

## Domanda di VIA ed AIA concernente un progetto di modifica sostanziale di una discarica di rifiuti non pericolosi e irrilevanza della legge sopravvenuta alla *res iudicata*

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 5 marzo 2018, n. 563 - Salamone, pres.; Tallaro, est. - Bieco S.r.l. (avv.ti Filippucci e Spataro) c. Regione Calabria ed a. (n.c.) ed a.

*La legge regionale sopravvenuta, successiva alla notificazione della sentenza poi passata in giudicato, è insuscettibile di incidere sul contenuto del giudicato, nella sua già individuata estensione. L'obbligo dell'amministrazione di concludere espressamente il procedimento nel termine di quarantacinque giorni deriva dalla pronuncia giurisprudenziale, che si configura quale regola del caso concreto, insensibile alle sopravvenienze normative.*

(Omissis)

### FATTO

1. - In data 23 dicembre 2016 Bieco S.r.l. ha presentato alla Regione Calabria domanda di VIA e AIA per un progetto di modifica sostanziale della discarica di rifiuti non pericolosi esistente in loc. Pipino del Comune di Scala Coeli.

Su richiesta dell'amministrazione, in data 19 gennaio 2017 e 25 gennaio 2017 l'istante ha prodotto documentazione integrativa. Decorsi i termini previsti dal combinato disposto dell'art. 14, l. 7 agosto 1990, n. 241, e dell'art. 26, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (che continuano ad essere applicabili ai sensi dell'art. 23, comma 2, d.lgs. 16 giugno 2017, n. 104), la società istante ha contestato l'inerzia della Regione Calabria d'innanzi a questo Tribunale Amministrativo Regionale.

2. - Con sentenza del 9 novembre 2017, n. 1706, il Tribunale ha accolto il ricorso di Bieco S.r.l. e, per l'effetto, ha ordinato alla Regione Calabria di concludere il procedimento e di provvedere espressamente sull'istanza della società ricorrente nel termine di giorni quarantacinque dalla notificazione o comunicazione della sentenza, nominando, per il caso di inerzia, un commissario *ad acta*, individuato - a seguito della successiva ordinanza del 30 novembre 2017, n. 1832 - nel Prefetto di Cosenza o in un funzionario da lui delegato.

3. - L'amministrazione regionale non ha concluso il procedimento nel termine fissato dal Tribunale, sicché parte ricorrente potrebbe richiedere direttamente l'intervento del già nominato Commissario *ad acta*, così come precisato in sentenza.

4. - È accaduto, però, che la Regione Calabria abbia nelle more approvato e pubblicato la l.r. 11 dicembre 2017, n. 47, che all'art. 1 così dispone:

«1. La Regione Calabria, nel rispetto delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettera l), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e al Piano regionale di gestione dei rifiuti, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 156 del 19 dicembre 2016, così come integrato dalla deliberazione del Consiglio regionale n. 256 del 30 ottobre 2017, per la durata massima di un anno dall'entrata in vigore della presente legge, sospende:

a) il rilascio di autorizzazioni di deposito di rifiuti sul o nel suolo (codice D1 dell'allegato B alla parte IV del d.lgs. 152/2006), ancorché non in contrasto con il piano attualmente vigente;

b) i procedimenti di valutazione ambientale e di autorizzazione relativi al deposito di rifiuti sul o nel suolo (codice D1 dell'allegato B alla parte IV del d.lgs. 152/2006), pendenti presso gli uffici della Giunta regionale.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle autorizzazioni già rilasciate alla data di entrata in vigore della presente legge e ai siti pubblici di smaltimento di rifiuti solidi urbani rispondenti al principio dell'autosufficienza».

5. - Bieco S.r.l. si è quindi rivolta nuovamente al Tribunale Amministrativo Regionale ai sensi dell'art. 117, comma 4 c.p.a., chiedendo, con ricorso notificato telematicamente a tutte le parti dell'originario procedimento nonché al nominato commissario *ad acta*, chiarimenti circa l'esecuzione della sentenza pronunciata.

