

Giovanni Leone

ATTUALITÀ DEL PENSIERO SCIENTIFICO DI ROBERTO MARRAMA*

Il pensiero scientifico di Roberto Marrama esprime appieno la sua personalità, multiforme, per certi versi inquieta, volta ad esplorare settori sempre diversi.

Le sue pubblicazioni spaziano dall'originario amore per il Diritto pubblico dell'economia, sollecitato dal suo Maestro, Vincenzo Spagnuolo Vigorita, che si sostanzia nella voce del Novissimo Digesto («La disciplina giuridica dei prezzi») scritta ad appena 24 anni con la sua guida scientifica, e nel saggio, redatto nella piena maturità, sulla «Amministrazione delle grandi imprese in crisi e tutela dei creditori»; agli studi di Diritto degli enti locali (sono rimarchevoli il lavoro – ancora attualissimo – sul «Governo dell'area metropolitana», e quello, redatto unitamente a Iannotta e Pugliese, dedicato ai «Profili dell'autonomia della riforma degli ordinamenti locali»).

Egli poi, da un tema per così dire classico, di Diritto amministrativo sostanziale («Titolari degli organi pubblici e principio di continuità»), sulla teoria degli organi, che lo costringe a confrontarsi con la dottrina più autorevole della prima metà del secolo scorso, non rifugge dall'idea di commentare sistematicamente norme di diritto positivo sui contratti dell'Amministrazione («La legge Merloni tra innovazioni e conferme», con Contieri e Napolitano).

La sua curiosità scientifica, come è agevole rilevare, non gli frapponne alcun ostacolo e lo spinge ad approfondite tematiche di carattere pro-

* Testo letto in data 22 febbraio 2013 nell'Aula "Aldo Sandulli" del Dipartimento di Diritto Amministrativo dell'Università degli studi di Napoli Federico II in occasione della presentazione degli *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, Napoli 2013. Con la pubblicazione di questo testo la Rivista intende associarsi al ricordo del compianto Collega.

cessuale o comunque a cavallo tra il Diritto amministrativo sostanziale e processuale. E mi riferisco alla monografia «Rinuncia all'impugnazione ed acquiescenza al provvedimento amministrativo», del 1979, ristampata poi nel 1987, che mi suscitato e continua a suscitarmi notevole interesse.

Esso ha un sottotitolo: "Vicende dell'interesse legittimo". Volume I.

Come accade il più delle volte, un autore, allorché inserisce un sottotitolo ad un proprio lavoro, intende far comprendere al lettore quale sia la sua intenzione, o meglio quale sia il suo specifico interesse, al di là del titolo primario.

Roberto Marrama non si sottrae a questo costume.

L'oggetto del lavoro concerne istituti – la rinuncia all'impugnazione e l'acquiescenza al provvedimento amministrativo lesivo – i quali, anche perché non trovano alcun riscontro o disciplina di carattere normativo, non sono stati affrontati sistematicamente dalla dottrina e dalla giurisprudenza con particolare attenzione, sebbene i riflessi e le fattispecie di attuazione siano davvero interessanti. Dottrina e giurisprudenza, ben vero, si sono, il più delle volte, limitate a riportare tralasciamente assunti considerati principi generali del diritto e del processo in genere, anche se il processo amministrativo, come noto, ha talune particolarità, rispetto al fratello maggiore (il processo civile) caratterizzato, da un canto, dalla presenza della pubblica amministrazione quale parte sempre necessaria e, dall'altro, dalla posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo, che ha connotati specifici e diversi rispetto al diritto soggettivo.

Trattasi di due argomenti di diritto amministrativo sostanziale, ancorché di valenza pre-processualistica, nel senso che detti istituti vengono fatti valere, di norma, nel corso del processo, quale eccezione sollevata dalle parti intimiate nei confronti del ricorrente, avendo il cittadino con il primo (rinuncia) previamente ed espressamente rinunciato a proporre il ricorso e con il secondo (acquiescenza) manifestato l'intento di accettare l'operato dell'Amministrazione tradottosi in un provvedimento amministrativo.

Difatti, con eccezione di brevi cenni, la dottrina non si è interrogata realmente sulla questione della sopravvivenza dell'interesse legittimo successiva alla rinuncia al potere di impugnazione, avendo affrontato più di frequente la problematica di detta sopravvivenza eventuale con l'acquiescenza.

Il Maestro di intere generazioni di amministrativisti, di cui noi napoletani ci riconosciamo, direttamente o indirettamente, allievi (Aldo San-

dulli) affermava che “sull’ammissibilità della rinuncia... non è questione alla quale si può rispondere in modo uniforme”.

Per la verità, avverte l’A., gli studi e le vertenze giudiziarie hanno affrontato le tematiche della rinuncia all’impugnazione e dell’acquiescenza sotto il profilo degli effetti, che talvolta sono identici, ma non esaminato le differenze strutturali, mentre la natura, il più delle volte, è stata reputata comune ad entrambe.

Dopo aver passato in rassegna le tesi dottrinarie (le quali subiscono e non nascondono l’influenza di studi processualcivilistici), che negano l’autonoma configurabilità della rinuncia al potere di impugnazione dei provvedimenti amministrativi rispetto alla situazione soggettiva fatta valere o che potrebbe essere fatta valere (Stella Richter), l’A. distingue le ipotesi di rinuncia ad uno specifico mezzo di impugnazione (ricorsi amministrativi gerarchici, in opposizione ed al Capo dello Stato, e giurisdizionali) dalla rinuncia cd. globale (che, poi, è la più frequente), la quale comporta l’impossibilità di censurare l’atto amministrativo, in qualsiasi modo e attraverso qualsiasi mezzo.

Esclusa la possibilità di configurare astrattamente la rinuncia implicita ai singoli mezzi d’impugnazione e ritenere che la proposizione del ricorso straordinario in pendenza del termine per proporre il ricorso al TAR possa equivalere a rinuncia tacita a quest’ultimo, e contestata la tesi che reputa che l’interesse legittimo degradi ad interesse semplice una volta che si sia rinunciato al potere di impugnazione, l’A. affronta la tematica della possibilità di proporre ricorso incidentale a seguito della rinuncia cd. globale a tutti i mezzi di impugnazione.

Egli perviene alla soluzione negativa, nel senso che la rinuncia comporterebbe l’estinzione definitiva del diritto potestativo di far valere in sede giurisdizionale la lesione dell’interesse legittimo prodotta dal provvedimento. La risposta negativa trova, per così dire, “aggancio” nell’analoga figura dell’acquiescenza del processo civile alla sentenza che viene prestata dal soccombente solo parziale, il quale si accontenterebbe della decisione giudiziaria: l’acquiescenza estinguerebbe il potere di azione e non sopravviverebbe in presenza di un’azione successiva dell’altra parte, anch’essa soccombente.

La tesi prospettata dall’A. è conforme all’orientamento all’epoca assolutamente prevalente, soprattutto in giurisprudenza, nel senso di considerare dipendente e non autonoma l’impugnazione incidentale rispetto a quella principale; essa, tuttavia, oggi è superata per effetto degli arresti giurisprudenziali che, dalla fine degli anni ’80, hanno ammesso, senza al-

cuna limitazione soggettiva ed oggettiva, l'impugnabilità anche tardiva delle sentenze con il mezzo incidentale, ancorché alle stesse sia stata prestata acquiescenza.

In altre parole, l'impugnazione incidentale non è necessariamente dipendente rispetto a quella principale e sorge (o "risorge", come efficacemente riferisce l'A., ancorché negli tale evenienza) per effetto dell'impugnazione principale. Sicché oggi si può ben dire che l'interesse ad agire ed a contrastare il ricorso principale fa risorgere l'interesse legittimo di colui che pur aveva dichiarato di rinunciare all'impugnazione, il quale, acquietatosi nei confronti dell'Amministrazione, riceve, per così dire, una "scossa" o una sollecitazione dall'azione dell'avversario, ricorrente (principale) ed a questa intende reagire. Quindi, anche a voler aderire alla proposizione della teorica delineata da Marrama sulla generale irrettrattabilità della rinuncia, si può di certo affermare che tale principio subisce una deroga nel caso in cui la controparte "vera" non sia l'Amministrazione, ma un altro soggetto che, leso probabilmente in misura maggiore, dal provvedimento amministrativo, insorge nei suoi confronti attivando un ricorso giurisdizionale; avverso tale ricorso, v'è da ritenere che colui che aveva rinunciato ad impugnare il provvedimento, evocato quale controinteressato, sia autorizzato a difendersi nel processo, anche a mezzo del ricorso incidentale.

Nel processo di primo grado, attualmente, non si contesta la possibilità che l'interesse al ricorso incidentale possa manifestarsi anche dopo la formazione dell'inoppugnabilità del provvedimento amministrativo per decorso dei termini di impugnazione, stante la circostanza che il beneficiario del provvedimento stesso, ritenutosi appagato, ancorché non integralmente o parzialmente, potrebbe sentire l'esigenza di conseguire un risultato ancor più soddisfacente qualora veda che la sua posizione giuridica sia messa in discussione dal ricorso avanzato da terzi.

La tematica della rinuncia al potere di impugnazione, che incide, all'evidenza, sull'interesse legittimo fatto valere, il quale non sopravvive alla rinuncia stessa, induce l'A. a passare in rassegna le varie teorie che, nel tempo, la dottrina ha elaborato sull'interesse legittimo ed hanno influenzato anche la giurisprudenza.

In questo frangente emerge non solo il "sottotitolo" del libro, ossia il vero obiettivo dell'A., ma anche tutta la modernità del pensiero di M., che evidenzia l'insufficienza di confinare l'interesse legittimo al momento della proposizione dell'azione giurisdizionale o come figura risultante dalla protezione normativa a fronte del potere amministrativo.

Tale teorica, che egli contrasta vivacemente, – cito letteralmente – *“non tiene conto di quei poteri strumentali, più o meno numerosi a seconda dei casi e cioè dei procedimenti, che il privato può esercitare in sede procedimentale al fine di stimolare e (o) di orientare in una determinata direzione l’esercizio del potere della p.A.: quali il potere di provocare l’apertura del procedimento ed il potere di intervenire in questo presentando osservazioni, opposizioni, deduzioni etc....che attestano pertanto in modo irrefutabile la rilevanza giuridica di tale situazione in una fase antecedente a quella dell’adozione del provvedimento e la impossibilità quindi di ridurre essa situazione ad un semplice diritto all’annullamento dell’atto”*.

Tale assunto, oggi del tutto scontato e pacifico in virtù e per effetto della legge n. 241 del 1990, non era affatto condiviso quando la monografia di Marrama vede luce (1979).

L’interesse legittimo ha natura sostanziale e preesiste, quale situazione giuridicamente rilevante, all’adozione del provvedimento (così Giannini e Nigro ed in genere la Scuola romana).

Se così è – riporto ancora le parole di Marrama -: *“le norme che regolano l’esercizio del potere amministrativo non possono non garantire la presa in considerazione (eventualmente anche mediante la fissazione in capo alla p.A. di obblighi specifici e puntuali di presa in esame che sorgono a seguito dell’esercizio da parte dei privati di appositi poteri strumentali) anche degli interessi privati con i quali deve confrontarsi il potere stesso nel corso del suo svolgimento. La subordinazione di questi ultimi interessi all’interesse dell’Amministrazione non può significare infatti nel nostro ordinamento acritica immolazione dei primi all’altare del secondo”*.

M., pertanto, contesta la tradizionale impostazione teorica dell’interesse legittimo, sia quale interesse occasionalmente protetto, sia quale posizione soggettiva coincidente con l’interesse pubblico, che aveva indotto parte della dottrina (Carlo Ferrari) a ritenere che l’interesse legittimo non fosse suscettibile di rinuncia, al contrario del diritto soggettivo, che non è connotato e tutelato dalla presenza di un interesse pubblico.

Egli inoltre non condivide appieno la tesi, che all’epoca trovava prevalente consenso, dell’interesse legittimo quale interesse alla legittimità dell’azione amministrativa (Sandulli), per la ragione che vi sarebbero difficoltà per giustificare il carattere individuale dell’interesse legittimo così inteso, il quale si presenterebbe quale una mera qualificazione astratta e non consisterebbe, invece, nella protezione o nell’intento di conseguire il “bene della vita”.

L’interesse legittimo, in altre parole, secondo M., che aderisce alla

teorica di Nigro, è la “*posizione di vantaggio, attribuita ad un soggetto dall’ordinamento riguardo ad un bene oggetto di potere amministrativo e consistente nel conferimento al soggetto stesso di poteri atti ad influire sul corretto esercizio del potere ed in particolare sulla adeguata presa in considerazione da parte di quest’ultimo del proprio interesse al bene, in modo da rendere possibile la realizzazione di detto interesse.*”

Parole, queste, che si rinvergono e sono riecheggiate nella notissima sentenza della Cassazione n. 500 del 1999, che, per la prima volta, dopo un secolo di giurisprudenza pietrificata (Torchia), ha ammesso la risarcibilità degli interessi legittimi lesi illegittimamente.

Da questa disamina delle varie teorie sull’interesse legittimo, l’A. rileva che la problematica della sopravvivenza della rinuncia al potere d’impugnazione non può affatto considerarsi risolta in partenza, o addirittura non sussistente – come reputato dai più – per una presunta identità tra potere di impugnazione, estinto dalla rinuncia, ed interesse legittimo; e che non è assimilabile questa tematica al rapporto tra rinuncia al potere di impugnazione e sopravvivenza eventuale del diritto soggettivo, posta la peculiarità della figura in questione, correlata alla presenza non tanto dell’interesse pubblico, quanto del potere amministrativo e del suo esercizio.

Va verificato, continua M., se l’interesse materiale sottostante all’interesse legittimo, sebbene sguarnito del potere di impugnazione del provvedimento pregiudizievole, usufruisca ancora di qualche strumento che lo renda giuridicamente rilevante nei confronti del potere amministrativo.

Egli si chiede se il titolare dell’interesse, non potendo più proporre alcuna azione giustiziale o giurisdizionale, possa chiedere all’Autorità di modificare in senso satisfattivo del proprio interesse la disciplina già fissata, e se a tale istanza corrisponda un obbligo della stessa p.A. di valutare la richiesta.

La risposta che offre M. consiste nella necessità di individuare la natura dell’atto richiesto attraverso il riesame della disciplina che governa l’atto non impugnato. Posto che non esiste nel nostro ordinamento un obbligo da parte della P.A. di riesaminare atti non impugnati per il principio di economia dell’azione amministrativa e di certezza delle situazioni giuridiche, tuttavia, la discrezionalità dell’Amministrazione, non disgiunta dall’interesse pubblico, potrebbe consentire l’apertura del procedimento di riesame, che darebbe luogo ad un nuovo interesse legittimo, soprattutto in presenza di nuove situazioni di fatto o di diritto. Nuovo in-

teresse, proprio in considerazione della prospettazione di nuove circostanze fattuali e giuridiche, ma non sopravvivenza del precedente interesse, che deve ritenersi estinto per effetto della rinuncia cd. globale.

* * *

Diverso, ancorché accomunato sovente alla rinuncia, è l'istituto dell'acquiescenza, che ha subito un maggiore approfondimento dottrinario e giurisprudenziale, ma con marcato riferimento al profilo processuale, quale accettazione della sentenza, e non all'aspetto sostanziale o, come potrebbe dirsi, pre-processuale, di accettazione del provvedimento amministrativo.

Ovviamente, lo studio di M. è riferito, come detto prima, all'acquiescenza sostanziale ad un provvedimento amministrativo (quindi, pre-processuale) e non all'acquiescenza processuale, prestata ad una sentenza.

Dopo aver passato in rassegna le più diffuse tesi processualciviliistiche sulla natura giuridica dell'istituto processuale (accettazione come negozio giuridico autonomo, oppure rinuncia all'impugnazione), l'A. esamina gli orientamenti della dottrina, che hanno mutuato gli studi sul processo civile con il ritenere equiparabile la sentenza al provvedimento amministrativo, che non tengano conto che la P.A. conserva la disponibilità dei rapporti già disciplinati autoritativamente mediante i propri provvedimenti.

Egli, poi, esamina sia la giurisprudenza che aderì, sin dal 1943, alla tesi dell'accettazione del provvedimento quale rinuncia alla sua impugnazione (Cammeo, Miele), sia la dottrina, che si divise tra coloro che configurarono l'acquiescenza come: a) atto di riconoscimento della legittimità del provvedimento (Benvenuti, Virga); b) convalida del provvedimento impugnabile; c) dichiarazione del carattere non pregiudizievole del provvedimento.

Egli critica analiticamente tali ricostruzioni, sottolineando la circostanza che, per potersi configurare, l'acquiescenza deve presupporre, da un canto, la lesività ed il pregiudizio che il provvedimento è in grado di arrecare al titolare dell'interesse legittimo e, dall'altro, l'accettazione dell'effetto svantaggioso della disciplina recata dal provvedimento medesimo.

Inoltre, evidenzia la differenza sostanziale tra l'acquiescenza, che costituisce accettazione ed adesione positiva al provvedimento, e la rinun-

cia all'impugnazione, che, invece, assume ed esplica una funzione negativa consistente nella perdita del diritto all'impugnazione.

La debolezza delle tesi, per così dire filo-processualcivilistiche, risiede nel fatto che, ancorché in presenza di un'acquiescenza, espressa oppure tacita, la p.A. può sempre revocare o annullare i propri provvedimenti (anche dietro iniziativa, richiesta o sollecitazione del soggetto che ha prestato acquiescenza): sicché non ha senso attribuire al privato il potere di "convalida", che presuppone la disponibilità della potestà pubblica che, di certo, non appartiene al privato stesso.

Tuttavia, Marrama conclude affermando che l'accettazione dell'atto sfavorevole altro non è altro che la rinuncia all'interesse legittimo. Cito: *"essa costituisce, in altri termini, la forma attraverso la quale trova espressione l'intento dismissivo nel caso di specie"*.

Se così è, allora non si vede per quale ragione la dottrina (Sandulli, Guarino e, ancor prima, Raggi), in buona misura, neghi l'autonoma rinunciabilità della situazione soggettiva di interesse legittimo (e, aggiungerei, della sua cedibilità).

Se l'interesse legittimo non sopravvive alla dismissione del potere di impugnazione, la differenza tra rinuncia all'impugnazione e acquiescenza al provvedimento amministrativo già adottato è priva di rilevanza sotto il profilo effettuale. V'è però una differenza strutturale di rilievo, che è colta da Marrama, secondo cui l'acquiescenza è proiettata in direzione dell'interesse legittimo, è una rinuncia alla posizione sostanziale, che, una volta abbandonata, fa venir meno conseguentemente il potere d'impugnazione; per la rinuncia all'impugnazione (che è un diritto potestativo strumentale alla difesa della posizione soggettiva), all'inverso, l'intento è proiettato verso tale potere di impugnazione, sicché – cito ancora -: *"è la perdita dell'interesse legittimo a porsi nella specie come effetto mediato e riflesso"*.

Un'altra domanda Marrama, poi, si pone: è ammissibile l'acquiescenza preventiva rispetto ad un provvedimento, non ancora formato, che l'Amministrazione deve ancora adottare, lesivo di un interesse pretensivo o oppositivo?

Generalmente l'acquiescenza si verifica in presenza di un provvedimento già emanato.

Egli però non esclude la possibilità di una previa acquiescenza, in considerazione del fatto che l'interesse legittimo – che forma oggetto dell'acquiescenza e sul quale essa incide – è presente ben prima dell'adozione del provvedimento, quale situazione giuridicamente rilevante, ossia

nelle fasi procedurali che precedono l'emanazione dell'atto. Quindi, se esiste l'interesse legittimo prima della formazione del provvedimento, è possibile dismettere tale posizione mediante una dichiarazione di voler accettare il futuro provvedimento.

