

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE

TORINO

Alfredo Gomez de Ayala

RELAZIONE SULLO STATO DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA IN PIEMONTE E APERTURA DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2007

1. Un saluto cordiale ed un vivo ringraziamento invio a tutti i partecipanti a questa cerimonia di apertura dell'anno giudiziario 2007 del T.A.R. per il Piemonte, e, in particolare, alle Autorità politiche, militari e civili, alle Autorità giudiziarie ordinaria, contabile e militare, agli Amministratori pubblici, agli Avvocati erariali, del libero Foro, della Regione, delle Provincie e dei Comuni, ai rappresentanti dell'Università di Torino, ai docenti ed ai cultori delle scienze amministrative e di tutte le altre discipline giuridiche.

Un particolare ringraziamento rivolgo, inoltre, ai vertici della Regione Piemonte che anche quest'anno hanno offerto la disponibilità della sala che ci ospita, così ovviando alle difficoltà finanziarie della attuale congiuntura economica.

E' presente per il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa il Consigliere Eduardo PUGLIESE, cui indirizzo un caloroso saluto, memore dell'antica amicizia.

Per l'Associazione Magistrati Amministrativi abbiamo, poi, la gradita presenza del Consigliere Donatella SCALA, che è anche stata un apprezzato e non dimenticato nostro magistrato e che saluto con viva cordialità.

2. E', questa, la quinta inaugurazione ufficiale da quando il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ha deliberato che anche per il Consiglio di Stato ed i Tribunali Amministrativi, come già aveva luogo per la Giustizia Ordinaria e per quella Contabile, si celebrasse l'apertura dell'anno giudiziario, così realizzando un momento di visibilità, trasparenza e confronto con tutta la società civile, al fine di valutare la consistenza ed i risultati della nostra opera.

3. Come si ricorderà, le precedenti relazioni erano articolate in due momenti fondamentali: un primo momento inteso a richiamare e brevemente commentare le più significative novità normative e di giurisprudenza costituzionale intervenute nell'anno precedente, che potessero interessare la nostra attività giurisdizionale, ed un secondo diretto a fornire un bilancio dell'attività svolta in tale anno dal Tribunale. Per quanto riguarda il primo aspetto, avevamo, tra l'altro, fermato la nostra attenzione, in modo particolare, sui vari profili della legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante modifiche ed integrazioni alla fondamentale legge 7 agosto 1990, n. 241, disciplinante il procedimento amministrativo, nonché sulla decisione della Corte Costituzionale, che com'è noto, ha affrontato funditus il sistema di riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, definitivamente archiviando il criterio di ripartizione fondato sull'individuazione di "blocchi di materie" attribuiti alla giurisdizione esclusiva dell'uno o dell'altro giudice, criterio lodevolmente ispirato ad un intento semplificatore diretto ad agevolare l'identificazione del giudice della controversia.

Così come ci eravamo soffermati sulla consolidata giurisprudenza comunitaria, espressa nelle sentenze 19 settembre 1996 contro la Repubblica ellenica e 15 maggio 2003 contro il Regno di Spagna, culminata, poi, nell'ordinanza 29 aprile 2004, con cui la VI Sezione della Corte di Giustizia Europea, statuendo sulla domanda di pronuncia pregiudiziale del Tribunale Amministrativo per la Lombardia, Sezione di Brescia, ha stabilito che l'art 2, n.1, lett. a), della Direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, n. 66 CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di fornitura di lavori, così come modificata dalla successiva Direttiva 18 giugno 1992, n. 5, deve essere interpretata nel senso che gli Stati membri sono tenuti a conferire ai loro organi competenti a conoscere dei ricorsi la facoltà di adottare, indipendentemente dalla previa proposizione di un ricorso di merito, qualsiasi provvedimento provvisorio, compresi i provvedimenti intesi a sospendere o a far sospendere la procedura di aggiudicazione pubblica dell'appalto.

In quella circostanza, ci eravamo chiesti, appunto, come il legislatore nazionale sarebbe riuscito, con tale necessitato intervento legislativo, a conciliare gli imprescindibili vincoli costituzionali, che impongono il rispetto del contraddittorio, quale elemento fondamentale connotante il "giusto processo" nella nuova formulazione dell'art. 111 della Costituzione, dettata dalla Legge costituzionale 28 novembre 1999, n. 2, e già ritenuto "principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano" dalla Consulta con le Sentenze n. 16 e 18 del 1982, da un lato, e, da altro lato, l'ormai sancito obbligo di approntare un regime processuale idoneo a consentire, nelle materie di cui sopra, la sospensione delle procedure di aggiudicazione prescindendo non solo dall'instaurazione del contraddittorio, ma addirittura dalla proposizione di un ricorso di merito. Ciò che ineluttabilmente comportava l'introduzione di una vera e propria azione cautelare autonoma, incompatibile con i nostri valori costituzionali e con la tradizione del diritto processuale amministrativo nazionale, in cui la cautela è sempre e soltanto concepita come endoprocessuale sia nel procedimento cautelare collegiale e sia anche nel sub-procedimento monocratico, restando

esclusa, in entrambe le ipotesi, ogni forma di cautela preventiva e a contraddittorio differito, a differenza di quanto avviene nell'ordinamento processuale civile, ove, invece, l'art. 669 ter la contempla espressamente.

Tale disparità, com'è noto, non integra alcun rilievo di legittimità costituzionale, in quanto il diverso trattamento trova giustificazione nella diversa natura degli interessi coinvolti: privatistici gli uni, pubblici gli altri, e, in quanto tali, oggetto di tutela, ai sensi degli artt. 97 e 98 della Costituzione.

E d'altra parte, la Corte Costituzionale ha affermato che dopo l'entrata in vigore della legge 205/2000, la quale, da un lato, prevede, all'art. 3, la possibilità di chiedere al Presidente del Tribunale competente per il merito un decreto cautelare monocratico, anche inaudita altera parte, e, dall'altro, consente, all'art. 12, celeri strumenti di notifica "con qualunque mezzo idoneo" (ossia per via telematica o per telefax), si poteva considerare soddisfatta l'esigenza primaria di apprestare una rapidissima tutela interinale, tale da assicurare un elevato grado di "effettività" della difesa anche degli interessi legittimi, fugando così ogni dubbio di violazione del principio di uguaglianza tra titolari di questi ultimi e titolari di diritti soggettivi (Sentenza, 10 maggio 2002, n. 179).