In particolare, secondo la prospettazione della parte ricorrente, la legge sopravvenuta non precluderebbe, nel caso di specie, la possibilità di provvedere sull'istanza di VIA e AIA a suo tempo presentata.

6. - Nessuno dei soggetti intimati si è costituito nel procedimento incidentale, che è stato trattato alla camera di consiglio del 28 febbraio 2018.

### DIRITTO

7. - Come già anticipato al § 5., Bieco S.r.l. ha sostenuto che la legge regionale sopravvenuta non comporterebbe la sospensione del procedimento avviato su sua istanza, né precluderebbe l'emissione del provvedimento conclusivo.

A tale conclusione essa giunge sulla base di molteplici argomentazioni.

7.1. - La legge sopravvenuta non potrebbe alterare il contenuto della *res iudicata*.

A maggior ragione questo non potrebbe accadere nel caso di specie, posto che la l.r. n. 47 del 2017 ha natura di legge-

provvedimento, destinata ad esplicare i suoi effetti sulla sola procedura avviata su richiesta di Bieco S.r.l.

Infatti, la società ricorrente sostiene che al luglio 2017 erano pendenti solo due procedimenti di VIA-AIA relativi a discarica: quello di cui si tratta in questa sede e quello avviato a istanza della Daneco S.p.A., da ritenersi archiviato a seguito della presentazione della richiesta di concordato preventivo da parte di tale ultimo soggetto.

7.2. - Se l'amministrazione regionale avesse rispettato la tempistica prevista dalla legge, il provvedimento sarebbe stato adottato prima della sopravvenienza della l.r. n. 47 del 2011.

Sarebbe, quindi, irrazionale che l'illegittima inerzia dell'amministrazione ridondi a discapito del privato, che si vede così incolpevolmente costretto a subire la sopravvenienza negativa.

7.3. - Infine, la l.r. n. 47 del 2011 si porrebbe in contrasto con l'art. 8 *bis* della direttiva 2011/92/UE, in quale, al comma 5, stabilisce che «*gli Stati membri provvedono affinché l'autorità competente adotti le decisioni di cui ai paragrafi da 1 a 3 entro un periodo di tempo ragionevole*».

Il «*termine ragionevole*» è stato individuato dal legislatore nazionale, nell'esercizio della competenza esclusiva prevista dall'art. 117, comma 2, lett. s) Cost.

La sospensione disposta dal legislatore regionale, in quanto contrastante con una direttiva europea, sarebbe quindi suscettibile di disapplicazione.

8. - Il Tribunale ritiene che la legge regionale sopravvenuta non si applichi al caso di specie.

8.1. - Dato di partenza è che vi è una sentenza passata in giudicato che ha ordinato all'amministrazione «*di concludere il procedimento e di provvedere espressamente sull'istanza della società ricorrente*».

La pronuncia non ha riguardato in alcun modo l'interesse sostanziale perseguito da Bieco S.r.l. con la propria istanza, ma esclusivamente l'interesse procedimentale alla conclusione espressa del procedimento.

Il contenuto del giudicato, quindi, ha per (limitato) oggetto l'obbligo della Regione Calabria di provvedere espressamente sulla domanda di VIA e AIA proposta dall'odierna ricorrente.

8.2. - Il nodo centrale della questione sottoposta con l'incidente di esecuzione è, pertanto, se tale statuizione passata in giudicato, nei contorni appena delineati, sia sensibile alle sopravvenienze normative.

8.3. - L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha di recente compendiato (con sentenza del 9 giugno 2016, n. 11) il proprio insegnamento (derivante dalla seguenti sentenze: 9 febbraio 2016, n. 2; 13 aprile 2015, n. 4; 15 gennaio 2013, n. 2; 3 dicembre 2008, n. 13; 11 maggio 1998, n. 2; 21 febbraio 1994, n. 4; 8 gennaio 1986, n. 1) circa il delicato tema degli effetti del tempo e delle sopravvenienze (giuridiche e fattuali) sulle situazioni giuridiche dedotte in giudizio in relazione alla portata precettiva dei giudicati.