La giurisprudenza (nonché la dottrina di provenienza giurisprudenziale: Roherssen) richiamata da Marrama esclude che si possa dismettere un diritto (di impugnazione) futuro ed eventuale – non entrato nella disponibilità del soggetto – riferito ad un atto futuro ed eventuale. La giustificazione si fonda, inoltre, sulla difficoltà di discernere la lesività dell'atto, che non è stato ancora emanato, e nel pericolo che l'Amministrazione possa sfruttare la propria supremazia al fine di coartare la volontà del privato forzandola a prestare assensi anticipati.

Marrama, pur condividendo in linea generale la preoccupazione implicitamente espressa dalla giurisprudenza, che tende ad escludere l'acquiescenza ad un provvedimento dal contenuto non ancora compiutamente precisato, dai caratteri non individuati, dall'entità del pregiudizio non soppesabile, nonché dall'assetto di interessi non ancora prefigurato, richiama le fattispecie nelle quali invece la giurisprudenza, per la verità risalente, ha configurato l'ammissibilità di un'acquiescenza preventiva, che si verifica allorquando l'Amministrazione "contratta" con il privato prevedendo un effetto vantaggioso ed uno svantaggioso, e costui, soppesati e comparati gli aspetti positivi e negativi, dichiara di voler accettare l'utilità o il bene della vita impegnandosi a dar corso, e subire senza reagire, al provvedimento stesso. Oppure quando la P.A. predispone uno schema di provvedimento ed il privato presta il suo consenso.

Già di per sé questa prospettazione esclude la teoria dell'acquiescenza quale accettazione del carattere non pregiudizievole del provvedimento.

Alla stessa stregua, lo schema di provvedimento sottoposto alla preventiva accettazione del privato, che descrive in modo sufficientemente puntuale l'assetto che si intende dare al rapporto giuridico, ovviamente subordinato all'accettazione del destinatario, non comporta l'illegittimità (e tanto meno l'illiceità) della previa accettazione.

Diversa è la fattispecie in cui si preveda l'emanazione di un provvedimento e si corrisponda il pagamento di una somma per il diritto sacrificato. Difatti, il pagamento di una congrua indennità di esproprio, ad esempio, di certo non elimina in radice il pregiudizio che il decreto di esproprio arrecherà al proprietario espropriando: in proposito la giurisprudenza pacifica della Cassazione esclude la configurabilità dell'acquiescenza al futuro decreto di esproprio e consente la sua contestazione

– ad es., perché emesso tardivamente – anche in presenza di un concordamento e pagamento dell'indennità.

La posizione di Marrama, lungi dall'apparire quale mero supporto all'Amministrazione, tende ad esaltare viceversa i principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione, semplificazione, leale collaborazione tra Amministrazione ed amministrati, e favorire la conclusione dei procedimenti attraverso accordi procedurali integrativi e sostitutivi del provvedimento, che vedranno, peraltro, la luce solo anni dopo, con la legge n. 241 del 1990 (in particolare artt. 1, 7, 11, 13). E poi, quanto al pericolo, ben vero non del tutto privo di consistenza, che la p.A. possa sfruttare la propria supremazia funzionale – argomentazione definita da Marrama “*completamente sguarnita di orpelli dogmatici*” – dovrebbe opporsi il principio di democraticità che informa tutto l'ordinamento, che favorisce, anzi, la composizione negoziata degli interessi contrapposti.

Un ultimo profilo viene esaminato dalla monografia in esame: l'impugnabilità da parte del privato dell'atto da lui richiesto e sollecitato.

Trattasi di problematica, avverte Marrama, solo simile a quella dell'acquiescenza previa, ma radicalmente diversa, in quanto in quest'ultimo caso si discetta e viene messo in discussione l'interesse a ricorrere, non già l'interesse legittimo.