Mentre, sul piano dei rapporti con l'ordinamento comunitario, si poteva osservare che la tutela preventiva e a contraddittorio differito non costituisce un valore ex se, ma riveste concreta valenza solo per la sua idoneità a garantire celerità e, quindi, "effettività" della tutela: e, conseguentemente, se con le modalità testé illustrate, il legislatore nazionale, in forza della sua discrezionalità e dell'autonomia spettantegli nella disciplina del processo, espressamente riconosciuta dalla stessa Corte di Giustizia nella decisione 10 luglio 1997, in causa C. 261/95, è riuscito ugualmente a soddisfare il requisito di "urgenza" imposto dalle direttive e dalla giurisprudenza comunitarie, non vi sarebbe stato che da rallegrarsi per il felice compromesso raggiunto tra una tutela cautelare sostanzialmente ad horas e il rispetto del principio supremo del contraddittorio.

Pertanto, lo scoordinamento con l'ordinamento comunitario aveva comportato l'apertura di una procedura di infrazione a carico del nostro Paese.

Va, quindi, salutata con soddisfazione l'approvazione del terzo comma dell'art. 245 del D.lvo 12 aprile 2006, n. 163, il quale ha certamente statuito che, "in caso di eccezionale gravità e urgenza, tale da non consentire neppure la previa notifica del ricorso e la richiesta di misure cautelari provvisorie, può proporsi istanza per l'adozione di misure interinali e provvisorie che appaiono indispensabili durante il tempo occorrente per la proposizione del ricorso di merito e della domanda cautelare". Ma ha anche saggiamente previsto, con il successivo quarto comma, che tale istanza debba essere previamente notificata ai sensi dell'art. 21, comma 1°, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, all'organo che ha emesso l'atto impugnato e ai controinteressati.

In tal modo, infatti, si contempera la ragionevole esigenza di "tempestività/effettività" della tutela con l'imprescindibile rispetto del contraddittorio, che, prima di essere un nostro inderogabile principio costituzionale, è senza dubbio un chiaro principio di civiltà giuridica, essendo di tutta evidenza come l'istanza cautelare non possa non contenere, per esigenze logiche, un sia pur sintetico riferimento agli estremi della controversia. Ciò che, ovviamente, pone tutte le parti nella condizione di utilmente interloquire nel giudizio cautelare ed il Presidente del Tribunale Amministrativo competente per il merito o un giudice da lui delegato di pronunciarsi nella piena integrità del contraddittorio, quanto meno con riferimento alla domanda di sospensiva. In questo senso permane, quindi, la differenza con il rito processuale civile, giustificata con gli argomenti più sopra esposti. Va, peraltro, aggiunto che questa nuova disciplina nella specifica materia viene ad introdurre una disparità di trattamento rispetto a tutte le altre molteplici situazioni soggettive, rilevanti per il processo amministrativo, che, però, non sembra possa trovare un'analogia giustificazione sul piano della legittimità costituzionale.

4. La normativa di cui testè si è esaminato l'aspetto più strettamente attinente la nostra attività giurisdizionale, e cioè gli strumenti di tutela, riguarda il riordino codicistico dell'intera materia dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il D.Lvo n. 163 del 12 aprile 2006 ha recepito le

sollecitazioni del legislatore comunitario, superando le discrasie che, sotto l'impero della legge 109/1994, esistevano tra le norme dell'ordinamento interno e quelle dell'ordinamento europeo. Esso, infatti, è conseguito al recepimento delle Direttive comunitarie 2004/17 e 2004/18, ma va tenuto presente che la fase applicativa non è conclusa, essendo state preannunciate ulteriori modifiche ed essendo tuttora in fase di definizione il regolamento attuativo alla cui entrata in vigore è subordinata l'applicabilità di una parte importante di tale codice. Inoltre, la delega consente al legislatore di adottare ulteriori decreti legislativi integrativi o correttivi, che certamente interverranno, atteso che, come tutti sanno, la Direttiva 2005/51 del 7 settembre 2005 ha modificato due allegati delle direttive sopra citate, e d'altra parte, su aspetti della normativa in questione pendono già ricorsi alla Corte Costituzionale. Il tutto consiglia, quindi, di sospendere per ora ogni ulteriore valutazione in attesa dei prossimi sviluppi legislativi in materia e della definizione di quei giudizi.

Peraltro, osservato quanto sopra, va subito detto come nella presente relazione non possa trovare posto la consueta rassegna delle principali novità legislative inerenti il nostro settore, per l'ovvio motivo che nel 2006 la produzione normativa ha dovuto cedere il posto a prioritari eventi referendari ed elettorali, che hanno pressoché assorbito ogni attività del nostro legislatore, fatta eccezione per il già citato D.Lvo n. 163 del 2006 e del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, che ha abrogato il D.P.R. n. 352 del 1992 sulla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi, mantenendone in vita transitoriamente il solo art. 8. Argomento sul quale sarà opportuno intrattenersi brevemente più oltre, anche in relazione alla decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 20 aprile 2006.

Qui, intanto, si ricorderà che già nella mia precedente relazione inaugurale avevo posto in luce come a fronte della riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, approvata nell'ultimo scorcio della legislatura conclusasi nel 2001, che ha provocato la transizione da una fase di federalismo amministrativo ad un federalismo legislativo, la Corte Costituzionale si era posta come il vero arbitro in materia di riparto delle competenze legislative tra Stato, Regioni, Province e

Comuni, ricreando, soprattutto con le sentenze n. 300 e n. 303 del 28 settembre 2003, un nuovo sistema di equilibri, attraverso un'attenta delimitazione delle rispettive attribuzioni, specie in ambiti in cui le Regioni avevano competenze legislative concorrenti, e fissando i limiti entro i quali la volontà del legislatore statale si impone a quella dei legislatori regionali.

Ma quel delicato equilibrio con tanta cura posto in essere rischiava di essere travolto da una ben più profonda riforma della Costituzione in senso accentuatamente federale, interessante sia la forma dello Stato, sia la forma di Governo, ponendosi come una vera e propria rivoluzione destinata ad incidere sugli apparati e sul funzionamento della Pubblica Amministrazione, e, conseguentemente, sulla stessa giustizia amministrativa, senza, peraltro, elidere le molteplici possibilità di commistioni e sovrapposizioni di competenze, anche in considerazione dell'inadeguatezza dello strumento estremo individuato per dirimere i conflitti, rappresentato dall' "interesse nazionale", formula in se stessa troppo generica e soggetta, in quanto tale, a interpretazioni eccessivamente discrezionali, potenzialmente idonee ad intaccare il principio delle autonomie locali solennemente sancito nell'art. 5 dei "principi fondamentali", e perciò intangibili, della Costituzione, con la conseguenza che sempre di più la Corte Costituzionale sarebbe stata chiamata a svolgere quel ruolo di arbitra dei conflitti di attribuzione, rendendosi altrettanto probabile un notevole e non auspicabile incremento del contenzioso, in un settore di tanta delicatezza.

