

QUATTORDICESIMA LEZIONE

L'ESERCIZIO DELL'AZIONE IN SEDE CIVILE E AMMINISTRATIVA

Le disposizioni normative richiamate in questa lezione

Dal codice civile:

art. 1 Capacità giuridica

La capacità giuridica si acquista dal momento della nascita.

I diritti che la legge riconosce a favore del concepito sono subordinati all'evento della nascita.

art. 2 Maggiore età. Capacità di agire

La maggiore età è fissata al compimento del diciottesimo anno. Con la maggiore età si acquista la capacità di compiere tutti gli atti per i quali non sia stabilita una età diversa.

Sono salve le leggi speciali che stabiliscono un'età inferiore in materia di capacità a prestare il proprio lavoro. In tal caso il minore è abilitato all'esercizio dei diritti e delle azioni che dipendono dal contratto di lavoro.

Dal codice di procedura civile:

art. 75 Capacità processuale

Sono capaci di stare in giudizio le persone che hanno il libero esercizio dei diritti che vi si fanno valere.

Le persone che non hanno il libero esercizio dei diritti non possono stare in giudizio se non rappresentate, assistite o autorizzate secondo le norme che regolano la loro capacità.

Le persone giuridiche stanno in giudizio per mezzo di chi le rappresenta a norma della legge o dello statuto.

Le associazioni e i comitati, che non sono persone giuridiche, stanno in giudizio per mezzo delle persone indicate negli articoli 36 e seguenti del codice civile.

art. 81 Sostituzione processuale

Fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui.

art. 100 Interesse ad agire

Per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse.

art. 163 Contenuto della citazione

La domanda si propone mediante citazione a comparire a udienza fissa.

Il presidente del tribunale stabilisce al principio dell'anno giudiziario, con decreto approvato dal primo presidente della corte di appello, i giorni della settimana e le ore delle udienze destinate esclusivamente alla prima comparizione delle parti.

L'atto di citazione deve contenere:

- 1) l'indicazione del tribunale davanti al quale la domanda è proposta;
- 2) il nome, il cognome, la residenza e il codice fiscale dell'attore, il nome, il cognome, il codice fiscale, la residenza o il domicilio o la dimora del convenuto e delle persone che rispettivamente li rappresentano o li assistono. Se attore o convenuto è una persona giuridica, un'associazione non riconosciuta o un comitato, la citazione deve contenere la denominazione o la ditta, con l'indicazione dell'organo o ufficio che ne ha la rappresentanza in giudizio;
- 3) la determinazione della cosa oggetto della domanda;
- 4) l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni;

- 5) l'indicazione specifica dei mezzi di prova dei quali l'attore intende valersi e in particolare dei documenti che offre in comunicazione;
 - 6) il nome e il cognome del procuratore e l'indicazione della procura, qualora questa sia stata già rilasciata;
 - 7) l'indicazione del giorno dell'udienza di comparizione; l'invito al convenuto a costituirsi nel termine di venti giorni prima dell'udienza indicata ai sensi e nelle forme stabilite dall'art. 166, ovvero di dieci giorni prima in caso di abbreviazione dei termini, e a comparire, nell'udienza indicata, dinanzi al giudice designato ai sensi dell'art. 168-bis, con l'avvertimento che la costituzione oltre i suddetti termini implica le decadenze di cui agli articoli 38 e 167.
- L'atto di citazione, sottoscritto a norma dell'articolo 125, è consegnato dalla parte o dal procuratore all'ufficiale giudiziario, il quale lo notifica a norma degli articoli 137 e seguenti.

Dal codice del processo amministrativo:

art. 29 Azione di annullamento

1. L'azione di annullamento per violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere si propone nel termine di decadenza di sessanta giorni.

art. 30 Azione di condanna

1. L'azione di condanna può essere proposta contestualmente ad altra azione o, nei soli casi di giurisdizione esclusiva e nei casi di cui al presente articolo, anche in via autonoma.

2. Può essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria. Nei casi di giurisdizione esclusiva può altresì essere chiesto il risarcimento del danno da lesione di diritti soggettivi. Sussistendo i presupposti previsti dall'articolo 2058 del codice civile, può essere chiesto il risarcimento del danno in forma specifica.

3. La 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. Nel determinare il risarcimento 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.

4. Per il risarcimento dell'eventuale danno che il ricorrente comprovi di aver subito in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, il termine di cui al comma 3 non decorre fintanto che perdura l'inadempimento. Il termine di cui al comma 3 inizia comunque a decorrere dopo un anno dalla scadenza del termine per provvedere.

5. Nel caso in cui sia stata proposta azione di annullamento la domanda risarcitoria può essere formulata nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza.

6. Di ogni domanda di condanna al risarcimento di danni per lesioni di interessi legittimi o, nelle materie di giurisdizione esclusiva, di diritti soggettivi conosce esclusivamente il giudice amministrativo.

art. 31 Azione avverso il silenzio e declaratoria di nullità

1. Decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo e negli altri casi previsti dalla legge, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere.

