

**Associazione dei Consigli di stato e delle Corti
supreme amministrative dell'Unione Europea
Con la collaborazione del Consiglio di Stato
del Belgio**

**Incrementare l'efficacia dei poteri delle Corti
supreme amministrative**

Bruxelles, 1 e 2 marzo 2012

NORVEGIA

Cenni introduttivi sul sistema giudiziario norvegese

Il sistema giudiziario norvegese prevede tre sedi giurisdizionali: i tribunali distrettuali, le Corti d'appello e la Corte Suprema. Questi giudici hanno piena giurisdizione e conoscono cause relative ad ogni settore del diritto. Infatti, in Norvegia non sono stati istituiti specifici tribunali amministrativi o costituzionali. Pertanto, le cause che riguardano questioni di diritto amministrativo sono affidate alla giurisdizione dei giudici ordinari secondo le regole generali di procedura civile.

In alcuni settori, tuttavia, sono stati istituiti organi amministrativi con il compito di prendere decisioni amministrative definitive sulle controversie tra Stato e soggetti privati. Un soggetto potrebbe quindi ad esempio dover presentare un reclamo ed ottenere una decisione da uno di tali organi amministrativi prima che la controversia possa essere portata dinanzi al Giudice. Ne sono esempio le norme relative alla *Corte nazionale delle assicurazioni*, un organo indipendente di appello che gestisce i ricorsi contro le decisioni relative al regime nazionale di assicurazione, agli assegni familiari e ad alcuni altri regimi pensionistici pubblici.

In Norvegia, il ricorso all'organo amministrativo gerarchicamente superiore è, di fatto, la procedura più importante per le cause di diritto amministrativo. L'organo superiore può riconsiderare tutti gli aspetti della vicenda e, qualora riscontri un vizio, può annullare con rinvio la decisione adottata dall'organo sottoposto oppure adottare direttamente la nuova decisione.

Ogni sede giurisdizionale è abilitata ad esaminare se le decisioni del governo e altri organismi ufficiali siano conformi alla legge e se la legislazione adottata dal Parlamento risponda a Costituzione. Al vertice del sistema è posta la Corte Suprema, la quale può inoltre verificare se nelle decisioni siano presenti vizi procedurali o errori nella valutazione dei fatti. Tuttavia, quando la competenza delle autorità amministrative è stata definita utilizzando criteri vaghi o ampiamente discrezionali, il diritto di riesame della Corte Suprema è limitato al controllo che il potere discrezionale esercitato rientri nei limiti stabiliti dalla legge, che le autorità amministrative abbiano rispettato le regole procedurali e che la discrezionalità esercitata sia legittima.

1. Il c.d. "ciclo amministrativo", o potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo.

L'ordinamento norvegese non conosce un meccanismo con cui il Giudice possa rimuovere un vizio di legittimità di una decisione amministrativa nel corso del procedimento. Pertanto, se un Giudice rileva un vizio in una decisione amministrativa, essa solitamente viene annullata e il procedimento amministrativo viene riaperto. In questo caso, la decisione adottata dall'autorità amministrativa potrà eventualmente essere nuovamente impugnata con le stesse modalità.

Tuttavia in alcuni casi il Giudice, dopo aver dichiarato la nullità della decisione amministrativa, può avere la competenza per pronunciarsi direttamente nel merito. Condizioni perché questo avvenga sono che le parti ne abbiano fatto espressa richiesta e che la nuova decisione non implichi l'esercizio di potere discrezionale, e che quindi sia vincolata dalla legge. In pratica nella maggior parte dei casi la decisione implica un potere discrezionale e quindi la possibilità che il Giudice si pronunci

direttamente nel merito è pressoché teorica. In ogni caso, qualora ciò avvenga, la decisione potrà eventualmente essere impugnata dinanzi al Giudice di grado superiore.

2. Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo.

Secondo la legge norvegese le violazioni commesse da un organo amministrativo possono costituire la base per un'azione di risarcimento. La domanda dell'attore sarà spesso rivolta a ottenere sia l'annullamento che il risarcimento, ma può anche essere limitata ad uno solo di essi. Nel caso di richiesta di solo risarcimento, il Giudice verificherà preliminarmente la legittimità della decisione, al fine di valutare la fondatezza della domanda attorea.

Nella maggior parte dei casi, il risarcimento sarà concesso in aggiunta all'annullamento o come conseguenza dell'annullamento, e non in alternativa ad esso. Vi sono tuttavia casi in cui ciò avviene. Ad esempio, quando vi è una pluralità di soggetti interessati da una decisione amministrativa e la maggioranza propende contro l'annullamento, la soluzione potrebbe essere quella del mantenimento della decisione viziata e della concessione di un risarcimento (che pertanto in questi casi sarà *alternativo* all'annullamento).

I giudici, tuttavia, devono solitamente limitarsi all'annullamento e/o all'indennizzo. Come si è accennato, infatti, i casi in cui le Corti possono pronunciarsi nel merito con una nuova decisione sono poco frequenti. La scelta di mantenere una decisione viziata verrà quindi il più delle volte compiuta dall'autorità amministrativa a seguito di nuova istruttoria.

Le condizioni per ottenere il risarcimento sono che l'errore abbia provocato una perdita economica e che vi sia un nesso causale tra l'errore e la perdita. Inoltre, è prevista una responsabilità per danni, che sarà normalmente riconosciuta sulla base di negligenza (o dolo), anche se eccezionalmente l'amministrazione potrà essere ritenuta responsabile sulla base di una responsabilità oggettiva. Nel caso in cui siano soddisfatte le condizioni per ottenere il risarcimento, esso sarà commisurato al danno economico cagionato dalla decisione illegittima.

L'attore solitamente propone la domanda di risarcimento insieme a quella di annullamento. Se tuttavia la domanda è limitata all'annullamento, il risarcimento potrà comunque essere richiesto più avanti con una causa separata dinanzi al Tribunale distrettuale.

3. L'efficacia nell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

Secondo la dottrina della *res judicata* una sentenza definitiva ed esecutiva è vincolante per le parti coinvolte, e alle parti è preclusa la proposizione di una nuova domanda giudiziale per una vicenda su cui è già stata resa una sentenza definitiva ed esecutiva. Una sentenza non può essere eseguita fino a quando non è passata in giudicato (ovvero, fino a quando essa non è divenuta *res judicata*), salvo quanto diversamente stabilito nella sentenza stessa, in una sentenza supplementare o in un provvedimento cautelare.

In generale, le corti non sono dotate di specifici poteri con cui assicurare l'applicazione delle loro decisioni. Spetta alle parti eseguire quanto stabilito dalla

corte e, in difetto, ricade sulla parte vincitrice l'onere di cercare l'esecuzione del giudicato tramite confisca, sequestro, vendita, ammende ecc.

Qualsiasi sentenza sfavorevole per lo Stato (ad es. l'annullamento di una decisione dell'autorità amministrativa o l'affermazione della responsabilità dello Stato per danni) sarà eseguita dallo Stato, senza che sia possibile per il soggetto privato adottare misure volte all'esecuzione della sentenza.

Nei casi in cui la corte invece emetta sentenza favorevole per lo Stato, la controparte potrebbe essere riluttante a rispettare la decisione del giudice. In tali casi, lo Stato può chiedere l'esecuzione giudiziale della sentenza quando il termine per il suo adempimento è scaduto. Per attivare la procedura esecutiva lo Stato può servirsi, a seconda dei casi, di un Commissario per l'esecuzione o del Tribunale in qualità di giudice per l'esecuzione. La decisione del Commissario può essere impugnata dinanzi al Giudice. Le decisioni della Corte distrettuale possono essere impuginate dinanzi alla Corte d'Appello, e al Comitato di Selezione d'Appello della Corte Suprema.

PAESI BASSI

1. Il c.d. "ciclo amministrativo", o potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo.

La correzione giurisdizionale dei vizi di legittimità dell'atto

La legge dei Paesi Bassi prevede, in effetti, che il giudice amministrativo possa, nell'ambito della sua giurisdizione di legittimità, richiedere alla pubblica amministrazione che ha adottato l'atto impugnato di rimuovere i vizi del provvedimento, secondo il principio del c.d. "ciclo amministrativo".

La legge opera una distinzione di una certa rilevanza qualora tale facoltà sia esercitata da giudici di primo o di secondo grado. In particolare, è previsto che il tribunale distrettuale – vale a dire il giudice amministrativo di primo grado – possa chiedere (e non imporre) all'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato di eliminare i vizi riscontrati entro un termine stabilito. In sostanza, in questo caso, spetta all'amministrazione decidere se adeguarsi alla richiesta del giudice o difendere in giudizio la legittimità dell'atto.

Al contrario, i giudici amministrativi di secondo grado – vale a dire la sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, la Corte d'Appello per il servizio pubblico e la sicurezza sociale e il Tribunale amministrativo per il commercio e dell'industria – nei casi in cui sono chiamati a trattare ricorsi di unica o ultima istanza possono ordinare all'autorità amministrativa che ha adottato l'atto di eliminare i vizi di legittimità riscontrati, entro il termine da essi fissato.

In ogni caso, il giudice non ha mai il potere di intervenire direttamente per la modifica dell'atto. La legge prevede soltanto che il giudice possa chiedere (se è di primo grado) o ordinare (se è di secondo grado) alla pubblica amministrazione che ha adottato l'atto di modificarlo, eliminando i vizi presenti.

Ambito di applicazione del potere

Il potere di rettifica può essere esercitato nei confronti di qualsiasi provvedimento amministrativo (anche se la prassi applicativa tende ad escludere l'applicazione della procedura nel caso di provvedimenti di natura sanzionatoria) e di qualsiasi tipologia di vizio. È evidente, peraltro, che il ricorso alla procedura di rettifica è utile soltanto laddove l'atto sia effettivamente sanabile.

L'esito positivo della procedura non pregiudica, peraltro, le nuove e diverse valutazioni (anche di legittimità) che dovessero risultare necessarie successivamente all'adozione dell'atto "corretto". Se, ad esempio, il vizio riscontrato risiede nella mancata acquisizione di un parere consultivo infraprocedimentale e, a seguito della richiesta, l'amministrazione richiede e ottiene il prescritto parere, la procedura può dirsi conclusa con esito favorevole. Ma ciò non toglie che quella stessa decisione "corretta" possa essere oggetto di un nuovo e diverso ricorso amministrativo, specie nel caso in cui l'acquisizione del parere abbia modificato sostanzialmente le caratteristiche del provvedimento adottato.

Modalità di esercizio del potere

Quando esercita il potere in questione, il giudice amministrativo pronuncia una sentenza interlocutoria che indica, per quanto possibile, come il vizio può essere corretto. Inoltre, in tale decisione interlocutoria, per agevolare il buon esito della procedura, il giudice può disporre che, nell'adottare il nuovo provvedimento, l'amministrazione non sia obbligata a seguire (quantomeno completamente) le procedure dettate in linea generale dall'articolo 3.4 della legge generale di diritto amministrativo (AWB). Deve osservarsi, peraltro, che il potere di rettifica non può essere esercitato in tutti quei casi in cui i soggetti che non sono stati parti del procedimento ma che sono comunque interessati dagli effetti del provvedimento dovessero risultare eccessivamente svantaggiati dalla correzione dell'atto illegittimo.

Il potere può essere esercitato dal giudice in qualsiasi momento del giudizio. La legge non esclude che la rettifica possa essere richiesta già nelle fasi iniziali del processo, addirittura anche prima che le parti siano sentite in udienza, specie in caso di manifesta illegittimità del provvedimento impugnato. Quest'ultima rappresenta, tuttavia, un'ipotesi eccezionale, dal momento che, di regola, la richiesta di rettifica dell'atto viene formulata solo a seguito dell'udienza.

È però possibile che il giudice utilizzi tale potere anche in sede cautelare, laddove ritenga appropriato pronunciarsi immediatamente sul merito della questione.

Nella sentenza interlocutoria, come anticipato, il giudice descrive il vizio oggetto di impugnazione e indica le possibili modalità di correzione. La sentenza fissa, inoltre, un termine entro il quale la pubblica amministrazione deve comunicare se intende avvalersi dell'opportunità della rettifica (in caso di giudizio di primo grado) o comunicare di aver adempiuto all'ordine della Corte (in caso di giudizio di secondo grado). Da parte sua, l'organo amministrativo deve comunicare tempestivamente se intende rettificare l'atto o come esso è stato modificato. Una volta ricevuta tale comunicazione, il giudice concede alle parti interessate un periodo di quattro settimane per esprimere eventuali valutazioni sulla rettifica eventualmente effettuata dall'amministrazione. Il mancato rispetto dei

termini sopra indicati può avere significative conseguenze sulla procedura: il giudice può decidere, ad esempio, di non procedere all'ulteriore udienza delle parti.

A seguito della sentenza interlocutoria e della procedura di rettifica sopra descritta, il giudice pronuncia una sentenza definitiva sul caso. Se, all'esito della procedura, l'autorità amministrativa ha adottato un nuovo provvedimento, questo sarà valutato dal giudice presso il quale è pendente il ricorso. Non è necessario, a questo proposito, presentare un nuovo ricorso o una specifica domanda di riesame: la legge prevede, infatti, che la valutazione di legittimità del giudice si estenda automaticamente anche al nuovo provvedimento. Se il caso è pendente innanzi al giudice d'appello e il giudice di primo grado riceve una domanda di riesame della decisione rettificata, quest'ultimo rinvia il caso al giudice di secondo grado (art. 8, 13a, AWB).

Nella sentenza definitiva, il giudice si esprime esclusivamente sugli aspetti che non sono stati già trattati nella sentenza interlocutoria. La prassi della Sezione Giurisdizionale del Consiglio di Stato prevede, del resto, che già nella sentenza interlocutoria il giudice si esprima sul numero più elevato possibile di motivi di ricorso. In linea di principio, peraltro, la sentenza interlocutoria non può essere oggetto di rivalutazione in sede di decisione finale. In questo senso, la sentenza interlocutoria contiene delle disposizioni che possono essere considerate a tutti gli effetti definitive.

Il giudice, se giunge alla conclusione che l'autorità amministrativa non ha corretto l'atto impugnato (o lo ha corretto in maniera insufficiente), può, se necessario, rinnovare la procedura di rettifica, garantendo all'amministrazione un'ulteriore opportunità di sanare l'atto viziato o ordinandole di correggerlo. La decisione sulla liquidazione delle spese processuali e sugli eventuali danni sofferti dal ricorrente viene adottata solo con la sentenza definitiva.

Conseguenze della rettifica del provvedimento sul processo amministrativo

Il provvedimento viziato costituisce l'oggetto del giudizio. Anche in caso di correzione dei vizi, il provvedimento viene di regola formalmente annullato dal giudice. La decisione di annullamento costituisce il presupposto legale necessario per ordinare all'amministrazione il pagamento delle spese legali del ricorrente e il rimborso delle spese di lite da questo sostenute nei confronti della corte, oltre che per garantire al ricorrente la possibilità di richiedere eventualmente il risarcimento del danno.

Valutazione sulla procedura di "ciclo amministrativo"

L'esperienza applicativa della procedura giudiziale di rettifica del provvedimento amministrativo illegittimo deve essere valutata positivamente. Nella maggior parte dei casi in cui essa è stata utilizzata, il vizio oggetto di contestazione è stato rimosso dall'amministrazione e la controversia si è risolta in senso positivo. Ciò depone in favore di un ricorso sempre più frequente alla procedura di rettifica per la risoluzione delle controversie con la pubblica amministrazione.

D'altra parte, la diffusione della procedura di rettifica ha prodotto un significativo appesantimento dell'attività del giudice amministrativo: se prima si limitava all'annullamento dell'atto impugnato, ora essa prosegue anche a seguito della sentenza interlocutoria. Una volta che l'amministrazione interessata abbia corretto l'atto viziato, il giudice deve nuovamente valutarlo, di regola da quattro a sei mesi dopo la sentenza interlocutoria, e pronunciarsi in via definitiva sul ricorso.

Cionondimeno, l'introduzione di tale strumento deve essere comunque valutata positivamente, in quanto consente, in linea generale, una risoluzione più rapida delle controversie.

2. Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo.

Nel diritto dei Paesi Bassi, il rimedio risarcitorio non costituisce un'alternativa autonoma all'annullamento del provvedimento amministrativo illegittimo. In sostanza, il giudice non può condannare l'amministrazione al risarcimento del danno in favore del ricorrente se contestualmente non annulla il provvedimento impugnato.

Al contrario, laddove insieme alla richiesta di annullamento il ricorrente formuli anche la domanda risarcitoria, il giudice – sia di primo, sia di secondo grado – può, dopo aver annullato l'atto, condannare l'amministrazione che ha adottato l'atto al risarcimento del danno (art. 8, 73, della legge generale di diritto amministrativo - AWB). Se l'ammontare del risarcimento non può essere immediatamente determinato, il giudice può, nell'annullare l'atto impugnato, ordinare che l'esame della domanda risarcitoria sia rimandato in un'ulteriore e diversa sentenza.

La legge non obbliga, peraltro, il ricorrente a formulare la domanda risarcitoria contestualmente al ricorso con cui richiede l'annullamento dell'atto illegittimo. Il ricorrente può scegliere, infatti, di attendere che il provvedimento sia annullato in sede giurisdizionale e poi rivolgere l'istanza risarcitoria direttamente all'autorità amministrativa che aveva adottato il provvedimento poi cassato dal giudice. Qualora l'autorità amministrativa non soddisfi la pretesa risarcitoria dell'interessato, quest'ultimo potrà formulare istanza di riesame al giudice di primo grado e, in caso di necessità, ricorrere alla sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato.

In alternativa, la domanda risarcitoria può anche essere formulata in sede civile, citando in giudizio l'ente del quale l'amministrazione che ha adottato l'atto illegittimo fa parte.

In ogni caso, il risarcimento del danno deve essere integrale. Come detto, nel ricorso con cui chiede l'annullamento del provvedimento, il ricorrente può (al tempo stesso) richiedere il risarcimento per alcune voci di danno. In un momento successivo, il ricorrente può chiedere il risarcimento per altre voci di danno, sia direttamente all'amministrazione, sia al giudice civile, citando in giudizio l'amministrazione stessa.

3. L'efficacia nell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

A seguito dell'annullamento di un atto illegittimo, il giudice amministrativo ha il potere di ordinare all'autorità amministrativa interessata di adottare un nuovo provvedimento o di compiere ulteriori atti in esecuzione della sentenza. Il giudice amministrativo può anche indicare un limite di tempo entro il quale il nuovo provvedimento deve essere adottato o l'atto richiesto compiuto e, se necessario, ordinare l'adozione di un provvedimento di natura interlocutoria. Inoltre, il giudice amministrativo può disporre che, in caso di mancato adeguamento alla sentenza e fino al momento della completa esecuzione, l'autorità amministrativa debba corrispondere all'interessato una penalità di mora.

Se dalla sentenza di annullamento emerge con sufficiente chiarezza quale provvedimento deve essere adottato, il giudice può provvedere direttamente, sostituendosi all'amministrazione. In questo caso, la sentenza prenderà il posto del

provvedimento annullato. Se oggetto di annullamento è un provvedimento che impone una sanzione amministrativa, il giudice è tenuto a decidere sull'imposizione della sanzione. Anche in questo caso, la sentenza sostituirà integralmente il provvedimento annullato.

L'ottemperanza delle sentenze (c.d. potere di ingiunzione)

Come detto, quando annulla un provvedimento, il giudice amministrativo può adottare misure volte a far eseguire la sentenza. Se l'amministrazione non esegue la sentenza, le parti interessate possono ancora una volta rivolgersi al giudice. Se l'amministrazione non ottempera nei tempi previsti, il giudice amministrativo ordina l'adozione del provvedimento richiesto entro due settimane dalla decisione, disponendo altresì il pagamento di una penalità di mora in favore del ricorrente per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della sentenza (art. 8:55b e 8:55d della legge generale sul diritto amministrativo – AWB). Nei casi più gravi e urgenti, il giudice può adottare provvedimenti anticipatori di natura cautelare. La mancata esecuzione della sentenza non produce conseguenze sanzionatorie nei confronti dell'amministrazione (fatti salvi l'eventuale risarcimento del danno e le penalità di mora in favore del ricorrente).

Qualora l'amministrazione si rifiuti di pagare il risarcimento concesso dal giudice amministrativo al ricorrente, la sentenza del tribunale amministrativo costituisce titolo esecutivo. Laddove necessario, l'interessato potrà dunque instaurare una causa in sede civile per vedere condannata l'amministrazione al pagamento di quanto dovuto.

È necessario sottolineare, in ogni caso, che se un'amministrazione non rispetta una sentenza della corte suprema amministrativa, il ricorrente deve rivolgersi in prima istanza al giudice di primo grado per la sua esecuzione. Nel caso in cui al tribunale di primo grado sia richiesto di intervenire per l'esecuzione di una propria sentenza ma questa venga poi annullata dal giudice di grado superiore, il provvedimento eventualmente adottato dall'autorità amministrativa in esecuzione della sentenza del primo giudice sarà poi annullato dal giudice di grado superiore.

D'altra parte, quando la sentenza resa *inter partes* assume l'autorità di cosa giudicata, essa non può essere oggetto di revisione nemmeno da parte di un organo giurisdizionale superiore e deve essere sempre correttamente eseguita dall'amministrazione. Pertanto, in caso di esecuzione difforme da parte dell'amministrazione, l'interessato potrà sempre ricorrere per ottenere la corretta esecuzione della sentenza. Vi possono essere, peraltro, circostanze particolari, specie nel caso di obblighi derivanti dal diritto europeo, nelle quali decisioni divenute ormai definitive possono essere oggetto di revisione da parte delle autorità amministrative.

ITALIA

1. Il c.d. "ciclo amministrativo", o potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo.

I giudici italiani non hanno il potere di rettificare il provvedimento amministrativo impugnato, né il potere di ingiungere alla P.A. la modifica di un atto. Il Codice del processo amministrativo prevede, infatti, l'azione di annullamento delle

decisioni amministrative per violazione di legge, eccesso di potere ed incompetenza. Di conseguenza, i giudici amministrativi hanno, come regola generale, solo il potere di annullare l'atto impugnato.

Tale sistema è basato sul principio, enunciato dalla Costituzione italiana, della "separazione dei poteri". Secondo questo principio, il potere giudiziario non può sostituirsi al potere amministrativo, dunque, i giudici non possono emettere o rettificare le decisioni amministrative.

Il sindacato del giudice amministrativo è, infatti, limitato ad una verifica di legittimità con la sola eccezione della giurisdizione di merito.

Solo nell'ambito di tale forma di giurisdizione, il giudice amministrativo ha il potere di sostituirsi alla pubblica amministrazione, mediante l'emissione di una nuova decisione amministrativa o la rettifica della decisione impugnata (art. 7, comma 6, CPA; Art 34, comma 1, lett. d), cpa).

Nonostante i giudici non possano modificare i provvedimenti amministrativi, l'ordinamento prevede che la P.A. possa essere condannata ad eseguire una decisione giurisdizionale mediante il giudizio di ottemperanza. In tale giudizio, il giudice non si limita a condannare l'amministrazione ad adempiere entro un tempo stabilito, ma ha anche il potere sia di sostituire l'organo amministrativo, - attraverso l'adozione o di rettifica di una decisione amministrativa - sia di nominare un proprio rappresentante (il "commissario ad acta"), che agisce in luogo dell'amministrazione e prende tutte le misure necessarie per eseguire la sentenza.

Tuttavia la P.A. può sempre procedere in autotutela modificando il provvedimento impugnato. In questo caso, la rettifica può influenzare il processo pendente in diversi modi:

- 1) se la rettifica viene valutata pienamente soddisfacente dal ricorrente, la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere (art. 34, par 5, cpa);
- 2) se la rettifica è valutata insoddisfacente per il richiedente, quest'ultimo può presentare una nuova azione distinta contro la decisione rettificata deducendo nuovi vizi mediante i c.d. motivi aggiunti.

2. Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo.