Oltretutto, il progetto sottoposto a referendum modificava in modo sostanziale circa cinquanta articoli su centotrentanove della Costituzione, tutti concentrati nella seconda parte, dedicata all'organizzazione dei pubblici poteri, lasciando, invece, formalmente inalterata la prima parte, contenente i principi fondamentali ed i diritti e doveri dei cittadini, ma non poteva sfuggire, data l'ampiezza delle modifiche, al sospetto che la revisione mascherasse un illegittimo processo costituente destinato ad incidere su quei principi, anche perchè l'idea che questi siano separabili ed indipendenti rispetto all'organizzazione dei poteri non tiene conto che tra le due parti esistono interferenze e continui richiami, laddove la parte organizzativa della Costituzione è strumentale alla tutela dei diritti riconosciuti.

Come tutti sanno, però, il referendum popolare, cui la riforma è stata sottoposta, a norma dell'art. 138, 2° comma, della Carta Costituzionale, ha dato l'esito conosciuto, e, dunque, continuano a trovare applicazione in materia i principi affermati dalla Corte nelle citate sentenze n. 300 e 303 del 28 settembre 2003.

5. Gli eventi referendari ed elettorali, cui prima si è fatto cenno, hanno anche paralizzato quel processo di rielaborazione della pur meritoria legge 205 del 2000, che ha inciso profondamente sul processo amministrativo. Le proposte di modifica, infatti, avrebbero dovuto riguardare, in primo luogo, l'ampliamento delle materie riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con un'opera tanto più necessariamente chiarificatrice dopo la fondamentale decisione n. 204 del 6 luglio 2004, con la quale, come si è detto, la Corte Costituzionale ha affrontato il sistema di riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, il quale è tornato ad essere un giudice deputato ad esercitare il sindacato sugli atti di esercizio del potere amministrativo, quale giudice specializzato, legittimato ad incidere nell'ambito delle attribuzioni di altro potere dello Stato. L'intervento del legislatore, infatti, sarebbe stato oltremodo opportuno e auspicabile, perchè, in quella circostanza, la Corte, ridefinendo il concetto di giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'art. 103 della Costituzione, ha letteralmente riscritto l'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205, quantitativamente ridimensionando la giurisdizione del giudice amministrativo, specie con riguardo alle controversie di natura patrimoniale, a vantaggio di quella ordinaria, e cancellando il criterio dei "blocchi di materie", in quanto l'attribuzione della giurisdizione esclusiva deve riferirsi a specifiche materie formanti oggetto della giurisdizione generale di legittimità sugli interessi legittimi, e la figura, appunto, dell'interesse legittimo è tornata a rappresentare il discrimine della giurisdizione, con una prima ovvia conseguenza di escludere dalla giurisdizione in materia edilizia ed urbanistica i comportamenti della Pubblica Amministrazione, che sono venuti a ricadere nella giurisdizione del giudice ordinario, in quanto non espressione di poteri autoritativi. Ma non è chi non veda come da

tale impostazione riemerge il non trascurabile inconveniente di ricreare zone grigie di incerta giurisdizione, che il criterio pragmatico dei blocchi di materie, rientranti per intero nell'uno o nell'altro ordine, aveva cercato di elidere per favorire un più agevole accesso alla tutela da parte degli utenti della giustizia.

Oltre a tutto, l'intervento legislativo sarebbe auspicabile sia in relazione all'ordinamento comunitario, cui, com'è noto, è estranea la distinzione tra interessi legittimi e diritti soggettivi, in un sistema che vede il primato di tale ordinamento e la sua diretta applicazione negli ordinamenti nazionali, e sia, sul piano interno, in relazione alla Legge 11 febbraio 2005, n. 15, di modifica ed integrazione della Legge 7 agosto 1990 n. 241, sul procedimento amministrativo, che, pur segnando il tendenziale passaggio dal vecchio regime pubblicistico ad un nuovo regime privatistico dell'azione della Pubblica Amministrazione, in un quadro in cui il modello a diritto amministrativo sembrerebbe destinato a divenire residuale rispetto all'attività di diritto privato, tuttavia, ha significativamente conservato, nonostante la priorità temporale della sentenza della Consulta, l'ultimo comma dell'art. 11 sulla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per la materia degli accordi.

Ma l'opportunità di una revisione degli istituti processuali, rimodellati dalla legge 205 del 2000, non si esaurisce con gli aspetti testè segnalati, in quanto le modifiche auspicabili dovrebbero riguardare il potenziamento dei mezzi istruttori e decisorie del giudice amministrativo, nonché il rimodellamento del potere di condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei danni conseguiti agli atti annullati per illegittimità.

Inoltre, la prospettata riforma dovrebbe completare il quadro delle misure di accelerazione e semplificazione del processo introdotte dalla legge 205 con riguardo alla condizione dell'Amministrazione e del controinteressato.

Ed infatti, è senz'altro vero che tali misure hanno realizzato la piena attuazione del dettato costituzionale (art. 113, 1° comma, Cost.), all'interno di un processo connotato da una "ragionevole durata" (art. 111, 2° comma) ed offerto altresì un'adeguata risposta alle esigenze di "effettività"/"tempestività"/"completezza" della tutela giurisdizionale imposta dalla giurisprudenza comunitaria, consentendo di pronunciare sentenze in forma semplificata, quando ricorrano i presupposti di "manifesta fondatezza, manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso" (art. 26, ultimo comma, della legge 6 dicembre 1971 n. 1034, nel testo modificato dall'art. 9 della legge 205/2000), così da superare i provvedimenti interinali e di pervenire rapidamente ad un sostanziale regolamento dei contrapposti interessi con una pronuncia di merito. Ma, non può sfuggire come, in questa logica, venga riservata una condizione peggiore all'Amministrazione ed al controinteressato, che vedono fortemente ridotti i termini di difesa fin quasi a configurare una violazione del principio della "parità" fra le parti, costituente una condizione del "giusto processo" come formulato dal novellato art. 111 cpv. della Costituzione.

