudizio di esecuzione**

Esso ha la funzione di assicurare anche coattivamente l'attuazione concreta della pronuncia di cognizione.

Al pari di quello cautelare tale giudizio è fortemente tipizzato dal legislatore; esso è infatti previsto dall'art. 27 n. 4 T.U. C.d.S. e dall'art. 37 L. TAR (giudizio di ottemperanza).

7.3 Azioni esperibili innanzi al G.A.

1) **Azione costitutiva**

L'azione costitutiva rappresenta la figura tipica di azione esperibile dinanzi al G.A., mediante la quale si chiede l'*annullamento* di un atto amministrativo ritenuto illegittimo.

2) **Azione di accertamento**

Se le azioni costitutive sono le tipiche azioni esperibili dinanzi al G.A., non mancano alcuni casi in cui il processo amministrativo ha funzione di accertamento di un *rapporto giuridico* intercorrente tra l'interessato e la P.A.

3) **Azione di condanna**

L'art. 26, comma 3, della L. T.A.R. ha conferito al G.A. «il potere di condannare l'amministrazione al pagamento delle somme di cui risulti debitrice». Tale norma parrebbe avere un ambito applicativo molto ristretto, in quanto tale potere è limitato alle materie di «*giurisdizione esclusiva e di merito*» del G.A.

7.4 Gli atti impugnabili innanzi al G.A.

Sono impugnabili in sede giurisdizionale amministrativa soltanto gli atti amministrativi che promanano da una autorità amministrativa.

In via esemplificativa non sono quindi, impugnabili innanzi al T.A.R.:

- gli atti amministrativi formalmente o sostanzialmente emanati da organi non amministrativi (ad es. dalle Camere del Parlamento);
- gli atti politici;
- gli atti di altri organi giurisdizionali;
- gli atti soggettivamente amministrativi, cioè emanati da un organo della P.A., ma non formalmente amministrativi, aventi cioè contenuto legislativo o giurisdizionale;
- gli atti interni, preparatori di altri atti amministrativi che possono essere censurati solo dopo l'emanazione del provvedimento finale perché privi di autonoma capacità lesiva;
- gli atti confermativi e gli atti esecutivi che non hanno esistenza autonoma;
- i regolamenti, se improduttivi di effetti immediatamente lesivi;
- gli atti programmatici e pianificatori, alle stesse condizioni.

8. I TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI

Con la L. 1034/1971, sono stati istituiti i *Tribunali Amministrativi Regionali* come organi locali di giustizia amministrativa, a base regionale. Essi sono *venti*, uno per ogni Regione, con sede nel capoluogo regionale.

I T.A.R. esercitano una **giurisdizione generale di legittimità** che:

- a) è **generale**: riguarda, infatti, ogni controversia relativa alla legittimità di un atto amministrativo che abbia leso un interesse legittimo;
- b) è **simmetrica**: con la giurisdizione spettante, per i diritti soggettivi, al G.O.: come il G.O. è il giudice dei diritti, così il T.A.R. è il giudice degli interessi;
- c) è **limitata, quanto ai poteri di cognizione**, all'accertamento dei soli tre vizi di incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere;
- d) è **limitata quanto al potere di istruzione**: nell'esercizio della competenza generale di legittimità, il T.A.R. non può utilizzare quei mezzi di prova consentiti nel giudizio *di merito* (es.: prova per testimoni);
- e) è **limitata quanto al potere di decisione**: i T.A.R. possono soltanto *annullare* l'atto illegittimo, ma non possono riformare né sostituire l'atto annullato.

I T.A.R. esercitano anche una **giurisdizione di merito**.

La *giurisdizione di merito* mira all'esame dell'atto, oltre che sotto il profilo della legittimità, anche sotto il profilo della convenienza e della opportunità.

La *giurisdizione di merito* del T.A.R. è una giurisdizione:

- a) **eccezionale**: in quanto ammessa eccezionalmente, in deroga al principio del sindacato giurisdizionale di sola legittimità sull'atto amministrativo;
- b) **tassativa**: cioè ammessa nei soli casi previsti dalla legge;
- c) **aggiuntiva**: non esclude, ma *si aggiunge* alla giurisdizione di legittimità. Infatti l'art. 27 R.D. 26-6-1924 n. 1054 (T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato) afferma che il giudice amministrativo, nelle materie da esso previste, *decide pronunciando anche in merito*.

In sede di merito, i T.A.R. possono (art. 26 L. T.A.R.):

- a) annullare l'atto, per motivi *di legittimità*;
- b) riformarlo in tutto o in parte;
- c) sostituirlo con un altro atto da essi formato;
- d) condannare la P.A. soccombente al pagamento delle spese processuali (art. 26 comma 4 L. T.A.R.).

Infine, i T.A.R. esercitano una **giurisdizione esclusiva** che presenta i seguenti caratteri:

- è **eccezionale**, nel senso che essa è limitata a quei soli casi tassativamente indicati dalla legge;
- **non ammette concorrenza con altre giurisdizioni**, sia ordinaria che amministrativa: quindi nell'ambito della giurisdizione esclusiva, non ha ragione di

essere la distinzione diritti soggettivi-interessi legittimi. D'altra parte è stato proprio la difficoltà di discriminare gli interessi legittimi dai diritti soggettivi che ha portato alla sua creazione.