2. L'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti.

3. Il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione.

4. La domanda volta all'accertamento delle nullità previste dalla legge si propone entro il termine di decadenza di centottanta giorni. La nullità dell'atto può sempre essere opposta dalla parte resistente o essere rilevata d'ufficio dal giudice. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle nullità di cui all'articolo 114, comma 4, lettera b), per le quali restano ferme le disposizioni del Titolo I del Libro IV.

art. 32 Pluralità delle domande e conversione delle azioni

1. È sempre possibile nello stesso giudizio il cumulo di domande connesse proposte in via principale o incidentale. Se le azioni sono soggette a riti diversi, si applica quello ordinario, salvo quanto previsto dal Titolo V del Libro IV.

2. Il giudice qualifica l'azione proposta in base ai suoi elementi sostanziali. Sussistendone i presupposti il giudice può sempre disporre la conversione delle azioni.

art. 34 Sentenze di merito

1. In caso di accoglimento del ricorso il giudice, nei limiti della domanda:

- a) annulla in tutto o in parte il provvedimento impugnato;
- b) ordina all'amministrazione, rimasta inerte, di provvedere entro un termine;
- c) condanna al pagamento di una somma di denaro, anche a titolo di risarcimento del danno, all'adozione delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio e dispone misure di risarcimento in forma specifica ai sensi dell'articolo 2058 del codice civile. L'azione di condanna al rilascio di un provvedimento richiesto è esercitata, nei limiti di cui all'articolo 31, comma 3, contestualmente all'azione di annullamento del provvedimento di diniego o all'azione avverso il silenzio;
- d) nei casi di giurisdizione di merito, adotta un nuovo atto, ovvero modifica o riforma quello impugnato;
- e) dispone le misure idonee ad assicurare l'attuazione del giudicato e delle pronunce non sospese, compresa la nomina di un commissario ad acta, che può avvenire anche in sede di cognizione con effetto dalla scadenza di un termine assegnato per l'ottemperanza.

2. In nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati. Salvo quanto previsto dal comma 3 e dall'articolo 30, comma 3, il giudice non può conoscere della legittimità degli atti che il ricorrente avrebbe dovuto impugnare con l'azione di annullamento di cui all'articolo 29.

3. Quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori.

4. In caso di condanna pecuniaria, il giudice può, in mancanza di opposizione delle parti, stabilire i criteri in base ai quali il debitore deve proporre a favore del creditore il pagamento di una somma entro un congruo termine. Se le parti non giungono ad un accordo, ovvero non adempiono agli obblighi derivanti dall'accordo concluso, con il ricorso previsto dal Titolo I del Libro IV, possono essere chiesti la determinazione della somma dovuta ovvero l'adempimento degli obblighi ineseguiti.

5. Qualora nel corso del giudizio la pretesa del ricorrente risulti pienamente soddisfatta, il giudice dichiara cessata la materia del contendere.

art. 35 Pronunce di rito

1. Il giudice dichiara, anche d'ufficio, il ricorso:

- a) irricevibile se accerta la tardività della notificazione o del deposito;
- b) inammissibile quando è carente l'interesse o sussistono altre ragioni ostative ad una pronuncia sul merito;
- c) improcedibile quando nel corso del giudizio sopravviene il difetto di interesse delle parti alla decisione, o non sia stato integrato il contraddittorio nel termine assegnato, ovvero sopravvengono altre ragioni ostative ad una pronuncia sul merito.

2. Il giudice dichiara estinto il giudizio:

- a) se, nei casi previsti dal presente codice, non viene proseguito o riassunto nel termine perentorio fissato dalla legge o assegnato dal giudice;
- b) per perenzione;
- c) per rinuncia.

art. 84 Rinuncia

1. La parte può rinunciare al ricorso in ogni stato e grado della controversia, mediante dichiarazione sottoscritta da essa stessa o dall'avvocato munito di mandato speciale e depositata presso la segreteria, o mediante dichiarazione resa in udienza e documentata nel relativo verbale.

2. Il rinunciante deve pagare le spese degli atti di procedura compiuti, salvo che il collegio, avuto riguardo a ogni circostanza, ritenga di compensarle.

3. La rinuncia deve essere notificata alle altre parti almeno dieci giorni prima dell'udienza. Se le parti che hanno interesse alla prosecuzione non si oppongono, il processo si estingue.

4. Anche in assenza delle formalità di cui ai commi precedenti il giudice può desumere dall'intervento di fatti o atti univoci dopo la proposizione del ricorso ed altresì dal comportamento delle parti argomenti di prova della sopravvenuta carenza d'interesse alla decisione della causa.