A questi rilievi ben può risponderci con gli argomenti fatti valere dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 425 del 10 novembre 1999, che ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate avverso l'allora vigente art. 19, secondo comma, del D.L. 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni nella legge 23 maggio 1997, n. 135, che, con riguardo alle sole impugnazioni riguardanti "un provvedimento relativo a procedure di affidamento di incarichi di progettazione e attività tecnico - amministrative ad esse connesse, ovvero un provvedimento di aggiudicazione, affidamento o esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità o, ancora, un provvedimento relativo a procedure di occupazione o di espropriazione di aree destinate a tali opere", prevedeva la possibilità per il giudice amministrativo, investito della domanda cautelare, di definire "immediatamente il giudizio nel merito, con motivazione in forma

abbreviata, prescindendo dalla concorde richiesta delle parti”. In quella circostanza, infatti, la Consulta ha testualmente argomentato che “ogni procedimento giurisdizionale, che assicuri con la definizione della lite l’immediata ed effettiva tutela definitiva in tempi sostanzialmente equivalenti ad un intervento cautelare del giudice, rende superflua ed assorbe la fase della sospensiva, superando, dal punto di vista temporale e degli effetti, l’adozione di provvedimenti provvisori e cautelari”, in quanto la sentenza in forma abbreviata “ha tutte le caratteristiche, per il tipo di cognizione piena e gli effetti, dell’ordinaria sentenza che chiude il processo, escluso ogni carattere di procedura sommaria”, e l’esame della domanda incidentale di sospensione non può aver luogo se non siano state evocate in giudizio tutte le parti interessate o se le medesime non si siano già costituite, ovvero se il ricorrente proponga o manifesti la volontà di presentare motivi aggiunti sulla base della nuova documentazione acquisita, rilevanti per la decisione, o, infine, se la causa richiede ulteriore istruttoria.

E non è chi non veda come i criteri enunciati dal Giudice delle Leggi, già ribaditi nella decisione n. 865 del 17 febbraio 2000 della IV Sezione del Consiglio di Stato, abbiano trovato la loro definitiva codificazione negli artt. 9 e 3 della legge 205 del 2000, la quale, abrogando, nell’art. 4, secondo comma, l’art. 19 della legge 135 del 1997, ha generalizzato l’istituto della sentenza in forma semplificata, estendendola a tutte le fattispecie, in presenza di completezza del contraddittorio e dell’istruttoria. Laddove, del resto, la prevalente giurisprudenza del Consiglio di Stato è tuttora nel senso che il giudice amministrativo, per pronunciare la sentenza che definisce nel merito l’incidente cautelare, a norma degli artt. 3 e 9 della legge 205 del 2000, non deve attendere la consumazione dei termini per la costituzione delle parti previste dall’art. 22, 1° comma, L. 6 dicembre 1971, n. 1034, poichè, ai fini della decisione in forma semplificata in sede cautelare, il contraddittorio risulta rispettato con la notifica del ricorso, dovendosi aver riguardo ai termini e alle regole proprie del giudizio cautelare, che può essere convertito in giudizio di merito, non già ai termini del giudizio di merito stesso.

Tuttavia, io penso che, al di là di queste ineccepibili argomentazioni giuridiche, il legislatore,

nella sua già programmata spinta riformatrice, farebbe opera meritoria a non sottrarsi dall'usare la sua discrezionalità di merito per sovvenire in modo più adeguato e completo alle esigenze difensive dell'Amministrazione e del controinteressato, rendendo anche un utile servizio alla necessità di chiarificazione dei rapporti fra le parti e, forse, riducendo il contenzioso di secondo grado.

Ma per quanto auspicato, occorre che alla riforma del processo sia accompagnata anche una profonda riforma della pubblica amministrazione, che, tra l'altro, ponga in condizioni chi ha l'onere della sua difesa di entrare nel giudizio con tutto l'apparato della documentazione necessaria. Riforma che deve perseguire innanzi tutto l'obiettivo primario di prevenire le liti con gli strumenti apprestati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, specie con riferimento all'attività partecipativa del privato, ai sub - procedimenti condotti sulla base di un contraddittorio amministrativo e agli accordi sostitutivi del provvedimento: aspetti tutti per i quali è sufficiente richiamare la relazione inaugurale del decorso anno, ma in relazione ai quali è del tutto ovvia l'esigenza di una profonda riforma dell'amministrazione.

Giustamente è stato affermato che "riforma della pubblica amministrazione e riforma del processo insieme stanno e insieme cadono", perchè intervenire nel processo significa anche imporre il cambiamento nel modo di essere della pubblica amministrazione e incidere sulla sua azione.

Ma, la riforma del processo amministrativo non può mancare l'obiettivo primario di offrire finalmente una risposta soddisfacente sul piano dell'omologazione della nostra tutela giurisdizionale con le istanze prepotentemente affermate nell'ordinamento comunitario, anche alla luce delle esperienze degli altri paesi dell'Unione Europea.

E', dunque, auspicabile che, esaurita la pausa provocata dagli eventi referendari ed elettorali, il nostro legislatore riprenda il cammino riformatore, risolvendo, fra l'altro, i problemi che fin qui ho appena accennato.

6. Sciogliendo ora la riserva poco sopra formulata sulla seconda novità normativa di rilievo per il nostro ambito di interesse, intervenuta nel decorso anno, rappresentata dal D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, che, come si è già anticipato, ha abrogato il D.P.R. 352/1992 in ordine alla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi, lasciandone transitoriamente in vita l'art. 8, ricorderò come nella mia precedente relazione avessi messo in rilievo le profonde modificazioni apportate dalle leggi nn. 15 e 80 del 2005 agli artt. 22 - 28 della Legge 241 del 1990, non soltanto per chiarire dubbi e problemi applicativi riguardanti la precedente disciplina, ma anche per dare alla materia una diversa sistemazione.