Per le sue particolari caratteristiche, nell'ambito della giurisdizione esclusiva:

- a) si può ricorrere sia per lesione di *diritti soggettivi* che di *interessi legittimi*;
- b) la giurisdizione esclusiva è soggetta (alla pari della giurisdizione di legittimità e della giurisdizione di merito) ai principi generali che regolano la giurisdizione amministrativa;
- c) se oggetto del ricorso è la violazione di *diritti soggettivi*, il *ricorrente* può chiedere oltre all'annullamento dell'atto lesivo del diritto, anche sentenza di accertamento della sussistenza del diritto o pronuncia di condanna dell'amministrazione al pagamento delle somme di cui risulti debitrice (oltre che, naturalmente, come consentito nella giurisdizione di legittimità, al pagamento delle spese di giudizio).

9. LA GIURISDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

La *Corte dei conti* ha le seguenti funzioni fondamentali:

- a) *una funzione di controllo*;
- b) *una funzione amministrativa (propria)*;
- c) *una funzione consultiva in materia di contabilità generale dello Stato*;
- d) *una funzione giurisdizionale*.

9.1 Caratteri della giurisdizione della C.d.c.

La giurisdizione della C.d.c. è:

- a) **esclusiva**: in quanto nelle materie ad essa devolute *conosce di tutte le possibili questioni*, sia relative a diritti soggettivi che a interessi legittimi.
La sua giurisdizione, in tali materie, esclude qualunque altro giudice: anzi la Corte, per costante giurisprudenza, conosce anche di tutte le questioni che nei relativi giudizi possono essere sollevate in via pregiudiziale o incidentale, escluso l'incidente di falso e le questioni di legittimità costituzionale;
- b) **piena**: la C.d.c., infatti, conosce delle controversie sotto il duplice aspetto dell'accertamento dei fatti e dell'applicazione del diritto. La giurisdizione della Corte è assimilata a quella dei tribunali ordinari, anche sotto il profilo dei limiti imposti al potere del collegio: infatti anche la Corte può accertare l'illegittimità degli atti amministrativi e quindi negare loro l'applicazione, ma non può annullare o sostituire tali atti;
- c) **sindacatoria**: in quanto la Corte, nell'esercizio della sua potestà, non è vincolata né dalle precedenti statuizioni dell'amministrazione, né dalle domande delle parti o del P.M., né dai motivi adottati.

9.2 Ambito della giurisdizione della C.d.c.

La Corte dei conti giudica nelle seguenti materie.

1) Responsabilità degli impiegati dello Stato

Tali giudizi sono diretti alla *tutela degli interessi patrimoniali dello Stato ed hanno carattere preventivo*. La P.A., anziché far valere il suo diritto attraverso atti amministrativi esecutori, esercita il medesimo in un procedimento giurisdizionale, distinguendo, però, tra due tipi di giudizio:

- a) *giudizi di responsabilità contabile*: in tale responsabilità possono incorrere tutti coloro che, a qualunque titolo, hanno il maneggio del pubblico denaro, nonché tutti i magazzinieri e consegnatari di valori, merci, appartenenti alla P.A. (cd. *agenti contabili*).

La responsabilità si verifica *per qualunque irregolarità commessa nella riscossione o nei pagamenti o nella conservazione del danaro o dei valori della P.A.: costituisce una sottospecie della responsabilità civile, ma se ne distingue in quanto essa sorge per il solo fatto della irregolarità della gestione e non richiede la prova del danno*, che è sempre presunto per cui grava sull'agente l'onere di provare che dalla irregolarità della gestione non è derivato un danno alla P.A.;

- b) *giudizi di responsabilità amministrativa: tale responsabilità non è connessa necessariamente al maneggio di denaro o valori della P.A., ma trova luogo ogni volta che «i funzionari, impiegati, agenti civili e militari (compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli dipendenti da amministrazioni, aziende e gestioni statali ad ordinamento autonomo) nell'esercizio delle loro funzioni, per azione o omissione imputabile anche solo a colpa o negligenza, cagionino danno allo Stato o ad altra amministrazione, dalla quale dipendono...»* (art. 52 T.U. Corte dei conti). Il danno può essere causato, oltre che allo Stato, anche a terzi verso i quali lo Stato debba rispondere: anche l'azione di rivalsa dello Stato verso il funzionario o l'agente è di competenza della Corte.
- 2) **Giudizi che si instaurano su istanza di privati interessati in particolari casi previsti da leggi speciali**

3) **Giudizi in materia di pensioni**

La competenza della Corte sussiste qualora si impugni *un provvedimento amministrativo definitivo, avente ad oggetto il diritto di pensione di impiegati, il cui trattamento di quiescenza sia a carico totale o parziale dello Stato*.