La legislazione italiana prevede un sistema di risarcimento dei danni derivanti da un provvedimento amministrativo illegittimo. Nel diritto italiano l'annullamento è considerato una sorta di risarcimento in "forma specifica". Pertanto, se l'annullamento non è soddisfacente, o non del tutto soddisfacente, l'interessato può chiedere il risarcimento dei danni. Come regola generale, annullamento e risarcimento sono azioni concorrenti e non alternative: il giudice annulla la decisione illegittima e condanna al risarcimento danni. In alcune ipotesi il risarcimento può prescindere dall'annullamento ed, in particolare: a) quando l'annullamento non sia più possibile o comunque utile, ad esempio perché nel frattempo la decisione amministrativa è già stata eseguita e che ha prodotto i suoi effetti;

b) quando, nello specifico settore degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, il giudice valuta che l'interesse generale pubblico richiede che il contratto non sia annullato;

c) quando una disciplina speciale fornisce una compensazione unica (attualmente questa

regola speciale in Italia, esiste per i contratti pubblici in materia di "infrastrutture strategiche");

d) quando il richiedente ha solo chiesto il risarcimento e non anche l'annullamento. Questo ultimo caso è stato introdotto solo di recente, dal decreto legislativo n. 104/2010.

Prima dell'introduzione del Codice del Processo Amministrativo era, infatti, controverso se vi fosse pregiudizialità tra annullamento e risarcimento del danno.

La questione è stata risolta dall'art. 30, par. 3, decreto legislativo n. 104/2010 secondo cui il richiedente può presentare un ricorso per risarcimento dei danni, senza richiedere anche l'annullamento della decisione amministrativa.

Se il risarcimento è attribuito a prescindere dall'annullamento del provvedimento, la Corte dichiara comunque l'atto illegittimo.

In relazione alla quantificazione del danno, nell'ordinamento italiano trovano applicazione le regole del diritto civile. Il risarcimento deve essere una "restitutio in integrum" e, pertanto, ricomprende sia il lucro cessante che il danno emergente. Inoltre, il sistema risarcitorio è basato sul necessario accertamento della colpa.

Va, poi, considerato che la prova del danno è a carico del richiedente.

E' invece controverso se l'istante possa richiedere prima una decisione di accertamento e solo in un secondo momento agire per il risarcimento. Il Codice del Processo Amministrativo non prevede, infatti, una azione per risarcimento del danno "in linea di principio", mentre il codice civile, applicabile in quanto compatibile ai giudizi amministrativi, ne disciplina l'attuazione.

3. L'efficacia nell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

Nel sistema di giustizia italiana è previsto il giudizio di ottemperanza che consente di dare concreta esecuzione alle decisioni del giudice amministrativo. Tale procedura è particolarmente efficace poiché il giudice di ottemperanza non si limita a condannare l'amministrazione ad adempiere entro un determinato periodo di tempo, ma può anche nominare un proprio rappresentante, il commissario ad acta, che agisce in luogo dell'amministrazione e prende tutte le misure necessarie dare esecuzione alla decisione giudiziaria. Il giudice può anche sostituire direttamente l'organo amministrativo. All'esito del giudizio viene, dunque, emanata una seconda sentenza che ordina l'esecuzione della precedente sentenza di annullamento e / o compensazione. Tale sentenza può:

- Condannare l'amministrazione ad eseguire la sentenza precedente;
- Indicare alle autorità come rettificare la illegittimità;
- Imporre una scadenza;
- Nominare un "commissario ad acta" nei casi in cui l'autorità non riesce a rispettare il termine fissato;

- Impostare una pena pecuniaria ("astreinte") per ogni giorno, settimana o mese di ulteriore ritardo.

Il giudice competente a decidere il ricorso per ottemperanza è lo stesso giudice che ha emanato la decisione.

Infine, nel sistema italiano di giustizia amministrativa è previsto anche il ricorso alla Corte di Cassazione, ma per soli motivi di giurisdizione.

AUSTRIA

1. Il c.d. “ciclo amministrativo”, o potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo.

Nell’ordinamento austriaco le Corti Amministrative non possono modificare i provvedimenti amministrativi o condannare l’Amministrazione a rivedere le proprie decisioni.

La revisione dei provvedimenti della P.A. è ammessa soltanto in materia di diritto di asilo. Nel 2008 è stata, infatti, istituita nell’ambito del sistema giurisdizionale amministrativo una apposita corte federale competente a giudicare le questioni relative alle richieste di asilo. Tale Corte decide nel merito e, dunque, può modificare i provvedimenti amministrativi. A tale organo è, però, preclusa la possibilità di intimare all’Amministrazione la modifica di atti assunti in precedenza.

Per comprendere il sistema di giustizia amministrativa in Austria è opportuno evidenziare che in tale ordinamento non sono presenti Tribunali Amministrativi di primo grado. Il Governo Federale ha, però, presentato, il 13 Dicembre 2011, una proposta di modifica del sistema giurisdizionale amministrativo che prevede l’introduzione dei Tribunali Amministrativi di primo grado competenti a decidere nel merito le controversie ed a modificare i provvedimenti contestati.

Per ora il sistema di giustizia amministrativa si fonda sui Tribunali Amministrativi Indipendenti e le Corti Amministrative di appello. Tali tribunali hanno funzione paragiurisdizionale e le relative decisioni sono qualificate come provvedimenti amministrativi. Altri organi “quasi-giurisdizionali” sono previsti per la definizione delle controversie in materia di tasse, diritto ambientale, contratti pubblici.

Queste Corti non hanno il potere di modificare i provvedimenti amministrativi poiché decidono direttamente il merito della controversia.

La revisione dei provvedimenti della P.A. può essere, allora, effettuata soltanto in autotutela dallo stesso organo emanante. La modifica dell’atto incide sui relativi procedimenti giurisdizionali in corso. Infatti, se il provvedimento è revocato o annullato il procedimento giurisdizionale si estingue.

2. Il risarcimento del danno e l’annullamento del provvedimento amministrativo.

Nel sistema austriaco di giustizia amministrativa non esiste un meccanismo risarcitorio alternativo all’annullamento del provvedimento amministrativo. E’ ammessa, infatti, solo una forma di rimborso spese per la parte che ha vinto la causa.

Una forma di risarcimento del danno per provvedimento amministrativo illegittimo è consentita soltanto nei giudizi davanti al giudice ordinario. I Tribunali civili nell’ambito di una sorta di “procedura preliminare” possono sospendere il giudizio e rimettere la valutazione della legittimità del provvedimento amministrativo impugnato alle Corti Amministrative.

Inoltre, nell’ordinamento austriaco è prevista una responsabilità della P.A. per danni causati da atti illegittimi.

La federazione, i Länder, i distretti, i comuni e gli altri soggetti pubblici rispondono per i danni causati a persone o cose secondo le regole del diritto civile.

L'indennizzo può essere corrisposto dal giudice ordinario soltanto in termini monetari e viene calcolato in base alle regole generali del diritto civile.

Infine, viene prevista anche una responsabilità per violazione del diritto comunitario.

Le regole e le condizioni per configurare la responsabilità dello Stato per inosservanza della normativa UE sono determinate dalle stesse disposizioni di diritto Ue che non prevedono un sistema basato sull'accertamento della colpa, ma richiedono una violazione sufficientemente qualificata del diritto comunitario idonea a determinare una responsabilità.

Alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di azioni risarcitorie in tema di appalti, infatti, (cfr. sentenze della Corte, Strabag, 2010/09/30, causa C-314/09, e Combinatie Spijker, 09.12.2010, causa C-568/08) le azioni di risarcimento danni relative all'attuazione del diritto comunitario devono essere qualificate come una sottocategoria della responsabilità dello Stato e non possono quindi essere fondate sull'accertamento della colpa.

3. L'efficacia nell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

Le Corti Amministrative non hanno il potere di imporre l'esecuzione delle proprie decisioni. Spetta, infatti, alle autorità amministrative il compito di conformarsi alle pronunce giurisdizionali.

Tale sistema non causa inconvenienti poiché nel caso di rigetto del ricorso la P.A. non è tenuta ad intervenire e nel caso di accoglimento in provvedimento è annullato automaticamente al momento della notifica della pronuncia e con effetto retroattivo.

Le Corti non si occupano neanche di controllare se l'Amministrazione abbia eseguito gli obblighi derivanti dalla decisione giurisdizionale di annullamento.

La mancanza di una forma di ottemperanza deriva dall'attribuzione alle Corti di poteri di sola cassazione dei provvedimenti.

E', dunque, rimesso al ricorrente il compito di verificare se la P.A. abbia eseguito la decisione giurisdizionale usando i seguenti rimedi: esperire un nuovo ricorso deducendo l'inadempimento dell'amministrazione o promuovere un'azione di responsabilità della P.A. davanti al giudice civile per il risarcimento del danno.

Va, infine, ricordato che nell'ordinamento austriaco è stato introdotto un meccanismo più generale di controllo, l'Ufficio del difensore civico, previsto in Costituzione.

L'Ufficio è composto da tre membri eletti dal Parlamento federale ed ha il compito di controllare tutta l'Amministrazione federale per valutare eventuali carenze ed inefficienze. Chiunque sia stato lesa da comportamenti inefficienti della P.A. e non abbia altri mezzi legali a disposizione può rivolgersi all'Ufficio del Mediatore. Tra le inefficienze amministrative potrebbe rientrare anche la mancata esecuzione delle decisioni giurisdizionali.

La autorità amministrativa destinataria della decisione del Mediatore deve conformarsi alla raccomandazione entro otto settimane e riferire sull'adozione davanti allo stesso ufficio del difensore civico o presentare una giustificazione del motivo per cui non intende conformarsi alla raccomandazione. Anche se la raccomandazione non è giuridicamente vincolante, non è del tutto insignificante, in quanto il riscontro di inefficienze amministrative può avere un impatto sulla opinione pubblica.

In conclusione, anche se il Tribunale amministrativo non ha il potere di controllare l'attuazione delle sue decisioni, le autorità amministrative competenti di regola rispettano tempestivamente le statuizioni giurisdizionali data l'alta reputazione di cui godono le Corti Amministrative.

Si noti, infine, che nei casi in cui il Tribunale amministrativo decide in via eccezionale nel merito indica anche il giudice o l'autorità amministrativa che dovrà eseguire la sentenza.

Per completezza è opportuno considerare che la Corte che decide in materia di asilo effettua un sindacato di merito. Gli effetti delle sentenze di tale Corte sono, dunque, diversi. Se la Corte concede l'asilo, la propria decisione è costitutiva di uno status che ricomprende alcuni diritti come il soggiorno e l'accesso al mercato del lavoro. Questa condizione deve essere rispettata da tutte le autorità.

In caso di decisione negativa, invece, viene disposta ed eseguita l'espulsione.

ESTONIA

1. Il c.d. "ciclo amministrativo", o potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo.

In Estonia, ai sensi del codice di procedura del Tribunale amministrativo, il meccanismo sopra descritto non è previsto nel procedimento avanti al giudice amministrativo. L'orientamento dominante è che un atto amministrativo è esaminato rispetto ai suoi contenuti (ex art. 54 della legge sulla procedura dell'atto amministrativo - APA). Ciò significa che, nel valutare la legittimità di un atto amministrativo, non è prevista la successiva rettifica da parte dello stesso organo amministrativo che l'ha emanato. Tuttavia, ai sensi dell'art. 58 APA e dell'art. 3 della legge sulla responsabilità dello Stato (SLA), un atto amministrativo non deve essere dichiarato nullo se affetto da vizi formali o redatto in violazione di soli obblighi procedurali, in quanto tali violazioni non influiscono sull'efficacia dell'atto. Diversamente per il difetto di motivazione. In questo caso le spiegazioni successive fornite in tribunale dall'autorità amministrativa non possono sostituire la carenza di motivazione dell'atto amministrativo emanato, a meno che non convincano la corte che nessun'altra decisione avrebbe potuto essere adottata o che l'atto amministrativo oggetto di contestazione dopo l'annullamento dovrebbe essere confermato con lo stesso contenuto. Ai sensi dell'art.3 (2) della SLA, un atto amministrativo non deve essere dichiarato nullo se i diritti della persona vengono ripristinati dalla modifica dell'atto amministrativo. In questa ipotesi l'organo amministrativo muta la sostanza dell'atto amministrativo illegittimo in modo da renderlo lecito. E' questo il caso in cui un atto amministrativo impugnato avanti al giudice amministrativo prevede che una persona sia tenuta ad adempiere un'obbligazione entro un termine troppo breve e nel corso del procedimento giudiziario l'autorità amministrativa estende il termine in modo ragionevole. Va preso atto che ciò rientra nel diritto dell'autorità amministrativa e non della corte.

Lo scopo delle limitazioni nella "rettifica" degli atti amministrativi garantisce la separazione dei poteri. Se al giudice amministrativo fosse permesso di rettificare o

integrare i suddetti atti, egli travalicherebbe il suo potere assumendo il ruolo del potere esecutivo.

La revoca dell'atto amministrativo

La legge estone relativa alla procedura giurisdizionale amministrativa non prevede, in generale, la possibilità per il giudice di modificare le decisioni amministrative. Ai sensi dell'art. 5 (1) del codice di procedura del Tribunale amministrativo (CACP), il giudice può:

- 1) annullare un atto amministrativo in tutto o in parte;
- 2) esigere il rilascio di un atto amministrativo o l'adozione di un provvedimento;
- 3) vietare il rilascio di un atto amministrativo o l'adozione di un provvedimento;
- 4) risarcire il danno causato dall'organo pubblico;
- 5) annullare con sentenza le conseguenze di un atto o di un provvedimento;
- 6) dichiarare la nullità dell'atto amministrativo illegittimo o viziato dal comportamento dell'autorità amministrativa.

La Corte Suprema ha più volte sottolineato che, nel deliberare sulla legittimità di un atto amministrativo, al giudice non è consentito sanare l'atto amministrativo sostituendosi all'autorità amministrativa, né esercitare un potere discrezionale. In particolare nel caso in cui l'atto amministrativo è stato adottato esercitando un potere discrezionale (v. sentenza della Corte Suprema del 17.10.2007 in materia amministrativa non 3-3-1-39-07; sentenza materia amministrativa non 3-3 - 1-15-08, comma 1 del paragrafo 8, o sentenza del 15.12.2009 in materia amministrativa non 3-3-1-82-09, paragrafo 22). La Corte non può sanare i vizi degli atti amministrativi. Ad esempio, il giudice non può modificare i presupposti giuridici indicati nell'atto amministrativo, ma può stabilire che lo stesso avrebbe dovuto essere inevitabilmente emesso sulla base di principi giuridici diversi. Tuttavia l'atto amministrativo resta valido (sentenza del 28/09/2011 in materia amministrativa n. 3-3-1-40-11 della Sezione Amministrativa della Corte Suprema).

Se un'autorità amministrativa sana durante il procedimento giudiziario il vizio dell'atto amministrativo, ai sensi dell'art. 3 (2) della SLA, il ricorso deve essere respinto. Non è sufficiente che l'atto amministrativo successivo modifichi il precedente atto amministrativo viziato; solo l'impugnativa dell'atto amministrativo viziato soddisfa tale condizione.

Non è sufficiente neppure che l'autorità amministrativa annulli l'atto amministrativo nella parte che è stata impugnata. Infatti, ai sensi dell'art. 152 (1) 4) del CACP, solo il giudice può concludere il procedimento con una sentenza, dichiarando nullo l'atto amministrativo impugnato. Il procedimento per dichiarare l'illegittimità dell'atto amministrativo deve essere continuato se è necessario per tutelare i diritti del proponente (ex art. 152 (2) del CACP).

Si richiamano in proposito le risposte nn. 2 e 3. La giurisdizione amministrativa funziona bene, a prescindere dal fatto che la legge non prevede un'opzione per il giudice di rettificare la violazione dei procedimenti, né dei vizi formali degli atti amministrativi. Questo costringe gli organi amministrativi a valutare seriamente i requisiti procedurali e i requisiti formali dell'atto. Secondo l'opinione prevalente, se fosse attribuita al giudice la possibilità di rettificare i vizi formali, ciò indurrebbe le autorità amministrative a

sottovalutare tali aspetti e il giudice amministrativo si troverebbe ad affrontare in giudizio questioni che dovrebbero essere affrontate nei procedimenti amministrativi.

2. Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo.

Il sistema del risarcimento non è alternativo all'annullamento. È tipico del procedimento amministrativo estone che la domanda di annullamento venga presentata prima e quella di risarcimento dopo. Una persona deve fare tutto ciò che è in suo potere per evitare danni. Ai sensi dell'art. 7 (1) della SLA, una persona i cui diritti sono violati dalle attività illegittime di un'autorità pubblica in un rapporto di diritto pubblico può chiedere il risarcimento dei danni causati alla persona se il danno non avrebbe potuto essere evitato né eliminato dal ripristino dei diritti secondo le modalità previste dagli artt. 3, 4 e 6 della SLA. Per depositare un ricorso per risarcimento danni non è necessario presentare preventivamente un ricorso per annullamento. Tuttavia, una persona perde il diritto al risarcimento del danno se il danno può essere eliminato anche mediante l'annullamento o se la parte lesa avrebbe potuto eliminare i danni con l'annullamento. Per esempio sono abbastanza frequenti situazioni in cui la procedura di annullamento non avrebbe dovuto prolungarsi troppo. In pratica, ci possono essere casi in cui il termine per il deposito di una richiesta di risarcimento scade prima che il procedimento giudiziario nei confronti della domanda di annullamento sia stato completato. In tale ipotesi, una persona ha il diritto di presentare una richiesta di risarcimento al giudice a scopo cautelativo prima della scadenza dei termini. Sulla base del principio di economia processuale, il giudice ha il potere di sospendere il procedimento per quanto riguarda la domanda di risarcimento fino al completamento del procedimento giurisdizionale relativo alla domanda di annullamento. Il risarcimento del danno può essere richiesto per ogni materia e per tutti i motivi indicati nel ricorso depositato, non solo nei casi più gravi.

L'art. 25 della Costituzione della Repubblica di Estonia prevede che ogni persona ha diritto al risarcimento per danni morali e materiali causati dall'azione illegale di altri. In caso di danno ingiusto, il mancato risarcimento del danno è una violazione dei diritti fondamentali del cittadino. L'ammontare del risarcimento dipende dalle circostanze e gli importi non sono determinati per legge. In ogni caso occorre distinguere tra due categorie: il risarcimento danni per lesione del diritto di proprietà e le azioni risarcitorie per gli altri diritti violati. La materia del risarcimento danni causati da responsabilità dello Stato nei rapporti di diritto pubblico è prevalentemente di competenza dei giudici amministrativi sebbene la questione possa essere trattata anche dai tribunali ordinari.

La legge estone non considera una punizione il risarcimento dei danni causati dallo Stato. L'unico scopo del risarcimento è la riparazione per la violazione dei diritti della persona. In generale, un prerequisito per il risarcimento del danno è l'attività illegittima di un'autorità amministrativa. Nel concedere il risarcimento del danno il giudice dichiara infatti l'illegittimità della attività amministrativa. Sotto il profilo dell'esecutività solo la sentenza è vincolante; quindi il giudice fa riferimento all'illegittimità di un atto o di un provvedimento amministrativo solo nella motivazione della sentenza.

L'atto amministrativo è valido nonostante la sua illegittimità (art. 60 del APA), il risarcimento per danno o la dichiarazione di illegittimità dell'atto amministrativo non influiscono sulla sua validità fino alla sentenza di annullamento. Di conseguenza, il risarcimento del danno non comporta automaticamente che una persona o un'autorità non siano tenuti a rispettare l'atto amministrativo.

Nel sistema giuridico estone la trattazione di tutte le questioni amministrative inizia nel tribunale amministrativo di primo grado che ha anche competenza al risarcimento dei danni. Le sentenze dei tribunali amministrativi possono essere appellate presso le corti d'appello (*circuit courts*). L'ultimo grado di giudizio è il ricorso alla Corte Suprema. Una richiesta di risarcimento di danni può essere presentata da sola o congiuntamente al ricorso per l'annullamento. Tuttavia va considerato che il termine per il deposito delle azioni di annullamento è in genere di 30 giorni, mentre quello per la presentazione di una richiesta di risarcimento è di 3 anni. Una persona può chiedere l'annullamento totale o parziale di un atto amministrativo (ricorso per annullamento), nonché il risarcimento per danni (ricorso per risarcimento danni). Queste richieste possono essere correlate (ricorso congiunto). I ricorsi possono essere congiunti o alternativi. Tutti i tribunali amministrativi (tribunali amministrativi, corti d'appello e Corte Suprema) hanno competenza per entrambi i ricorsi.

In caso di danneggiamento della proprietà, la colpa è considerata solo ai fini del risarcimento per la perdita di reddito. Allo stesso modo, il risarcimento dei danni causati nell'amministrazione della giustizia può essere richiesto solo se il giudice ha commesso un reato, per esempio se è stato accertato con sentenza passata in giudicato il comportamento illecito del giudice (art.15 (1) della SLA).

3. L'efficacia nell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

Il tribunale amministrativo ha il diritto di imporre alla parte soccombente una multa fino a 32.000 euro per la mancata esecuzione di una sentenza. Il giudice di primo grado impone la sanzione anche in caso di mancata esecuzione delle sentenze della Corte Suprema e di quelle d'appello. L'irrogazione di una sanzione non esonera le parti in causa dall'obbligo di conformarsi alla sentenza. Anzi, se la sentenza della Corte non è stata eseguita entro un ragionevole margine di tempo, i proponenti hanno diritto di chiedere l'irrogazione di un'ulteriore sanzione e il giudice può irrogare la nuova sanzione anche di propria iniziativa.

A seconda delle circostanze e dell'ampiezza del potere discrezionale esercitato dall'autorità amministrativa, il dispositivo della sentenza può essere specifico o più generico (cioè il giudice può emettere una sentenza che impone il rilascio di un atto amministrativo specifico o richiede all'autorità di riesaminare la questione sulla base dei principi espressi nella sentenza). La sentenza del tribunale può specificare sia le modalità che il termine di esecuzione. Il giudice può deliberare di propria iniziativa o su richiesta del proponente. Il mancato rispetto dei termini di esecuzione e delle altre condizioni è punibile con una sanzione.

Nelle richieste di risarcimento e nelle cause (richiesta di pagamento dei salari, le pensioni, ecc), il giudice può concedere un risarcimento forfettario se le circostanze sono chiare. Altrimenti può imporre all'autorità amministrativa il calcolo e la liquidazione del risarcimento sulla base delle istruzioni impartite.

La sentenza del tribunale deve essere eseguita dopo il deposito della stessa. Il giudice può fissare un termine per l'esecuzione della stessa. La sentenza del tribunale è definitiva quando non può più essere impugnata. Appellando in modo tempestivo la sentenza si esclude la sua definitività.

Nel caso di riapertura dei termini per proporre ricorso in cassazione, le parti in causa non sono tenuti ad eseguire la sentenza della Corte di appello, a meno che la sentenza del tribunale non sia soggetta ad esecuzione immediata (art. 246 (2) del CACP).

SLOVACCHIA

1. Il c.d. "ciclo amministrativo", o potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo.

Sulla base dei ricorsi o dei rimedi giurisdizionali nella Repubblica slovacca i giudici amministrativi valutano la legittimità degli atti adottati e dei procedimenti seguiti dagli organi della pubblica amministrazione. I tribunali amministrativi decidono sul ricorso che impugna l'imposizione sia di un obbligo da parte della pubblica amministrazione che ha inciso sui diritti e sugli interessi delle persone fisiche e giuridiche sia sulle misure che prescrivono il rispetto/l'esecuzione delle decisioni amministrative, sulla base della procedura di cui agli articoli 250b e 250u. I tribunali amministrativi sono competenti ad agire in materia di illegittimità degli atti prodotti da un organo della pubblica amministrazione e di esecutività degli atti posti in essere da organi amministrativi stranieri. I tribunali agiscono e decidono sulle questioni in materia di elezioni e di registrazione dei partiti politici e movimenti politici, che sono disciplinate da normative speciali. I tribunali decidono a seconda dei casi (*mutatis mutandis*), in conformità con le disposizioni di legge, anche nell'ipotesi in cui si tratti di un regolamento speciale o della revisione di atti amministrativi che discendono dall'applicazione dei trattati internazionali sottoscritti dalla Repubblica slovacca (articolo 244 commi 1,4,5,6 della legge n. 99/1963 - Codice di procedura civile modificato (di seguito denominato CCP)]. La seconda parte del CCP, invece, non trova applicazione nel settore della giustizia amministrativa, in quanto il giudice amministrativo non può emettere un provvedimento provvisorio.