In particolare, è stato insegnato che:

a) l'esecuzione del giudicato amministrativo (sebbene quest'ultimo abbia un contenuto poliforme), non può essere il luogo per tornare a mettere ripetutamente in discussione la situazione oggetto del ricorso introduttivo di primo grado, su cui il giudicato ha, per definizione, conclusivamente deciso; se così fosse, il processo, considerato nella sua sostanziale globalità, rischierebbe di non avere mai termine, e questa conclusione sarebbe in radicale contrasto con il diritto alla ragionevole durata del giudizio, all'effettività della tutela giurisdizionale, alla stabilità e certezza dei rapporti giuridici (valori tutelati a livello costituzionale e dalle fonti sovranazionali alle quali il nostro Paese è vincolato); da qui l'obbligo di esecuzione secondo buona fede e senza che sia frustrata la legittima aspettativa del privato alla stabile definizione del contesto procedimentale;

b) l'Amministrazione soccombente a seguito di sentenza irrevocabile di annullamento di propri provvedimenti ha l'obbligo di ripristinare la situazione controversa, a favore del privato e con effetto retroattivo, per evitare che la durata del processo vada a scapito della parte vittoriosa;

c) questa retroattività dell'esecuzione del giudicato non può essere intesa in senso assoluto, ma va ragionevolmente parametrata alle circostanze del caso concreto ed alla natura dell'interesse legittimo coinvolto (pretensivo, oppositivo, procedimentale);

d) tale obbligo, pertanto, non incide sui tratti liberi dell'azione amministrativa lasciati impregiudicati dallo stesso giudicato e, in primo luogo, sui poteri non esercitati e fondati su presupposti fattuali e normativi diversi e successivi rispetto a quest'ultimo;

e) nella contrapposizione fra naturale dinamicità dell'azione amministrativa nel tempo ed effettività della tutela, un punto di equilibrio è stato tradizionalmente rinvenuto nel principio generale per cui l'esecuzione del giudicato può trovare limiti solo nelle sopravvenienze di fatto e diritto antecedenti alla notificazione della sentenza divenuta irrevocabile; sicché la sopravvenienza è strutturalmente irrilevante sulle situazioni giuridiche istantanee, mentre incide su quelle durevoli nel solo tratto dell'interesse che si svolge successivamente al giudicato, determinando non un conflitto ma una successione cronologica di regole che disciplinano la situazione giuridica medesima;

f) anche per le situazioni istantanee, però, la retroattività dell'esecuzione del giudicato trova, peraltro, un limite intrinseco e ineliminabile (che è logico e pratico, ancor prima che giuridico), nel sopravvenuto mutamento della realtà - fattuale o giuridica - tale da non consentire l'integrale ripristino dello *status quo ante* (come esplicitato dai risalenti brocardi *factum infectum fierinequit* e *ad impossibilia nemo tenetur*) che semmai, ove ne ricorrano le condizioni, può integrare il presupposto esplicito della previsione del risarcimento del danno, per impossibile esecuzione del giudicato, sancita dall'art. 112, comma 3, c.p.a.

8.4. - Ebbene, nel caso di specie:

a) la sentenza è stata notificata a mezzo PEC in data 9 novembre 2017;

b) avverso la sentenza non è stato proposto appello nei termini previsti dalla legge;

o) si è dunque consolidata, con effetto retroattivo, la regola del caso concreto per la quale l'amministrazione regionale si sarebbe dovuta pronunciare sull'istanza di Bieco S.r.l. entro il 24 dicembre 2017 (e cioè quarantacinque giorni dalla notificazione della sentenza);

d) la l.r. n. 47 del 2011 è stata pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 126 dell'11 dicembre 2017, entrando in vigore il giorno successivo.

La legge regionale sopravvenuta, successiva alla notificazione della sentenza poi passata in giudicato, è pertanto insuscettibile di incidere sul contenuto del giudicato, nella sua già individuata estensione (cfr. anche Cons. Stato, Sez. V 17 marzo 2015, n. 1366).

Infatti, l'obbligo dell'amministrazione di concludere espressamente il procedimento nel termine di quarantacinque giorni deriva dalla pronuncia giurisdizionale, che si configura quale regola del caso concreto, insensibile alle sopravvenienze normative.