Il giudizio in materia pensionistica è stato sensibilmente interessato dalla normativa di riforma ovvero dalla **L. 205/2000**, al fine di snellire la grande mole di contenzioso pensionistico pendente e ridurre i tempi di attesa della pronuncia.

A tali fini, l'intervento legislativo ha previsto inoltre: la *monocraticità nei giudizi di primo grado* (art. 5, comma 1, L. 205/2000, come modificato dalla L. 69/2009); l'applicazione a tali giudizi degli artt. 420, 421, 429, 430, 431 c.p.c. (art. 5, comma 2); la possibilità di adottare *decisioni in forma semplificata* con motivazione succintamente motivata nei casi di manifesta infondatezza, irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso (art. 9, comma 3).

4) **Responsabilità degli amministratori e dipendenti delle Regioni e degli altri enti pubblici.**

Già la L. 335/1976 sulla contabilità regionale, all'art. 31 aveva esteso la giurisdizione della Corte dei conti anche nei confronti degli amministratori e dei dipendenti regionali.

Oltre che nei confronti dei dipendenti statali e regionali, la *giurisdizione* della Corte dei conti *si estende* ormai anche ai *dipendenti degli altri enti pubblici*. Per quanto riguarda gli *enti parastatali*, l'art. 8 della L. 20-3-1975, n. 70 (legge sul parastato) dispone che in materia di responsabilità dei dipendenti per i danni arrecati all'amministrazione o ai terzi, si applicano le disposizioni stabilite per gli impiegati civili dello Stato. Da questa disposizione si deduce l'estensione a tale responsabilità della giurisdizione della Corte.

10. I GIUDIZI DAVANTI ALLE ALTRE GIURISDIZIONI SPECIALI AMMINISTRATIVE

10.1 **Tribunali delle acque pubbliche**

Ai *Tribunali delle acque pubbliche* sono attribuite tutte le *controversie concernenti il demanio idrico*.

Per il procedimento innanzi ai Tribunali regionali delle acque si applicano le norme del codice di procedura civile. Contro le loro decisioni è ammesso ricorso al Tribunale Superiore come giudice di appello entro trenta giorni dalla sentenza.

Anche per l'appello si applicano le norme del codice di procedura civile.

Oltre alla competenza di *giudice di appello*, il Tribunale Superiore delle acque ha, in qualità di giurisdizione amministrativa, una triplice competenza *generale di legittimità, speciale di merito* e una competenza in materia di *revoca e decadenza* dei diritti esclusivi di pesca.

Inoltre, con la L. 24-12-2003, n. 354 si è provveduto a riorganizzare il Tribunale delle acque, con particolare riferimento alla composizione del Tribunale regionale.

10.2 Il contenzioso tributario (decreti legislativi nn. 545, 546 del 31-12-1992)

Il contenzioso tributario, precedentemente disciplinato dal D.P.R. 26-10-1972, n. 636, integrato con il D.P.R. 3-11-1981, n. 379 è stato profondamente riformato dai *decreti legislativi nn. 545 e 546 del 31-12-1992*.

Il sistema precedente si articolava in *Commissioni tributarie* (locali) di primo e di secondo grado, in una *Commissione tributaria centrale*, con sede in Roma e nel giudizio di legittimità della Cassazione.

La nuova disciplina, ex art. 1, D.Lgs. 546/1992, dispone invece che la giurisdizione tributaria debba essere esercitata dalle *Commissioni tributarie regionali*, aventi sede nel capoluogo di ogni regione e dalle *Commissioni tributarie provinciali*, con sede nel capoluogo di ogni provincia.

Contro la decisione di primo grado della Commissione provinciale sono esperibili i seguenti mezzi di impugnazione:

- a) *appello*, presso le Commissioni regionali;
- b) *ricorso per cassazione*, per i motivi di cui ai numeri da 1 a 5 dell'art. 360, comma 1, c.p.c.;
- c) *revocazione*, ai sensi dell'art. 395 c.p.c.

10.3 I Commissari per gli usi civici

Il commissario per gli usi civici è un giudice ordinario con competenza specializzata in materia di accertamento e tutela dei demani civici e dei diritti d'uso civico delle comunità locali.

Nell'ordinamento anteriore al trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, il Commissario svolgeva sia funzioni giurisdizionali che amministrative.

Con il trasferimento delle funzioni alle Regioni, sono venuti meno i compiti amministrativi del Commissario, ma non quelli giurisdizionali: si è posto allora il problema della legittimità costituzionale del potere d'ufficio riconosciuto al Commissario, risolto in senso negativo dalla Corte costituzionale con sentenza 1-4-1993, n. 133. A fronte, però, del consolidato orientamento della Cassazione, che addirittura escludeva fosse previsto dalla legge del '27 un autonomo potere di promovimento d'ufficio, la Corte è dovuta intervenire di nuovo con sentenza 20-2-1995, n. 46, dichiarando l'incostituzionalità dell'articolo 29, comma 2 della L. 16-6-1927, n. 1766 nella parte in cui non consente la permanenza del potere del Commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo.