

## **La tutela risarcitoria nei confronti dell'attività provvedimentale della pubblica amministrazione: sviluppi in tema di giurisdizione e di pregiudizialità.**

*(Corte di Cassazione, SS. UU., ordinanze 13 giugno 2006, nn. 13659 e 13660)*

Con le due ordinanze nn. 13659 e 13660 del giugno 2006, pronunciate in sede di regolamento di giurisdizione e dal contenuto sostanzialmente identico, le Sezioni Unite della Suprema Corte ritornano sulla materia della giurisdizione in tema di responsabilità civile della pubblica amministrazione connessa ad attività provvedimentale.

Le questioni a cui le Sezioni Unite sono state chiamate a dare risposta possono così essere sintetizzate :

– come è ripartita tra giudice ordinario e giudice amministrativo la tutela giurisdizionale diretta a far valere la responsabilità della p.a. da attività provvedimentale illegittima dopo la legge n. 205/2000?

– Può la parte limitarsi a chiedere il risarcimento del danno, senza dover chiedere anche l'annullamento, e, in caso di risposta affermativa, quale è il regime di tale diversa forma di tutela giurisdizionale?

Prima di dare risposta ai quesiti appena formulati, appare opportuno ripercorrere, sia pure brevemente, le tappe dell'*iter* legislativo e giurisprudenziale su questo tema.

Per oltre un secolo la giurisprudenza della Suprema Corte è stata ferma nel ritenere che il danno ingiusto, che costituisce il presupposto del risarcimento del danno ai sensi dell'art. 2043 c.c., dovesse essere inteso come danno lesivo di un diritto soggettivo perfetto.

Il sistema ha così escluso la risarcibilità dell'interesse legittimo per un periodo di tempo assai lungo (che va dal 1865 al 1992), con l'eccezione di alcune isolate decisioni.

L'art. 13 della legge 19 febbraio 1992, n. 142 ha poi introdotto una fattispecie di risarcibilità degli interessi legittimi lesi, in violazione del diritto comunitario.

In attuazione della direttiva del Consiglio CE n. 665/89 del 21 dicembre 1989, si è riconosciuta la possibilità, in tema di aggiudicazione di appalti pubblici, di ottenere il risarcimento del danno dal giudice ordinario, dopo l'annullamento dell'atto lesivo da parte del giudice amministrativo.

Il sistema così introdotto, che imponeva al privato di adire prima il giudice amministrativo per l'annullamento del provvedimento illegittimo e poi il giudice ordinario per il risarcimento del danno è apparso, però, particolarmente gravoso e poco rispettoso del principio di effettività di tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 della Costituzione.

Con gli articoli 33, 34 e 35 del decreto legislativo n. 80/1998 si sono attribuiti alcuni settori particolari – vale a dire gli appalti ed i servizi pubblici, l'edilizia e l'urbanistica – ad una “nuova” giurisdizione esclusiva del giu-

dice amministrativo, estesa anche ai diritti patrimoniali consequenziali e al risarcimento del danno.

Il legislatore, inoltre, ha esteso la “nuova” giurisdizione a qualsiasi fattispecie di giurisdizione esclusiva, vecchia o nuova.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la nota sentenza 22 luglio 1999 n. 500 (1), hanno affermato la risarcibilità di tutti gli interessi giuridicamente rilevanti e hanno individuato quale giudice competente il giudice ordinario.

La Cassazione ha interpretato l'art. 2043 c.c. come contenente una clausola generale, che consente la condanna al risarcimento del danno di coloro che, attraverso comportamenti commissivi od omissivi, atti od operazioni, assunti *injure*, abbiano leso un interesse giuridicamente rilevante di un soggetto terzo.

Si è così superata la tradizionale impostazione che vedeva questo interesse esclusivamente coincidente con un diritto soggettivo e, perciò, escludeva la risarcibilità degli interessi legittimi.

Le azioni risarcitorie dovevano essere rivolte sempre innanzi al giudice ordinario, ferma restando la competenza del giudice amministrativo in ordine all'annullamento degli atti e alle materie di giurisdizione esclusiva (per le quali ultime il giudice amministrativo era competente non soltanto per l'annullamento degli atti, ma anche per le azioni risarcitorie).

L'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205 ha modificato, tra l'altro, l'art. 35 del decreto legislativo n. 80/1998 nel senso di prevedere che il giudice amministrativo, nell'ambito della sua giurisdizione, conosce anche di tutte le questioni relative al risarcimento del danno e agli altri diritti patrimoniali consequenziali.

La novità rispetto al sistema delineato dal decreto legislativo n. 80/1998 è consistita nell'affermazione per cui il giudice amministrativo conosce delle questioni risarcitorie non soltanto nelle materie attribuite alla sua giurisdizione esclusiva, ma, in generale, anche in quelle attribuite alla sua giurisdizione di legittimità.

Il legislatore del 2000, dunque, ha affermato che il giudice amministrativo è il giudice competente in tema di risarcimento su interessi legittimi e diritti soggettivi nella giurisdizione esclusiva e su interessi legittimi nella giurisdizione di legittimità.

L'Adunanza Plenaria n. 4/2003 del Consiglio di Stato (2), preso atto della concentrazione, innanzi al giudice amministrativo, della tutela impugnatoria dell'atto illegittimo e di quella risarcitoria conseguente, ha affermato che l'annullamento dell'atto amministrativo è pregiudiziale rispetto alla richiesta di risarcimento del danno.

In altri termini, per i giudici di Palazzo Spada l'azione di risarcimento, che può essere proposta sia unitamente all'azione di annullamento che in via autonoma, è ammissibile a condizione che sia impugnato tempestivamente il

---

(1) *Foro italiano*, 1999, I, 2487 e *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, IX, 832.

(2) *Foro italiano*, 2003, III, 433 e *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, V, 567.

provvedimento illegittimo e che sia coltivato con successo il relativo giudizio di annullamento.

La Corte Costituzionale, con la sentenza 6 luglio 2004, n. 204 (3), ha chiarito che la tutela risarcitoria non può essere considerata come una materia devoluta in blocco alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ma deve valutarsi alla stregua di uno strumento di tutela ulteriore, rispetto a quello classico demolitorio; ha, inoltre, aggiunto che il sistema che riconosce esclusivamente al giudice naturale della legittimità dell'esercizio della funzione pubblica, cioè al giudice amministrativo, poteri idonei ad assicurare piena tutela, e quindi anche il potere di risarcire il danno sofferto per l'illegittimo esercizio della funzione, costituisce attuazione del precetto dell'art. 24 della Costituzione.

In conclusione, con la citata sentenza, il Giudice delle Leggi, pure avendo limitato l'area di estensione della giurisdizione del giudice amministrativo, ha tuttavia stabilito che, nei casi in cui ci sia esercizio di potere amministrativo e, quindi, giurisdizione amministrativa, quest'ultima sia piena e sia estesa anche alla tutela risarcitoria.

Di recente, ossia con la sentenza 11 maggio 2006, n. 191 (4), la Corte Costituzionale ha ribadito la validità di una siffatta ricostruzione del sistema di tutela giurisdizionale amministrativa.

Con sentenza 23 gennaio 2006, n. 1207 (5), le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, mettendo in discussione quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 204/2004, hanno cercato di riappropriarsi di una parte della tutela risarcitoria e hanno stabilito che l'azione risarcitoria rientra nella giurisdizione del giudice ordinario tutte le volte in cui non venga in contestazione il legittimo esercizio dell'attività amministrativa.

Più specificamente, si è affermata sussistere la giurisdizione ordinaria sull'azione risarcitoria nelle ipotesi in cui, essendo l'atto amministrativo stato annullato o revocato dalla pubblica amministrazione nell'esercizio del suo potere di autotutela, oppure rimosso a seguito di pronuncia definitiva del giudice amministrativo, oppure avendo esaurito i suoi effetti per il decorso del termine di efficacia ad esso assegnato dalla legge, non opera la connessione legale tra tutela demolitoria e tutela risarcitoria.

Così facendo, la Cassazione ha fatto dipendere la giurisdizione da una scelta del privato, consentendo a quest'ultimo di scegliere il giudice a cui rivolgersi, e cioè se proporre la domanda risarcitoria innanzi al giudice amministrativo, e quindi unitamente alla domanda di annullamento, oppure innanzi al giudice ordinario, e dunque autonomamente, dopo l'annullamento dell'atto da parte del giudice amministrativo.

Ciò, peraltro, in aperto contrasto con quanto affermato altrove dalla stessa Corte di Cassazione, in ordine alla necessità che le scelte processuali della parte siano estranee alla giurisdizione.

---

(3) *Foro italiano*, 2004, I, 2594 e *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, IX, 969.

(4) *Corriere giuridico*, 2006, VII, 922 e *Foro italiano*, 2006, VI, 1625.

(5) *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, VII, 749.

L'Adunanza Plenaria n. 2/2006 del Consiglio di Stato (6), nel solco tracciato dalla precedente pronuncia della stessa Adunanza Plenaria n. 4/2003, ha stabilito che la regola della concentrazione, innanzi al giudice dell'impugnazione, anche della pretesa risarcitoria si applica anche quando la controversia sul risarcimento sia prospettata con autonomo, e successivo, ricorso, ossia dopo che il giudizio sul provvedimento si sia concluso e la relativa decisione sia passata in giudicato.

Con le ordinanze 13 giugno 2006 nn. 13659 e 13660, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno abbandonato l'orientamento inaugurato con la sentenza n. 1207/2006.

Le affermazioni contenute nelle citate ordinanze, con cui si è data risposta agli interrogativi indicati all'inizio di questo lavoro, sono essenzialmente le seguenti:

– la Cassazione ha richiamato le affermazioni contenute nella sentenza della Corte Costituzionale n. 204/2004, per cui la giurisdizione del giudice amministrativo in materia di risarcimento dei danni per lesione di interessi legittimi sussiste in presenza di un concreto esercizio del potere da parte della pubblica amministrazione, riconoscibile per tale in base al procedimento svolto ed alle forme adottate, in consonanza con le norme che lo regolano;

– spetta al giudice amministrativo disporre le diverse forme di tutela (ripristinatorie o risarcitorie) che l'ordinamento appresta per le situazioni soggettive sacrificate dall'esercizio illegittimo del potere e tra queste forme di tutela rientra il risarcimento del danno;

– se il giudice amministrativo rifiuta di esercitare la giurisdizione su una domanda autonoma di risarcimento del danno in quanto nel termine stabilito non sono stati chiesti l'annullamento dell'atto e la conseguente rimozione dei suoi effetti, allora la decisione del giudice amministrativo si presta a cassazione da parte delle Sezioni Unite, a norma dell'art. 362, primo comma, c.p.c.

In definitiva, la Cassazione avverte la necessità, dopo le affermazioni contenute nella sentenza n. 1207/2006, di ribadire che c'è giurisdizione del giudice amministrativo ogni volta che si contesta l'esercizio di un potere amministrativo o si sostiene che c'è stato un cattivo uso del medesimo, salvo che si tratti di diritti incompressibili: dove c'è un potere amministrativo, c'è l'interesse legittimo e la tutela dell'interesse legittimo non può che spettare al giudice amministrativo, a prescindere dalle tecniche e dagli strumenti di tutela utilizzati.

Inoltre, esaminate e scartate le due tesi, quella "tutta civilistica" (ossia quella della proposizione di un'autonoma domanda risarcitoria innanzi al giudice ordinario, sostenuta dalla sentenza n. 1207/2006) e quella "tutta amministrativa" (ossia quella della pregiudiziale amministrativa), la Cassazione afferma la giurisdizione del giudice amministrativo sia quando la domanda risarcitoria è proposta autonomamente, sia quando è proposta unitamente alla

(6) *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2006, I, 226.

domanda di annullamento, e, quindi, la fine del principio della pregiudiziale amministrativa, essendo compatibili tutela demolitoria e tutela risarcitoria.

Infine, nelle citate ordinanze c'è un *obiter dictum*: se il giudice amministrativo si rifiuta di esaminare un'autonoma domanda risarcitoria sul presupposto che non è stato preventivamente richiesto l'annullamento del provvedimento amministrativo, allora tale pronuncia è assoggettabile a cassazione con rinvio da parte della Suprema Corte.

Tale ultimo passaggio potrebbe generare contrasti tra le due Supreme Magistrature e non resta che attendere la reazione del Consiglio di Stato al nuovo orientamento della Corte di Cassazione, considerato che, per i giudici di Palazzo Spada, c'è il rischio concreto che la loro pronuncia possa essere assoggettata ad un controllo di merito operato dalla Corte di Cassazione.

*Dott. Francesco Spada<sup>(\*)</sup>*

**Corte Suprema di Cassazione, Sezioni Unite, ordinanze 13 giugno 2006 nn. 13659 e 13660** – Pres. aggiunto V. Carbone – P. G. P. Ciccolo – C.A. c/ Università degli Studi di Pisa e c/ F. E.; Pres. aggiunto R. Corona – P. G. V. Gambardella – Comune di Anagni c/ M. G., P. G. e P. D.

«(Omissis) Considerato in diritto.

«(Omissis) 10.- Il lungo cammino sin qui percorso nel ricostruire la vicenda normativa è valso a rendere intelligibile quale si debba oggi considerare il punto d'arrivo nella ricerca della soluzione del primo degli aspetti segnalati all'inizio, ovvero in base a quali criteri si trovi oggi ad essere stabilito il riparto tra le giurisdizioni. Rilevano a questo fine due momenti, ed in particolare la situazione soggettiva del cittadino considerata nel suo aspetto statico e gli effetti che l'ordinamento ricollega all'azione amministrativa una volta che questa sia esercitata. La tutela giurisdizionale contro l'agire illegittimo della pubblica amministrazione spetta al giudice ordinario, quante volte il diritto del privato non sopporti compressione per effetto di un potere esercitato in modo illegittimo o, se lo sopporti, quante volte l'azione della pubblica amministrazione non trovi rispondenza in un precedente esercizio del potere, che sia riconoscibile come tale, perchè a sua volta deliberato nei modi ed in presenza dei requisiti richiesti per valere come atto o provvedimento e non come mera via di fatto.

A questo fine, si ritiene che vada richiamato il principio di diritto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 204 del 2000, secondo cui la giurisdizione del giudice amministrativo resta in ogni caso delimitata dal collegamento con l'esercizio in concreto del potere amministrativo secondo le forme tipiche previste dall'ordinamento: ciò sia nella giurisdizione esclusiva che nella giurisdizione di annullamento. Il che non si verifica quando l'amministrazione agisca in posizione di parità con i soggetti privati, ovvero quando l'operare del soggetto pubblico sia ascrivibile a mera attività materiale, con la consapevolezza che si verte in questo ambito ogni volta che l'esercizio del potere non sia riconoscibile neppure come indiretto ascendente della vicenda.

---

<sup>(\*)</sup> Dottore in Giurisprudenza, ammesso alla pratica forense presso l'Avvocatura dello Stato.

Esemplificando, l'amministrazione deve essere convenuta davanti al giudice ordinario in tutte le ipotesi in cui l'azione risarcitoria costituisca reazione alla lesione di diritti incompressibili, come la salute (Cass. 7 febbraio 1997 n. 1187; 8 agosto 1995 n. 8681; 29 luglio 1995 n. 8300; 20 novembre 1992 n. 12386; 6 ottobre 1979 n. 5172) o l'integrità personale.

Deve ancora essere convenuta davanti al giudice ordinario, quante volte la lesione del patrimonio del privato sia l'effetto indiretto di un esercizio illegittimo o mancato di poteri, ordinati a tutela del privato (Cass. 29 luglio 2005 n. 15916; 2 maggio 2003 n. 6719): qui si è nell'ambito delle controversie meramente risarcitorie già contemplate nell'art. 33, comma 2, del D.Lgs. n. 80 del 1998, nel testo anteriore alla riformulazione attuata con la sentenza n. 204 del 2004, la cui previsione non è più necessaria, nella misura in cui in esse è ravvisabile, più in generale, la reazione a meri comportamenti lesivi dell'amministrazione.

Nel settore delle occupazioni illegittime, sono poi chiaramente ascrivibili alla giurisdizione ordinaria le forme di occupazione usurpativa, caratterizzate dal tratto che la trasformazione irreversibile del fondo si produce in una situazione in cui una dichiarazione di pubblica utilità manca affatto. E alla stessa conclusione si deve pervenire nel caso in cui il decreto di espropriazione è pur stato emesso, e però in relazione a un bene, la cui destinazione ad opera di pubblica utilità si debba dire mai avvenuta giuridicamente od ormai venuta meno, per mancanza iniziale o sopravvenuta scadenza del suo termine d'efficacia.

Dove per contro la situazione soggettiva, nei termini che si sono indicati, si presenta come interesse legittimo, la tutela risarcitoria va chiesta al giudice amministrativo. Conviene a tale riguardo soffermarsi su alcune fattispecie la cui classificazione ha sin qui dato luogo a discussione ed il cui tratto peculiare si rinviene nella circostanza che oggetto della domanda non è l'annullamento di un atto, ma appunto solo il risarcimento del danno. Riconducibili alla giurisdizione del giudice amministrativo appaiono i casi in cui la lesione di una situazione soggettiva dell'interessato è postulata come conseguenza di un comportamento inerte, si tratti di ritardo nell'emissione di un provvedimento risultato favorevole o di silenzio. Ciò che viene qui in rilievo è bensì un comportamento, ma il comportamento si risolve nella violazione di una norma che regola il procedimento ordinato all'esercizio del potere, e perciò nella lesione di una situazione di interesse legittimo pretensivo (Ad. pl. 15 settembre 2005 n. 7), non di un diritto soggettivo. Presenta analogie con questa situazione quella valutata dalla Corte costituzionale nella sua più recente decisione, dove parimenti l'accesso al giudice amministrativo non è segnato da una domanda di annullamento, ma si considera che ad attrarre la fattispecie nell'orbita della sua giurisdizione possa valere la presenza di un concreto riconoscibile atto di esercizio del potere: quel potere, in particolare, che si è manifestato nella dichiarazione di pubblica utilità.

11.- Resta da affrontare quello che all'inizio si è indicato come il secondo aspetto problematico della tutela del cittadino di fronte all'attività provvedimentale illegittima della pubblica amministrazione, ovvero la possibilità di domandare la sola tutela risarcitoria. Da quando nell'ordinamento si è preso a considerare risarcibile la lesione di un interesse legittimo, è emersa la questione se il privato si possa limitare a rivendicare per il diritto o l'interesse leso la sola tutela risarcitoria e quale possa essere il trattamento processuale di tale domanda.

12.- Sino alla più recente sentenza della Corte costituzionale, si erano manifestate sul punto due posizioni ermeneutiche in assoluto contrasto tra loro.

(*Omissis*) 17.- In definitiva, si può affermare che entrambe le tesi suesposte (tutta civilistica e tutta amministrativistica) conducono ad una possibile diminuzione dell'effettività della tutela del cittadino, in violazione dei principi derivanti dall'art. 24 Cost. Quella civili-

stica, perchè finisce per frammentare o moltiplicare le sedi e i tempi della tutela giurisdizionale, per giunta secondo una direttrice che si allontana dalla regola del riparto. Quella amministrativistica, perchè rischia di assicurare all'interesse legittimo una protezione che comprime l'ambito della tutela risarcitoria riducendone, per modalità o contenuti, la portata. Essa altresì, secondo alcuni svolgimenti già segnalati, finisce con l'estendere l'area della giurisdizione amministrativa al di là della connessione con l'esercizio in concreto del potere pubblico. In una situazione del genere, l'osservazione secondo la quale il legislatore del 2000 ha opportunamente concentrato le forme di tutela dell'interesse legittimo in una sola sede giudiziaria deve essere accompagnata dalla consapevolezza della perdurante vigenza degli artt. 2 e 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, che configurano comunque a tutela del cittadino la giurisdizione ordinaria come presidio per tutte le materie in cui si faccia questione di un diritto civile o politico. Il nostro sistema si basa appunto sull'art. 2907 c.c., cui fa riscontro l'art. 99 c.p.c. ed è un sistema di *civil law*, in cui il riconoscimento della posizione soggettiva da tutelare, cristallizzata dal riconoscimento costituzionale (artt. 24 e 113 Cost.), precede la tutela giurisdizionale. In un sistema del genere, l'art. 2 della legge del 1865 – secondo una lettura coerente con le disposizioni di cui al Titolo IV della Costituzione – costituisce, in definitiva, una norma di chiusura, che attribuisce al giudice ordinario il potere-dovere di assicurare la pienezza della tutela, quando altri valori di pari rilievo costituzionale non rendono legittimo il ricorso a diversi modelli di tutela.

18.- Quante volte si sia in presenza di atti riferibili, oltre che ad una pubblica amministrazione, a soggetti ad essa equiparati ai fini della tutela giudiziaria del destinatario del provvedimento e l'atto sia capace di esplicitare i propri effetti perchè il potere non incontra ostacolo in diritti incompressibili della persona, la tutela giudiziaria deve dunque essere chiesta al giudice amministrativo. Gli potrà essere chiesta la tutela demolitoria e, insieme o successivamente, la tutela risarcitoria completiva. Ma la parte potrà chiedere al giudice amministrativo anche solo la tutela risarcitoria, senza dover osservare allora il termine di decadenza pertinente all'azione di annullamento.

19.- A proposito di questo secondo enunciato, merita da un lato soffermarsi qui sulle considerazioni, già svolte, che hanno condotto a questa interpretazione delle norme attributive della giurisdizione e dall'altro renderne esplicite le conseguenze.

Si è notato che, in rapporto alla tutela risarcitoria, è venuta meno sul piano del diritto sostanziale la differenza tra le situazioni che nell'ordinamento trovano protezione. L'evoluzione dell'ordinamento ha cioè condotto ad omologare gli interessi legittimi ai diritti quanto al bagaglio delle tutele: come era stato per le situazioni di diritto soggettivo, di norma dotate, oltre che di tutela risarcitoria, anche di una tutela ripristinatoria, completata dal diritto al risarcimento del danno, così per gli interessi legittimi una tutela risarcitoria autonoma è stata affiancata alla tutela reale di annullamento, la sola di cui le situazioni di interesse legittimo erano prima dotate, e la tutela di annullamento è stata inoltre conformata in modo da comprendervi il risarcimento del danno, che con l'annullamento non si può elidere. Se dal piano delle forme di tutela ci si sposta a quello del riparto della funzione di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi nei confronti della pubblica amministrazione, un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme che hanno attribuito al giudice amministrativo la giurisdizione sul risarcimento del danno consente di riconoscere loro la portata di avere dato al giudice amministrativo giurisdizione anche solo in rapporto alla tutela risarcitoria autonoma. Ma ciò perchè, nel bilanciamento tra valori rilevanti sul piano costituzionale, è da riconoscere legittimità ad una norma che, mentre concentra la tutela giurisdizionale presso il giudice amministrativo, non reca pre-

giudizio alla tutela sostanziale delle situazioni soggettive sacrificate dall'agire illegittimo della pubblica amministrazione.

D'altra parte, questa interpretazione è la sola che riesce a rendere operanti insieme, per le situazioni soggettive di cui ora ci si occupa, il valore della giurisdizione piena e quello di una tutela sostanziale degli interessi legittimi non difforme da ogni altra situazione protetta in rapporto alla tutela risarcitoria.

Dalla premessa discende in modo necessario la conseguenza che il giudice amministrativo non possa, allo stato della legislazione, se non esercitare la giurisdizione che le norme gli attribuiscono quanto alla tutela risarcitoria autonoma, prescindendo dalle regole proprie della giurisdizione di annullamento.

Si può obiettare che è nella disponibilità del legislatore disciplinare la tutela delle situazioni soggettive assoggettando a termini di decadenza l'esercizio dell'azione. Tuttavia, una norma che oggi manca e che in modo esplicito assoggettasse ad un termine di decadenza la domanda di solo risarcimento del danno davanti al giudice amministrativo non potrebbe essere formulata nel senso di rendere il termine sostanzialmente eguale a quello cui è soggetta la domanda di annullamento, perchè ciò varrebbe a porre il diverso problema della legittimità di una disciplina che tornasse a negare la tutela risarcitoria autonoma per le situazioni soggettive sacrificate dall'esercizio illegittimo del potere della pubblica amministrazione.

Resta da esplicitare un altro aspetto che inerisce in modo necessario all'aver affermato che l'art. 7 della legge 21 luglio 2000 n. 205 ha dato al giudice amministrativo la giurisdizione sulla domanda autonoma di risarcimento del danno. Tutela risarcitoria autonoma delle situazioni di interesse legittimo significa tutela che spetta alla parte per il fatto che la situazione soggettiva è stata sacrificata da un potere esercitato in modo illegittimo e la domanda con cui questa tutela è chiesta richiede al giudice di accertare l'illegittimità di tale agire. Questo accertamento non può perciò risultare precluso dalla inoppugnabilità del provvedimento, né il diritto al risarcimento può essere per sé disconosciuto da ciò che invece concorre a determinare il danno, ovvero sia la regolazione che il rapporto ha avuto sulla base del provvedimento e che la pubblica amministrazione ha mantenuto nonostante la sua illegittimità.

Dunque, il rifiuto della tutela risarcitoria autonoma, motivato sotto gli aspetti indicati, si rivelerà sindacabile attraverso il ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione. Il giudice amministrativo avrà infatti rifiutato di esercitare una giurisdizione che gli appartiene.

*P.Q.M.* - La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, pronunciando sul ricorso, dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo. (...)».