9. - Le conclusioni cui si è pervenuti esimono il Tribunale dal pronunciarsi sui dubbi di compatibilità della legge n. 47 del 2011 con la disciplina comunitaria e con i principi costituzionali, essendo tale norma irrilevante al fine di rendere i chiarimenti resisi necessari.

10. - Ritiene il Collegio che non occorra statuire sulle spese della presente fase, la quale non ha avuto natura contenziosa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, fornisce i richiesti chiarimenti nei termini di cui in motivazione.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

*(Omissis)*

## Domanda di VIA ed AIA concernente un progetto di modifica sostanziale di una discarica di rifiuti non pericolosi e irrilevanza della legge sopravvenuta alla *res iudicata*

1. *Introduzione.* Con la sentenza in esame, il T.A.R. Calabria ha ribadito un principio già affermato da una copiosa giurisprudenza, statuendo che, nel caso di sentenza passata in giudicato alla quale sia seguita inottemperanza di una Pubblica Amministrazione, la legge sopravvenuta, se non antecedente alla sentenza passata in giudicato, non costituisce un limite al dovere di provvedere sancito dalla sentenza stessa.

2. *Il fatto costitutivo.* L'analisi della decisione del Tribunale amministrativo calabrese qui oggetto di commento non può prescindere da un preliminare inquadramento dei fatti di causa.

Nel 23 dicembre del 2016 una società calabrese presentava all'Amministrazione regionale, allegando la dovuta documentazione integrativa, domanda di valutazione di impatto ambientale ed autorizzazione integrata ambientale per un progetto di modifica sostanziale di una discarica di rifiuti non pericolosi. Tuttavia, decorsi i termini previsti dal combinato dell'art. 14 della l. 7 agosto 1990, n. 241, nonché dell'art. 26, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la società calabrese contestava l'inerzia dell'Amministrazione regionale. Il Tribunale amministrativo calabrese accoglieva il ricorso della società, ordinando alla Regione Calabria la conclusione del procedimento, con contestuale obbligo di emanazione di provvedimento espresso sull'istanza della società nel termine di quarantacinque giorni dalla notificazione della sentenza, nominando, nel caso di inerzia, un commissario *ad acta*, identificato nel Prefetto di Cosenza o in un funzionario da lui delegato. Succedeva, tuttavia, che la Regione Calabria non concludesse il procedimento nei termini fissati dall'Autorità giudiziaria amministrativa, con conseguente possibilità, in capo alla parte ricorrente, di chiedere l'intervento del commissario di cui sopra.

Successivamente la Regione Calabria approvava e pubblicava la l.r. 11 dicembre 2017, n. 47, la quale all'art. 1 dispone che la Regione Calabria, in ossequio ai principi di cui l'art. 199, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e al Piano regionale di gestione dei rifiuti approvato con la deliberazione del Consiglio regionale n. 156 del 19 dicembre 2016, sospende, per un anno dall'entrata in vigore della legge sopra esposta, il rilascio di autorizzazioni al deposito di rifiuti sul o nel suolo, i procedimenti di valutazione ambientale e di autorizzazione relativi al deposito di rifiuti sul o nel suolo pendenti presso gli uffici della Giunta regionale, specificando, al secondo comma, che le disposizioni del primo comma non si applicano alle autorizzazioni già rilasciate alla data di entrata in vigore della legge e ai siti pubblici di smaltimento di rifiuti solidi urbani rispondenti al principio dell'autosufficienza. Per questi motivi la società ricorrente chiedeva nuovamente all'Autorità giudiziaria amministrativa chiarimenti circa l'esecuzione della sentenza, opponendo, peraltro, che la legge sopravvenuta non precluderebbe la possibilità di provvedere sull'istanza di VIA ed AIA presentata precedentemente.