Infatti il CCP, ma soprattutto le leggi statutarie specifiche definiscono i limiti di tempo necessari per emettere le sentenze:

- Il giudice decide sulla domanda di riesame dell'atto e del procedimento illegittimo di un organo amministrativo in materia di espropriazione entro tre mesi dal deposito del ricorso (sezione 247 paragrafo 4 CC); In genere la legislazione in materia di giustizia amministrativa contenute nel CCP non disciplina i casi di urgenza, neppure con una legislazione speciale. Infatti non è ritenuto

opportuno fissare un limite di tempo entro il quale il tribunale dovrebbe decidere sulla controversia (stabilendo il necessario rimedio), richiamando così disposizioni diverse da quelle previste dalle norme procedurali. Tuttavia sono previste eccezioni. Per esempio la legge n ° 48/2002 sugli stranieri, in vigore dal 15/01/2010, e quella n. 480/2002 in materia di diritto di asilo, in vigore dal 1/01/2008, prevedono che il tribunale decida nel merito senza ritardi;

- Anche il tribunale regionale decide in merito al ricorso (Sezione 21 paragrafo 3) entro 90 giorni dal deposito del ricorso;
- Il ricorso contro la decisione del Ministero di respingere la domanda per la concessione dell'asilo provvisorio o contro la decisione di cessazione di tale concessione deve essere presentato presso il tribunale. Questo deciderà nel merito con immediatezza (sezione 34 paragrafo 1 della legge n. 480/2002);

Un discorso a parte merita l'effetto sospensivo della presentazione del ricorso (art. 250c e 250n CCP).

Il ricorso non ha effetto sospensivo sulla esecutività della decisione dell'organo amministrativo, a meno che uno specifico atto non disponga diversamente. Su iniziativa di una parte del procedimento il giudice che presiede la commissione può sospendere l'esecutività dell'atto, nel caso in cui ci sia la minaccia di un significativo danno derivante dall'esecuzione immediata del medesimo. Nel caso in cui il presidente non concorda con la richiesta, informerà la parte il ricorrente. Nel caso in cui il procedimento sia sospeso, ai sensi dell'art. 109, comma 1, lettera c), il giudice sospenderà l'esecutività dell'atto dichiarando ammissibile il ricorso.

Altrimenti, quali sono le ragioni che, nel diritto slovacco, limitano il potere del giudice al solo annullamento della decisione controversa o negano al giudice il potere di rettificare una violazione che è stata commessa?

Il giudice annulla la decisione amministrativa impugnata e la rinvia all'organo amministrativo per ulteriori procedimenti, e, dopo aver esaminato l'atto e il procedimento dell'organo amministrativo entro i termini del ricorso, il giudice può pervenire alla conclusione, che:

- a) la decisione dell'organo amministrativo deriva da un'errata valutazione giuridica della questione;
- b) la valutazione dei fatti da cui è scaturita l'adozione dell'atto amministrativo è in contraddizione con il contenuto della documentazione disponibile;
- c) gli elementi istruttori non sono sufficienti per la valutazione della questione;
- d) è impossibile rivedere la decisione a causa dell'incomprensibilità o della carenza di motivazione o per incompletezza della documentazione a disposizione dell'organo dell'amministrazione o perché la relativa documentazione non è stata depositata;
- e) quando nel corso del procedimento è stato commesso un errore che potrebbe avere un'influenza sulla legittimità dell'atto. Il giudice deve annullare la decisione dell'organo amministrativo.

Il giudice inoltre deve annullare la decisione dell'organo amministrativo e dovrà chiudere il procedimento nel caso in cui la decisione è stata emessa da un organo che non ne aveva la competenza a norma di legge. Il giudice non è vincolato né dalla quantità, né dalle ragioni del credito (Sezione 250j comma 2 e 3 CPC). Nel riesaminare la legittimità delle decisioni sulla riservatezza delle informazioni rilasciate da un regolamento speciale, il giudice può invitare l'organo amministrativo a precisare i motivi per i quali non è possibile divulgare tali informazioni entro il termine fissato dal

giudice. Se l'esistenza di motivi di riservatezza non è dimostrata, il giudice può imporre nella sentenza l'obbligo di divulgare le informazioni richieste (Sezione 250j paragrafo 6 CCP in vigore dal 1/1/2012).

Nella procedura d'appello, nel caso in cui la corte d'appello (la Corte Suprema della Repubblica slovacca) ha stabilito che la decisione impugnata dal ricorrente non è conforme alla legge e il giudice di prima istanza ha rigettato il ricorso, la sentenza del tribunale di prima istanza può essere modificata in modo da annullare la decisione dell'organo amministrativo e restituire l'incartamento all'amministrazione stessa per ulteriori procedimenti (sezione 250j, paragrafo 3, CCP).

Nel caso in cui l'organo amministrativo ha deciso la controversia applicando la legge civile, la legislazione sul lavoro, i patti familiari e commerciali in conformità con una legge speciale (art. 7, comma 1) o ha deciso di imporre una sanzione, il tribunale, in sede di revisione di tale decisione, non è vincolato dai fatti accertati dall'organo amministrativo. Il giudice può deviare dai suddetti fatti, può rendere più volte prove già rese dall'organo amministrativo o può produrre nuove prove in conformità con la terza parte del secondo capitolo. In sostanza il tribunale amministrativo applica la sua piena giurisdizione (sezione 250i, paragrafo 2 CPC).

Il giudice può decidere in materia (sezione 250i, paragrafo 2) di risarcimento del danno, di prestazioni pecuniarie o di sanzioni pecuniaria nel caso in cui si è trattato di una decisione, di una controversia o di una contestazione sull'imposizione di una sanzione che avrebbe dovuto essere decisa in modo diverso da quello che ha fatto l'organo amministrativo.

La sentenza del giudice sostituisce la decisione dell'organo amministrativo. Il tribunale decide in merito alle spese di giudizio, comprese le spese affrontate nel corso del procedimento dinanzi all'organo amministrativo (art. 250j, comma 5 CPC).

In caso contrario, l'autorità è obbligata - nell'ambito dell'esercizio del potere specifico di rettifica dell'atto - ad eliminare la violazione indicata dal giudice?

Negli altri casi (al di fuori della piena giurisdizione del giudice) è applicata la Sezione 250j, paragrafo 3 e 3 CCP oltre alla Sezione 250j, comma 7, del CCP. Solo il giudice potrà annullare la decisione dell'organo amministrativo e, a seconda delle circostanze, anche la decisione del tribunale amministrativo di primo grado, e la decisione è rinviata all'organo amministrativo per l'ulteriore seguito (il principio di cassazione). Gli organi amministrativi sono vincolati dalla sentenza del tribunale.

I tribunali amministrativi nei casi di piena giurisdizione applicano il diritto di "riduzione". Tale diritto è applicato dal giudice quando è ritenuto ragionevole. Infatti il citato diritto consiste nella deroga al principio di cassazione (Sezione 250j, paragrafo 5, CCP, già citato).

In ossequio alla Sezione 250j, paragrafo 2, CCP ed alla luce della giurisprudenza della Corte Suprema della Repubblica slovacca, le procedure per comminare sanzioni sono legittime se l'organo amministrativo che applica sanzione ha valutato non solo la gravità e la durata della violazione di legge, ma anche la loro natura. Cosa è il diritto di "riduzione" della Corte? La possibilità di rinunciare alla sanzione o di ridurre l'importo, se è ritenuto ragionevole, quando la pena inflitta per un reato amministrativo sembra inappropriata.

L'uso di tale diritto, ai sensi della Sezione 250j, paragrafo 5, CCP nelle materie, di cui al

punto 250i paragrafo 2 CCP, è consentito quando il giudice amministrativo può decidere la rinuncia o la riduzione delle sanzioni sulla base dei fatti accertati dagli organi amministrativi.

Al momento di decidere sul ricorso, la Corte Suprema della Repubblica slovacca, come la Corte d'appello, procede secondo i principi del sistema di appello con le specifiche in materia di giustizia amministrativa. Nel caso in cui la Corte d'appello giunga alla conclusione che l'atto amministrativo impugnato non è conforme alla legge, tenuto conto che il giudice di prima istanza ha rigettato il ricorso, può cambiare la sentenza del giudice di primo grado in modo da annullare la decisione dell'organo amministrativo e può rinviare l'atto all'organo amministrativo per ulteriori procedimenti. Altrimenti, decide sul ricorso in conformità con gli articoli 219-221 (Sezione 250j, paragrafo 3, CCP).

2. Il risarcimento del danno e l'azione di annullamento

Il potere di condannare al risarcimento è previsto nella già citata sezione 250j paragrafo 5 CCP, ma la richiesta di risarcimento non è mai stata presentata alla corte.

3. L'efficacia di esecuzione delle sentenze dei tribunali amministrativi

L'esecuzione delle decisioni amministrative è tra i poteri dell'autorità amministrativa o è affidato all'esecutore (come previsto dal Codice della procedura esecutiva).

Non del tutto, l'ingiunzione è prevista solo in due casi:
- procedimenti contro l'inerzia di un organo della pubblica amministrazione - Sezione 250T, 250u CCP;

- procedimenti di tutela avverso gli interventi illegittimi della pubblica amministrazione - Sezione 250V CCP.

Atti contro l'inerzia della pubblica amministrazione:

La persona fisica o persona giuridica che lamenta l'ingiustificata inerzia della pubblica amministrazione che non dà corso al procedimento richiesto, può ricorrere al giudice per imporre all'organo amministrativo di agire. La richiesta non è ammissibile solo nel caso in cui il ricorrente non ha sfruttato tutti i mezzi di attivazione del procedimento previsti da un apposito regolamento. L'organo amministrativo resistente è tenuto a costituirsi in giudizio presso il tribunale subito dopo la notifica del ricorso e a depositare contestualmente la relativa documentazione. Il giudice può richiedere il punto di vista dell'organo amministrativo gerarchicamente sovraordinato. Il tribunale decide sul ricorso senza convocare fisicamente le parti. Nel caso in cui il giudice accoglie il ricorso, condanna l'amministrazione (la sentenza indica l'organo amministrativo, l'oggetto e il numero di procedimenti o atti amministrativi viziati) ad adottare una decisione entro un termine non superiore a tre mesi. Il giudice può prorogare tale termine previa motivata richiesta della pubblica amministrazione. Il ricorso ingiustificato o irricevibile deve essere rifiutato dal giudice. La sentenza non è impugnabile (Sezione 250T CCP).

Procedimenti in materia di tutela contro gli interventi illegittimi dell'organo della pubblica amministrazione:

La persona fisica o giuridica, che ritiene che siano stati lesi i propri diritti e interessi protetti dalla legge a seguito di un intervento illegittimo della pubblica amministrazione che ha effetti sia diretti che indiretti, può ricorrere al tribunale per la protezione dei propri diritti contro la decisione dell'organo amministrativo e nel caso in cui tema la reiterazione della violazione. Il ricorrente propone ricorso contro l'organo amministrativo che ha emanato l'atto illegittimo o, se trattasi, di forze armate, contro l'organo di vertice sovraordinato. L'istanza non è ammissibile se il ricorrente non ha prima espletato le procedure alternative previste da un apposito regolamento o nel caso in cui la sua richiesta non chiarisca se l'atto amministrativo era o è illegittimo. Il ricorso deve essere presentato entro 30 giorni dalla data in cui l'interessato ha ricevuto notifica dell'atto illegittimo o ne è venuto a conoscenza con i mezzi di legge o, al più tardi, entro un anno dalla predetta data. Il giudice deciderà sul ricorso con sentenza. Nel dispositivo della sentenza sono indicati la denominazione dell'organo amministrativo resistente, l'oggetto, il numero dei procedimenti amministrativi e la scadenza entro cui il predetto organo ha l'obbligo di adeguarsi al contenuto della sentenza. Il giudice può annullare l'atto e, ove possibile, chiedere all'amministrazione di riformare l'atto stesso e ripristinare lo stato di cose che preesistevano all'intervento pubblico. Altrimenti il giudice rigetta il ricorso, se non è giustificato, o lo dichiara irricevibile. La sentenza non è impugnabile (Sezione 250V).

Il sistema giuridico slovacco prevede il potere di imporre una sanzione alla pubblica amministrazione soccombente solo nei procedimenti contro l'inerzia della medesima. Per esempio, il giudice può, per mancata osservanza del termine indicato nella sentenza della Corte, ai sensi dell'art. 250T, basato su una reiterata richiesta di un partito, nel caso in cui l'organo amministrativo continua ad essere inattivo, imporre una multa fino a 3.280 euro, che sono anche ripetibili. Il giudice applica una sanzione pecuniaria se:

- L'organo amministrativo non ha rispettato il termine indicato nella sentenza del tribunale per decidere sulla causa o per rettificare il proprio comportamento inerte;
- In caso di richiesta ripetuta di un partito contro l'inerzia di un organo amministrativo:
- L'organo amministrativo continua ad essere inattivo;

Il giudice deve richiedere all'organo gerarchico superiore dell'amministrazione la sua posizione prima della sentenza. La decisione di imporre una multa può essere ripetuta, ma l'importo delle ammende inflitte non può superare la quota di legge. La legge non limita il numero di sanzioni comminate. Inoltre l'imposizione di una sanzione non esime l'organo della pubblica amministrazione dall'obbligo di agire secondo la legge. L'esecuzione della sentenza è prevista solo in due casi:

- Esecuzione di una sentenza relativa alla custodia dei figli minori
- Esecuzione di una sentenza relativa a rivendicazioni legali.

DANIMARCA

1. Il "ciclo amministrativo" ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo.

L'ordinamento danese non prevede Tribunali specializzati a statuire in ordine alla legittimità dei provvedimenti della Pubblica Amministrazione.

Il controllo giurisdizionale sugli atti amministrativi è attribuito dai Tribunali civili ordinari.

Ove un provvedimento amministrativo sia affetto da vizi di illegittimità, le Corti civili hanno due opzioni: possono annullare l'atto illegittimo ed inviarlo all'autorità che lo ha adottato, oppure possono accordare al ricorrente, leso dal provvedimento illegittimo, un risarcimento del danno in luogo dell'annullamento del provvedimento medesimo.

Solo in alcuni casi, tassativamente previsti dalla legge, il Tribunale può sostituirsi all'autorità amministrativa e modificare il contenuto del provvedimento.

2. Il potere di condanna al risarcimento e l'azione di annullamento

Come detto, nel sistema giudiziario danese, il giudice può riconoscere il risarcimento del danno non solo nell'ipotesi in cui ritenga il provvedimento amministrativo affetto da illegittimità, bensì può riconoscere alla parte un risarcimento come alternativa all'annullamento.

Per meglio comprendere la seconda ipotesi un esempio: l'amministrazione del governo locale concede un permesso di costruire per la realizzazione di un centro commerciale. Dopo la costruzione del centro commerciale, il proprietario del fondo adiacente al centro medesimo, ritiene che la decisione di concedere l'autorizzazione sia illegittima in quanto l'amministrazione avrebbe illegittimamente violato la legge che regola le distanze tra le costruzioni. In tale ipotesi, il Giudice, invece di dichiarare illegittimo il permesso e ordinare la demolizione della costruzione o parte di essa, può accordare al proprietario del fondo danneggiato una somma in danaro quale risarcimento del danno a carico dell'autorità amministrativa che ha adottato il provvedimento illegittimo.

In tema di risarcimento, vale evidenziare che il giudice non può statuire sul risarcimento del danno d'ufficio, ma solo a seguito della proposizione di una espressa domanda in giudizio della parte lesa.

Al fine di determinare il risarcimento il giudice deve valutare: 1) il danno arrecato dal provvedimento amministrativo non annullato 2) la buona fede 3) gli effetti nei confronti dei terzi.

L'azione di risarcimento del danno può essere intrapresa contestualmente alla domanda di annullamento dell'atto o successivamente formulata in un diverso processo presso il tribunale competente.

In linea di principio, il giudice ha l'onere di accertare il titolo della responsabilità della Pubblica amministrazione. Tuttavia, vi è una presunzione di colpa se la decisione è ritenuta illegittima.

3. L'effettività delle decisioni dei Tribunali amministrativi

Il sistema danese è sprovvisto di strumenti giuridici volti ad ottenere l'esecuzione coattiva delle sentenze di annullamento del provvedimento amministrativo.

FRANCIA

1. Il “ciclo amministrativo” ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

La procedura seguita davanti al g.a. francese non comporta procedure equivalenti a quelle in vigore nei Paesi Bassi, intese come meccanismo di “riparazione”, di ripristino della legittimità dell’atto amministrativo, che si sostituisce alla procedura di annullamento e in cui è lo stesso g.a. a, modificare il contenuto dell’atto amministrativo o è lo stesso che lo “rimanda” all’amministrazione che lo ha formulato per una modifica. In Francia il g.a. agisce o nel caso di competenza esclusiva o in quello di eccesso di potere. Quando agisce come giudice dell’eccesso di potere ha il potere di annullare l’atto, è questa azione di annullamento che ripara la violazione commessa dall’amministrazione.

Meritano di essere menzionate diverse procedure di cui i giudici dispongono per ripristinare la legittimità di un atto/decisione:

- La prima, non fa intervenire direttamente il g.a., è il “*retrait*”, la revoca. Si tratta di una decisione per mezzo della quale l’amministrazione ritira, con effetto retroattivo, una decisione presa, si ripristina lo *status quo ante*. Quando la controversia è un decisione individuale, espressa e creatrice di diritto. Le condizioni di questo istituto sono stabilite dalla giurisprudenza (sentenza di Ternon del 26 ottobre 2001) e può essere posto in essere nei 4 mesi successivi l’adozione della decisione.
- La seconda consiste in un “accordo” stipulato tra il privato e l’amministrazione. Si tratta di una transazione, una negoziazione, attraverso la quale si “ripara” (pone rimedio) alla invalidità dell’atto.
- Le “procedure di sintesi” (*procedures de référé*), codice della giustizia amministrativa L521-1. Tale istituto permette al giudice, in caso di urgenza o di dubbi sulla legittimità dell’atto, di sospendere la decisione/gli effetti dell’atto. Si tratta di una misura provvisoria, nell’attesa della decisione sul merito e non costituisce una forma di riparazione/rimedio.
- La procedura *référé-liberté*, codice della giustizia amministrativa L521-2, posta in essere in situazioni di urgenza ed entro 48 h dal deferimento della controversia al giudice. Tale istituto permette allo stesso g.a. di ordinare a una società pubblica o a una società di diritto privato avente finalità di pubblico interesse di cessare una sua condotta grave lesiva di una libertà fondamentale. Tale procedura può essere attivata anche in assenza di un ricorso avverso un atto.

Un esempio di *référé* è quello fornito dal caso in cui un candidato, nell’ambito di un affidamento di pubblico interesse, lamenta una disparità di trattamento tra i candidati, quindi una eventuale futura assegnazione illegittima. In tal caso il ricorrente può domandare al giudice un *référé* e far sospendere la procedura di assegnazione, affinché vengano ristabilite le regole di trasparenza e parità di trattamento. Si tratta di una forma di riparazione precontrattuale (*référé précontractuel*).

- Infine il g.a. può contribuire alla ripristino della legittimità quando in seguito all’annullamento di un atto intende modularne anche gli effetti di annullamento. Il

giudice prende in considerazione, da un lato, le conseguenze che l'annullamento avrebbe sugli interessi pubblici e privati di terzi interessati dall'atto, dall'altra, gli effetti negativi già prodotti dall'atto. Considerando il principio di legalità, il principio della certezza giuridica e il diritto dei ricorrenti a un ricorso effettivo, il giudice valuta se sia il caso di derogare a titolo eccezionale al principio di retroattività (quest'ultimo si configura quale principio rigido, fino alla sentenza del Consiglio di Stato dell'11 aprile 2004 e altre dichiarate di seguito). Si richiede tale deroga quando il giudice ritiene che le conseguenze dell'annullamento sarebbero eccessive, considerati anche gli effetti che l'atto ha già prodotto. Il giudice decide in tali casi di differire nel tempo gli effetti dell'annullamento e dare all'amministrazione il tempo necessario per ripristinare la legittimità dell'atto.

In alcuni casi la giurisprudenza, o un testo speciale, di fronte a ipotesi di competenza esclusiva del g.a., hanno conferito a quest'ultimo poteri differenti, che consistono non solo nella possibilità di annullare l'atto illegittimo, ma anche di riformarlo. In tal caso il g.a. è quindi in grado di "riparare un danno". Si tratta in particolari tipologie di contenzioso. Nei casi di seguito elencati il giudice tende a sostituirsi all'amministrazione e procede come se egli stesso fosse l'amministrazione:

- C. sulla responsabilità extra-contrattuale;
- C. sui contratti;
- C. sul tema della elezioni (il g.a. può ricalcolare i voti ottenuti dai candidati e proclama il vincitore);
- C. in materia fiscale (ad es. il g.a. ritiene che un'amministrazione abbia calcolato in modo errato l'importo di una tassa, annulla tale valore e lo ricalcola lui stesso);
- C. in materia pensionistica;
- C. in materia di edifici in stato di rovina;
- C. sull'installazioni di impianti che minano la protezione dell'ambiente (se il g.a. ritiene che l'installazione di un impianto, ad es. agricolo, possa essere particolarmente nocivo per l'ambiente può derogare le prescrizioni del prefetto ed imporre altre maggiormente restrittive, prevenendo in tal modo conseguenze negative; al contrario se ritiene le prescrizioni eccessive, può alleggerirle);
- C. aventi ad oggetto sanzioni imposte dall'amministrazione
- C. a carattere repressivo

Tenute in considerazione le risposte fornite ai punti 1 e 2, sono possibili diverse ipotesi. L'amministrazione può decidere essa stessa di ritirare l'atto del contenzioso. Tale revoca ha valenza retroattiva e "ripara" le violazioni inizialmente commesse. Così l'istanza si scioglie rapidamente: i) il ricorrente decide lui stesso di interrompere la procedura; ii) l'oggetto del contendere viene meno.

Nel caso in cui le parti concludano un accordo le conseguenze sono le stesse, se nasce, però, un disaccordo dovuto alle conseguenze prodotte dall'accordo stesso, si potrà aprire un nuovo contenzioso, distinto dal primo.

Affinché il giudice dichiari un non luogo a procedere, deve ritenere che gli effetti negativi dell'atto siano stati cancellati. Nel caso in cui il giudice abbia eccezionalmente derogato al principio di retroattività e differito gli effetti dell'annullamento, il contenzioso sarà riproponibile per tutto il tempo nel quale l'atto resta in vigore.

Se l'invalidità di un atto è venuta meno perché l'amministrazione ha sostituito l'atto viziato con un nuovo atto, nulla vieta di aprire un nuovo contenzioso nei confronti di questo secondo atto. Si tratterà in tal caso di un contenzioso distinto dal primo.

Le procedure descritte nei punti 1 e 2 non creano difficoltà particolari nell'ordinamento francese. Il frequente ricorso all'istituto del "*référé*" è un segno dell'interesse delle parti ad ottenere che gli effetti negativi dell'atto viziato vengano sospesi, almeno provvisoriamente, in attesa del giudizio definitivo.

Il Consiglio di Stato, organo di giurisdizione suprema, riceve numerosi ricorsi contro le decisioni dei giudici dei tribunali amministrativi e delle corti amministrative d'appello.

Lo stesso CdS interviene come giudice di cassazione (giudica sulla corretta applicazione delle leggi, senza entrare nel merito) nei casi di "*référé suspension*" o "*référé précontractuel*", mentre interviene come giudice d'appello (nuovo esame della controversia, si entra nuovamente nel merito) nel caso di "*référé-liberté*".