La giurisprudenza si divide equanimemente il campo tra i favorevoli e i contrari alla sussistenza dell'interesse al ricorso.

Fermo restando che non sarebbe ammissibile l'impugnativa proposta avverso l'atto pienamente conforme alla domanda dell'interessato, per palese carenza di interesse, M. ritiene che si possa riconoscere, invece, l'esperibilità del ricorso nei casi di vizi della volontà o di ritiro dell'istanza prima del suo accoglimento.

È infine configurabile l'acquiescenza dopo la proposizione del ricorso?

A prescindere dall'acquiescenza espressa, per la quale il problema evidentemente non si pone, in quanto l'accettazione dichiarata del provvedimento fa venir meno l'interesse al ricorso, nelle ipotesi di acquiescenza tacita la dottrina è divisa, mentre la giurisprudenza più risalente è contraria, non distinguendola, peraltro, dalla rinuncia al ricorso. Quest'ultima, però, esige una formalità particolare (atto scritto e notificato alle parti intimato), che, all'evidenza, non è richiesta per poter configurare l'acquiescenza.

In realtà, conclude l'A., ogni ipotesi va verificata caso per caso (si pensi alle ipotesi in cui il privato voglia evitare ulteriori effetti pregiudici-

zievoli, dato il carattere esecutivo del provvedimento), con estrema cautela, posto che l'accettazione dell'atto si porrebbe in contrapposizione palese alla volontà manifestata attraverso il ricorso con il quale ne viene contestata la legittimità.

* * *

Se vogliamo delimitare il campo alla sola tematica della rinuncia all'impugnazione e dell'acquiescenza al provvedimento amministrativo, sotto il profilo del diritto amministrativo sostanziale, sebbene della letteratura ora contemporanea dei giovani non mi sia potuto tenere così pienamente informato come ero di quella dei miei anni giovanili, non mi sembra che esistano altri lavori che, con pari originalità – a parte la freschezza e la chiarezza del linguaggio – e salda costruzione dommatica, abbiano analizzato compiutamente i predetti istituti.

Per concludere, resto dell'idea che rinuncia all'impugnazione e acquiescenza al provvedimento amministrativo sono stati apparenti pretesti, per Roberto Marrama, per voler affrontare la complessa problematica che ha coinvolto, per oltre un secolo, la (sola) dottrina amministrativistica italiana: l'interesse legittimo.

Al di là delle pur varieguate scuole di pensiero, ritengo, senza tema di essere smentito, che esistono tante teorie sull'interesse legittimo quanti sono gli autori che se ne sono interessati. Roberto non voleva sottrarsi al cimento. Tant'è che, eloquentemente, sotto il titolo ed il sottotitolo il nostro iscrive: Volume I, quasi ad avvisare i lettori e se stesso: badate che questa è solo la prima parte della mia fatica.

Per quale ragione Roberto Marrama non ha voluto, dal 1979 in poi, – la ristampa del 1987 lasciava preludere un intento non solo astratto – far sentire la sua voce compiuta, più estesa, sull'interesse legittimo, traendo gli spunti dalla sua monografia, già così ricca di implicazioni ingegnose e suggestioni significative?

Era forse pentito di quanto aveva affermato anni prima? Non credo. Anche a distanza di anni, Egli mostrava di essere assolutamente convinto della tesi sostanzialistica e non meramente processuale dell'interesse legittimo quale pretesa del cittadino nei confronti dell'Amministrazione alla presa in considerazione della propria posizione soggettiva per conseguire o preservare il bene della vita.

Oppure si era reso conto che, differenze sostanziali tra diritto soggettivo ed interesse legittimo non ce ne fossero, e che fosse venuto il mo-

mento che dall'equiparazione dovesse discendere anche la risarcibilità dell'interesse illegittimamente leso?

Non mi convince neppure questa eventualità.

Piuttosto sarei portato a credere che, proprio in ragione della Sua irrequietezza e curiosità intellettuale, Egli volesse "arare" altri campi inesplorati o volgere altrove la prua dei suoi interessi (scientifici o diversi).

Questa è purtroppo una domanda che resta senza risposta.