

La centralità della tutela cautelare nel processo amministrativo

Di ANDREA PITTONI

E' noto il ruolo centrale che oggi ha assunto la tutela cautelare nel giudizio amministrativo in ragione dell'assoluta incompatibilità del tempo necessario per la definizione del processo, non solo con le esigenze di tutela della parte ma anche con la velocità e la complessità dell'attuale realtà storica. L'intervento tempestivo della tutela giurisdizionale, in certi casi anche prima che sia stato esperito il ricorso principale (vedasi l'istituto di cui all'art. 61 c.p.a.), assume una rilevanza essenziale per il buon andamento della pubblica amministrazione e, più in generale, per la stessa competitività del Paese.

Non mancano, tuttavia, problematiche anche in relazione alla rinnovata struttura del giudizio cautelare; si fa qui riferimento alla disciplina inquadrata dall'art. 60 c.p.a. che, come si vedrà, pur garantendo la definizione del giudizio già all'esito dell'udienza cautelare può comportare un'importante limitazione del diritto di difesa, potendo il collegio mutare l'oggetto della discussione e, quindi, dilatare la propria cognizione oltre la mera verifica dei presupposti per la concessione della misura cautelare.

Ma il vero *punctum dolens* del sistema predisposto dal Codice lo si trova nell'ambito dell'esecuzione delle misure cautelari; invero, se da un lato il Codice ha il merito di aver dato una maggiore organicità anche in materia cautelare, dall'altro permangono questioni delicate relative alla tutelabilità in via interinale degli interessi pretensivi; si fa qui riferimento al c.d. *remand*, istituto ormai pacificamente ritenuto ammissibile dalla giurisprudenza, che però lascia aperti diversi problemi in relazione all'ipotesi in cui l'Amministrazione emetta un provvedimento in totale difformità rispetto alle indicazioni fornite dal giudice con l'ordinanza propulsiva.

Da qui i dubbi sulla tipologia di vizio del provvedimento ulteriormente sfavorevole e, quindi, sul relativo strumento di tutela nelle mani del ricorrente.

Oggi, la tutela cautelare, intesa come strumento di garanzia dell'*effettività* giurisdizionale, costituisce un profilo assolutamente primario nel quadro generale del processo amministrativo¹.

La fase cautelare, infatti, riveste una notevole importanza soprattutto alla luce del nuovo Codice

¹ La stessa Corte Costituzionale, con la sentenza n. 8 del 1 febbraio 1982, aveva già avvertito la “*necessità di un istituto che consenta di anticipare, sia pure a titolo provvisorio, l'effetto tipico del provvedimento finale del giudice, permettendo che quest'ultimo intervenga re adhuc integra e possa consentire in concreto la soddisfazione dell'interesse dedotto in giudizio*”.



emanato con il d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, che fin dall'art. 1 richiama il principio di effettività.

Quest'ultimo racchiude in sé l'esigenza di una tutela quanto più tempestiva e adeguata secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo.

Il provvedimento, stante la sua *autoritarità*², è assistito dalla presunzione di legittimità fino al suo annullamento da parte del giudice amministrativo; ne consegue che il cittadino potrebbe trovarsi danneggiato dal tempo necessario per una decisione della vicenda nel merito.

Alla tutela cautelare, pertanto, il Codice del processo amministrativo dedica molteplici riferimenti, così contribuendo (e si vedrà *infra* in che modo) ad accorciare le distanze tra amministrazione e giurisdizione.

Già in sede cautelare, infatti, *“il giudice non si limita ad un sommario sindacato sulla mera legittimità estrinseca dell'atto impugnato, ma entra nell'amministrazione attiva, operando una piena valutazione degli interessi sostanziali in conflitto al fine di assicurare una provvisoria definizione, il tutto in un momento anteriore rispetto a quello in cui verrà successivamente definita la controversia nel merito”*³.

In questo contesto, la risposta degli organi giurisdizionali ha trovato spazio grazie al carattere *atipico*⁴ delle misure cautelari che, se da un lato consente al giudice amministrativo un “margine di manovra” più ampio rispetto alla mera sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento, potendo calibrare la misura in relazione alla fattispecie concreta sottoposta al suo esame, dall'altro fa nascere il problema di comprendere fino a che punto si possa spingere il giudice amministrativo, tenuto conto anche del carattere strumentale esistente tra la fase cautelare e quella di merito.

Ne consegue che, se la misura cautelare deve essere quella *“più idonea, secondo le circostanze, ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione di merito”* (art. 55, comma 1, c.p.a.) è evidente che, da un lato, in fase cautelare non potranno ottenersi tipologie di effetti non conseguibili in sede di merito, dall'altro potranno essere ottenuti durante il giudizio cautelare tutti gli effetti ottenibili con la decisione di merito, ovviamente qualora sussistano i presupposti previsti dalla legge⁵.

2 Questa caratteristica accomuna tutti i provvedimenti (normativi, amministrativi e giurisdizionali), i quali per loro natura sono dotati di una particolare forza giuridica, detta appunto autoritarità (o imperatività o, ancora, autoritatività), che si fonda sull'imposizione unilaterale di effetti giuridici consistenti nella modificazione del patrimonio giuridico soggettivo dei destinatari del provvedimento a prescindere dal loro consenso.

3 A. MEZZOTERO, *La tutela cautelare ante causam nel processo amministrativo: uno strumento di cui non si poteva davvero fare a meno?*, in www.neldiritto.it.

4 Il sistema cautelare, infatti, in passato era monistico e pensato per la tutela dei soli interessi legittimi oppositivi; ne conseguiva, pertanto, che l'unica cautela possibile era la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento. Solo, successivamente, con il proliferare delle occasioni di interferenza tra la P.A. e il privato, il potere cautelare diviene “atipico”, attribuendo al G.A. la possibilità di indicare e comandare alla P.A. gli accorgimenti più opportuni a tutela degli interessi delle parti.

5 Come noto, essi consistono nel requisito del *periculum in mora* (art. 55, comma 1, c.p.a.: “*pregiudizio grave e irreparabile durante il tempo necessario a giungere alla decisione sul ricorso*”) e del *fumus boni juris* (art. 55, comma

Alla luce di questo aspetto, deve essere letto l'art. 34, comma 1, c.p.a. che prevede in capo al giudice, oltre al classico effetto *caducatorio* (lett. a)), un potere *sollecitatorio* (lett. b)) finanche *conformativo* (lett. e)) e, nei casi di giurisdizione di merito, *sostitutivo* dell'Amministrazione (lett. d)).

Nello stesso senso, l'art. 31, comma 3, c.p.a., in materia di silenzio della P.A., prevede una forma surrettizia di pronuncia giurisdizionale in luogo del provvedimento dove il giudice può pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio in sostituzione dell'Amministrazione rimasta inerte⁶.

Ne consegue un potere notevolmente più ampio del giudice amministrativo che già in sede cautelare, in virtù del richiamo agli “effetti della decisione del ricorso”, ha la possibilità di indicare e comandare all'Amministrazione gli accorgimenti più opportuni a garanzia delle parti anticipando gli effetti della decisione del ricorso.

In questo contesto si inserisce il tema del c.d. *giudicato cautelare* che, già da una prima considerazione, sembra apparire un ossimoro; è evidente, infatti, la difficoltà di conciliare la forza definitiva del giudicato⁷ con la natura ontologicamente interinale e provvisoria del provvedimento cautelare.

Negli ultimi anni, tuttavia, il giudicato cautelare, in ragione della richiamata rilevanza della tutela interinale nel contesto generale del processo amministrativo, ha intrapreso una marcia di progressivo avvicinamento al giudicato di merito.

Fino a pochi anni fa, la dottrina e la giurisprudenza erano concordi nel ritenere che quello in sede cautelare non potesse ritenersi un vero e proprio giudicato, in quanto non sarebbe possibile attribuire tale stabilità (e, quindi, tale accertamento incontrovertibile) ad un provvedimento (*sub specie*, ordinanza cautelare) che per sua natura è interinale e meramente provvisorio.

E ciò sarebbe confermato anche dal richiamato carattere strumentale⁸ delle misure cautelari rispetto al giudizio di merito, con la conseguenza che in tanto si può parlare di provvedimento

9, c.p.a.: “l'ordinanza cautelare [...] indica i profili che, ad un sommario esame, inducono ad una ragionevole previsione sull'esito del ricorso”).

6 Ci si chiede se il “può” dell'art. 31, comma 3, c.p.a. stia ad indicare una mera facoltà del giudice ovvero un potere-dovere. In merito, l'orientamento maggioritario ritiene che il poter decidere diventa dovere in presenza di apposita domanda di parte (art. 112 c.p.c.).

7 Come noto, sul piano formale, il giudicato comporta l'immutabilità della sentenza come atto (in senso relativo, stante la possibilità di impugnazioni straordinarie) e, sul piano sostanziale, l'incontrovertibilità dell'accertamento contenuto nella sentenza per via del disposto di cui all'art. 2909 c.c.

8 E' da segnalare come, in tema di strumentalità, l'evoluzione del processo amministrativo sia andata in direzione opposta rispetto al processo civile, soprattutto dopo l'entrata in vigore della Legge n. 80 del 2005 che, introducendo l'art. 669-octies, commi 6 e 8 c.p.c., ha previsto che le parti possono mantenere gli effetti dei provvedimenti di urgenza emessi ai sensi dell'art. 700 c.p.c. e degli altri provvedimenti cautelari idonei ad anticipare gli effetti della sentenza di merito, rinunciando ad iniziare la causa (nel caso di tutela *ante causam*) o alla definizione della causa. Ne consegue che, a differenza del processo amministrativo, nell'ambito del diritto civile il carattere di strumentalità si è affievolito per via del c.d. “principio di facoltatività del giudizio di merito” che ha stravolto l'assetto del sistema cautelare originariamente costruito sul rapporto di necessità della tutela di merito e, quindi, sulla strumentalità della cautela.

cautelare, in quanto la misura interinale non provochi *effetti irreversibili*.

Se questo fosse sempre vero, tuttavia, non vi sarebbe alcun motivo di parlare di giudicato cautelare; la realtà fattuale, invece, conosce diverse situazioni in cui la misura interinale provoca effetti irreversibili, cioè conseguenze “non superabili” con il giudizio di merito.

Si pensi al c.d. *effetto di assorbimento*⁹, sulla base del quale la giurisprudenza ha affermato che, nel caso di ammissione con riserva agli esami di maturità in via cautelare, il superamento di questi da parte dello studente comporta l'assorbimento e il venir meno del giudizio negativo di ammissione con conseguente improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse ai sensi e per gli effetti dell'art. 35, comma 1, lett. b), c.p.a.

Altro esempio si ha nell'ambito di quella che è definita “tecnica del *remand*”¹⁰, ove la misura cautelare comporta la sospensione del provvedimento gravato e il contestuale ordine all'Amministrazione resistente in giudizio di riesaminare la situazione sulla base di parametri e criteri indicati dallo stesso giudice, stimolando in tal modo un'ulteriore attività procedimentale che, qualora posta in essere, potrà rendere il ricorso proposto improcedibile. E questo, ancora, a seguito di una misura cautelare.

Partendo dalle certezze in un ambito ancora oggetto di importanti dispute dottrinali, va rilevato che la questione relativa alla possibile violazione del carattere interinale nel caso di utilizzo della citata tecnica del *remand* è oggi risolta; infatti, nell'ipotesi di provvedimento adottato dall'Amministrazione in ossequio alla “forza propulsiva” dell'ordinanza cautelare, con l'eventuale sentenza di rigetto viene travolta non soltanto la misura cautelare ma anche i provvedimenti successivi eventualmente emanati dall'Amministrazione, salvo che questi - sulla base di un giudizio da compiersi in concreto - siano stati emanati sulla base di una potestà di autotutela decisoria spontanea che, come tale, è sempre spettante all'Amministrazione.

Quanto al principio di strumentalità, invece, se da un lato deve dirsi che lo stesso è comunque salvaguardato in quanto a determinare l'improcedibilità del ricorso non è in sé l'ordine cautelare bensì la successiva attività provvedimentale¹¹, dall'altro lato viene da chiedersi che tutele abbia il ricorrente nel caso in cui, in pendenza del giudizio di merito, l'Amministrazione provveda con un ulteriore atto

9 Si veda, in tal senso, la sentenza del Consiglio di Stato n. 1892 del 2009, dove la Sesta Sezione ha affermato che “il superamento degli esami di maturità assorbe il giudizio negativo di idoneità espresso dal Consiglio di classe, sospeso in sede giurisdizionale con l'ammissione con riserva del candidato agli esami stessi”.

10 Oggi, anche a seguito della celebre sentenza del Consiglio di Stato n. 833 del 2007, deve ritenersi pienamente ammissibile il c.d. *remand*, posto che tale tecnica, oltre ad essere pienamente legittima in ragione dell'atipicità della tutela cautelare, instaura un dialogo tra la giurisdizione e l'amministrazione mirante ad orientare l'attività discrezionale di quest'ultima.

11 Tant'è che, in caso di inerzia dell'Amministrazione, il ricorso non verrebbe rigettato in rito per improcedibilità ma, diversamente, verrebbe deciso con sentenza di merito non essendo venuto meno l'interesse del ricorrente ad una pronuncia del G.A.

al solo scopo di ribadire la propria posizione, agendo quindi in *violazione* o *elusione* del giudicato cautelare.

Diversi sono i problemi che nascono da questa situazione.

Il primo; il ricorrente avrà l'onere di impugnare tale nuovo provvedimento ulteriormente sfavorevole con ricorso principale (o, eventualmente, con motivi aggiunti ricordando che essi costituiscono una facoltà, salvo in materia di appalti così come previsto dall'art. 120, comma 7, c.p.a.) oppure potrà far valere l'art. 59 c.p.a.¹² e, quindi, applicare le regole previste per il giudizio di ottemperanza?

Ed ancora; l'atto violativo o elusivo del giudicato cautelare sarebbe da considerarsi nullo ai sensi dell'art. 114, comma 2, lett. b) c.p.a., secondo cui il giudice dell'ottemperanza "*dichiara nulli gli eventuali atti in violazione o elusione del giudicato*" o, invece, deve reputarsi annullabile in quanto la nullità di cui all'art. 21-*septies*, Legge n. 241 del 1990 presuppone un contrasto con sentenze formalmente passate in giudicato e non semplicemente con decisioni cautelari prive dell'efficacia di cosa giudicata?

Le questioni qui proposte non sono di certo irrilevanti sul piano pratico.

Quanto alla prima, nel mondo dei fatti succede che l'ipotetico difensore sarà orientato a proporre il ricorso, eventualmente per motivi aggiunti; questo perché, qualora il giudice ritenesse che l'Amministrazione abbia emesso un provvedimento sulla base di una potestà di autotutela decisoria spontanea, il ricorrente rischierebbe di decadere dall'azione se si limitasse a proporre l'esecuzione della misura ai sensi dell'art. 59 c.p.a.

Il giudice, in ogni caso, sarà libero di riconvertire la domanda, ai sensi dell'art. 32, comma 2, c.p.a.¹³ qualora ritenesse il provvedimento emesso meramente esecutivo di una misura cautelare.

Questa è la prassi che si è venuta a formare ma la situazione così come venutasi a creare senz'altro sconta la problematica di lasciare al giudice un margine di discrezionalità eccessivamente ampio sull'adozione o meno dello strumento di cui all'art. 32, comma 2, c.p.a.

Problematica è anche la seconda questione, in relazione al fatto che qualora l'atto eventualmente emanato fosse nullo troverà applicazione l'art. 31, comma 4, c.p.a.¹⁴ (richiamato dagli artt. 59 e 114,

12 L'art. 59 c.p.a. recita che "*qualora i provvedimenti cautelari non siano eseguiti, in tutto o in parte, l'interessato, con istanza motivata e notificata alle altre parti, può chiedere al tribunale amministrativo regionale le opportune misure attuative. Il tribunale esercita i poteri inerenti al giudizio di ottemperanza di cui al Titolo I del Libro IV e provvede sulle spese. La liquidazione delle spese operata ai sensi del presente comma prescinde da quella conseguente al giudizio di merito, salvo diversa statuizione espressa nella sentenza*".

13 L'art. 32, comma 2, c.p.a. prevede che "*il giudice qualifica l'azione proposta in base ai suoi elementi sostanziali. Sussistendone i presupposti il giudice può sempre disporre la conversione delle domande*".

14 La norma, infatti, prevede una distinzione sostanziale e processuale fra due tipi di nullità: relativamente alle ipotesi di incompetenza assoluta, mancanza degli elementi essenziali e gli altri casi previsti dalla legge si impone un

comma 4, lett. *b*) c.p.a.) che prevede come unico termine quello prescrizione per l'esecuzione della sentenza (*rectius*, dell'ordinanza) pari a dieci anni.

Ne consegue che, in questo caso, non sussisterebbe in capo al ricorrente alcun onere di impugnare nel termine di sessanta giorni l'atto lesivo emanato in violazione dell'ordinanza di riesame.

Diversamente, qualora si propendesse per l'annullabilità, l'atto dovrebbe essere impugnato con motivi aggiunti (ovvero con ricorso autonomo, poi assoggettato a riunione ai sensi degli artt. 43, comma 3 e 70 c.p.a.) nel termine decadenziale di sessanta giorni.

A riguardo la giurisprudenza più recente sembra orientarsi per la nullità interpretando estensivamente il concetto di giudicato ripreso dall'art. 114, comma 4, lett. *b*) c.p.a. facendo così ricomprendere anche quello c.d. "cautelare"; impostazione che, tra l'altro, consente di "limitare i danni" nel caso di mancata impugnazione (nel termine decadenziale) del provvedimento ulteriormente sfavorevole.

Il dibattito, tuttavia, è ancora in essere, non mancando opinioni dottrinali che arrivano a conclusioni analoghe ma tramite un *iter* logico diverso¹⁵.

La tutela cautelare può essere studiata anche sotto un profilo c.d. storico.

Come noto, inizialmente, l'unica cautela prevista era quella della sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato; ciò risultava sufficiente per garantire una tutela effettiva in ragione di uno stato di diritto che "poco dava" e che sostanzialmente era basato sul principio del "*laissez-faire*".

Con l'avvento dello Stato sociale, e con il proliferare delle materie oggetto di giurisdizione esclusiva¹⁶ dove spesso manca un atto da impugnare in quanto si deducono diritti soggettivi e non interessi legittimi, la mera sospensione diventava insufficiente a garantire una tutela effettiva, in ragione del rilievo che sempre più assumeva l'Amministrazione pubblica per ciò che era (ed è) chiamata a garantire¹⁷.

In questo contesto iniziava a svilupparsi la prassi delle c.d. *sospensive appese* ove il ricorrente,

termine decadenziale di 180 giorni mentre con riferimento alle ipotesi di violazione o elusione del giudicato non si prevede alcun termine decadenziale a tutela del giudicato formatosi.

15 Particolarmente interessante è la teoria che, basandosi sul principio di separazione dei poteri di matrice costituzionale, ritiene che il provvedimento emesso in violazione di un'ordinanza di riesame comporta una violazione dell'effettività giurisdizionale; tale *ratio* la si rinverrebbe anche nel c.d. "giudicato cautelare". Ne conseguirebbe che l'Amministrazione che agisce in violazione o elusione di un'ordinanza cautelare emetterebbe un atto nullo.

16 Invero, la tendenza degli ultimi anni è stata fortemente orientata nel senso di un incremento delle materie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (si veda, in tal senso, l'elenco di cui all'art. 133 c.p.a.).

17 Tra l'altro, la fase cautelare, essendo costruita esclusivamente in termini di sospensione del provvedimento impugnato, lasciava prive di tutela intere categorie di atti, quali il diniego espresso e tacito.

ottenuta la sospensione del provvedimento, revocava l'istanza di fissazione udienza in modo tale da garantire stabilità a quello che in realtà era soltanto un provvedimento temporaneo.

Questa situazione era aggravata altresì dal carattere derogabile della competenza territoriale; circostanza che portava il ricorrente a ricercare il T.A.R. con l'orientamento più favorevole alla propria posizione e, talvolta, quando possibile, ad adire più tribunali nel caso di più atti, di cui uno consequenziale all'altro (c.d. *forum shopping*¹⁸), aumentando così le possibilità di accoglimento del ricorso.

A questi profili patologici il legislatore ha reagito, da un lato, disciplinando l'inderogabilità della competenza territoriale e funzionale (artt. 13 e 14 c.p.a.), con riferimento anche alle misure cautelari e, dall'altro, prevedendo l'irrevocabilità della domanda di fissazione udienza (art. 71, comma 1, c.p.a.).

Correlativamente, il legislatore ha inciso sui poteri cautelari attribuiti al giudice amministrativo; quest'ultimo, pertanto, in ragione delle modifiche normative effettuate, non è più limitato alla sola sospensione del provvedimento ma è titolare di un potere cautelare atipico che gli consente di comandare alla P.A. gli accorgimenti più opportuni a tutela delle parti, anticipando interinalmente “*gli effetti della decisione sul ricorso*” (art. 55, comma 1, c.p.a.).

La tutela cautelare, quindi, da mero strumento accessorio ha acquisito un'importanza “centrale” nell'ambito del diritto amministrativo, anche in virtù dei recenti interventi legislativi.

Si pensi all'art. 55, comma 10, c.p.a. che prevede la possibilità per il Tribunale di fissare in sede cautelare e con ordinanza collegiale la data della discussione del ricorso nel merito qualora le esigenze del ricorrente siano apprezzabili favorevolmente e tutelabili adeguatamente con la *sollecita definizione* del giudizio di merito o all'istituto di cui all'art. 60 c.p.a. (“definizione del giudizio in esito all'udienza cautelare”), utilizzato sempre di più dalla giurisprudenza quale strumento di accelerazione del processo.

Meno utilizzato per la sua eccezionalità è l'istituto di cui all'art. 61 c.p.a.¹⁹ che consente di

18 In realtà, questa prassi, seppur in forma più limitata, può esistere ancora nell'ipotesi in cui un provvedimento, sfavorevole nei confronti di due o più soggetti, produca effetti diretti anche in altri ambiti territoriali regionali diversi rispetto a quello ove ha sede la pubblica amministrazione che ha emesso l'atto. In questa ipotesi potrebbe accadere che un soggetto, sfruttando la normativa contenuta nell'art. 13 c.p.a., impugni il provvedimento dinanzi al “*giudice dell'autore*” (nella regione ove la P.A. ha sede) ed un altro soggetto ne chieda l'annullamento dove il provvedimento esplica i suoi effetti diretti. In questo modo, nel caso di annullamento da parte di almeno un T.A.R., il provvedimento sarà rimosso retroattivamente dal mondo giuridico con efficacia *erga omnes*.

19 L'istituto previsto dall'art. 61 c.p.a. si distingue dall'art. 700 c.p.c. in quanto le misure cautelari *ante causam* concedibili nel processo amministrativo hanno la sola funzione di tutelare il ricorrente (*rectius*, il soggetto legittimato al ricorso) fino alla proposizione del ricorso, tant'è che la misura perde comunque effetto se entro quindici giorni dalla sua emanazione non sia stato notificato il ricorso con la domanda cautelare ed esso non sia depositato nei successivi cinque giorni corredato da istanza di fissazione di udienza (in ogni caso, tra l'altro, la misura viene meno con il decorso di sessanta giorni dalla sua emissione). Diversamente, le misure concesse *ex art. 700 c.p.c.* sono efficaci fino alla sentenza e possono anche divenire definitive per volontà delle parti.



chiedere al giudice di esercitare poteri cautelari prima ancora della proposizione del ricorso di merito e della relativa domanda cautelare (c.d. misura cautelare *ante causam*); l'istituto, di origine pretoria²⁰, risponde all'esigenza di tutelare il ricorrente (*rectius*, il soggetto legittimato al ricorso) durante il tempo necessario per proporre il ricorso.

Molteplici poi sono i profili in materia cautelare che possono rivestire interesse, non ultime le questioni relative ai rimedi azionabili nell'ipotesi in cui l'amministrazione, in esecuzione del giudicato cautelare, adotti determinazioni tali da comportare un assetto irreversibile della vicenda. In questo senso - ad avviso di chi scrive - la tutela cautelare così come concepita oggi nonché la possibilità per il giudice di “*disporre le misure idonee ad assicurare l'attuazione del giudicato e delle pronunce non sospese, compresa la nomina di un commissario ad acta, che può avvenire anche in sede di cognizione [...]*” (art. 34, comma 1, lett. e)) potrebbe provocare la “scomparsa” del giudizio di ottemperanza a seguito di un migliore utilizzo da parte degli operatori del diritto amministrativo dello strumento di cui all'art. 34 c.p.a.²¹

E questo sarebbe coerente con le sempre più sentite esigenze di *economia processuale*.

20 Si fa riferimento a T.A.R. per la Toscana, 16 aprile 2004, n. 1147.

21 Il giudice, infatti, già in questa sede può disporre le misure idonee ad assicurare l'attuazione del giudicato e delle pronunce non sospese, arrivando anche alla nomina di un commissario *ad acta* con effetto dalla scadenza di un termine assegnato per l'ottemperanza. Questo istituto, per esempio, potrebbe essere utilizzato con riferimento a tutti i giudizi di condanna nei confronti dell'Amministrazione. Attualmente, infatti, i Tribunali sono intasati da giudizi di ottemperanza che potrebbero essere facilmente risolti anteriormente in sede di cognizione con un miglior utilizzo dell'art. 34, comma 1, c.p.a.