2. Il potere di condanna al risarcimento e l'azione di annullamento

In Francia il g.a è giudice della legittimità degli atti amministrativi e dei ricorsi in generale aventi ad oggetto la responsabilità della p.a. Tuttavia non rientrano nella sua sfera di competenza, si parla a riguardo di "blocco di competenza", alcune tipologie di responsabilità molto specifiche, che gli sono sottratte con deroga di legge a favore del g.o. (ad esempio sono affidate alla giurisdizione del g.o. le controversie aventi ad oggetto la compensazione di danni causati dalle autovetture appartenenti alla p.a. e, ancora, i danni causati dagli impianti nucleari, *etc...*). In assenza di deroghe e di previsioni di fattispecie speciali (sottratte al g.a.) è il g.a. che giudica sul risarcimento dei danni subiti da qualsiasi persona e causati dall'illegittimità degli atti posti in essere dalla p.a.

Il giudice che è competente ad annullare l'atto è altresì competente a stabilire l'entità risarcitoria dovuta per l'illegittimità dello stesso. "Annullamento" dell'atto e "risarcimento del danno" non richiedono l'apertura di due diversi contenziosi, le due fattispecie possono essere giudicate nel corso del medesimo giudizio, si parla in tal caso di "controversia di piena giurisdizione". E' lo stesso giudice che giudica su entrambi gli aspetti, la ragione di tale previsione è quella di garantire tempi più rapidi di giudizio e, dunque, una compensazione più rapida. E' possibile per il ricorrente che abbia richiesto il solo annullamento dell'atto, richiedere, in un secondo momento, ma sempre nel corso del medesimo giudizio, il risarcimento del danno. In tale circostanza, il suo ricorso iniziato come ricorso per eccesso di potere – che non prevede la presenza di un avvocato- si trasforma in un ricorso di "piena giurisdizione" – che richiede invece l'intervento di un avvocato di parte.

Vi è poi il caso in cui viene sottoposta al giudice la sola questione attinente il risarcimento del danno, senza previa richiesta di annullamento. I tempi per la richiesta di annullamento dell'atto decorrono dal momento della notifica (se atto individuale) o della pubblicazione dello stesso. Il ricorrente ha 2 mesi di tempo per presentare la propria istanza di annullamento: Decorso tale termine potrà avviare il solo risarcimento dei danni, entro il termine di 4 anni. La prescrizione in 4 anni è quella prevista per la gran parte delle rivendicazioni nei confronti della p.a.

La pubblica amministrazione in generale ha l'obbligo di agire in conformità al principio di legalità. Laddove sussista un nesso di causalità tra un danno e una DECISIONE

ILLEGITTIMA DELLA P.A., quest'ultima è tenuta al risarcimento del danno. Vi sono ipotesi sia di a) risarcimento integrale del danno (calcolando ogni componente conseguita allo stesso) sia di b) compensazione forfettaria.

a. il danno arrecato va risarcito in tutte le sue componenti in base al “principio della riparazione totale del danno” (*réparation intégrale du préjudice*). Il danno meritevole di ristoro può essere cagionato tanto a una persona fisica, tanto a un bene materiale posseduto dalla stessa. In quest'ultimo caso la compensazione viene calcolata in base al valore economico del bene.

Così possono esservi varie forme di risarcimento:

- r. danni materiali (es. spese mediche, mancati introiti a causa dell'incapacità della vittima di impegnarsi in attività professionali, *etc.*);
- r. per lesioni personali (ad es. quando un soggetto viene privato permanentemente o definitivamente delle sue capacità fisiche);
- r. per dolori fisici e morali subiti (in tal caso anche ai parenti della vittima spetta il diritto ad essere risarciti);

b. Vi sono poi ulteriori casi, che fanno eccezione, stabiliti dal legislatore mediante l'introduzione di regole speciali e che prevedono un risarcimento del danno su base forfettaria (è il caso del “*forfait* stabilito per le pensioni”, che si applica quando i funzionari pubblici soffrono di danni imputabili al servizio prestato). L'AVVER STABILITO UN PIANO FORFETTARIO trova la propria ragione nella volontà di limitare la possibilità riconosciuta ai soggetti pubblici di imputare la responsabilità dell'amministrazione, oltre una certa misura. Così come la pensione dovuta ai genitori di un deceduto per cause di servizio (ES. MILITARI) è calcolata su base forfettaria. Comunque è bene specificare che in tale ambito (di compensazione del danno su base forfettaria) la giurisprudenza ha introdotto talune novità, con la conseguente possibilità di poter richiedere un “risarcimento pieno” anche in questi casi - qualora ricorrano determinate condizioni.

Una decisione può essere annullata se impugnata nel rispetto dei termini previsti (generalmente due mesi). Se un atto viene annullato per eccesso di potere, tale annullamento ha valore *erga omnes*. Così come avrà forza *erga omnes* l'annullamento di un regolamento.

- Invece se i termini per ottenere l'annullamento dell'atto sono decorsi e il ricorrente ricorre, ma per forme alternative di compensazione e non per l'annullamento dell'atto, la sentenza prodotta non ha effetti *erga omnes*. Così una causa per risarcimento, che si basa sull'illegittimità di un atto e prevede dunque l'annullamento dello stesso ai fini risarcitori, produrrà effetti giuridici esclusivamente sul ricorrente e non sui terzi.

(termini per richiedere l'annullamento di un atto: 2 mesi, salvo casi particolari)

(Termini per la richiesta di risarcimento: 4 anni)

La competenza per annullare un atto illegittimo e quella per risarcire il danno cagionato da una tale illegittimità sono collegate qualora il ricorrente proceda congiuntamente

richiedendo, allo stesso giudice, una domanda di annullamento e una di risarcimento nel rispetto dei termini previsti. Un ricorrente può anche richiedere il solo annullamento di un atto senza richiesta di risarcimento, entro un termine di due mesi.

Decorso il termine di due mesi il ricorrente può agire ancora in giudizio richiedendo però il solo risarcimento per danni.

3. L'effettività delle decisioni dei Tribunali amministrativi

Per il giudice, così come per le parti, è possibile intervenire per una corretta esecuzione del giudicato.

- le parti possono chiedere al giudice un'ingiunzione, ovvero una misura di esecuzione preventiva della sentenza, che può essere anche accompagnata da una pena.
- i ricorrenti beneficiari di una decisione favorevole del giudice, o coloro che abbiano un interesse, possono presentare una "domanda di aiuto all'esecuzione", alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla notifica della sentenza. Si tratta di un rafforzamento della sentenza che non apre un nuovo procedimento giurisdizionale.
- Quando l'istituto dell'ingiunzione e il comportamento posto in essere dall'amministrazione si rivelano insufficienti, il ricorrente può ripresentarsi davanti allo stesso giudice che può a sua volta imporre una sanzione pecuniaria. Ciò è possibile anche senza aver presentato una domanda di aiuto all'esecuzione. Se invece il ricorrente aveva anche presentato una domanda di aiuto all'esecuzione il g.a. può aprire un procedimento di natura penale, qualora lo ritenga necessario.

Va specificato che la p.a. può presentare una richiesta di chiarimento in relazione alle modalità di esecuzione della sentenza dinanzi all'apposita sezione del Consiglio di Stato. Ciò costituisce un'ipotesi di parere consultivo da parte del CdS, che non viene reso pubblico, a meno che non lo voglia l'amministrazione stessa.

Q2. Il giudice ha il potere di emettere un'ingiunzione o su richiesta del ricorrente o come propria decisione, sia nel corso della causa principale sia in una nuova decisione giudiziaria. Può quindi indicare con precisione all'amministrazione il comportamento che deve porre in essere e indicare anche il termine entro il quale ottemperare. Generalmente la previsione di un termine viene stabilita solo ove sia imposta una sanzione.

Esiste una procedura particolare applicabile nel caso in cui un'amministrazione debba procedere al versamento di una somma di denaro imposta da una sentenza. In tal caso i beneficiari di tale versamento possono richiedere direttamente all'autorità la somma di denaro dovuta, senza ricorrere al giudice. Tale procedura può essere esperita qualora ricorrano due condizioni: i) deve trattarsi di sentenza definitiva; ii) la somma dovuta deve essere stata stabilita dal giudice nel suo preciso ammontare. Può essere richiesta dal ricorrente decorsi due mesi dalla notifica della sentenza.

AI giudici dei tribunali amministrativi, così come a quelli delle corti amministrative di appello è garantita la funzione di giudizio di ottemperanza per assicurare l'esecuzione delle sentenze dagli stesse emesse. Neppure l'esistenza di un ricorso davanti al CdS priva il g.a. di primo grado, che ha emesso la sentenza, del giudizio di ottemperanza.

Le giurisdizioni amministrative possono comminare alle amministrazioni il pagamento di una somma di denaro (*astreinte*), che non assume però il valore di una multa/sanzione (“*a une astreinte oui, a une amende, non*”). Tale procedura permette al giudice che ha emesso una sentenza (e che dunque ha il potere di assicurarne l'esecuzione), alla quale l'amministrazione non si sia conformata, scaduto il termine di 6 mesi dalla notifica della stessa, di pronunciare un'ingiunzione di esecuzione della sentenza, accompagnata dal pagamento di una sanzione. Ciò con la finalità di far rispettare la sentenza. Inoltre il giudice fissa liberamente un termine entro il quale procedere al pagamento dovuto. Scaduto infruttuosamente tale termine, il giudice dovrà pronunciarsi nuovamente e potrà: i) ordinare il pagamento all'amministrazione; ii) fissare un nuovo termine.

Il giudice, laddove rilevi un rischio di arricchimento ingiustificato, può decidere che una parte della somma di denaro non venga versata a beneficio del bilancio della Stato invece che al ricorrente. Ciò perché la sanzione ha la finalità di far rispettare la sentenza e non la natura di risarcimento del ricorrente.

L'esecuzione della sentenza può essere richiesto dal ricorrente oppure da qualsiasi altra persona che ne abbia interesse.

Un'esecuzione parziale equivale a una mancata esecuzione. Come già detto il ricorrente ha in tal caso la facoltà di rivolgersi al giudice che ha emanato la sentenza e richiedere il giudizio di ottemperanza, che può essere accompagnato dal pagamento di una somma di denaro, su decisione dello stesso giudice.

Se viene presentata una domanda di giudizio di ottemperanza in modo non giurisdizionale, un diniego da parte del giudice non può essere contestato. Però se il ricorrente formula una domanda di *astreinte*, questa aprirà automaticamente una procedura giurisdizionale.

E ancora se il giudice di primo grado ritiene che non vi sia necessità di dar luogo a un'esecuzione della sentenza, il ricorrente potrà rivolgersi al CdS; se è invece il CdS a ritenere ciò, il ricorrente dovrà conformarsi a tale decisione. Tuttavia, qualora quest'ultimo ritenga che possa far valere nuovi elementi, può formulare una domanda di esecuzione, davanti al giudice che ha emesso la sentenza (che è chiamato per questo giudice dell'esecuzione “*juge de l'exécution*”).

L'amministrazione non può rifiutare l'esecuzione della sentenza. Tuttavia la stessa può far valere, sempre dinanzi al giudice che ha emesso la sentenza, la tesi dell'impossibilità materiale o giuridica di eseguire la sentenza in tutti i suoi elementi.

SPAGNA

1. Il c.d. “ciclo amministrativo”, o potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo.

La correzione giurisdizionale dei vizi di legittimità dell'atto

Nell'ordinamento giuridico spagnolo, il giudice amministrativo non dispone del potere di chiedere o ordinare all'amministrazione la correzione di un provvedimento viziato. L'unica forma di sentenza interlocutoria prevista dall'ordinamento è quella relativa all'adozione di misure cautelari, con funzione di anticipazione della tutela, per evitare che l'atto viziato possa, nelle more della definizione del giudizio, produrre effetti gravi ed irreparabili. Con la sentenza definitiva, il giudice può adottare, invece, tutte le misure necessarie per rimediare agli eventuali effetti negativi prodotti dal provvedimento impugnato.

Il giudice amministrativo ha sempre il potere di far eseguire le proprie decisioni. Una volta pubblicata, la sentenza è immediatamente comunicata all'amministrazione per l'esecuzione. Se nei successivi due mesi l'amministrazione non provvede, il giudice, su richiesta di parte, procede all'esecuzione forzata della sentenza.

Tale esecuzione può assumere forme differenziate, a seconda del contenuto della sentenza. Se la sentenza ha annullato in tutto o in parte un atto amministrativo, il giudice dispone la trascrizione della decisione nei pubblici registri e la sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale. Se la sentenza condanna l'amministrazione a pagare una somma, l'organo competente è tenuto a effettuare il pagamento con apposito stanziamento nel proprio capitolo di bilancio, richiedendo (se necessario) una modifica integrativa della propria dote di budget. Se, invece, la sentenza condanna l'amministrazione a svolgere una certa attività, il giudice, in caso di inadempimento, esegue la decisione o con i propri mezzi o richiedendo la cooperazione delle autorità e dei funzionari dell'amministrazione condannata o, laddove necessario, di altre pubbliche amministrazioni.

Qualora poi l'amministrazione ponga in essere un'attività contraria a quanto ordinato dalla sentenza, il giudice amministrativo ripristina la situazione nei termini indicati nella decisione e determina i danni e i pregiudizi causati dalla mancata esecuzione. Trascorso inutilmente il termine indicato per l'esecuzione della sentenza, il giudice può infliggere ammende coercitive per le autorità, i funzionari o gli agenti che non adempiono alle loro richieste, con possibile insorgere di responsabilità penale.

Più in generale, si osserva che, nel diritto spagnolo, la giurisdizione amministrativa non opera una distinzione tra funzione di annullamento e di riparazione, perché entrambe sono presenti nell'oggetto del processo. È opportuno osservare, peraltro, che la funzione riparatoria ha avuto finora un successo abbastanza relativo.

2. Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo.

Il diritto spagnolo prevede che il ricorrente possa chiedere al giudice oltre all'annullamento dell'atto illegittimo anche il risarcimento del danno. È opportuno sottolineare, in ogni caso, che l'illegittimità dell'atto non è di per sé circostanza sufficiente a dimostrare l'esistenza di un danno, che dovrà dunque essere accertato in concreto.

La misura del risarcimento, che può essere determinata anche a seguito di specifiche perizie, deve consentire la riparazione completa del danno.

Nel diritto spagnolo, inoltre, l'amministrazione può chiedere al giudice di sospendere l'esecuzione della sentenza in caso di circostanze che rendano impossibile (del tutto in parte) l'adempimento. In tal caso, il giudice valuta l'effettiva sussistenza delle

circostanze lamentate dall'amministrazione e la condotta tenuta da quest'ultima nell'adempimento, anche ai fini della determinazione del risarcimento del danno.

3. L'efficacia nell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

Il giudice amministrativo dispone dei poteri necessari per garantire l'esecuzione delle proprie sentenze. Qualora l'amministrazione non ottemperi spontaneamente, il giudice può ordinare l'esecuzione forzata, secondo le modalità e con le conseguenze già descritte in precedenza, anche in ordine alla responsabilità penale delle amministrazioni e dei funzionari.

GRECIA

1. Il c.d. "ciclo amministrativo", o potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo.

Nei Paesi Bassi il giudice amministrativo può attraverso una sentenza interlocutoria (se trattasi di tribunale di primo grado) o attraverso un'ingiunzione (se trattasi della Sezione dei Contenziosi del Consiglio di Stato) invitare l'amministrazione alla correzione della violazione, entro un termine determinato e in un momento antecedente a quello dell'emanazione della sentenza, a meno che tale riparazione non comporti un danno a terzi che non sono parte in causa. La sentenza interlocutoria indica quanto più precisamente possibile le modalità da seguire per la riparazione del danno, correzione dell'elemento che rende la decisione invalida. In questo caso l'organo amministrativo deve comunicare al g.a. se intende avvalersi della possibilità offerta dal giudice di riparare l'atto e, in tal caso dovrà indicarne altresì le modalità, o farlo invecchiarne. L'organo amministrativo, entro un tempo determinato e per iscritto, è tenuto ad indicare come intenda ripristinare l'atto. La sentenza definitiva che ne consegue ha ad oggetto l'atto viziato sia stato lo stesso più o meno riparato/rettificato/sanato dal vizio.

Q1. Nell'ordinamento giuridico greco, non esiste l'istituto del "*boucle administrative*". Il g.a., non ha la competenza di sanare o far sanare un atto viziato nel corso di una controversia in decisione, ciò a causa dell'assenza di una esplicita previsione legislativa a riguardo. Non si ritiene esistano ostacoli di ordine costituzionale in merito all'introduzione di un simile meccanismo, ampliativo della sfera dei poteri dei g.a.

In Grecia il Consiglio di Stato giudica i ricorsi per eccesso di potere e può:

- 1) rigettarli, nel caso siano inammissibili o infondati;
oppure
- 2) annullare interamente o parzialmente l'atto.

Soltanto i tribunali amministrativi che giudicano le controversie con giurisdizione esclusiva (piena) possono annullare o modificare l'atto/decisione illegittimo/a. E più precisamente se le disposizioni legislative non conferiscono all'amministrazione alcuna discrezionalità per la formazione di quell'atto allora il tribunale potrà modificare l'atto viziato; diversamente, laddove, l'amministrazione fosse dotata di discrezionalità, il tribunale potrà soltanto annullare l'atto (senza avere la facoltà di modificarlo).

In caso di rifiuto implicito (l'amministrazione non pone rimedio alla violazione contestata dal giudice), il tribunale, se accetta il ricorso, rinvia la questione all'autorità

competente, senza avere il potere di procedere a un giudizio di merito prima che l'autorità competente si pronunci attraverso l'emissione di un atto amministrativo.

Come già spiegato il g.a. non è competente a ripristinare la legittimità di un atto viziato (rinviandolo all'amministrazione che lo ha emesso o facendolo egli stesso) nel corso di una controversia in decisione.

Detto ciò, la legittimità dell'atto viziato non potrà essere rimessa in discussione, in caso:

- a) di abrogazione o revoca dell'atto amministrativo viziato da parte della stessa amministrazione in seguito al deposito del ricorso;
- b) nel caso in cui la domanda del ricorrente venga soddisfatta mediante un atto emesso dall'amministrazione in seguito al deposito del ricorso;
- c) nel caso di sostituzione o modificazione dell'atto viziato, in seguito al deposito del ricorso.

Una recente modifica legislativa ha dotato il Consiglio di Stato del potere di procedere all'esame del ricorso per eccesso di potere, anche nel caso di sostituzione dell'atto, se il nuovo atto è anch'esso viziato. In tal caso il giudice può annullare quest'ultimo atto.

2 .Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo.

L'ordinamento giuridico greco contempla la responsabilità extracontrattuale dell'amministrazione, vale a dire, l'obbligo dell'amministrazione di risarcire i terzi del pregiudizio arrecato a questi ultimi mediante l'adozione di un atto viziato o un comportamento omissivo. Tale sistema funziona parallelamente e indipendentemente dal ricorso per eccesso di potere o dagli altri rimedi che hanno la finalità di annullare un atto amministrativo.

L'azione volta al risarcimento può essere promossa dinanzi ai : i) tribunali amministrativi (o g.a.) di primo grado; ii) ai tribunali amministrativi di secondo grado, infine iii) è previsto un ricorso, che ha valore di ricorso in cassazione davanti al Consiglio di Stato (che si pronuncerà esclusivamente in merito alla corretta applicazione della legge nei gradi precedenti di giudizio), laddove ricorrano determinate condizioni di ammissibilità.

Ci sono alcune differenze tra i due istituti - ricorso per annullamento e per risarcimento del danno-. Il primo è soggetto ad alcune particolari condizioni di ammissibilità: ad esempio, la legge fissa un termine per l'esercizio del ricorso volto all'annullamento di un atto, mentre per l'azione volta al risarcimento non è previsto alcun termine.

L'atto amministrativo illegittimo può essere un atto amministrativo individuale, un atto non esecutivo, un atto del governo, un regolamento, un'azione materiale di qualsiasi natura.

Solitamente il risarcimento è di natura pecuniaria, comunque la riparazione in natura del danno non è esclusa. Il risarcimento pecuniario consiste nel versamento di una somma di denaro mediante la quale si ritorsa il danno/pregiudizio causato dall'atto o dall'omissione illegittima e corrisponde alla diminuzione del patrimonio della persona lesa (danno in termini positivi) e il mancato guadagno della stessa. Il risarcimento è

pertanto totale ed è calcolato in modo preciso, caso per caso, sulla base di dati e criteri economici e oggettivi.

(Ipotesi 1: Se il danno è cagionato da un atto amministrativo individuale o dall'omissione di un atto giuridico dovuto, il giudice si esprime altresì sulla legittimità dell'atto o dell'omissione. Poi accerta l'entità del danno arrecato e stabilisce il risarcimento.

Ipotesi 2: Se il danno è causato da un'azione materiale dovuta o dall'omissione di una tale azione, il giudice accerta l'esistenza di un'azione illegittima o di un'omissione, valuta l'entità del danno e stabilisce il risarcimento.) (*non ho ben capito*)

La sentenza definitiva produce effetti per le parti in causa e per i loro successori ed è invocabile altresì da tutti coloro che rivendicano l'adempimento del medesimo obbligo imposto dall'atto, oggetto della controversia.

Il giudice che valuta sul risarcimento del danno in nessun caso ha il potere di annullare l'atto amministrativo o l'omissione che ha causato il danno.

L'azione di risarcimento è un ricorso giudiziario indipendente rispetto a quello promosso per ottenere l'annullamento dell'atto viziato da eccesso di potere promosso dinanzi al CdS.

Il tribunale che giudica sul risarcimento, esamina altresì la legittimità dell'atto (senza potere di annullarlo), se non vi è una sentenza passata in giudicato riguardante il medesimo atto. Un ricorso per l'annullamento di un atto e uno per risarcimento del danno possono essere giudicati allo stesso tempo, da due giudici diversi. Se un ricorso è però per eccesso di potere, il giudice che giudica sul risarcimento del danno può sospendere il processo, fin quando non vi sia la sentenza del CdS.

La responsabilità dell'amministrazione è oggettiva. Affinché la stessa sia fondata non è richiesta la colpa, cioè il dolo o la negligenza della persona che ha emanato o compiuto l'atto o l'omissione illegittima. Il danno è costituito da tutti i danni subiti dall'amministrato considerata la sua sfera di suoi beni materiali e immateriali e si suddivide in "danno da natura economica" (danno positivo, consistente in una diminuzione reale del patrimonio cagionata dal fatto o dall'atto illegittimo e dal mancato guadagno, quando l'atto o l'omissione sono la causa del mancato accrescimento del patrimonio) e "danno morale".

3. L'efficacia nell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

L'art. 95 della Costituzione prevedeva che la p.a. fosse tenuta a conformarsi alle sentenze della Corte Suprema Amministrativa quando la stessa annullava le decisioni amministrative. Come prevedeva la legge una violazione di tale obbligo avrebbe comportato la responsabilità di qualsiasi agente competente.

L'art. 50 del decreto n. 18/1989, ai sensi della costituzione, prevede che "le autorità amministrative, al fine di eseguire i loro obblighi previsti dall'art. 95 della Cost., V comma, devono rispettare, a seconda dei casi, il parere del Consiglio di Stato laddove debbano porre in essere azioni positive o astenersi da azioni contrarie ai principi stabiliti

dallo stesso Consiglio di Stato. I contravventori, oltre al procedimento penale per abuso (art. 259 del Codice Penale), incorrono in un'ipotesi di responsabilità civile personale".

Tuttavia nella pratica tali garanzie costituzionali e non si sono mostrate insufficienti, come dimostrato dal cospicuo numero di violazioni contestate dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nei confronti della Grecia tra il 1997 e il 2002.

Nel 2001, l'art. 95, comma 5, della Cost. è stato così modificato per evidenziare e rafforzare l'obbligo dell'amministrazione a conformarsi alla giurisprudenza.

Una nuova legge, la l. 3068/2002, entrata in vigore il 14 novembre 2002, prevede una procedura speciale di esecuzione delle decisioni dei giudici nazionali. L'effettiva applicazione di questa legge è stata effettuata in seguito all'adozione del decreto presidenziale 61/2004.