3. *Le opposizioni della ricorrente circa le ripercussioni della legge sopravvenuta: la direttiva 2011/92/UE.* Il T.A.R. Calabria viene pertanto chiamato a pronunciarsi sulla questione, proponendo un indirizzo di sicuro interesse. La parte ricorrente muove alcuni profili, analizzati dal Tribunale amministrativo regionale adito, che risultano risolutivi ai fini della questione e danno occasione per apprezzare al meglio taluni aspetti di diritto sostanziale europeo. Per prima cosa, la ricorrente solleva come, sebbene la legge riguardi i procedimenti oggetto di richiesta da parte della stessa, questa non possa rappresentare ostacolo al compimento della *res iudicata*, a maggior ragione se si considera che l'Amministrazione regionale era tenuta a rispettare la tempistica *ex lege*, avendo potuto evitare di andare a discapito del privato che ha dovuto subire la sopravvenienza negativa. In secondo luogo, la legge regionale n. 47/2011, si porrebbe in contrasto con l'art. 8 *bis* della direttiva 2011/92/UE, norma che, al comma 5, stabilisce che gli Stati membri provvedono affinché l'autorità competente adotti le decisioni di cui ai paragrafi da 1 a 3 – procedimenti relativi alle valutazioni di impatto ambientale – entro un termine ragionevole, termine peraltro costituzionalmente

tutelato all'art. 117, comma 2, lett. s) della Carta costituzionale. Risulta pacifico come, nel caso di specie, tale termine non fosse stato rispettato, qualificandosi in capo all'Amministrazione un'inerzia ingiustificata.

**4. L'iter argomentativo del T.A.R. Calabria.** Supportando le argomentazioni proposte dalla parte ricorrente, il Tribunale amministrativo regionale ha ritenuto che la legge sopravvenuta non debba applicarsi al caso analizzato, disegnando un quadro argomentativo coerente che qui andremo ad analizzare. Per prima cosa, il Tribunale sottolinea come non si possa prescindere dal considerare l'esistenza di una sentenza, passata in giudicato, che ha ordinato all'Amministrazione di concludere il procedimento, con l'obbligo di provvedere espressamente. In tale sede, pertanto, non rileva l'interesse sostanziale della ricorrente, quanto un «interesse procedimentale», finalizzato alla conclusione, appunto, del procedimento. Il giudicato cui ci si riferisce ha, pertanto, la fisiologica vocazione di provvedere espressamente sulla domanda di VIA ed AIA proposta dalla ricorrente. Posta questa premessa il Tribunale sviscera il nodo centrale della questione, ossia se la *res indicata* possa essere limitata da eventuali sopravvenienze normative. Muovendo da una giurisprudenza recente – Cons. Stato, Ad. plen. 9 giugno 2016, n. 11<sup>1</sup> – il T.A.R. Calabria ha sottolineato come l'esecuzione del giudicato amministrativo non può mettere in discussione l'oggetto del ricorso introduttivo di primo grado, sui cui il giudicato ha deciso, perché in caso contrario il processo potrebbe non avere mai termine, cozzando ciò con i principi di ragionevole durata del giudizio, dell'effettività della tutela giurisdizionale, della stabilità e certezza dei rapporti giuridici. L'aspettativa della parte ricorrente, pertanto, non può essere frustrata e da qui discende l'obbligo, in capo all'Amministrazione soccombente, di ripristinare la situazione controversa a favore del privato, per far sì che la durata non vada a scapito della parte vittoriosa.

La libertà dell'azione amministrativa, in questo contesto, non risente di particolari limiti: tuttavia, in considerazione della sua dinamicità da contrapporre all'effettività della tutela giurisdizionale, sottolinea il Tribunale amministrativo adito come il punto di equilibrio sia che il peso di un'eventuale sopravvenienza normativa trovi sede solo prima della notificazione della sentenza divenuta irrevocabile, «sicché la sopravvenienza è strutturalmente irrilevante sulle situazioni giuridiche istantanee, mentre incide quelle durevoli nel solo tratto dell'interesse che si svolge successivamente al giudicato, determinando non un conflitto ma una successione cronologica di regole che disciplinano la situazione giuridica medesima.» Nel caso di specie è noto come la sopravvenienza legislativa sia successiva al passato in giudicato.