In quella sede, avevo premesso che l'accesso, definito dal cit. art. 22 come "il diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi", e, quindi, contenenti notizie potenzialmente riguardanti anche terzi, deve necessariamente essere armonizzato con il diritto alla riservatezza, a suo tempo codificato, nel Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196, per evitare indebite intrusioni nella sfera soggettiva dei cittadini, atteso che, se la situazione soggettiva inerente l'accesso è senza dubbio una posizione fondamentale di ascendenza costituzionale, non diversa qualificazione va riconosciuta al diritto alla privacy, entrambi essendo un'espressione della categoria delle situazioni soggettive pubbliche di libertà, della cui natura partecipano. Avevo, però, anche aggiunto che il loro contemperamento non risulta agevole, attese la diversa essenza, l'una essendo espressione del diritto di partecipazione democratica alla vita dell'ordinamento, l'altra atteggiandosi come difesa della propria sfera individuale. Difficoltà di cui il novissimo legislatore si

è reso interprete, non potendo, peraltro, non assegnare, di regola e salve alcune ipotesi estreme, la prevalenza all'accesso. Ed invero, l'art. 24, dopo aver enunciato le ipotesi di esclusione, ha, comunque, stabilito il principio che l'accesso ai documenti amministrativi deve essere garantito quando sia necessario per difendere gli interessi giuridici del richiedente, con ciò codificando un pregresso orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato (Ad. Plen., 4 febbraio 1997, n. 5; Sez. V, 8 settembre 2003, n. 5034). Ciò, se non comporta la conseguenza che l'istituto possa essere finalizzato ad un controllo generalizzato sull'attività amministrativa, come esattamente ritenuto anche dal Consiglio di Stato (Sez. VI, 27 giugno 2005, n. 3417, e 21 settembre 2005, n. 4929), mi aveva fatto, peraltro, ritenere, anche in base all'espressione letterale usata dal cit. art. 22 legge 241/1990, novellato dalle leggi nn. 15 e 80 del 2005, il quale, come si è veduto, testualmente parla di "diritto ... a prendere visione ... di documenti amministrativi", che ci trovassimo di fronte ad un vero e proprio diritto soggettivo, in contrapposizione alla pregressa giurisprudenza del Consiglio di Stato, che, viceversa, aveva qualificato l'accesso come interesse legittimo (Adunanza Plenaria, 24 giugno 1999, n. 16; V, 11 maggio 2004, n. 1966; VI, 21 febbraio 2005, n. 628). Diritto soggettivo, anche perchè, da un lato, favorisce la partecipazione alla vita democratica dell'ordinamento, e, da altro lato, tende a tutelare i beni giuridici dell'imparzialità e della trasparenza dell'amministrazione.

Questa costruzione già di per sè comportava la conseguenza della sottrazione dell'istituto alla disciplina e alla logica dell'impugnazione e, quindi, l'esclusione della natura confermativa del successivo atto di diniego, potendo, pertanto, essere reiterata la domanda di accesso anche dopo precedenti rejezioni, senza incorrere nell'inammissibilità dell'eventuale ricorso contro il nuovo rifiuto. E, coerentemente con detta qualificazione, il giudice amministrativo avrebbe potuto disapplicare i regolamenti delle singole amministrazioni, che, in contrasto con la legge, limitassero l'esercizio del relativo diritto.

Peraltro, questa costruzione risulta ormai superata dalla recente pronuncia n. 7 del 20 aprile 2006, con la quale l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha stabilito che non è necessario ai fini del decidere prendere posizione sulla qualificazione della situazione soggettiva (diritto o interesse) di chi chiede un documento, trattandosi "di situazioni soggettive che, più che fornire utilità finali, risultano caratterizzate per il fatto di offrire al titolare dell'interesse poteri di natura procedimentale volti in senso strumentale alla tutela di un interesse giuridicamente rilevante (diritti o interessi)", con la conseguenza, quindi, che il termine entro il quale impugnare il silenzio dell'Amministrazione sulla domanda di accesso, da qualificarsi come diniego, ha natura decadenziale e la riproposizione della domanda stessa non riapre il termine e l'eventuale risposta riveste carattere meramente confermativo, di fronte alla quale il ricorso risulterebbe inammissibile.

7. Scendendo ora al piano puramente operativo, va subito detto che, anche nel decorso anno 2006, la puntuale applicazione della legge 205 del 2000 ha consentito di invertire definitivamente la perversa tendenza che, prima del 2000, vedeva il numero dei ricorsi sopravvenuti superare quello dei giudizi definiti, consolidando e notevolmente incrementando i risultati già conseguiti negli anni 2003 - 2005.

Ed infatti, nell'anno 2006, sul numero complessivo di 1576 ricorsi depositati, di cui 773 per la Prima Sezione e 803 per la Seconda, si sono registrate n. 4989 definizioni, di cui n. 3593 della Prima e n. 1396 della Seconda Sezione, con una eccedenza rispetto al sopravvenuto di ben 3413 pronuncie.

Risultato - questo - ottenuto anche incidendo sulla sopravvenienza con decisioni di merito in sede di delibazione di domande cautelari, come dimostra il notevole numero delle sentenze rese in forma semplificata: n. 420 emesse dalla Prima e n. 260 emesse dalla Seconda sezione.

Non tenendo conto dei ricorsi ultradecennali, può, quindi, dirsi che l'arretrato dal 1996 al 31 dicembre scorso ammonta a n. 13655 ricorsi, con un'ulteriore riduzione rispetto al 31 dicembre 2005 di ben 1328 ricorsi. Dato - questo - del tutto fisiologico per un Tribunale delle dimensioni di quello che ho l'onore di presiedere, considerato anche che una buona quantità di gravami è destinata nel tempo a perdere interesse, perchè proposti tutoristicamente o per conseguire risultati che successivamente sono stati ottenuti.

Naturalmente, procede in modo alacre anche il prescritto smaltimento dei ricorsi ultradecennali, le domande cautelari sono sempre trattate e definite nella prima camera di consiglio utile ed è costantemente fissata, nell'assoluto rispetto dei termini prescritti, la discussione del merito e pubblicato il dispositivo per i giudizi relativi ad opere pubbliche ed appalti, così come hanno luogo le trattazioni in Camera di consiglio dei ricorsi contro il silenzio - inadempimento, per l'accesso ai documenti, di ottemperanza al giudicato, nonchè la delibazione sommaria dei regolamenti di competenza territoriale.

Inutile aggiungere, inoltre, come le sentenze di merito vengano depositate nel rigoroso rispetto dei termini di legge, e il più delle volte con notevole anticipo sui medesimi.

8. Scorporando i ricorsi iscritti a ruolo nel decorso anno, poi, può ancora precisarsi che: n. 468 vertono in materia di "edilizia ed urbanistica", n. 40 in materia di "beni pubblici", n. 113 in materia di "igiene, sanità ed ecologia", n. 119 in materia di "pubblico impiego", n. 329 su "attività della Pubblica Amministrazione", n. 21 inerenti a "istruzione, antichità, belle arti ed altre

attività pubbliche”, n. 56 relativi a “industria, commercio e artigianato”, n. 345 riguardanti “Pubblica sicurezza, leva e tributi”, n. 15 “elettorali”, n. 48 concernenti “agricoltura, foreste, caccia e pesca”, n. 1 in materia di “credito ed assicurazioni”, n. 18 in materia di “ottemperanza al giudicato” e n. 3 in materia di “revocazioni”.