Il menzionato nuovo sistema, previsto in ordine all'esecuzione delle sentenze, si riferisce al controllo del rispetto, da parte dell'Amministrazione, dei suoi obblighi in relazione sia alle sentenze del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi, sia nei confronti delle sentenze delle giurisdizioni civile e penali, sia nei confronti delle sentenze della Corte dei Conti. Tale controllo è affidato a un Collegio composto da tre giudici facenti parte del tribunale che ha emesso la sentenza e alla quale l'Amministrazione non si sia conformata. Questo Collegio agisce soltanto su richiesta della persona interessata, vale a dire della persona che era parte in causa nel processo che ha portato all'emanazione della sentenza alla quale l'Autorità amministrativa è tenuta a conformarsi.

Con riferimento al rispetto dell'Amministrazione dei suoi obblighi nei confronti delle sentenze del Consiglio di Stato:

La nuova legge affida tale controllo a un Collegio composto dal Presidente del Consiglio di Stato e da due Consiglieri di Stato.

Una recente modifica, legge 3900/2010, ha previsto l'istituzione di simili Collegi in tutti i tribunali amministrativi e davanti al Consiglio di Stato, tutti competenti ad esaminare le richieste concernenti l'esecuzione delle sentenze emesse da ciascun tribunale. Per ciò che concerne il Consiglio di Stato la richiesta deve essere presentata alla Sezione che ha emesso la sentenza oggetto di esame.

Se il Collegio constata che un'Amministrazione non si sia conformata a una sentenza, o ritardi a conformarsi alla stessa, o lo abbia fatto ma solo parzialmente o rifiuti di farlo, allora la invita a presentare nel termine di un mese la sua posizione e a fornire elementi di supporto della propria condotta. Nel caso in cui il Collegio stabilisca, sulla base degli elementi forniti, che il ritardo, l'omissione o il rifiuto dell'Amministrazione non siano giustificabili, invita l'Amministrazione in questione a conformarsi totalmente alla sentenza entro un termine ragionevole, di volta in volta fissato a seconda delle esigenze del caso, che comunque non può essere superiore a tre mesi. Nei confronti di un ritardo la proroga è ammessa una sola volta e laddove il Collegio ritenga che vi sia una valida ragione per concederla.

Se l'Amministrazione in oggetto non si conforma alla decisione/sentenza entro il termine fissato, il Collegio di tre membri conferma che non ha adempiuto al suo obbligo e fissa la somma di denaro che la stessa dovrà versare alla persona lesa, come una sanzione-risarcimento.

I criteri adottati per stabilire detto importo sono: la natura e l'importanza della controversia; le motivazioni della mancata esecuzione; le conseguenze derivate dalla mancata esecuzione alla parte richiedente; la durata della mancata esecuzione e il carattere dissuasivo della sanzione.

Se anche dopo aver ricevuto la sanzione l'Amministrazione continua a non conformarsi alla sentenza, Il Comitato può imporre una nuova sanzione, applicando nuovamente la procedura sopra descritta. La decisione del Collegio dei tre membri riguardo l'ammontare della sanzione pecuniaria inflitta all'Amministrazione è esecutiva e segue le regole che si applicano alle esecuzioni obbligatorie (mandati di pagamento). L'importo può essere altresì dovuto mediante un'esecuzione forzata. Il Ministero, il potere locale o la società di diritto pubblico, cui appartiene l'autorità che non si è conformata alla sentenza è responsabile per il pagamento di tale sanzione. Per il finanziamento di questa spesa viene aperto un credito annuale speciale nel Bilancio di Stato, nel bilancio dei poteri locali e in quello di tutte le altre società di diritto pubblico.

Un'esecuzione non conforme alla sentenza produce gli stessi effetti di una non esecuzione. In questo caso il Comitato invita l'amministrazione a conformarsi alla decisione stabilendo un termine ragionevolmente pensato per la stessa. Se entro questo termine l'amministrazione non si conforma ancora alla sentenza, Il Comitato conferma che la stessa non è adempita ai suoi obblighi e fissa l'ammontare della somma di denaro che dovrà versare alla persona interessata e titolo di risarcimento.

LETONIA

1. Il "ciclo amministrativo" ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

L'ordinamento lettone non conosce un meccanismo con cui il Giudice amministrativo possa rimuovere un vizio di legittimità di una decisione amministrativa nel corso del procedimento.

La legge sul procedimento amministrativo è stata attuata solo di recente, nel 2004, e fino ad oggi non si è avvertita la necessità di attuare il meccanismo del "ciclo amministrativo" nel procedimento.

In ogni caso, i poteri del tribunale amministrativo non sono limitati al solo annullamento dell'atto amministrativo. Secondo il diritto processuale amministrativo lettone il Giudice ha infatti il potere di emendare l'atto e anche il potere di ordinare all'autorità di adottare una nuova decisione. Ciò può tuttavia essere fatto solo quando il procedimento si è concluso (cioè quando la decisione finale è stata adottata), e quindi non nel corso del procedimento.

Nella prima ipotesi, se il giudice rileva che l'atto amministrativo è illegittimo e vi è la possibilità di rimuoverne i vizi, il Giudice può modificare l'atto e determinare concretamente il contenuto. In tal caso, la sentenza sostituisce l'atto amministrativo viziato.

La seconda ipotesi riguarda i casi in cui il ricorrente ha chiesto l'annullamento dell'atto amministrativo ovvero il Giudice ne ha accertato l'illegittimità. Il Giudice può

quindi obbligare l'autorità amministrativa ad adottare un nuovo atto, che potrebbe in ipotesi anche essere sfavorevole. Il Giudice, nell'ordinare la rinnovazione dell'atto all'autorità, deve determinare il contenuto sostanziale dell'atto o identificare i vizi che hanno causato la sua illegittimità, e tali valutazioni sono vincolanti per l'autorità.

2. Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo.

Il risarcimento del danno può essere accordato solo se il Giudice ha accertato l'illegittimità della decisione amministrativa. Se il ricorrente ha richiesto sia l'annullamento che il risarcimento del danno, il Giudice non ha il potere di offrire il risarcimento in alternativa all'annullamento. Nell'ordinamento lettone, pertanto, il risarcimento non è considerato come alternativa all'annullamento dell'atto amministrativo.

Il ricorrente è tenuto a specificare esattamente la somma richiesta a titolo di risarcimento per la perdita economica o il danno personale e morale subito, anche se avrà il diritto di modificare tale importo nel corso del giudizio.

Il giudice, nel liquidare il risarcimento, terrà in considerazione l'entità del danno, le misure adottate dal ricorrente per il contenimento della perdita economica o del danno sofferto, nonché le argomentazioni di diritto formulate dall'autorità amministrativa a supporto della decisione illegittima. Non è necessario provare la colpa del convenuto, anche se ciò potrà essere preso in considerazione ai fini della determinazione dell'entità del risarcimento.

Il legislatore ha inoltre limitato l'importo massimo del risarcimento. Da un lato, il Giudice è obbligato a tener conto di questi limiti. Dall'altro, considerato che lo scopo principale del risarcimento è quello di realizzare un equo ristoro del danno, la più recente giurisprudenza riconosce al Giudice il potere di valutare nel caso concreto se tale limite di risarcimento sia equo. Se il Giudice non ritiene che i limiti stabiliti per legge siano atti a raggiungere lo scopo soddisfacente, egli potrà sindacare la legittimità della legge limitativa dell'importo massimo del risarcimento dinanzi alla Corte costituzionale.

L'indennizzo riconosciuto è in ogni caso da considerarsi definitivo e non è quindi possibile richiedere ulteriori risarcimenti dinanzi ad un altro tribunale.

Infine, la domanda di risarcimento può essere presentata contemporaneamente alla richiesta di annullamento, così come dopo l'annullamento (entro un termine fissato dalla legge).

3. L'effettività dell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

In generale, i tribunali amministrativi in Lettonia non sono dotati di specifici poteri con cui assicurare l'effettiva applicazione delle loro decisioni da parte delle autorità. La garanzia dell'attuazione delle decisioni dei tribunali amministrativi è affidata alle autorità superiori (i Ministri). I tribunali possono solamente conoscere dei ricorsi contro l'errata applicazione delle loro decisioni. In ogni caso, per la violazione delle decisioni giudiziarie è prevista la responsabilità penale.

Le decisioni dei tribunali sono dunque autonomamente e direttamente esecutive, senza che sia necessario alcuno specifico ordine in tal senso. Se l'autorità non esegue la decisione del giudice amministrativo o la esegue in maniera non corretta, allora il soggetto potrà ricorrere al Giudice, chiedendogli di ingiungere all'autorità l'esecuzione di quanto stabilito nella sentenza.

Solitamente le sentenze divengono esecutive solo dopo che tutti i gradi (appello e cassazione) si sono conclusi. Eccezionalmente, la sentenza può essere immediatamente esecutiva a seguito di provvedimento cautelare. In tal caso, competente a ricevere il ricorso contro la mancata o non corretta esecuzione della sentenza sarà il Giudice che ha emesso il provvedimento, anche se in sededi appello o cassazione.

In ogni caso, il Giudice amministrativo non ha il potere di condannare l'autorità al pagamento di una sanzione.

LUSSEMBURGO

1. Il “ciclo amministrativo” ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

L'ordinamento giuridico lussemburghese non conosce norme costituzionali, legislative o regolamentari, né istituti di origine giurisprudenziale che conferiscano al giudice amministrativo, nel corso di un procedimento giurisdizionale, la competenza a riparare un'illegalità riguardante un atto impugnato e tale da sostituirsi al ricorso in annullamento.

Secondo l'art. 2 della legge 7 novembre 1996, sull'organizzazione della giurisdizione nell'ordinamento amministrativo, il ricorso ordinario è ricorso in annullamento, ciò nonostante, secondo quanto disposto dall'art. 3 della medesima legge, gli organi giurisdizionali amministrativi hanno competenza a conoscere, in quanto giudici speciali, dei ricorsi in riforma o di piena giurisdizione. Questo significa che, qualora una disposizione di legge lo preveda, il giudice amministrativo decide della riforma dell'atto e sostituisce, all'occorrenza, la propria decisione con quella dell'amministrazione. Nelle materia dove ciò sia previsto, il potere di riforma del giudice non è, di regola, in alcun modo limitato. Ne consegue che questi possa porre riparo ad una illegittimità che invalidi l'atto impugnato, sostituendo ad esso la propria decisione conforme a diritto.

Se il giudice amministrativo si esprime nella sua veste di giudice di riforma, il suo spettro di competenze è ampio: se la domanda del ricorrente richiede l'annullamento dell'atto, egli può annullarlo in ogni sua parte, così come se la domanda è per la riforma dell'atto, questi potrà, nei casi opportuni, modificarlo. In questo secondo caso il suo potere ricopre qualsiasi aspetto o elemento del provvedimento. Il ricorso in riforma può essere presentato solo contro dei provvedimenti amministrativi individuali. Fanno parzialmente eccezione gli atti amministrativi a carattere regolamentare, avverso i quali l'impugnazione per l'annullamento può essere promossa ma solo nei casi previsti dalla legge.

Qualora il giudice amministrativo decida nell'esercizio di un potere di riforma, può egli medesimo riformare il provvedimento nella sua integralità, quando ne ricorrano i presupposti. Egli può ugualmente limitarsi, soprattutto quando si tratti di materie a carattere tecnico o di ricorsi domandanti dei particolari obblighi esecutivi, ad enunciare dei principi, rinviando la questione all'autorità amministrativa competente per i dettagli applicativi dei principi medesimi.

Qualora il giudice abbia reso la sua sentenza in riforma dell'atto, questo è annullato. Sia nel caso in cui il ricorso venga rigettato, che in quello in cui il provvedimento amministrativo impugnato sia riformato, è impossibile che la questione torni all'amministrazione, salvo nel caso in cui il giudice non abbia che enunciato dei principi, la cui esecuzione sia rinviata all'autorità amministrativa. È palese che il ricorso in riforma dell'atto sia più garantista di quello in annullamento e che dal punto di vista dell'amministrazione, nel momento in cui il provvedimento non sia confermato dal giudice, bensì da questi stesso riformato, ciò equivarrà ad essere sgravata da una nuova valutazione sull'atto.

Il ricorso in riforma deve essere deciso sulla base degli elementi di fatto e di diritto vigenti nel momento in cui il giudice emetta la propria sentenza, perciò è possibile che dal momento in cui il provvedimento è adottato dall'autorità amministrativa a quello in cui il giudizio è emesso il quadro normativo sia totalmente cambiato.

Il giudice amministrativo non ha al riguardo esperienza diretta in assenza di una competenza alla rettifica.

Quando il giudice abbia deciso in via definitiva su un ricorso in riforma, la questione non può più essere portata alla sua attenzione. Se il giudice abbia deciso per il rinvio all'amministrazione, il nuovo provvedimento potrà invece essere impugnato dinanzi al giudice amministrativo, che dovrà in questo caso verificare se l'amministrazione ha dato esecuzione alla sua decisione, secondo i principi direttivi ivi indicati.

2. Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo

In virtù dell'articolo 84 della Costituzione, le controversie riguardanti diritti civili sono di competenza esclusiva del giudice ordinario. Ciò significa che il giudice amministrativo deve, in tali casi, dichiarare la propria incompetenza. L'azione in risarcimento nonché qualsivoglia sistema d'indennizzo sfugge alla competenza del giudice amministrativo lussemburghese.

In ragione del riparto di competenza tra giudice ordinario ed amministrativo, le domande in questione divengono insussistenti.

Il giudice amministrativo è incompetente a riconoscere un risarcimento per il danno causato dall'atto che questi abbia annullato con propria sentenza. In tale ipotesi, un secondo ricorso deve essere esperito davanti al giudice ordinario affinché venga riconosciuto in sede civile il risarcimento richiesto. Tradizionalmente, una siffatta sentenza del giudice ordinario richiede che l'atto amministrativo sia stato previamente annullato, tuttavia nel corso di un numero sempre maggiore di controversie il giudice ordinario si è accordato la competenza a verificare se l'atto impugnato corrisponda ad una fattispecie di comportamento illegittimo della pubblica amministrazione indicata dalla legge del 1° settembre 1988, relativa alla responsabilità civile dello stato e dei soggetti di diritto pubblico ed in caso di risposta positiva, quantifica il risarcimento. Ne consegue che il passaggio davanti al giudice amministrativo per l'annullamento non è

più ritenuto necessario, ad eccezione del caso in cui si presenti ricorso *in primis* dinanzi a tale giudice.

3.L'effettività dell'esecuzione delle sentenze dei tribunali amministrativi

La giustizia amministrativa lussemburghese dispone di mezzi specifici per assicurare un'esecuzione effettiva delle proprie sentenze, secondo quanto disposto dall'art. 84 della legge 7 novembre 1996 che prevede la possibilità di istituire un commissario *ad acta*. Ne consegue che nel caso di annullamento o di riforma di un provvedimento amministrativo che, in forza di cosa giudicata, sia rimesso ad un determinato organo amministrativo, qualora si verifichi che tale autorità ometta di adottare un nuovo atto, conformandosi al dispositivo della sentenza, la parte interessata può, allo scadere di un termine di tre mesi dalla emissione della stessa, ricorrere al medesimo giudice al fine di ottenere la nomina di un commissario *ad acta* che provveda in tal senso entro un termine dato.

Sulla base dell'art. 85 della medesima legge, nel caso in cui l'atto debba essere adottato da un organo decentralizzato della pubblica amministrazione o da un ente territoriale autonomo, il commissario deve essere scelto fra i funzionari di grado superiore dell'organo di vertice ovvero del ministero cui afferisce l'autorità il cui atto è oggetto del rinvio. In tutti gli altri casi il commissario è scelto tra i componenti dell'organo giudicante ed, in funzione della gravità della questione, sarà normalmente il giudice relatore ovvero il presidente del collegio.

L'art. 86 prevede che il provvedimento adottato dal commissario *ad acta* possa, a seconda dei casi, essere oggetto di un ricorso in annullamento o in riforma, consentendo perciò agli interessati di portare nuovamente la questione davanti al giudice amministrativo. Se il provvedimento è stato adottato da un componente del collegio giudicante, il suo atto, assunto nella veste di commissario *ad acta*, sarà perciò oggetto del giudizio dei suoi pari, sebbene ciò non si sia, ad oggi, ancora mai verificato. Dal momento in cui la legge 7 novembre 1996 è entrata in vigore, in un solo caso un membro del collegio giudicante è stato nominato commissario *ad acta*, senza tuttavia che la decisione presa in tale veste fosse poi sottoposta a vaglio del giudice amministrativo.

La suprema corte della giustizia amministrativa ha statuito che l'istituzione di un commissario *ad acta* sia da ritenersi un'*extrema ratio*. Di fatti, quando sia pendente la richiesta di una siffatta nomina, nel 90% dei casi l'amministrazione cede dalla propria posizione e procede a dare esecuzione alla sentenza, così come aveva omesso di fare nel termine previsto dei tre mesi. Infine, secondo quanto stabilito dall'art. 87, il commissario ha diritto ad un'indennità che è determinata dal giudice sulla base della natura e della complessità della questione.

In Lussemburgo il giudice amministrativo non dispone di un potere d'ingiunzione avverso l'amministrazione nel quadro dell'esecuzione delle proprie sentenze, ad eccezione della nomina di un commissario *ad acta*.

In assenza di un potere d'ingiunzione, è il caso di precisare che, sulla base di quanto previsto dall'art. 84 della summenzionata legge 7 novembre 1996, tanto il giudice amministrativo di primo grado quanto quello di secondo possono nominare un

commissario *ad acta* nel caso in cui una sentenza da loro emessa non sia eseguita entro il termine indicato.

In Lussemburgo il giudice amministrativo non è nella condizione di condannare l'amministrazione recalcitrante al pagamento di un risarcimento o di un'indennità. Una tale competenza si pone evidentemente in contrasto con il principio di riparto di funzioni tra potere giudiziario ed amministrativo, essendo da ricondursi ad una domanda riguardante diritti civili ed indennità di procedura. Sulla base di quanto disposto dall'art. 33 della legge 21 giugno 1999, in materia di procedura davanti al giudice amministrativo, nel caso in cui risulti iniquo di lasciare a carico di una delle parti della somme di denaro da questa sopportate e non ricomprese tra le spese, il giudice può condannare la controparte al pagamento di un ammontare da questi determinato. Questa competenza, che si fonda su ragioni di equità, è propria sia degli organi giurisdizionali di primo che di secondo grado.

Quando l'amministrazione dà esecuzione ad una decisione o sentenza, essa lo fa, di norma, sulla base di un nuovo provvedimento individuale, contro cui è sempre possibile fare ricorso. Nel quadro dei mezzi azionabili, affinché sia reso giustiziabile tale nuovo provvedimento, quello del ricorso in ottemperanza può essere, in determinati casi, pertinente.

MALTA

1. Il "ciclo amministrativo" ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

L'ordinamento maltese ammette il potere del giudice di riformare il contenuto discrezionale o vincolato del provvedimento amministrativo solo in relazione alle questioni vertenti sul pagamento delle imposte sui redditi e sui documenti, nonché sulle relative sanzioni. In tali specifici ambiti il Giudice amministrativo può, oltre che annullate *in toto* l'atto amministrativo impugnato, sostituire la propria discrezionalità a quella già esercitata dal Commissario per le Entrate, riducendo la quantità di imposta richiesta al contribuente.

In tutti gli altri casi, tuttavia, il Tribunale del riesame amministrativo può esclusivamente annullare il provvedimento controverso, ordinando all'amministrazione cui spetta il potere di adottare l'atto di riaprire il relativo procedimento, conformandosi ai risultati dell'istruttoria compiuta innanzi al Tribunale stesso.

Il sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi è esercitato dal Tribunale del riesame amministrativo, in primo grado, innanzi al quale possono essere fatti valere i vizi propri dell'atto consistenti nell'eccesso di potere, nella violazione di legge e nella violazione della Costituzione.

L'ordinamento maltese non conosce, tuttavia, casi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; nella scheda consegnata è, infatti, evidenziato che sugli atti amministrativi sussiste in parallelo sia la giurisdizione amministrativa che quella civile, sebbene con limiti e caratteristiche differenti.

Tra i poteri maggiormente incidenti sulle prerogative delle parti in causa che sono riconosciuti al giudice amministrativo, vi è la possibilità di sospendere la maturazione degli interessi su imposte dovute in attesa dell'esito del procedimento e la facoltà di imporre al Commissario delle Entrate di testimoniare sulle circostanze accertate nel provvedimento impugnato.

Completamente sconosciuta è, invece, la sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato; principio cardine nel processo amministrativo è, infatti, che il provvedimento regolarmente emesso dalla pubblica amministrazione resti valido sino a quando una sentenza definitiva non intervenga per annullarne gli effetti.

Nei casi di correzione del procedimento amministrativo da parte della P.A., prima che il relativo giudizio sia definito dal giudice amministrativo, il ricorrente ha l'onere di ritirare il ricorso presentato innanzi al Tribunale del riesame, non avendo più interesse alla conclusione dello stesso.

2. Il risarcimento del danno e l'azione di annullamento

L'ordinamento maltese non prevede il potere del giudice amministrativo di liquidare alcuna indennità o risarcimento al ricorrente in sostituzione dell'annullamento del provvedimento illegittimo. Le uniche strade percorribili per raggiungere un simile risultato sono: - l'instaurazione di una specifica azione civile di risarcimento del danno; - la proposizione di un ricorso per violazione dei diritti e delle libertà fondamentali, finalizzato ad ottenere una compensazione per equivalente monetario.

3. L'esecuzione delle sentenze dei tribunali amministrativi

La legge che regola la giustizia amministrativa non contiene alcuna norma giuridica o disposizione regolamentare che disciplini il giudizio di ottemperanza, o che comunque introduca uno specifico rimedio atto ad imporre all'amministrazione resistente l'attuazione, o l'esatto adempimento, delle sentenze definitive.

Tuttavia, ai sensi del Codice Maltese di organizzazione e procedura civile è prevista una procedura esecutiva specifica che risulta applicabile anche alle sentenze emesse dal giudice amministrativo.

Si tratta, nello specifico, di:

1) l'ordine di arresto per la detenzione in carcere sino al compimento dell'atto, da emettersi nei confronti del soggetto investito del potere di rappresentanza dell'amministrazione coinvolta;

2) l'ordine di sequestro che può essere emanato quando siano coinvolti rimborsi, o comunque crediti spettanti al cittadino.

E' inoltre previsto che il giudice amministrativo possa calcolare l'entità degli interessi dovuti al ricorrente per il ritardo nell'esecuzione della sentenza.

Il quadro della giurisdizione amministrativa che emerge da una analisi della scheda depositata dallo Stato maltese, non pare completamente in linea con la tendenza seguita negli ultimi decenni nell'ordinamento italiano.

In particolare si riscontra l'assoluta carenza di rimedi idonei a garantire l'esecuzione del *dictum* del giudice amministrativo. Il mandato di arresto ed il sequestro, infatti, appaiono eccessivamente punitivi nei confronti del rappresentante dell'amministrazione ma, ciò nonostante, non soddisfatti dei diritti e degli interessi vantati dal ricorrente e già riconosciuti dal giudice amministrativo con sentenza definitiva.

Lo stesso dicasi per la questione della risarcibilità del danno, assolutamente sconosciuta e coltivabile solo a fronte di una sentenza definitiva attraverso l'instaurazione di un nuovo processo di natura civile.

POLONIA

1. Il “ciclo amministrativo” ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

Nell'ordinamento giuridico polacco il giudice amministrativo non possiede strumenti, simili a quello dell'*administrative loop* prescritto nel diritto olandese, volto a rettificare la legalità di un provvedimento amministrativo impugnato. Il potere di invalidare un provvedimento ritenuto illegittimo è considerato uno strumento di controllo giurisdizionale adeguato. Ad ogni modo, la maggior parte della dottrina ritiene che l'attuale sistema in vigore in Polonia sia incompleto e che l'introduzione di un istituto simile all'*administrative loop* avrebbe degli effetti positivi nell'implementare l'effettività del controllo giurisdizionale, specialmente nei casi più difficoltosi. Ciò nonostante, non è in programma nel futuro prossimo una riforma in tal senso. Come ulteriore notazione è importante aggiungere che l'idea di un giudizio in contraddittorio è estraneo al sistema giuridico polacco.