**1.4. Le conclusioni.** Dopo aver disegnato quest'architettura di matrice giurisprudenziale ed aver acclarato come la *res indicata* sia un limite invalicabile, in quanto espressione di uno *status quo ante*, dell'elemento normativo sopravvenuto, ha accolto il ricorso della società calabrese, basandosi sulla considerazione che l'obbligo dell'Amministrazione regionale di provvedere in quarantacinque giorni derivava proprio dal *dictum* della sentenza, quindi chiave di volta per comprendere la natura del caso concreto.

**1.5. Le ragioni del T.A.R. Calabria: la notificazione della sentenza come punto di equilibrio tra dinamicità dell'azione amministrativa e certezza dei rapporti giuridici.** La pronuncia in esame ha rappresentato un'occasione per dettare chiarezza, ulteriore, su un aspetto da anni dibattuto in dottrina circa il rapporto tra dinamicità dell'azione amministrativa e tutela della certezza dei rapporti giuridici, aspetto ispiratore della formazione del giudicato<sup>2</sup>. Nel corso degli anni, tale dibattito ha generato un indirizzo dai caratteri univoci e che è stato ripreso dal T.A.R. Calabria sulla scorta di una copiosa produzione dottrinale e giurisprudenziale che non è stata certamente esente dal dover affrontare non poche difficoltà elaborative dettate, in particolar modo, dalla complessità ed eterogeneità delle situazioni giuridiche che la casistica ha presentato. Tale eterogeneità, come il caso qui oggetto di analisi ha chiarito, può dipendere soprattutto dalle sopravvenienze normative nonché fattuali<sup>3</sup>. La situazione oggetto di valutazione ad opera dell'Autorità giudiziaria riguarda la messa in discussione di una situazione già analizzata nel ricorso introduttivo di

<sup>1</sup> In *Foro it.*, 2017, 4, III, 186.

<sup>2</sup> *Ex multis* A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940; M.S. GIANNINI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I-II, Milano, 1988, 492 ss.

<sup>3</sup> F. SATTA, *Brevi note sul giudicato amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1, 136.

primo grado – la richiesta di VIA ed AIA – e che è sfociata nella statuizione di un giudicato che, per definizione, non può sindacare nuovamente una situazione già decisa, con il rischio, così sottolineato dal T.A.R. Calabria di addivenire ad un «processo senza fine» e totalmente insensibile ai principi di ragionevole durata del processo e certezza dei rapporti giuridici.

La decisione dell’Autorità giudiziaria calabrese risulta, pertanto, assolutamente coerente e condivisibile, a maggior ragione se si considera il peso che lo *ius superveniens* può avere su situazioni giuridiche istantanee e quindi chiarite e delimitate dall’emanazione di un giudicato che, nel caso di specie, non è stato preceduto da alcuna sopravvenienza normativa, che di fatto è stata successiva all’emanazione della sentenza. La portata di tale peso risulta pacifica in giurisprudenza<sup>4</sup> e si sostanzia nell’esigenza di cercare quello che è stato definito un vero e proprio punto di equilibrio tra la dinamicità dell’Azione amministrativa e l’effettività della tutela. Nel caso analizzato è infatti assolutamente chiaro che una legge intervenuta ben dopo la notificazione della sentenza che imponeva all’Amministrazione l’obbligo di ottemperare alla prescrizione dettata dal Tribunale non possa, in alcun modo, pretendere di poter incidere su una situazione decisa e ponderata in un processo già avvenuto, nonché strettamente legata all’ordinamento vigente al tempo della statuizione giudiziaria<sup>5</sup> e del procedimento. In un giudizio di ponderazione degli interessi risulta infatti chiaro come un nuovo presupposto normativo e diverso, nonché successivo al giudicato, non possa rappresentare in alcun modo un limite alla libertà e dinamicità dell’azione amministrativa, trattandosi di una situazione posteriore allo stesso giudicato e sottoposta ad un regime normativo diverso.