Inoltre, dei ricorsi introdotti nel 2006, n. 1354 sono approdati alla Camera di Consiglio, e n. 91 sono stati oggetto di esame alla pubblica udienza.

Le ordinanze cautelari per entrambe le sezioni ammontano a n. 584.

I decreti cautelari emessi a norma dell’art. 3 della legge 21 luglio 2000, n. 205, sono stati complessivamente n. 110 , di cui n. 29 per la Prima Sezione e n. 81 per la Seconda.

9. Se dal quadro testè rappresentato senza dubbio emerge la figura di un T.A.R. efficiente, capace di fronteggiare efficacemente la sopravvenienza, non trascurando di incidere fattivamente sulla pendenza, il merito va ascritto ai colleghi magistrati, che, con indiscussa professionalità e grande spirito di sacrificio (imposto anche dal mancato rispetto di quell’incremento di giudici, che nel 2000 era pur stato previsto) quotidianamente affrontano un impegno di tanta onerosità, così come va riconosciuto anche al personale amministrativo e di segreteria, che, in spirito di servizio, ha prestato una fattiva e determinante collaborazione, consentendo di ottenere i brillanti risultati che emergono dai riferiti dati statistici, nonostante le pesanti carenze di unità in un organico già di per sè sottodimensionato.

D'altra parte, i pur minimi aumenti di personale di magistratura e di segreteria, opportunamente previsti nella legge 205 del 2000, non sono stati attuati per carenza delle necessarie risorse e per i blocchi imposti dalle leggi finanziarie, laddove, viceversa, la prevista revisione degli organici trovava una sua logica giustificazione nell'incremento quantitativo dell'attività del giudice amministrativo, dovuto all'incidenza di due fattori: uno di natura sostanziale, conseguito alla scomparsa, all'interno dell'Amministrazione, dei controlli preventivi di legittimità, che ha provocato l'attribuzione, in via diretta ed immediata, del controllo di legalità dell'azione amministrativa alla giurisdizione del T.A.R., affidando al giudice amministrativo una nuova funzione suppletoria della Pubblica Amministrazione, che si è venuta ad affiancare a quella tradizionale censoria e di controllo dell'atto; ed un altro processuale come conseguenza dell'impatto provocato dall'operatività della legge 205 nei suoi molteplici aspetti, non ultimo quello previsto dall'art. 1, secondo cui gravami che prima erano da proporre in via autonoma assumono oggi la qualifica di motivi aggiunti, così da concentrare in un unico giudizio tutti gli atti riconducibili al provvedimento principale, con il limite della loro provenienza dalla stessa Amministrazione, e non da diversa Autorità. Norma, che senza dubbio intende perseguire il lodevole intento di consentire la contestuale definizione di tutti gli interessi coinvolti riconducibili al bene oggetto della tutela, così evitando la proliferazione di autonomi giudizi su atti connessi, ma che, del pari indubitabilmente, aggrava il lavoro degli operatori della giustizia, che, sotto l'apparenza meramente "statistica" di un unico ricorso, si vedono costretti ad un'opera di orientamento e coordinamento, all'interno di uno stesso processo già pendente, fra gli ulteriori provvedimenti facenti parte di una sequenza procedimentale riferibile all'atto impugnato e con questo connessi.

10. Concludo la presente relazione inaugurale facendo cenno ad alcuni indirizzi giurisprudenziali

seguiti da questo tribunale relativamente al contenzioso dello scorso anno: con ciò facendo eccezione alla regola che, per il passato, mi sono sempre imposto di non richiamare la nostra attività giurisdizionale, del resto già nota per l'avvenuta pubblicazione sulle varie riviste specialistiche.

Sul piano dell'avviso ex art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ne è stata affermata la necessità per la sua valenza generale in relazione alle opere finalizzate alla realizzazione di impianti sportivi ed infrastrutture, di cui alla legge 9 ottobre 2000, n. 285, comportanti la dichiarazione di pubblica utilità ed urgenza per effetto dell'art. 3, e l'inapplicabilità delle norme del T.U. 7 novembre 2000, n. 327, non essendo consentito all'Amministrazione di omettere gli oneri partecipativi per consentire agli interessati di interloquire nel procedimento prima dell'approvazione del progetto definitivo, nel momento, cioè, in cui le osservazioni possano ancora avere effetto. (Sez. I, 18 gennaio 2006, n. 92).

In tema di comunicazione di motivi ostativi all'accoglimento di domanda di condono edilizio, dopo l'entrata in vigore della legge 11 febbraio 2005, n. 15, è stata stabilita l'illegittimità del diniego per violazione dell'art. 10 bis della legge 7 agosto 1990 n. 241, dovendo l'atto reiettivo essere preceduto dalla detta comunicazione (Sez. I, 18 gennaio 2006, n. 106).

Sull'accesso ai documenti amministrativi, è stata affermata l'accogliibilità della relativa istanza, tesa ad accedere ad un parere, in quanto la natura endoprocedimentale dell'atto non è di per sè ostativa, quando quest'ultimo sia direttamente lesivo dell'interesse del ricorrente, in quanto suscettibile di influire sull'esito di un procedimento avviato da altra amministrazione (Sez. I, 18 gennaio 2006, n. 108).

Sulla dichiarazione di inizio attività, se ne è dichiarata l'ammissibilità anche in relazione ad una

variante in applicazione dell'art. 37, comma 5, del D.P.R. n. 380 del 2001, che prevede, appunto, la possibilità di presentare una dichiarazione in sanatoria in corso d'opera, che, con riferimento al comma 1° della citata norma, riguarda tanto l'ipotesi in cui la D.I.A. iniziale sia mancata del tutto, quanto quella in cui essa sia stata presentata ma i lavori siano stati realizzati in difformità del progetto (Sez. I, 18 gennaio 2006, n. 109).

In tema di gara a pubblico incanto per l'affidamento di servizi professionali, si è dichiarata l'illegittimità della previsione nel disciplinare dell'obbligo imposto ai concorrenti di presentare referenze bancarie, trattandosi di onere non richiesto dalla normativa sui lavori pubblici e che, in assenza di ulteriori precisazioni sugli impegni da assumere o su eventuali garanzie offerte, costituisce un inutile appesantimento della procedura di aggiudicazione (Sez. I, 1° febbraio 2006, n. 717).