Giurisprudenza correlata

Corte costituzionale, ordinanza n. 57 del 31 marzo 2015

in tema di: *processo amministrativo termine decadenziale per l'esercizio dell'azione risarcitoria conseguente all'annullamento giudiziale del provvedimento lesivo*

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 5, 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 la Liguria nel procedimento vertente tra Cugnata Giovanni e il Comune di Chiavari con ordinanza del 22 gennaio 2014, iscritta al n. 105 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'11 marzo 2015 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio amministrativo avente ad oggetto una domanda di risarcimento

danni da illegittima esclusione da un bando comunale di gara per l'esecuzione di lavori pubblici, l'adito Tribunale amministrativo regionale per la Liguria – al fine del decidere sulla eccezione preliminare, formulata dalla resistente amministrazione, di inammissibilità della domanda, per intervenuta decadenza ai sensi dell'art. 30, comma 5, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo) – ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale del predetto art. 30, comma 5, per sospetto contrasto con gli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, nonché con l'art. 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU);

che, in punto di rilevanza, si argomenta nell'ordinanza di rimessione, che – pur ricollegandosi la proposta azione risarcitoria ad un provvedimento comunale, ed al successivo suo annullamento in esito a ricorso straordinario al Capo dello Stato, risalenti (entrambi) ad epoca precedente all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo – «il collegio dovrebbe dichiarare inammissibile il ricorso» in ragione, appunto, della denunciata disposizione di cui al comma 5 del menzionato art. 30 – applicabile, per la sua natura di norma processuale, anche ai giudizi in corso – con la quale il legislatore dal 2010 ha sostituito il previgente termine prescrizione con il nuovo termine di decadenza (nel caso sub iudice in concreto non osservato), per effetto del quale l'azione risarcitoria per lesione di interessi legittimi (connessa a quella di annullamento del provvedimento lesivo), ove non formulata nel corso dello stesso giudizio di annullamento, può essere proposta «sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza»;

che, ciò premesso, dubita, però, il rimettente che la riferita disposizione (la quale precluderebbe, nel giudizio a quo l'esame, nel merito, della domanda risarcitoria) sia compatibile con i parametri evocati, in relazione ai quali, dunque, sollecita a questa Corte lo scrutinio di legittimità costituzionale;

che, infatti, ad avviso di detto TAR, la non manifesta infondatezza della questione così sollevata «discende[rebbe], innanzi tutto, dal rilievo della irragionevole compressione del diritto di difesa in giudizio della parte danneggiata, con violazione degli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione», quale implicata dalla introduzione, senza un titolo legittimante e in assenza di un *tertium comparationis*, di un termine decadenziale in tema di azione risarcitoria, atteso che – come chiarito da «un ininterrotto e coerente insegnamento» – la decadenza ha per oggetto un “atto” (che per effetto di esso non può più essere compiuto), mentre ove si tratti, come nella specie, di “un rapporto”, la correlativa estinzione per inerzia del titolare del diritto non sarebbe altrimenti riconducibile che all'istituto della prescrizione;

(... *omissis* ...)

che risulterebbe, infine, violato, sempre secondo il rimettente, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, in tema di “giusto processo”, «in quanto il legislatore nazionale, fissando il suddetto ristretto termine decadenziale, ha interferito nell'amministrazione della giustizia, attribuendo alla pubblica amministrazione una posizione di vantaggio in assenza di “motivi imperativi di interesse generale”, come enucleati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo»; che, è intervenuto nel giudizio innanzi a questa Corte il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la inammissibilità o, in subordine, per la manifesta infondatezza della questione.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria – nel presupporre che il denunciato art. 30, comma 5, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 si applichi, in ragione della sua natura processuale, anche nel giudizio a quo, introdotto anteriormente alla sua entrata in vigore – non tiene adeguatamente conto della disposizione di cui all'art. 2 del Titolo II dell'Allegato 3 (Norme transitorie) del decreto stesso;

che, infatti, detta ultima disposizione – nel prevedere, (sotto la rubrica «Ultrattività della disciplina previgente») che «Per i termini che sono in corso alla data di entrata in vigore del codice [del processo amministrativo] continuano a trovare applicazione le norme previgenti» – non è altrimenti interpretabile che nel senso della sua riferibilità anche (e a maggior ragione) all'ipotesi di successione

tra un termine sostanziale, qual è quello di prescrizione, ed un termine processuale precedentemente non previsto, quale appunto il termine di decadenza sub art. 30 citato, essendo una diversa lettura della predetta disposizione (nel senso, restrittivo, della sua riferibilità solo a termini processuali «in corso») innegabilmente *contra Constitutionem*, per la compromissione, che ne deriverebbe, non solo della tutela ma della esistenza stessa della situazione soggettiva (così, da ultimo, anche Consiglio di Stato, sezione terza, 22 gennaio 2014, n. 297);

che, pertanto, essendo vigente il regime di prescrizione quinquennale di diritto comune (art. 2947 cod. civ.) al momento della proposizione dell'azione risarcitoria di che trattasi, è a quel regime – e non alla sopravvenuta disciplina di cui al censurato art. 30, comma 5, del d.lgs. n. 104 del 2010 – che il TAR avrebbe dovuto far riferimento ai fini della statuizione da adottare in ordine alla ammissibilità (rectius: tempestività) del ricorso;

(... *omissis* ...)

che, dunque, la motivazione sulla rilevanza della questione sollevata è, sotto duplice profilo, carente, dal che la manifesta inammissibilità della questione stessa.

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 5, 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), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, nonché all'art. 117, comma primo, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2015.
Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2015.