Una simile costruzione è il fisiologico risultato di una riflessione, a lungo proposta dalla dottrina, sulla rilevanza di una sopravvenienza normativa da considerare all’interno della fase procedimentale cui essa si riferisce<sup>6</sup>. È pacifico che nella fase anteriore del procedimento, dove l’*iter* procedimentale è in costruzione e non si è ancora addivenuto a situazioni certe, trovi sede il principio ordinamentale generale del *tempus regit actum*, con la conseguenza che il regime normativo cui riferirsi è quello vigente al tempo della fase introduttiva<sup>7</sup>. L’adozione di questo principio è patrimonio di un indirizzo giurisprudenziale relativamente recente, se si considera che, prima del 2012, vigeva la regola della cristallizzazione delle situazioni giuridiche con la considerazione del regime applicabile al tempo dell’avvio del procedimento<sup>8</sup>. Dunque, il principio del *tempus regit actum*, in seguito a questa nuova prospettiva giurisprudenziale, trova applicazione non solo nella fase *in itinere* del procedimento, dove assume una pregnanza assoluta, ma anche nella fase relativa alla conclusione del procedimento, con l’adozione di un provvedimento definitivo, il quale diviene insensibile a qualunque mutamento normativo successivo.

Nel caso in esame, è noto come il provvedimento fosse stato emanato, al tempo di un regime giuridico precedente e non vi sia stata ottemperanza ad opera della Pubblica Amministrazione soccombente, per cui la legge intervenuta non già dopo la conclusione del procedimento ma addirittura dopo la notificazione di una sentenza che intimava la Pubblica Amministrazione all’ottemperare alle prescrizioni nel termine di quarantacinque giorni, non può essere un limite ad un provvedimento che è, a tutti gli effetti, irretrattabile e che connota una situazione giuridica istantanea e non durevole. Ad ulteriore sostegno di questa tesi si consideri come il giudicato formatosi in seguito alla mancata ottemperanza della Pubblica Amministrazione abbia delineato in modo pieno e chiaro il rapporto della stessa, vincolandola di fatto all’esecuzione dell’oggetto della sentenza. Nella fattispecie si è verificata proprio questa situazione e l’effetto conformativo della sentenza si è palesato chiaramente, ragion per cui lo *ius superveniens* opposto dall’Amministrazione ricorrente qui non può essere considerato come un limite. Di converso, si potrebbe parlare di incidenza della normativa sopravvenuta nel caso in cui la sentenza non avesse dotato

<sup>4</sup> Cons. Stato, Ad. plen. 9 giugno 2016, n. 11, in *Foro it.*, 2017, 4, III, 186.

<sup>5</sup> Altro non è che il principio del *tempus regit actum*.

<sup>6</sup> Si veda M. SANTISE, *Coordinate ermeneutiche di diritto amministrativo*, Torino, 2014, 241 e ss.

<sup>7</sup> Al riguardo, si veda E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2008, 408.

<sup>8</sup> Cons. Stato, Sez. V 10 gennaio 2012, n. 34, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

L'Amministrazione di quel corredo indefettibile ed essenziale finalizzato al corretto svolgimento dell'Azione amministrativa, rappresentando, in sostanza, un *deficit* dell'effetto conformativo come qui delineato: è la stessa giurisprudenza a parlare, a tal proposito, di «spazi liberi del giudicato»<sup>9</sup>, ossia di inesattezze ed elementi controversi che non delineino chiaramente quale sia la base sulla quale l'Amministrazione debba esercitare il proprio potere. In base alla lettura dei fatti di causa, l'Amministrazione aveva tutti gli elementi per ottemperare alle prescrizioni giudiziarie di cui il giudicato. Al netto delle considerazioni sin qui svolte, il ragionamento del T.A.R. Calabria non può che essere condiviso in questa sede in quanto ha sancito, in maniera sapiente, la prevalenza del principio della certezza dei rapporti giuridici nella ponderazione degli interessi rilevanti in questo caso, dando ulteriore risalto ad una giurisprudenza che, mossa dalle correnti comunitarie, ha sancito in maniera chiara e cristallina quali limiti possa comportare, e con quali condizioni, lo *ius superveniens*. E in tali chiarificazioni, data l'ipernormazione e la confusione legislativa che caratterizza i nostri tempi, non si può che trovare conforto.

*Antonio Cormaci*

---

<sup>9</sup> Cons. Stato, Sez. IV 19 giugno 2012, n. 3569, in *Foro it.*, 2012, 12, III, 612.