In ordine ai provvedimenti comunali di classificazione delle strade, si è affermata la giurisdizione del giudice ordinario, allorchè il ricorrente contesti la proprietà pubblica della strada, in quanto la domanda assume il contenuto di una vera e propria azione di rivendicazione o di accertamento negativo di servitù (Sez. I, 15 febbraio 2006, n. 908).

Sulla legittimazione ad impugnare un permesso di costruire rilasciato al terzo, si è detto che lo "stabile collegamento territoriale" con il luogo dell'assentito intervento, ai fini dell'accertamento dell'esistenza di tale legittimazione, è concetto variabile anche in relazione alle specifiche connotazioni del soggetto che agisce in giudizio, con la conseguenza che la distanza tra due sedi commerciali potenzialmente concorrenti va valutata non soltanto in termini di lunghezza, ma anche con riferimento ai rispettivi bacini di utenza socio - economici (Sez. I, 8 marzo 2006, n. 1158).

Nel caso, poi, di società che, avendo presentato una dichiarazione di inizio attività seguita dalla esecuzione di lavori di ristrutturazione, mediante demolizione e ricostruzione, e vedendosi, poi, ordinare di non proseguire i lavori stessi, propone istanza di accertamento della relativa conformità edilizia, ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. n. 380 del 2001, si è affermato il principio che il silenzio su tale istanza ha natura di provvedimento tacito di rejezione e si configura, pertanto, quale silenzio giuridicamente significativo (c.d. "silenzio rigetto"), anzichè quale mero inadempimento (c.d. "silenzio - rifiuto"), con la conseguenza che, anche in seguito all'entrata in vigore del Decreto Legge n. 35 del 2005, convertito dalla Legge n. 80 del 2005, essendo il rito ex art. 21 bis della Legge 6 dicembre 1971 n. 1034, applicabile solo alle ipotesi di silenzio - inadempimento, la fattispecie in oggetto deve essere trattata nelle forme ordinarie di rito (Sez. I, 8 marzo 2006, n. 1173).

Pronuncia - questa - che ha dato vita ad un vivace dibattito in dottrina, i cui termini non possono in questa sede essere, per ovvi motivi, anche di opportunità, affrontati.

Con riferimento ancora all'interesse suscitato da una decisione del T.A.R. Piemonte nei cultori della nostra disciplina, richiamo la sentenza con la quale si è affermato che la dichiarazione di inizio attività in materia urbanistica è soggetta alla disciplina generale di cui all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, laddove essa, in forza del principio di specialità, non debba cedere il passo all'applicazione degli artt. 22 e 23 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, in quanto la disciplina dettata dal cit. art. 19, nel testo sostituito dall'art. 3 Decreto Legge n. 35 del 2005, non esclude più la D.I.A. in materia urbanistica, come avveniva nell'originaria formulazione, ed il riferimento espresso agli istituti dell'autotutela decisoria induce a ritenere che il legislatore abbia voluto assumere una posizione specifica sulla natura giuridica di tale dichiarazione, nel senso che la previsione

dell'adottabilità di provvedimenti di secondo grado ne sottende la qualificazione come atto abilitativo tacito formatosi a seguito dell'iniziativa del privato e del conseguente comportamento inerte dell'amministrazione (Sez. I, 19 aprile 2006, n. 1885).

In ordine, inoltre, all'applicazione della Legge Regione Piemonte 10 agosto 1998, n. 22, sul ricupero a fini abitativi dei sottotetti, si è stabilito che il diniego del relativo permesso, motivato sul non rispetto delle disposizioni sull'abbattimento delle barriere architettoniche, di cui al D.M. 14 giugno 1989, n. 236, per la mancata installazione di impianti elevatori, è illegittimo, in quanto, per la citata legge regionale, il ricupero è subordinato all'assicurazione delle condizioni di visibilità ed adattabilità risultanti dall'intervento, prescindendo dal rispetto del livello di accessibilità, garantito dal citato Decreto Ministeriale (Sez. I, 8 marzo 2006, n. 1176).

Relativamente alle installazioni di antenne di stazioni radio - base per telefonia mobile, è stato affermato il principio che la speciale procedura semplificata per il rilascio della relativa autorizzazione, disciplinata dall'art. 87 del Decreto legislativo n. 259 del 2003 non esclude la valutazione della commissione edilizia comunale sulla compatibilità dell'intervento con la normativa urbanistica locale, con l'ulteriore conseguenza che, se la determinazione negativa sull'istanza non viene adottata nei termini di legge, si forma, comunque, il silenzio - assenso e l'eventuale parere sfavorevole di detta commissione resta superato. (Sez. I, 10 maggio 2006, n. 2005).

Sul rapporto tra comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e ordine di demolizione di opere edilizie abusive, poi, è stata ribadita

l'ininfluenza dell'omissione di tale comunicazione, non solo per il consolidato principio secondo cui il provvedimento demolitorio ha natura di atto vincolato, essendo il suo presupposto rappresentato solamente dalla constatata esecuzione di lavori in assenza del titolo abilitativo, ma ormai anche sulla base del disposto dell'art. 21 octies della citata legge, introdotto dall'art. 14 della legge 11 febbraio 2005, n. 15, che esclude l'annullabilità dell'atto adottato in violazione delle norme sul procedimento, qualora, per la sua natura vincolata, sia palese che il suo contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello concretamente adottato. (Sez. I, 10 maggio 2006, n. 2011).

Sulla natura precaria di una costruzione, ai fini dell'esenzione dalla concessione edilizia, è stato precisato che tale natura non va desunta dall'eventualmente facile e rapida rimovibilità dell'opera, ovvero dal tipo più o meno fisso del suo ancoraggio al suolo, ma dal fatto che la costruzione appaia destinata a soddisfare esigenze transitorie ed alla demolizione spontanea quando ne venga a cessare l'uso (Sez. I, 16 maggio 2006, n. 2073).

In ordine alla posizione di promissario acquirente di un'area oggetto di una proposta di P.E.C., ai sensi degli artt. 43 e 45 della legge Regione Piemonte n. 56 del 1977, si è affermato che tale posizione, non attribuendo di per sè alcuna disponibilità definitiva dell'immobile, non legittima il promissario alla presentazione della relativa istanza, anche perchè il successivo trasferimento di proprietà non ha effetto retroattivo e la proposta di P.E.C. comporta l'impegno ad attuarlo, che il soggetto non ancora proprietario non può assumere. (Sez. I, 14 giugno 2006, n. 2463).