Nel sistema giudiziario amministrativo polacco non è prevista la competenza a riformare un provvedimento. Nell'invalidarlo è possibile fornire all'autorità amministrativa valutazioni o raccomandazioni che dovrebbero essere seguite nell'adozione del nuovo atto, poiché da considerarsi vincolanti, secondo quanto prescritto dall'articolo 141 § 4 e dall'art. 151 della legge 30 agosto 2002, n. 152, sul processo amministrativo.

Sebbene il giudice amministrativo polacco non possa rettificare il provvedimento con propria decisione, l'autorità amministrativa ha il potere di adottare un nuovo atto di propria iniziativa. L'art. 54 § 3 della legge sul processo amministrativo stabilisce che l'autorità, il cui provvedimento sia stato impugnato, può, nell'ambito delle proprie competenze, accogliere totalmente il ricorso sino al giorno in cui il giudizio abbia inizio. Se il nuovo provvedimento è adottato, il ricorso presentato perde la propria validità e il giudice emette un'ordinanza di non luogo a procedere. Al ricorrente è riconosciuta, ad ogni modo, la facoltà di impugnare anche il nuovo provvedimento.

2. Il risarcimento del danno e l'azione di annullamento

Il giudice amministrativo polacco non ha il potere di riconoscere un risarcimento per i danni causati da un provvedimento illegittimo che sia stato annullato. Tuttavia, secondo quanto stabilito dall'art. 154 § 4 della legge sul processo amministrativo è possibile accordare un risarcimento, sulla base delle prescrizioni del Codice civile, a coloro che abbiano subito un pregiudizio per mancata ottemperanza a quanto stabilito dal giudice con propria decisione. Inoltre il § 5 del medesimo articolo dispone che debba essere corrisposto un risarcimento dall'autorità amministrativa inadempiente entro tre mesi dalla presentazione di apposita domanda. Nel caso in cui questa non provveda, è

possibile agire davanti al giudice ordinario, cui spetta il compito di decidere sul risarcimento. Tuttavia al momento nessun procedimento è stato esperito sulla base della citata disposizione.

3. L'esecuzione delle sentenze dei tribunali amministrativi

Il giudice amministrativo polacco non è in possesso di alcun strumento per assicurare direttamente l'esecuzione delle proprie decisioni da parte degli organi dell'amministrazione. Questi possono solo essere obbligati a pagare una sanzione pecuniaria se non provvedono ad eseguire una sentenza. Tuttavia ciò può accadere solo nel caso in cui un giudice sia adito dal ricorrente con apposita azione. Secondo quanto disposto dai §§ 1 e 2 dell'art. 154 della legge sul processo amministrativo, l'interessato può proporre domanda, affinché sia comminata una sanzione all'autorità che abbia adottato l'atto, solo *a latere* di un ricorso in ottemperanza relativo ad un giudizio che abbia già riconosciuto l'azione omissiva di un'autorità a seguito della dichiarazione di invalidità di un atto o fatto della medesima.

Nell'ordinamento polacco non c'è alcun potere di ingiunzione da parte del giudice. Se l'autorità non ottempera la decisione della corte, il ricorrente può promuovere un'azione separata contro di essa (ricorso contro l'azione omissiva). Secondo l'art. 149 della legge sul procedimento, in questo caso la corte può obbligare l'autorità a porre in essere un atto o fatto entro un determinato termine, ovvero a dichiarare o riconoscere il diritto o l'obbligo derivante da una determinata disposizione. Ad ogni modo, si può ritenere che laddove all'art. 141 della medesima legge si parla di raccomandazioni, queste possono essere interpretate come una forma più debole o nascosta di potere ingiuntivo. Queste raccomandazioni non sono incluse nel dispositivo della sentenza bensì nelle argomentazioni sul fondamento dei motivi del ricorso.

PORTOGALLO

1. Il “ciclo amministrativo” ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

Nell'ordinamento portoghese, tradizionalmente, i giudici amministrativi si limitavano a valutare la legittimità degli atti amministrativi.

Il paragrafo 4 dell'articolo 268 della Costituzione della Repubblica portoghese (CRP), inserito dalla revisione costituzionale del 1997, ha introdotto il principio della tutela giurisdizionale effettiva, attribuendo al giudice il potere di conoscere anche il merito del provvedimento assunto dall'organo amministrativo.

Tale potere è tuttavia limitato agli atti vincolati dell'amministrazione, dal momento che resta fermo il principio secondo il quale il giudice non può interferire nelle aree appannaggio del potere discrezionale riconosciuto all'amministrazione.

Dunque, la legislazione portoghese attribuisce al giudice il potere di ordinare all'amministrazione di modificare il contenuto dell'atto, entro un determinato termine, oppure ordinare un *facere* all'amministrazione nel caso in cui la medesima abbia omissso un atto richiesto da un soggetto.

Il giudice può così ripristinare la legalità dell'atto amministrativo, modificando, oppure semplicemente indicando, i parametri che l'amministrazione deve osservare nell'adozione del provvedimento.

2. Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo

In generale, il risarcimento può essere richiesto in giudizio contestualmente alla proposizione di altre domande tra cui:

- la domanda di annullamento o dichiarazione di nullità del provvedimento amministrativo;
- domanda di condanna per l'amministrazione di compiere un atto giuridicamente dovuto.

In giudizio l'amministrazione può accordare la somma richiesta dal soggetto leso a titolo di risarcimento oppure può rifiutarsi ed in questo ultimo caso, in mancanza di accordo sull'importo, il ricorrente può chiedere al giudice di determinare il risarcimento. In questo ultimo caso il giudice ordina all'amministrazione il deposito in giudizio degli atti che ritiene necessari al fine di determinare l'importo da versare a titolo di risarcimento.

3. L'effettività dell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

L'ordinamento portoghese garantisce che le decisioni dei giudici amministrativi vengano eseguite dall'amministrazione, in particolar modo quelle di condanna per l'amministrazione stessa.

Ed infatti, le decisioni dei giudici amministrativi sono vincolanti per tutti i soggetti pubblici e privati.

Il sistema prevede che nell'ipotesi in cui l'Amministrazione non si adegui spontaneamente alla sentenza, il soggetto interessato può avviare una procedura esecutiva.

Il giudice competente è quello che ha emesso la statuizione da eseguire.

Il primato delle decisioni dei Tribunali amministrativi comporta la nullità di qualsiasi atto amministrativo contrario a una sentenza del Tribunale e la responsabilità civile, penale e disciplinare nei confronti dei soggetti che non adempiono gli autori di tale atto. Il giudice amministrativo ha una serie di poteri in base al quale assicura l'effettiva applicazione delle decisioni giudiziarie, imponendo di compiere l'atto in conformità con la sua decisione o incaricare altri di compiere gli atti per garantire l'attuazione della sua decisione.

Nell'ipotesi in cui si tratta di ripristinare una situazione o rimuovere quello che è stato prodotto dall'atto impugnato ed annullato, seppur in presenza di criteri che definiscono sufficientemente il contenuto della ma con elementi mancanti di fatto per decidere, il giudice invita l'amministrazione a presentare entro 20 giorni una proposta motivata sulle modalità per eseguire la sentenza. Acquisito il parere, sentite le altre parti, il Giudice adotta una decisione.

Nell'ipotesi in cui, la sentenza di annullamento dell'atto non definisca le modalità con le quali l'amministrazione dovrà dare esecuzione alla sentenza stessa, è il Tribunale che

nella procedura di ottemperanza definisce le operazioni necessarie per l'esecuzione della sentenza o della sentenza di annullamento di rispettare pienamente la decisione.

Nei casi in cui l'esecuzione della sentenza di annullamento comporta l'adozione di un nuovo atto amministrativo discrezionale, il giudice impone un termine per l'amministrazione per adottare il provvedimento indicando criteri da rispettare.

Le sentenze non possono essere eseguite se non solo quando hanno acquisito forza di cosa giudicata.

Nell'ipotesi in cui la sentenza non sia eseguita dall'amministrazione a seguito della procedura di ottemperanza, il giudice può applicare una sanzione agli organi della pubblica amministrazione per ogni giorno di ritardo nella esecuzione. Tale sanzione è comminata personalmente nei confronti dei titolari degli organi dell'amministrazione che è tenuta ad eseguire l'ordine del giudice.

REPUBBLICA CECA

1. Il "ciclo amministrativo" ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

Nell'Ordinamento ceco non esiste un meccanismo che conferisca espressamente al giudice amministrativo il potere di riformare un provvedimento oggetto di impugnazione.

Il Giudice ha solo il potere di accogliere il ricorso ed annullare il provvedimento o, viceversa, di respingerlo perché irricevibile.

Tuttavia, la Corte suprema amministrativa può eccezionalmente conoscere nel merito della scelta che ha condotto all'adozione del provvedimento e riformare l'atto della P.A., qualora il ricorrente abbia impugnato una sanzione amministrativa ed il giudice la ritenga sproporzionata, ancorché legittima.

In questo caso, il giudice avrà il potere di ridurre la sanzione entro i limiti consentiti dalla legge.

Per l'esperibilità del rimedio devono ricorrere due ulteriori presupposti: a) che il ricorrente abbia fatto espressa richiesta di riduzione della sanzione; b) che il giudice sia in grado di decidere senza bisogno di integrare l'istruttoria svolta dall'amministrazione.

Salva la precedente ipotesi, quindi, neppure la Corte suprema amministrativa ha il potere di riformare un provvedimento amministrativo, ma solo quello di annullare le sentenze rese nei gradi precedenti con rinvio al giudice competente che si pronuncerà sulla base del principio di diritto fornito dalla medesima corte.

2. Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo

Presso il tribunale amministrativo ceco non è possibile ottenere un risarcimento del danno in luogo dell'annullamento del provvedimento illegittimo.

La tutela risarcitoria, infatti, rientra nelle competenze esclusive del giudice ordinario.

3. L'effettività dell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

Il giudice amministrativo può adottare dei provvedimenti nel corso di causa a carattere vincolante.

Tuttavia, qualora le parti non ottemperino, per l'esecuzione dei provvedimenti è necessario rivolgersi all'autorità ordinaria ai sensi dell'art. 274, lett. b) c.p.c.

Con riferimento particolare alla tutela cautelare, si osserva che il giudice amministrativo, sia di primo che di secondo grado, ha il potere di adottare delle misure cautelari nel caso in cui sussista il pericolo di un grave danno per il ricorrente.

Tali provvedimenti possono anche tradursi in un obbligo di *facere* per i terzi.

Si evidenzia che l'istanza cautelare non può essere proposta contestualmente al ricorso, ma soltanto in un momento successivo.

Infine, si segnala che al giudice è consentito revocare o modificare l'istanza concessa.

Nel merito delle misure, è espressamente prevista la possibilità di ottenere la sospensione del provvedimento impugnato, purché ricorra il rischio di un danno irreparabile per il ricorrente.

In conclusione, nel sistema ceco non è previsto il giudizio di ottemperanza.

CIPRO

1. Il “ciclo amministrativo” ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

L'ordinamento cipriota non prevede meccanismi attraverso i quali la Corte Suprema, nella sua giurisdizione amministrativa, può rettificare, nel corso del procedimento, una decisione amministrativa: essa può solamente dichiarare, in tutto o in parte, la decisione nulla o non avvenuta, mentre spetta all'organo amministrativo il potere di correggere la propria decisione, conformandosi alle decisioni della Corte.

La disciplina di tale procedimento è contenuta nell'art. 146 della Costituzione, in base al quale la Corte Suprema ha competenza esclusiva a pronunciarsi sui ricorsi provenienti da qualsiasi soggetto il quale lamenta che una decisione, un atto o una omissione di qualsiasi autorità, organo o persona, compiuta esercitando una qualsiasi autorità esecutiva o amministrativa, sia contrario a qualsiasi delle disposizioni della Costituzione o di ogni altra legge o sia compiuta in eccesso o in abuso di poteri conferiti a tale organo, autorità o persona. Tale ricorso può essere effettuato da qualsiasi persona il cui interesse legittimo attuale sia toccato in modo diretto, e deve essere effettuato entro settantacinque giorni dalla data in cui la decisione o l'atto è stato pubblicato o, se non pubblicato e nel caso di comportamento omissivo, quando è venuto a conoscenza della persona che effettua il ricorso. Su tale ricorso la Corte, con la sua decisione, può: confermare, in tutto o in parte, la decisione, azione od omissione; dichiarare, in tutto o in parte, la decisione o atto nullo e senza effetto di sorta; dichiarare che tale omissione, in tutto o in parte, non dovrebbe essere stata operata e che qualsiasi atto omesso avrebbe dovuto essere esercitato.

La Corte Suprema non ha dunque il potere di pronunciarsi su come la decisione debba essere presa.

2. Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo

L'ordinamento cipriota prevede un sistema di risarcimento dei danni derivanti da una decisione o un atto dichiarato nullo e non avvenuto da parte della Corte Suprema, o da qualsiasi omissione dichiarata dalla essa. La materia è disciplinata dall'art. 146 della Costituzione, il quale prevede che ogni persona lesa da qualsiasi decisione o atto dichiarato nullo e non avvenuto o da qualsiasi omissione, ha diritto, se la sua richiesta non viene soddisfatta da parte dell'autorità, organo o persona interessata, di avviare una procedura presso il tribunale per il recupero dei danni o per la concessione di un risarcimento dei danni da essere valutato dal tribunale. Il tribunale competente ad accordare e valutare il risarcimento è il Tribunale Distrettuale, le cui decisioni sono appellabili presso la Corte Suprema.

La giurisprudenza prevede che il soggetto, prima di presentare un ricorso per risarcimento danni al Tribunale Distrettuale, debba preventivamente richiedere all'amministrazione il rispetto della decisione di annullamento: se la sua richiesta non è soddisfatta, ha il diritto di presentare il ricorso.

Dunque, non esiste un sistema di compensazione alternativo all'annullamento.

Per quanto riguarda l'entità del risarcimento, esso deve essere "giusto ed equo" e riferito ad un danno che derivi direttamente dalla decisione annullata.

La giurisprudenza ha più volte affermato che il diritto al risarcimento del danno ex art. 146 della Costituzione è nettamente indipendente da qualsiasi altra azione prevista dalla legge, sia per quanto riguarda la base giuridica, sia per le modalità con cui il danno viene quantificato. Il risarcimento in questo caso non è strettamente compensativo, e la Corte deve prendere in considerazione non solo l'entità del danno materiale subito, ma anche il comportamento delle parti e il grado in cui la parte vittoriosa ha contribuito alla produzione dell'illecito amministrativo.

3. L'effettività dell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

Le decisioni della Corte Suprema sono vincolanti per tutti i tribunali, organi e autorità della Repubblica, e gli deve essere dato effetto da parte dell'autorità, organo o persona interessata. In caso di mancato rispetto o ritardo dell'organo o autorità nel conformarsi ad una decisione di annullamento del tribunale, può sorgere un problema di oltraggio alla Corte.

Nel caso in cui la decisione della Corte non venga rispettata, essa non ha alcun potere di ingiunzione (potere di ordinare l'esecuzione della decisione). Tuttavia, se l'amministrazione emette una nuova decisione identica a quella annullata, il richiedente può presentare ricorso sostenendo la violazione del giudicato. In tal caso la decisione sarà ritenuta nuovamente nulla e non avvenuta, con condanna dell'amministrazione.

Nel caso in cui l'autorità applichi la sentenza, ma questa applicazione non sia in linea con la *res judicata*, l'unico rimedio è quello di presentare un nuovo ricorso lamentando la violazione del giudicato.

ROMANIA

1. Il “ciclo amministrativo” ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

In Romania non è previsto alcun meccanismo attraverso il quale il giudice amministrativo può, nel corso di un procedimento giudiziario promosso per l'annullamento di un atto amministrativo, invitare l'organo amministrativo a rettificare la decisione contestata, prima di pronunciarsi definitivamente. In base alle regole di procedura civile romene, una tale pronuncia potrebbe anzi provocare la richiesta di rimozione del giudice dal suo incarico.

La legge n. 554/2004, che disciplina il contenzioso amministrativo, non conferisce al giudice amministrativo alcun potere speciale rispetto agli altri tribunali, e nel sistema romeno non esistono tribunali amministrativi separati, in quanto essi funzionano insieme a quelli civili e penali.

Ai sensi della legge n. 554/2004, il giudice amministrativo, a seguito di una richiesta di annullamento di una decisione amministrativa, può pronunciarsi nel seguente modo: annullando, totalmente o parzialmente, l'atto amministrativo impugnato; obbligando l'autorità amministrativa a rilasciare un determinato atto amministrativo; o imponendo all'autorità amministrativa di fornire ulteriore documentazione o di eseguire una determinata operazione amministrativa.

Probabilmente le ragioni per cui nel sistema amministrativo romeno il potere del giudice si limita all'annullamento dell'atto risiedono nel fatto che, ai sensi della legge n. 554, prima di presentare un ricorso presso la Corte, la parte lesa ha l'obbligo di presentare un reclamo presso l'amministrazione che ha emesso l'atto o la decisione impugnata. Lo scopo principale di tale procedura preliminare obbligatoria è quello di offrire alle amministrazioni la possibilità di rettificare l'atto o la decisione, permettendo, nel caso in cui tutte le parti coinvolte siano soddisfatte dalla soluzione proposta, di evitare ulteriori controversie.

2. Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo

Il giudice amministrativo romeno può, contestualmente all'annullamento dell'atto impugnato, concedere un risarcimento per i danni morali e materiali subiti, qualora la parte lesa presenti una domanda di risarcimento al momento della presentazione del ricorso o entro un anno dal momento in cui il danno è stato determinato o potrebbe essere stato determinato (legge n. 554/2004). Dunque non esiste un sistema di risarcimento alternativo all'annullamento dell'atto: una tale soluzione comporterebbe

infatti che un atto illegittimo potrebbe continuare a produrre effetti giuridici, con le conseguenti problematicità.

Per quanto riguarda l'entità del risarcimento ottenuto con la procedura contenuta nella legge n. 554/2004, esso deve comprendere sia i danni materiali che quelli morali, e deve essere basato sulla colpa dell'autorità amministrativa. Quest'ultima deve essere stabilita nel corso dell'azione di annullamento, nel momento in cui si determina l'illegittimità dell'atto amministrativo o del rifiuto esplicito dell'amministrazione. Qualora la richiesta avvenga successivamente, invece, essa deve essere depositata presso il tribunale amministrativo competente.

3. L'efficacia di esecuzione delle sentenze dei tribunali amministrativi

Il meccanismo attraverso il quale i giudici amministrativi romeni sono dotati di mezzi per assicurare l'attuazione effettiva delle loro decisioni da parte delle autorità amministrative è contenuto negli articoli 18 e 24 della legge n. 554/2004.

Secondo l'art. 18 il giudice, all'interno della pronuncia, può anche imporre all'amministrazione l'esecuzione dell'ordine pronunciato entro un certo periodo di tempo, a fronte di una sanzione pecuniaria calcolata per ogni giorno di ritardo dal termine stabilito per l'esecuzione del provvedimento giudiziario definitivo.

Secondo l'art. 24, nel caso in cui il giudice non specifichi il termine per l'esecuzione dei provvedimenti ordinati, tale esecuzione deve avvenire entro e non oltre 30 giorni dalla data in cui la sentenza è divenuta irrevocabile.

Il tribunale amministrativo può, ai sensi dell'art. 24 di cui sopra, su richiesta della parte lesa, penalizzare il dirigente dell'amministrazione che si rifiuti di eseguire la decisione del tribunale entro il termine previsto, con una multa pari al 20% della retribuzione più bassa (come stabilito dalle statistiche) per ogni giorno di ritardo. Queste ammende, che in realtà non sono realmente a beneficio del contendente, nel senso che quest'ultimo non incassa l'importo, sono state concepite per costituire un efficace meccanismo vincolante per garantire l'applicazione delle decisioni giudiziarie irrevocabili.

Tale meccanismo sanzionatorio si applica anche nel caso in cui l'autorità rifiuti deliberatamente di eseguire le decisioni del giudice. Tuttavia, qualora il contenuto degli ordini del tribunale non sia sufficientemente chiaro e l'autorità amministrativa possa ragionevolmente invocare la scarsa precisione, secondo il Codice di Procedura Civile è possibile chiedere al giudice di interpretare e chiarire ulteriormente la pronuncia, indicando anche la portata di ciascuna delle disposizioni. Ciò deve avvenire attraverso un ordine di un tribunale separato, convocato di emergenza (art. 281 del Codice di Procedura Civile).

A parte questi meccanismi, la legge n. 554 non prevede alcun potere di ingiunzione.

BULGARIA

1. Il “ciclo amministrativo” ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

Nell'ordinamento della Repubblica di Bulgaria non si rinviene uno strumento che attribuisca ad un Tribunale amministrativo nel corso del processo il potere di invitare od obbligare un'Autorità amministrativa a rettificare in un dato periodo di tempo un provvedimento amministrativo viziato, né il potere di decidere direttamente la rettifica del provvedimento prima della decisione definitiva sulla legittimità dell'atto.

Non essendo previsto un tale potere di rettifica, il ruolo del giudice si concentra nella decisione finale sull'esito dell'impugnazione. In esito all'accertamento di un vizio (il *report* richiama i seguenti vizi: incompetenza, violazione di forme prestabilite, violazione di norme procedurali, violazione di legge, eccesso di potere) il Tribunale amministrativo può dichiarare la “nullità” (*the nullity*) dell'atto impugnato, può “revocare” (*may revoke*) l'atto nel complesso o in parte, può modificare detto atto o, naturalmente, rigettare l'impugnazione proposta.

Vi sono casi nei quali la controversia non si incentra unicamente sulla legittimità dell'atto impugnato: i tribunali, quando ammesso dalla legge, possono anche attribuire direttamente il “*bene della vita*”. Il discrimine sembra essere attinente alla natura dei poteri esercitati dall'amministrazione nel caso di specie. Infatti, quando la decisione coinvolge profili di discrezionalità (oppure è stata annullata per incompetenza) o la natura dell'affare preclude la diretta attribuzione, la Corte trasmette la questione all'Autorità competente, dando istruzioni circa l'interpretazione e l'applicazione della legge.

Ad ogni modo, se è vero che i Tribunali non possono rettificare una decisione viziata nel corso del procedimento, si riconoscono effetti sostanzialmente equivalenti ad altri strumenti.

In linea generale, nel corso del processo, è infatti sospesa l'efficacia dei provvedimenti amministrativi. In particolare il giudice può adottare provvedimenti cautelari, eventualmente stabilendo il deposito di una cauzione anche da parte dell'Amministrazione.

Un ulteriore elemento di interesse, mediante il quale avviene un intervento sugli effetti del provvedimento in corso di giudizio, prima quindi che si addivenga ad una decisione sul merito, è uno strumento peculiare, definito di “*judicial settlement*”. Tale strumento consiste in una forma di accordo che può essere raggiunta in ogni stato del processo alle stesse condizioni per le quali un accordo potrebbe essere raggiunto dinanzi un'autorità amministrativa. Per effetto di detto accordo la corte priva di effetti l'atto amministrativo impugnato e chiude il processo. Pur ammettendosi che tale accordo abbia il valore di una decisione della Corte, in questo caso si ritiene che il giudice non annulla la il provvedimento originaria. In effetti, in qualche modo, si può ritenere che il giudice si inserisce (non è chiaro se con un ruolo propulsivo) in un accordo tra amministrazione e privato, e pertanto si può intuire che questo istituto può, nel concreto, avvicinarsi al c.d. *administrative loop* laddove sia utilizzato di fatto per emendare vizi del provvedimento.

In sede di decisione sull'affare dedotto in giudizio il Tribunale amministrativo nell'ordinamento bulgaro può intervenire sul provvedimento, modificandolo e, quindi,

rettificandolo. La differenza che si deve rilevare rispetto al c.d. *administrative loop* risiede dunque nel fatto che, in tal caso, la modifica del provvedimento interviene nel corso del processo, e non già con la decisione finale.

Per tali ragioni, quindi, non si avverte nell'ordinamento bulgaro un problema di effetti di una rettifica avvenuta nel provvedimento ad opera dell'amministrazione o della stessa corte sul processo in corso. Sono invece previsti strumenti di tutela con riferimento alla sentenza del Tribunale, strumenti che si sostanziano in una superiore istanza di giudizio. In particolare l'ordinamento giudiziario amministrativo della Bulgaria si articola in due gradi di giudizio, essendo previste delle corti regionali amministrative ed una corte suprema amministrativa. In alcuni casi espressamente previsti dalla legge, tuttavia, la Corte suprema ha giurisdizione di prima istanza in composizione collegiale di tre membri, e le sue decisioni sono soggette a cassazione dinanzi ad una corte composta da cinque membri della stessa Corte suprema.

2. Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo

L'ordinamento della Repubblica di Bulgaria non conosce un sistema di indennità o di risarcimento che si applichi come alternativa all'azione per l'annullamento dell'atto o quale alternativa alla decisione di annullamento.

Le norme in materia di responsabilità dello stato e di altri enti pubblici per danni sono contenute in una legge speciale denominata "*Act on the liability for damage incurred by the state and the municipalities*". Il Codice del processo amministrativo disciplina unicamente questioni processuali.

L'azione per il risarcimento dei danni può essere esperita dopo la revoca giurisdizionale della decisione amministrativa, oppure può essere formulata unitamente all'azione per l'annullamento. Sussiste un nesso di pregiudizialità atteso che la corte investita dell'azione per i danni deve preliminarmente accertare lo stato viziato dell'atto, oppure, nel caso delle omissioni dell'amministrazione, deve essere accertata l'illegittimità dell'inerzia.

L'azione per il risarcimento può essere separata da quella per l'annullamento, su istanza di parte o d'ufficio, nel corso del processo. L'azione per il risarcimento, tuttavia, prosegue dopo il passaggio in giudicato della decisione sulla validità dell'atto, e solo se l'azione per l'annullamento non è rigettata. In particolare l'azione prosegue se la declaratoria è di nullità dell'atto amministrativo, e anche se l'atto stesso è stato ritirato dall'amministrazione. Può essere interessante notare che nulla è specificato con riguardo all'ipotesi di spendita del potere in un momento successivo rispetto alla richiesta di tutela avverso l'inerzia dell'amministrazione. Al contrario, una particolarità di interesse può essere che se è introdotta un'azione di annullamento unitamente ad una azione di risarcimento dei danni, l'amministrazione non può più rettificare o ritirare l'atto.

Per quanto attiene all'estensione del danno ed alla commisurazione dello stesso, nell'ordinamento della Bulgaria il danno potenzialmente risarcibile copre sia il danno emergente che il lucro cessante e può coprire anche il danno non patrimoniale, che è determinato secondo equità. Il danno risarcibile è ricostruito nel quadro della

responsabilità aquiliana, e sono ritenuti elementi necessari per l'insorgenza della responsabilità dell'Amministrazione oltre, naturalmente, la prova dell'esistenza del danno, la compresenza di un atto amministrativo demolito ed un nesso causale tra atto e danno. Non ha invece rilievo la colpa del funzionario agente, neppure nella configurazione di colpa c.d. di apparato, e tale forma di responsabilità dell'amministrazione è detta “*absolute liability*”.

Considerato che la decisione di riconoscere un risarcimento del danno può avvenire solo dopo che sia già stata decisa la questione concernente la validità dell'atto, nessun effetto è riconosciuto alla seconda decisione sulla prima.

3.L'effettività dell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

L'esecuzione delle decisioni dei tribunali amministrativi nell'ordinamento della Bulgaria è effettiva – anche se la corte non ha il potere di ordinare l'esecuzione di proprie decisioni – e si svolge nel rispetto di un titolo autonomo del Codice del procedimento amministrativo bulgaro. Il tribunale amministrativo non è una autorità che procede all'esecuzione delle proprie decisioni, al contrario l'esecuzione è affidata, se si tratta di una decisione sfavorevole per i privati, alla stessa autorità procedente, se invece si tratta di una decisione sfavorevole all'autorità, ad un “*enforcement agent*”.

L'esecuzione può iniziare d'ufficio, per iniziativa della stessa autorità procedente o di una autorità sovordinata; può iniziare per iniziativa di un “*prosecutor*” o dell'*Ombudsman*, come anche su richiesta di parte.

La decisione può lasciare ampio spazio di discrezionalità nella esecuzione, nel qual caso compete all'organo dell'esecuzione decidere sulle modalità della stessa. L'esecuzione deve essere conclusa entro un termine specificato nella decisione, a pena di una multa in capo all'agente dell'esecuzione.

Sono previsti differenti procedimenti per l'esecuzione di obblighi individuali o afferenti ad organizzazioni o autorità, nonché per l'esecuzione di obbligazioni solidali o meno, e per l'esecuzione di obblighi di consegna. È possibile procedere all'esecuzione urgente.

Le parti possono impugnare gli atti dell'autorità di esecuzione; lo Stato ed altri enti minori sono responsabili per i danni causati nell'erronea esecuzione delle decisioni, senza rilievo per l'elemento della colpa.

LITUANIA

1. Il “ciclo amministrativo” ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

L'ordinamento della repubblica di Lituania non prevede uno strumento mediante il quale nel corso del processo un Tribunale amministrativo possa rettificare o ordinare di rettificare una decisione amministrativa contestata. La corte può, decidendo definitivamente sul merito dell'azione, “revocare” interamente o in parte la decisione controversa, o obbligare l'autorità a rimediare o eseguire gli ordini della corte.

Tale impostazione è giustificata in ragione della separazione dei poteri, e delle prerogative dell'amministrazione. È in questo senso riconosciuto all'amministrazione dalla legge un ambito di intervento riservato, e solo in alcuni casi le corti intervengono direttamente a modificare la portata dispositiva dei provvedimenti, ad esempio in materia di sanzioni disciplinari nel pubblico impiego (c.d. *civil servant*).

Tale impostazione, per altro, presenta una significativa eccezione, nel momento in cui l'amministrazione non abbia ottemperato ai propri specifici compiti o ritardi nel provvedere. La Corte in tal caso può ordinare di provvedere in uno specifico lasso di tempo e può altresì indicare specifiche modalità di azione per l'amministrazione.

In linea generale quindi traspare un forte rispetto per le prerogative dell'amministrazione, e solo in casi del tutto eccezionali, e senza che esista una specifica disciplina pretoria (v. *Question n. 2*), le corti provvedono a modificare le decisioni amministrative direttamente.

Premesso che, quindi, non si può venire a creare una situazione quale quella ipotizzata, dove l'amministrazione provveda a rettificare l'atto nel corso del processo a seguito di uno specifico ordine del giudice, ci si domanda, invece, cosa accada al processo qualora l'amministrazione, di propria iniziativa, modifichi l'atto già impugnato in giudizio. Nella maggior parte dei casi, quando l'amministrazione provvede *medio tempore* ad eliminare il vizio, il ricorrente chiede l'interruzione del processo. Altrimenti, in linea generale, atteso che l'emissione di un nuovo provvedimento comporta la cancellazione del provvedimento precedente, l'azione instaurata diviene priva di oggetto. Il nuovo atto può (e dunque deve) essere nuovamente impugnato. La sentenza di primo grado è invece appellabile.

2. Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo

L'ordinamento della repubblica di Lituania non conosce un sistema di indennità o di risarcimento che si applichi come alternativa all'azione per l'annullamento dell'atto o quale alternativa alla decisione di annullamento.

L'azione per il risarcimento del danno è concepita come autonoma ed indipendente rispetto all'azione per l'annullamento dell'atto. Nell'azione per il risarcimento del danno di per se non ha rilievo la gravità dell'illegittimità riscontrata, di modo che l'ammontare del risarcimento non è graduato in ragione dell'entità dell'illegalità: le corti hanno ad ogni modo sviluppato un indirizzo per determinare la responsabilità dello Stato ampiamente basato sulla natura discrezionale dei poteri esercitati.

Sembra potersi evincere che la natura della responsabilità è differenziata. Quando in questione vengano provvedimenti di natura vincolata, nei quali è possibile affermare che l'Amministrazione non ha adempiuto a specifici doveri, la responsabilità ha connotati contrattuali, essendo conseguenza del (provato) inadempimento; al contrario, quando in questione sono provvedimenti aventi natura discrezionale può essere presa in considerazione la gravità della violazione e la natura della responsabilità è extracontrattuale. In particolare sembra trasparire che la gravità della violazione ha uno specifico rilievo sotto il profilo dell'elemento della colpa atteso che la responsabilità

dello Stato sorge solo se l'amministrazione ha gravemente trascurato i limiti della discrezionalità.

L'azione per il risarcimento può essere introdotta in un unico processo unitamente all'azione per il risarcimento del danno; altrimenti, se chi esercita l'azione decide di introdurre una sola delle azioni, può modificare la domanda in ogni stato del processo, sino a quando la corte non si ritira per la decisione. Tuttavia, si può rilevare, sussiste un divieto di domande nuove in appello, nel senso che il risarcimento del danno non può essere chiesto per la prima volta nel secondo grado di giudizio.

Sussiste un termine di proposizione della domanda di annullamento e di risarcimento del danno differenziato. Per quanto la giurisdizione spetta comunque al giudice amministrativo l'azione per l'annullamento deve essere promossa entro tre anni, mentre l'azione per l'annullamento deve essere promossa entro un mese e l'azione avverso l'inerzia dell'amministrazione entro due mesi.

Ancora, è di estremo interesse il principio che sembra escludere l'autotutela decisoria dell'amministrazione laddove si afferma che l'amministrazione ha solo limitate possibilità di annullare le proprie decisioni, anche quando sia stato riconosciuto un risarcimento del danno.

Quanto alla quantificazione del danno, si fa riferimento ad un principio costituzionale in base al quale i danni devono essere compensati. In particolare deve comunque essere fornita specifica prova del danno e della quantificazione pretesa da colui che promuove l'azione. Sussiste una corposa giurisprudenza che specifica i criteri di certezza e specificità del danno oltre che l'accuratezza della prova. Quando l'ammontare del danno non può essere provato con precisione la corte lo stabilisce equitativamente.

Un particolare approfondimento è dedicato dalla stessa Costituzione lituana al risarcimento del danno non patrimoniale, atteso che si riconosce l'inadeguatezza del risarcimento monetario a compensare danni che non possono in alcun modo essere compensati mediante una *restitutio in integrum* di tipo monetario. Si rileva invece che la compensazione, in tal caso, deve consentire le precondizioni materiali perchè sia possibile ricreare ciò che in alcun modo il denaro può ricostruire.

Gli elementi costitutivi della responsabilità dell'Amministrazione sono, infine, i seguenti: la condotta dell'amministrazione deve essere stata non rispettosa della legge; deve sussistere un danno; deve sussistere un nesso causale tra danno e condotta dell'amministrazione. Non ha rilievo la colpa dell'amministrazione, neppure sotto il profilo della c.d. colpa di apparato.

L'eventuale riconoscimento del solo risarcimento del danno non ha effetti sulla validità dell'atto amministrativo: su tali basi è pertanto possibile introdurre la sola azione per il risarcimento, senza vincolo di pregiudizialità. Ad ogni modo, qualora sia riconosciuto un risarcimento per danni, spetta alla corte adita per l'annullamento decidere se l'accertamento compiuto nella decisione in punto di risarcimento è sufficiente per decidere il ritiro dell'atto amministrativo.

Sotto altro profilo, per altro, l'azione per danni può essere introdotta sia contestualmente all'azione per l'annullamento, che successivamente. La stessa corte che ha annullato l'atto può conoscere dell'azione per il risarcimento.

3.L'effettività dell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

Nel momento in cui una corte decide un affare, la decisione viene inviata perchè sia eseguita all'amministrazione che aveva originariamente provveduto o era rimasta inerte, oltre che all'istante. La decisione prevede un periodo di tempo entro il quale deve essere portata ad esecuzione, in mancanza del quale deve essere eseguita entro quindici giorni. Se la decisione, invece, non viene eseguita la corte ordina l'esecuzione a richiesta di parte e manda il "bailiff" affinchè procesa secondo la disciplina di cui al codice di procedura civile.

L'ordine di esecuzione è quindi formulato quando ricorrono due condizioni. Per un verso la decisione non è stata attuata volontariamente dalle parti in un dato periodo di tempo; per altro verso la decisione è una decisione definitiva.

Tali previsioni, tuttavia, sono soggette ad eccezioni quando si ritenga che l'esecuzione è urgente. In particolare, l'esecuzione di provvedimenti urgenti può essere chiesta immediatamente dal giorno dopo che la decisione è stata adottata, mentre in linea generale l'esecuzione forzata può essere iniziata entro i cinque anni dall'entrata in vigore della decisione.

In Lituania, quindi, non è riconosciuto alle corti uno specifico potere di dare un ordine alle autorità amministrative, atteso che l'esecuzione dei provvedimenti si atteggia come sopra descritto.

L'ordine di esecuzione di una decisione definitiva è dato dal giudice di prima istanza. Tale regola subisce alcune eccezioni. In primo luogo quando l'esigenza di immediata esecuzione deriva dall'urgenza della stessa: in tal caso la domanda può essere formulata non solo dinanzi al giudice di prima istanza, ma anche dinanzi al giudice di dell'appello. In tal caso, ad ogni modo, stante il richiamato principio *ex iniuria ius non oritur*, l'eventuale decisione di secondo grado comporta l'avvio di una procedura remediale avverso gli effetti dell'interinale esecuzione della decisione di primo grado.

Avverso gli atti di esecuzione della decisione della corte, la parte che assuma che l'esecuzione non è stata corretta può agire in giudizio chiedendo l'esatta esecuzione, secondo il procedimento descritto. È ammesso altresì appello avverso la decisione della corte che rigetta l'azione. Inoltre, se sono sopravvenuti mutamenti di fatto, è possibile chiedere al giudice di modificare il tenore testuale della decisione, mantenendo inalterata la soccombenza sostanziale determinata.

GRAN BRETAGNA

1. Il “ciclo amministrativo” ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

In merito al c.d. “ciclo amministrativo” e al potere del giudice amministrativo di correggere l’illegittimità di una decisione di un organo amministrativo, l’ordinamento giuridico della Gran Bretagna non conosce un meccanismo equivalente al c.d. *administrative loop*, in virtù del quale al giudice amministrativo è conferito il potere di rettificare una decisione amministrativa illegittima. Peraltro, nel Regno Unito non esiste una Suprema Corte Amministrativa, mentre vi sono tre diverse giurisdizioni: (i) il Tribunale Superiore (*Upper Tribunal*), competente in materia di sicurezza sociale, fiscalità, immigrazione, salute mentale, etc., e che rappresenta la giurisdizione di appello rispetto al *First-tier Tribunal* (“FTT”) su questioni di diritto; (ii) la Divisione amministrativa della *High Court* (*Administrative Division of the High Court* o *Administrative Court*), che ha competenza giurisdizionale generale di revisione nei confronti di tutte le decisioni delle autorità pubbliche o delle corti inferiori e dei tribunali; (iii) la Corte Suprema (*Supreme Court*), che è il giudice di ultimo grado per le decisioni di tutte le corti inferiori o dei tribunali civile, penale o amministrativo (normalmente attraverso la Corte di appello o, in Scozia, attraverso la *Court of Sessions*). A parte il caso dei poteri speciali dell’*Upper Tribunal*, in relazione a nessuna delle predette giurisdizioni è rinvenibile un equivalente della procedura dell’*administrative loop*. In particolare, l’*Administrative Court* ha solo il potere di annullare la decisione amministrativa per permettere al *decision-maker* di rifarla. Lo stesso vale per la Corte di Appello e la Corte Suprema. In altri termini, l’*Administrative Court* non dispone del potere di correggere una decisione amministrativa illegittima, ma può annullare la decisione dell’autorità amministrativa o dichiararla invalida; inoltre, il giudice, se necessario, può ordinare all’autorità amministrativa di rifare la decisione, ma questo non è normalmente necessario.

2. La condanna al risarcimento e l’azione di annullamento

In relazione ai rapporti tra il potere di condannare al risarcimento e l’azione di annullamento, in Gran Bretagna i giudici amministrativi non dispongono di un potere generale di condanna al risarcimento, come alternativa all’annullamento. La problematica e gli ulteriori questioni connesse non riguardano, pertanto, il Regno Unito.

3. L’effettività dell’esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

In relazione all’efficacia esecutiva delle sentenze dei tribunali amministrativi e ai mezzi di cui dispongono i giudici amministrativi in Gran Bretagna per assicurare l’effettiva attuazione delle loro decisioni da parte delle autorità amministrative, va evidenziato che gli ordini dei giudici amministrativi possono essere applicati allo stesso modo degli ordini dei giudici civili, anche mediante il ricorso a punizioni per “disprezzo” di un ordine del giudice (*punishment for “contempt”*), che possono comportare la condanna alla reclusione o al pagamento di una multa, o il sequestro dei beni. Peraltro, nella pratica è piuttosto raro che tali poteri vengano esercitati, atteso che le autorità amministrative nel Regno Unito hanno una forte tradizione di rispetto delle decisioni

giudiziarie. I giudici amministrativi hanno, quindi, un ampio potere di ordinare alle autorità amministrative di applicare le loro decisioni e sentenze (potere di ingiunzione), ma l'esercizio di detto potere non è normalmente richiesto. In ogni caso, chiunque vanta un interesse sufficiente può sollecitare l'esercizio di detto potere di ingiunzione.

Nel caso in cui l'autorità amministrativa ha dato esecuzione alla decisione del giudice, ma l'attuazione non è conforme a detta decisione, non vi è alcun principio che impedisca la presentazione di una nuova istanza al tribunale per annullarla.

GERMANIA

1. Il "ciclo amministrativo" ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

In merito al c.d. "ciclo amministrativo" e al potere del giudice amministrativo di correggere l'illegittimità di una decisione di un organo amministrativo, va precisato in via preliminare che nell'ordinamento giuridico tedesco la dottrina della separazione dei poteri rappresenta il fondamento dell'indipendenza del potere giudiziario. Peraltro, come nessuna autorità amministrativa può influenzare i giudici, così i giudici amministrativi incontrano dei limiti nello svolgimento del ruolo di supervisori della legittimità del comportamento amministrativo. In altri termini, i giudici amministrativi devono valutare l'amministrazione, ma non sostituirsi ad essa. Essi non possono, quindi, adottare una decisione rettificata, ma devono lasciare che sia la competente autorità amministrativa a fare ciò. Pertanto, i possibili contenuti degli ordini del giudice circa gli atti amministrativi sono limitati a: l'annullamento dei provvedimenti illegittimi; l'ordine di adozione di un provvedimento legittimo; l'adozione di linee guida vincolanti per l'esercizio della discrezionalità amministrativa. Se nessuna delle predette azioni è ammissibile, il giudice amministrativo può valutare un'azione dichiarativa volta ad accertare l'esistenza/inesistenza di un rapporto giuridico o la nullità di un atto amministrativo. Inoltre, secondo la legge procedurale tedesca, l'autorità amministrativa non può modificare durante il processo i caratteri di un atto amministrativo impugnato, ma è strettamente tenuta a non fare altro che aggiungere a quelli già indicati prima del processo. Tuttavia, vi è un'eccezione alla regola generale, concernente le procedure disciplinari, nelle quali il giudice amministrativo può suggerire che un provvedimento amministrativo venga rettificato nel corso del processo, onde abbreviare la procedura disciplinare. L'autorità amministrativa deve scegliere, entro un termine determinato, se rettificare o meno la decisione, dandone comunicazione al giudice. Se l'autorità amministrativa non risponde entro il predetto termine, il giudice decide in favore del ricorrente.

Sebbene il giudice amministrativo non possa rettificare un atto amministrativo illegittimo, è prassi comune che il giudice- subito dopo l'inizio del processo e nei caso meno complicati- dia alle parti un consiglio, a cui si può accompagnare una proposta o raccomandazione di rivedere l'atto amministrativo oggetto del giudizio. L'autorità amministrativa potrà quindi rettificare l'atto impugnato e sostituirlo per evitare un ordine di annullamento e, se le altre parti concordano, il giudice amministrativo potrà chiudere il caso.

Pertanto, a parte il caso della procedura disciplinare, la legge amministrativa tedesca non autorizza i giudici amministrativi a rettificare gli atti amministrativi illegittimi. Peraltro, gli strumenti informali summenzionati consentono di ottenere rapidamente un provvedimento amministrativo legittimo, invece di aspettare l'ordine di annullamento del giudice.

2. Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo

In relazione ai rapporti tra il potere di condannare al risarcimento e l'azione di annullamento, va precisato che i giudici amministrativi tedeschi non hanno il potere di pronunciarsi sul risarcimento invece di giudicare su un provvedimento amministrativo impugnato e rendere un giudizio secondo la legge procedurale e sostanziale tedesca. I giudici amministrativi non possono condannare al risarcimento in luogo dell'annullamento, contro la volontà delle parti, perché violerebbero la regola procedurale secondo cui è il ricorrente che determina l'oggetto del giudizio. Inoltre, la legge costituzionale tedesca garantisce il diritto di difesa, che include il diritto ad un parere giudiziario sull'argomento sottoposto alla corte. Anche nel caso in cui il ricorrente preferisca il risarcimento all'annullamento dell'atto, non vi è alcuna norma nella legge amministrativa tedesca che consenta detta scelta tra l'accettazione di un atto illegittimo per ottenere il risarcimento e l'annullamento dell'atto, in quanto l'idea che un ricorrente possa trarre un vantaggio pecuniario da un comportamento illegittimo della pubblica amministrazione, invece di farlo rettificare a suo favore, è estranea all'ordinamento tedesco. Tuttavia tale risultato può essere l'esito di un accordo o di una mediazione in giudizio e il giudice può suggerire tale accordo, a meno che il comportamento amministrativo impugnato non sia chiaramente illegittimo. Il giudice cercherà, quindi, di arrivare ad un accordo se la vicenda è giuridicamente complessa, se il processo potrebbe diventare molto costoso per la parte soccombente o se l'atto impugnato è in generale ragionevole. L'importo del risarcimento dipende dal caso concreto e dalla negoziazione, non essendovi regole legali sul punto. Inoltre, dal mese di dicembre del 2011, i giudici possono condannare al risarcimento del danno da irragionevole lunghezza del processo.

3. L'effettività dell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

In relazione all'efficacia esecutiva delle sentenze dei tribunali amministrativi e ai mezzi di cui dispongono i giudici amministrativi in Gran Bretagna per assicurare l'effettiva attuazione delle loro decisioni da parte delle autorità amministrative, si precisa che in Germania i giudici hanno gli strumenti per far rispettare le loro sentenze. E' possibile, tra l'altro, infliggere ad una pubblica amministrazione il pagamento di una multa fino a 10.000 euro, anche ripetutamente. Peraltro, nella pratica detti strumenti sono usati di rado, in quanto le autorità amministrative si conformano agli ordini dei giudici e lo stesso vale per gli individui e per le persone giuridiche. In relazione alle pubbliche amministrazioni, ciò avviene in quanto esse si sentono parte di un sistema legale ed inoltre le decisioni dei giudici sono molto dettagliate, tanto da dare l'impressione che i giudici tendano più a convincere che a giudicare.

SLOVENIA

1. Il “ciclo amministrativo” ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

Nell’Ordinamento sloveno, la Pubblica Amministrazione ha il potere di riformare il provvedimento oggetto di impugnazione ai sensi dell’art. 273 APA durante tutto il corso del primo grado di giudizio. Tuttavia, il giudice deve proseguire ex art. 39 APA, qualora il ricorrente non si ritenga soddisfatto delle modifiche apportate al provvedimento dall’amministrazione.

Quanto ai poteri del Giudice, si evidenzia che in una prima fase c.d. interlocutoria, il Collegio può solo invitare l’Amministrazione a riformare il provvedimento.

Se l’Amministrazione non adempie, il Giudice ha il potere di riformare *proprio motu* l’atto impugnato soltanto nella “seconda fase” del giudizio, caratterizzata da tempi più lunghi rispetto alla precedente ai sensi dell’art. 45 ADA.

Il Giudice non può però esercitare i predetti poteri di riforma qualora il provvedimento sia affetto da nullità assoluta.

Inoltre, tali poteri di riforma possono essere esercitati anche d’ufficio dal giudice di primo grado ai sensi degli artt. 64, 65, 67, 68, 69, ed ai sensi degli artt. 80 e 94 dal giudice di secondo grado.

Nel caso in cui venga annullato il provvedimento oggetto di impugnazione, la P.A. deve adottare un nuovo atto amministrativo entro 30 giorni e, il destinatario dell’atto, potrà eventualmente impugnare il nuovo provvedimento, instaurando così un nuovo procedimento.

Se, invece, il provvedimento amministrativo è stato riformato dal giudice e non dalla P.A., al ricorrente è consentito proporre appello avverso la decisione del tribunale ovvero richiederne la “revisione” presso la Corte di Cassazione, che potrà rigettare il ricorso ovvero annullare la sentenza di primo grado rinviando al giudice di primo grado o, infine, pronunciarsi nel merito della questione.

2. Il risarcimento del danno e l’annullamento del provvedimento amministrativo

Presso il tribunale amministrativo sloveno non è possibile ottenere un risarcimento del danno in luogo dell’annullamento del provvedimento illegittimo.

Al riguardo, però, si pone l’attenzione sull’art. 26 della Costituzione che impone allo Stato o alla comunità locale di risarcire il danno causato dai provvedimenti illegittimi adottati dai propri organi.

Inoltre sono citati gli artt. 7, 30 e 67 ADA.

Ai sensi dell’art. 7, in una controversia amministrativa, il ricorrente può richiedere la restituzione di oggetti che sono stati sequestrati, e chiedere di essere risarcito per i danni causati dall’esecuzione dell’atto amministrativo impugnato, ma ai sensi dell’art. 30, ha l’onere di quantificare e comprovare il diritto al risarcimento.

L’art. 67, infine, consente al giudice amministrativo, nel caso in cui sussista la necessità di maggiori accertamenti che potrebbero prolungare eccessivamente il procedimento di adozione dell’atto amministrativo, di ordinare al ricorrente di proseguire l’azione di risarcimento danni dinanzi al giudice ordinario.

Si segnala, sul punto, che non vi sono norme relative alle modalità e ai criteri con i quali il giudice deve determinare l'effettivo ammontare della somma da corrispondere a titolo di risarcimento del danno.

Infine, si osserva che affinché il giudice amministrativo possa annullare l'atto illegittimo e contestualmente riconoscere il risarcimento del danno, è necessario che il ricorrente abbia proposto contestualmente le due azioni.

In caso contrario, per il risarcimento del danno, dovrà rivolgersi all'autorità giudiziaria ordinaria.

3.L'effettività dell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

I tribunali amministrativi della Slovenia hanno i mezzi per assicurare l'attuazione effettiva delle loro decisioni. Ai sensi dell'art. 64 ADA, in caso di annullamento di un provvedimento amministrativo, l'autorità competente deve emettere un nuovo atto amministrativo entro trenta giorni dalla data di ricezione della sentenza, oppure entro il diverso termine fissato dal Collegio.

Il nuovo atto dovrà tenere conto del parere giuridico del giudice in merito all'applicazione del diritto sostanziale e processuale.

Il parere legale, peraltro, sarà vincolante anche in caso di esperimento di un ulteriore ricorso avverso il nuovo atto amministrativo.

Infatti, in tal caso, l'autorità giudiziaria investita della questione dovrà uniformarsi a quanto statuito nel predetto parere legale.

Se l'Amministrazione non si attiene a quanto disposto dal parere legale, il tribunale, su ricorso del destinatario del provvedimento, può rimuovere l'atto amministrativo e decidere sulla questione con una sentenza.

I medesimi poteri in materia di ottemperanza sono riconosciuti anche in capo al giudice di secondo grado.

Infine, si segnala che l'amministrazione può non ottemperare alla decisione del tribunale amministrativo qualora ritenga che siano sopravvenuti fatti nuovi decisivi, ovvero ritenga corretto l'*iter* di adozione del provvedimento e viziata la sentenza resa dal tribunale.

Tuttavia, non sono delineati i confini di questo potere, atteso che si prevede soltanto un generico obbligo di esplicitare dettagliatamente le ragioni che hanno condotto l'amministrazione a tale scelta.

SVIZZERA

1. Il "ciclo amministrativo" ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

Nell'ordinamento giuridico svizzero non è prevista la possibilità per il giudice amministrativo di sanare un provvedimento attaccato nel corso del giudizio senza prima annullarlo. E' sempre necessaria una decisione finale da parte dell'organo giudicante. Le procedure ordinarie di ricorso si distinguono in due categorie: quelle che producono l'annullamento del provvedimento oggetto di ricorso, oppure quelle in cui l'autorità giudiziaria riforma la decisione attaccata, statuendo direttamente sui rapporti giuridici in

causa. Dunque, dal momento che il giudice amministrativo può sempre riformare la decisione attaccata, non è necessario che egli inviti l'amministrazione a sanare un'illegalità nel corso di un giudizio.

In via generale, quindi, è sempre l'organo giurisdizionale investito del ricorso a decidere sulla questione. Solo in via eccezionale è prevista la possibilità di rinviare il provvedimento all'autorità che l'aveva adottata, e sempre accompagnandola con costruzioni imperative su come riformulare la decisione. La scelta tra riforma o rinvio è data da due elementi. Si predilige in via generale la prima opzione, per evitare un aggravio del procedimento ed una dilatazione dei tempi. Il rinvio, invece, è sempre necessario nei casi in cui si debba completare l'analisi dei fatti oppure esercitare un potere di valutazione da parte dell'amministrazione. Questa seconda opzione, inoltre, è prevista in tutti i casi in cui la procedura che ha portato alla decisione sia afflitta da un vizio formale grave ed il rinvio permetta di sanarlo. Nel caso di rinvio, l'autorità procedente deve sempre conformarsi alle considerazioni di fatto e di diritto contenute nella sentenza di rinvio. Il potere discrezionale che essa può esercitare, pertanto, è limitato esclusivamente a quelle parti in cui il tribunale lo ha espressamente previsto. Se la questione è nuovamente sottoposta al sindacato del giudice, questo è vincolato nella sua decisione alle considerazioni espresse nella sentenza di rinvio.

2. Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo

Nell'ordinamento svizzero non esiste la possibilità di ricorrere ad una procedura di risarcimento al posto di una di annullamento. L'illegalità dei provvedimenti e dei giudizi deve essere sempre affermata attraverso le procedure ordinarie. Solo a seguito di una pronuncia che abbia stabilito l'illegittimità dell'atto oggetto di ricorso, la parte che ha subito un pregiudizio può ricorrere, secondo le regole previste dalla legge federale sulla responsabilità della Confederazione, contro i membri dell'autorità o i suoi funzionari o secondo la legislazione cantonale sulla responsabilità per la violazione di atti di diritto pubblico. Giammai la legalità di decisioni o di sentenze aventi forza di giudicato può essere rivista nell'ambito di un giudizio di responsabilità.

3. L'effettività dell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

L'esecuzione dei giudizi riformatori è normalmente rimessa all'autorità che aveva adottato il provvedimento originario. È prevista la possibilità di attribuire ad un altro organo tale potere, ma solo nelle circostanze in cui questo possa dare migliore attuazione all'esecuzione, o nel caso in cui l'autorità giudiziaria ritenga che l'amministrazione originaria possa non eseguire o dare imperfetta esecuzione alla decisione. È invece esclusa la possibilità di una esecuzione diretta da parte del giudice. Per quanto attiene le sentenze del Tribunale Federale che prevedono il pagamento di una somma di denaro o la fornitura di una garanzia sono eseguite direttamente dalle autorità cantonali. Il Consiglio federale (il governo) è competente per verificare l'esecuzione dei giudizi pronunciati dalle autorità giudiziarie federali. In caso di mancata, parziale o imperfetta esecuzione di tali decisioni, è prevista la possibilità di un ricorso al Consiglio federale, che costituisce una procedura particolare per diniego di giustizia. Il Tribunale federale, invece, non può auto-investirsi della questione per

mancata esecuzione di una sua decisione. La statuizione del Consiglio Federale in questo tipo di ricorso particolare è definitiva, e non può essere sindacata dal Tribunale federale.

Nel caso di giudizi di rinvio, l'autorità amministrativa cui è rimessa l'esecuzione deve procedere secondo i dettami della sentenza. Se essa non ottempera correttamente, ritardando l'adozione del provvedimento o rifiutandosi di adempier, le parti possono depositare un nuovo ricorso per diniego di giustizia formale o per ritardo ingiustificato. Rispetto al potere di ingiunzione nella fase di ottemperanza, il giudice, nel quadro di una decisione di riforma o di rinvio, può dare delle istruzioni precise quanto all'esecuzione del giudizio, indicando in maniera chiara gli obblighi che sorgono dal giudicato. In questo modo è possibile limitare i rischi di una esecuzione difettosa o manchevole. Nel caso in cui la mancata esecuzione arrechi un pregiudizio ad un particolare, la responsabilità dell'amministrazione può essere fatta valere solo attraverso un giudizio apposito di responsabilità.

BELGIO

1. Il “ciclo amministrativo” ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

Nell'ordinamento giuridico belga, non è ancora stata introdotta la procedura della “boucle administrative”, intesa come il potere previsto in capo al giudice amministrativo di rinviare la questione oggetto di un ricorso all'autorità che ha emanato l'atto, al fine di permetterle di correggere l'atto e di evitare il suo annullamento. Ciò in ragione del rispetto assoluto del principio di separazione tra potere giudiziario ed amministrativo, per cui il giudice ha esclusivamente il compito di verificare la legalità di una decisione e non anche quello di amministrare. Una tale procedura può essere ravvisata nella potestà attribuita all'amministrazione, un cui atto sia oggetto di ricorso davanti al Consiglio di Stato, di ritirarlo dopo che l'auditore in carica dell'istruzione della controversia ha concluso per la sua illegalità. Si noti bene, però, che questa è solo una facoltà prevista per l'amministrazione, la quale non è espressamente tenuta a ritirare l'atto contestato. In oltre, in questa circostanza non si può parlare di “riparazione”, in quanto, nel caso del ritiro dell'atto, quest'ultimo si considera come mai avvenuto, ed i suoi effetti nulli “ab origine”.

Il Consiglio di Stato non dispone di alcun potere di riforma dell'atto impugnato. Esso può esclusivamente annullare atti e regolamenti amministrativi, e cassare i giudizi dei tribunali amministrativi inferiori. La giurisdizione del Consiglio di Stato è piena ed esclusiva in determinate materie sensibili come la legge elettorale comunale e la decadenza di certi mandati politici della Regione Vallonia. Solo nell'esercizio di questa competenza, detta di piena giurisdizione, il Consiglio di Stato può sostituirsi all'autore del provvedimento che è oggetto di ricorso, e pertanto i vizi sono coperti o sanati dalla sentenza.

2 .Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo

Né La Costituzione né la legge prevedono che il Consiglio di Stato possa risarcire un privato il cui ricorso avverso un provvedimento dell'amministrazione sia dichiarato illegale. L'art. 144 della Costituzione belga dispone che le controversie che hanno per oggetto dei diritti soggettivi sono esclusivamente di competenza dei tribunali ordinari. La Corte di Cassazione, intervenuta nella questione con la sentenza *La Flandria*, ha affermato che il diritto alla riparazione di un danno, anche se causato da un'autorità pubblica, è di natura civile. Pertanto, un ricorrente che abbia ottenuto l'annullamento di un atto che lo pregiudicava, se intende ottenere una indennità pecuniaria, per il riconoscimento dei danni e degli interessi, deve avviare un nuovo procedimento davanti alle giurisdizioni ordinarie.

Al contrario, è prevista la possibilità per i privati di ricorrere direttamente al giudice ordinario avverso un provvedimento amministrativo, il quale può disporre per l'indennizzo del privato, senza però poter annullare l'atto amministrativo. La situazione, è bene notare, è oggetto di discussione oggi in Belgio, in quanto è stata proposta una modifica dell'art. 144 della Costituzione, al fine di attribuire al Consiglio di Stato, ed in alcuni casi anche ai tribunali amministrativi federali, la possibilità di pronunciarsi anche sugli effetti di diritto privato di un annullamento. Il testo in questione è adesso nelle mani del governo per la sua approvazione finale.

3.L'effettività dell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

Conformemente al principio della separazione delle funzioni, la pronuncia della decisione mette fine all'intervento del Consiglio di Stato. Spetta all'amministrazione, che ha adottato l'atto, assicurare l'ottemperanza del giudicato. Nel caso in cui l'organo investito della questione si rifiuti di adempiere, il privato dispone di diversi mezzi di ricorso, la cui efficacia variano secondo i casi di specie. Questi comprendono: la possibilità di ricorrere nuovamente al Consiglio di Stato affinché egli stabilisca una penalità di mora da pagare nel caso di mancata esecuzione; il ricorso all'autorità di tutela; investire della questione i mediatori istituzionali; invocare la responsabilità politica del Governo davanti le assemblee parlamentari; oltre che la messa in causa della responsabilità delittuosa dell'amministrazione refrattaria e/o contro il funzionario che si rifiuti di adempiere. Parimenti può essere proposto un nuovo ricorso in annullamento, eventualmente accompagnato di una domanda di sospensione, sia contro la nuova decisione adottata per dare attuazione al giudicato o contro il silenzio-rifiuto serbato dall'amministrazione, come previsto all'articolo 14, § 3 delle leggi coordinate sul Consiglio di Stato. Questa lunga lista dimostra l'assenza di uno strumento veramente efficace per dare attuazione alle decisioni giurisdizionali, vale a dire l'esecuzione immediata e l'efficacia sovrana del giudicato. Il ricorso alla penalità di mora, nell'attuale sistema, rappresenta lo strumento più forte per assicurare l'esecuzione.

Il Consiglio di Stato, che decide su di un ricorso in annullamento, non è competente a ordinare all'amministrazione le modalità di azione delle sue decisioni. Ancora una volta, questa situazione si spiega in base al principio della separazione dei poteri. A questo difetto, tuttavia, possono essere opposte tre eccezioni. La prima è data dalla già

citata possibilità per il Consiglio di Stato di imporre delle sanzioni nel caso di mancata esecuzione, il cui esercizio può essere assimilato ad un potere d'ingiunzione. In aggiunta, deve considerarsi che in alcune circostanze il Consiglio di Stato, attraverso l'adozione di misure provvisorie, stabilite nell'ambito di una procedura cautelare, le quali indichino il comportamento da tenere, impone di fatto delle ingiunzioni, il cui mancato rispetto è sanzionato attraverso le penalità di mora. Infine, il Consiglio di Stato può precisare, non tanto nel dispositivo della decisione di annullamento, ma nei motivi, le conseguenze che da essa dovrebbero discendere e le misure che l'amministrazione dovrebbe prendere a partire dalla sua notifica. Si tratta di una forma "d'ingiunzione mascherata", che potrebbe essere criticata alla luce del predetto principio di separazione delle funzioni, ma che nella pratica non ha mai avuto difficoltà ad essere accettata dalle amministrazioni.

L'ordinamento belga, è bene notare, attribuisce un potere d'ingiunzione molto più sviluppato alle giurisdizioni amministrative di primo grado. Questa situazione, che può apparire contraddittoria rispetto al limitato potere d'intervento del Consiglio di Stato, è data dal loro sviluppo molto più recente. I Tribunali amministrativi regionali, infatti, hanno conosciuto una profonda evoluzione nel corso degli anni '90 quando, per ragioni di efficacia, ci si era già allontanati da un'applicazione rigida del principio delle separazioni delle funzioni. Inoltre, l'influenza del modello olandese sul legislatore delle regioni fiamminghe ha fatto sì che ci si avvicinasse maggiormente a quell'ordinamento giuridico, piuttosto che a quello del Consiglio di Stato, sviluppatosi sul modello della IIIa Repubblica.

Per quanto attiene la possibilità per il Consiglio di Stato, d'imporre una sanzione all'amministrazione che non abbia ottemperato al giudicato, questa è prevista dall'art. 36 delle leggi coordinate in tutti i casi in cui il ristabilimento della legalità implica che l'annullamento di un atto giuridico debba essere seguito dall'adozione di una nuova decisione o di un nuovo regolamento, oltre che nella circostanza in cui a seguito di una decisione di annullamento sorga un obbligo di astensione nei confronti di certe decisioni per l'autorità amministrativa. La procedura è regolata da un regolamento del 2 aprile 1991. Questo sistema, però, presenta alcune criticità. In primo luogo, è stata messa in discussione la costituzionalità dello stesso, in ragione del fatto che attribuisce al Consiglio di Stato la potestà d'intervenire nel dominio dell'amministrazione. In secondo luogo, perché l'attivazione di questa procedura ricade interamente sul ricorrente, che deve chiedere un nuovo intervento all'organo giurisdizionale nel caso di mancata esecuzione da parte dell'amministrazione. Inoltre, l'eventuale sanzione imposta all'autorità pubblica non è versata al ricorrente, ma ad un "Fondo gestione delle multe" destinato a modernizzare il sistema giurisdizionale, limitando pertanto l'incentivo al ricorso a tale strumento da parte dei privati.

UNGHERIA

1. Il "ciclo amministrativo" ovvero il potere di ripristinare la legittimità di un provvedimento amministrativo

Nell'ordinamento ungherese non esiste alcuna normativa specifica che disciplini o comunque conferisca espressamente al giudice amministrativo il potere di riformare il

contenuto vincolato o discrezionale di un provvedimento impugnato e da questo dichiarato illegittimo.

L'unico riferimento normativo sul tema è contenuto nel Codice di Procedura civile ungherese (art. 339), il quale accorda al giudice amministrativo, in via generale e salvo differente disposizione di legge, il mero potere di annullamento del provvedimento illegittimo, con possibilità di ordinare, ove necessario, alla medesima autorità che ha adottato l'atto censurato, la riapertura del procedimento.

In parziale deroga a quanto previsto dal comma 1, il successivo comma 3 conferisce poi al giudice in sede di annullamento il potere di indicare alla P.A. la differente base giuridica in base alla quale adottare il provvedimento, in esito allo svolgimento del nuovo procedimento amministrativo.

Al di fuori di tali ipotesi e salvo quanto si dirà subito appresso, non pare residuare alcuno spazio per il potere di riforma del provvedimento amministrativo da parte del giudice, ferma restando la possibilità per il ricorrente (concessa tra l'altro solo in determinate materie) di impugnare la sentenza di primo grado pronunciata dal giudice amministrativo.

Unica deroga specifica al principio generale di non riformabilità del provvedimento amministrativo illegittimo ad opera del Giudice, è contenuta nel secondo comma della medesima norma sopra citata, che riconosce al giudice, nei soli ambiti in essa specificati, la possibilità di rettificare il contenuto di un provvedimento. Si tratta, in concreto, di provvedimenti in materia di: 1) famiglia e minori 2) pubblici registri e status; 3) dati personali; 4) imposte e tasse; 5) diritto di asilo; 6) detenzione, deportazione e custodia per ordine pubblico.

Come può facilmente desumersi da tale elencazione, si tratta, per lo più, di materie non propriamente rientranti nel diritto amministrativo, alla luce della classificazione italiana, ma tradizionalmente ascrivibili alla volontaria giurisdizione, fatti salvi i casi di tutela dei dati personali (comunque collocabile tra le situazioni giuridiche *border line* del diritto amministrativo) e di detenzione, deportazione e custodia, materie evidentemente affini al diritto penale.

Giova precisare, come in parte anticipato, che le sentenze del giudice amministrativo di primo grado possono essere appellate solo per violazione di legge, mentre non sono in generale appellabili quelle rese in materia di immigrazione. Per quanto riguarda gli appalti pubblici, invece, può essere contestata solo la violazione della disciplina di legge settoriale (ex art. 340 codice di procedura civile ungherese).

Dal primo gennaio 2012, inoltre, è stata istituita la Curia di Ungheria, in sostituzione della precedente Corte Suprema della Repubblica di Ungheria, che rappresenta il supremo organo giudiziario, cui vengono presentati ricorsi. La funzione di tale organo è equiparabile a quella che nel nostro ordinamento è esercitata dalla Corte di Cassazione.

Con l'instaurazione del giudizio innanzi alla Curia i provvedimenti oggetto di ricorso o l'esecutività delle sentenze eventualmente impuginate vengono sospese dal giudicante; una volta depositata la sentenza definitiva, l'amministrazione, ovvero il giudice di primo o secondo grado cui è rinviata il giudizio in seguito all'annullamento della sentenza impugnata, sono obbligati a conformarsi alla statuizione in essa contenuta.

Innanzi alla Curia possono essere fatti valere gli *errores in iudicando* ed *in procedendo* (purché, in tale ultimo caso, la violazione della norma procedurale abbia influito sul contenuto della decisione finale), ma non è possibile rinnovare l'istruzione

probatoria; il giudizio è pertanto un mero giudizio di legittimità svolto sulla base della documentazione già depositata in atti.

In tale sede, infine, è possibile contestare qualsiasi decisione dei giudici amministrativi, purché per questa non sia esclusa l'appellabilità ai sensi della normativa richiamata in precedenza.

2. Il risarcimento del danno e l'annullamento del provvedimento amministrativo

Nel sistema giuridico ungherese non vi è alcuna possibilità di ottenere un risarcimento del danno in alternativa all'annullamento del provvedimento illegittimo. L'unica possibilità di risarcimento concessa al ricorrente è relativa all'eventuale danno provocato dalla sentenza del giudice amministrativo, da farsi valere in sede civile. Si tratta dei cd. "danni provocati dalla burocrazia"; in tali casi, sempre che il danno non fosse evitabile con l'ordinaria diligenza del cittadino, in presenza di un atto o fatto illecito ravvisabile nella processo amministrativo, del danno e del nesso di causalità tra questi, i giudici civili possono accordare il pagamento di una somma a titolo di risarcimento del danno in favore del ricorrente. Null'altro è precisato nella scheda depositata dallo Stato ungherese sul tema.

3. L'effettività dell'esecuzione delle sentenze dei Tribunali amministrativi

In base a quanto contenuto nella scheda, emerge che in Ungheria non esista alcuno strumento giuridico idoneo ad ottenere l'esecuzione coattiva di una decisione pronunciata da un giudice amministrativo. Questo, infatti, non dispone di alcun potere di ingiunzione, né potere di esecuzione forzata. L'unico rimedio esperibile è un nuovo ricorso al giudice amministrativo contro la decisione contraria alla statuizione contenuta nella precedente sentenza resa.

Come in precedenza anche in tal caso, null'altro è precisato nella scheda depositata dallo Stato ungherese sul tema.

4. Conclusioni

Il quadro della giurisdizione amministrativa che emerge dalla scheda depositata a Bruxelles è abbastanza preoccupante, se messo in relazione alla situazione italiana.

I giudici amministrativi ungheresi, infatti, non hanno nessun mezzo processuale che possa garantire l'effettività della tutela dagli stessi accordata ai cittadini. Non è loro concesso, infatti, se non in casi che poco hanno a che vedere con il potere pubblico, di riformare il provvedimento amministrativo, nemmeno parzialmente o nei casi di potere vincolato.

Allo stesso modo, i giudici amministrativi non possono valutare l'eventuale esistenza di un danno causato al ricorrente dal provvedimento annullato, né conseguentemente condannare l'amministrazione a risarcire lo stesso, neppure in via sostitutiva.

Infine, l'ordinamento ungherese non conosce alcuno strumento processuale idoneo ad imporre all'amministrazione l'ottemperanza al giudicato amministrativo, né

conferisce al giudice che ha emesso la sentenza alcun potere per far valere la statuizione in essa contenuta.