Sulla determinazione della giurisdizione in ordine all'utilizzo da parte dell'Amministrazione di graduatorie precedenti di un pubblico concorso mediante scorrimento, si è affermato che, trattandosi di espressione di discrezionalità amministrativa, in quanto tale soggetta al sindacato generale di legittimità sugli atti amministrativi, l'operazione ricade nella giurisdizione del giudice

amministrativo, ancorchè le questioni relative alla costituzione del rapporto di lavoro, successive all'approvazione della graduatoria di un pubblico concorso, esulino da tale giurisdizione (Sez. I, 14 giugno 2006, n. 2474).

Si è ancora statuito che, con riguardo ai provvedimenti che dispongono l'esclusione di soggetti partecipanti ad una procedura concorsuale, destinata ad articolarsi in fasi successive, gli altri concorrenti non assumono la veste di controinteressati, fino a quando non sia stata approvata la graduatoria finale del concorso e siano stati nominati i vincitori (Sez. I, 14 giugno 2006, n. 2485).

La Sezione ha, inoltre, stabilito che, nel caso in cui la nomina a direttore generale dell'Agenzia Territoriale per la casa risulti estranea allo sviluppo di carriera per la promozione dei dipendenti, ma consegua all'espletamento di una procedura selettiva, aperta anche a candidati esterni, non trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 63 del Decreto Legislativo n. 165 del 2001, che hanno devoluto al giudice ordinario le controversie relative al rapporto di lavoro subordinato nelle pubbliche amministrazioni, in quanto il relativo contenzioso appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo (Sez. I, 5 luglio 2006, n. 2736).

In materia di istruzione e prove, si è, poi, affermato che la consulenza tecnica, divenuta mezzo istruttorio generale, esperibile anche nei confronti delle valutazioni tecniche della pubblica amministrazione, può, tuttavia, essere disposta solo nei casi in cui il ricorrente abbia allegato puntuali circostanze idonee ad inficiare la correttezza del procedimento applicativo delle regole tecniche che presiedono agli accertamenti dell'Amministrazione, con riguardo ai criteri applicati ovvero alla completezza delle operazioni compiute (Sez. I, 5 luglio 2006, n. 2734).

Attesa la natura di atto autorizzativo implicito della denuncia di inizio attività, si è detto, infine, che da tale qualificazione consegue che il Comune può ancora esercitare il suo potere inibitorio, condizionatamente, però, al previo annullamento di tale atto (Sez. I, 11 ottobre 2006, n. 3382).

La II Sezione, in tema di notifica del ricorso giurisdizionale nelle procedure di gara per pubbliche forniture, ha affermato che la notificazione legittimamente può essere eseguita solo all'amministrazione che abbia adottato il modulo organizzativo del c.d. "quadrante", diretto all'economia delle risorse e delle spese, quale amministrazione capofila, che ha posto in essere l'attività procedimentale, mentre le altre amministrazioni partecipanti sono esclusivamente beneficiarie di fatto degli effetti del provvedimento, e, pertanto, non identificabili quali autorità emananti, non vertendosi in ipotesi di atto complesso promanante da più autorità (Sez. II, 12 gennaio 2006, n. 57).

Si è altresì stabilito che non sono ipotizzabili controinteressati cui notificare il ricorso nell'impugnativa di un bando di gara d'appalto, prima dell'aggiudicazione, in quanto le prescrizioni del bando stesso, dirette unicamente ad ampliare la partecipazione dei concorrenti presentano una lesività concretamente percepibile soltanto con il risultato e sono, quindi, impugnabili al momento della conclusione della gara medesima. Peraltro, il bando può essere oggetto di impugnativa prima dell'aggiudicazione nell'ipotesi in cui faccia obbligo ai concorrenti di presentare offerte in perdita, ponendo l'impresa nell'alternativa di partecipare affrontando il rischio di rendersi aggiudicataria in un rapporto eccessivamente oneroso o di presentare un'offerta superiore alla base d'asta, ovvero di non presentare alcuna offerta (Sez. II, 13 febbraio 2006, n. 889).

Ancora, in tema di termini di impugnazione degli atti di pianificazione, si è affermato che il medesimo decorre dall'ultimo giorno della pubblicazione con riferimento alle sole disposizioni generali ed astratte (zonizzazioni), mentre, per i vincoli specifici preordinati alle espropriazioni (localizzazioni), esso decorre dall'effettiva e piena conoscenza da parte dei soggetti interessati (Sez. II, 25 febbraio 2006, n. 1109). E, nella stessa pronuncia, si è affermata l'illegittimità del decreto di occupazione d'urgenza e dei connessi atti espropriativi, allorchè l'amministrazione comunale si limiti ad indicare i profili di pubblica utilità del procedimento senza tenere conto della possibilità di soluzioni alternative proposte dal privato, e senza giustificare le ragioni di effettiva urgenza, nonchè - trattandosi di vincolo espropriativo scaduto per decorso del termine quinquennale - senza che la Regione abbia dato atto di una nuova comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, al fine di supportare la reiterazione del vincolo.

Sull'accesso ai documenti amministrativi, si è statuito che, a norma dell'art 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, novellato dall'art. 16 della legge 11 febbraio 2005, n. 15, l'individuazione delle ipotesi di esclusione del diritto all'accesso per ragioni di riservatezza deve avvenire con regolamento governativo, esclusa ogni potestà di intervento delle amministrazioni locali, e, quindi, illegittimamente l'amministrazione comunale, in base a proprio regolamento, nega ad un partecipante alla gara pubblica l'accesso alle offerte tecniche presentate per la fornitura di materiale informatico da altri concorrenti classificatisi in posizione migliore, in quanto la conoscenza dei dati contenuti in tali offerte è necessaria per l'esercizio del diritto alla difesa, prevalente rispetto alla riservatezza (Sez. II, 25 febbraio 2006, n. 1127).

In ordine, poi, all'alternatività tra ricorso straordinario al Capo dello Stato e ricorso al T.A.R., si è detto che, nell'ipotesi di impugnazione di un provvedimento in un primo tempo con ricorso al Tribunale solo notificato, ma non depositato, e successivamente con ricorso straordinario, non si configura contrasto con la regola dell'alternatività prevista dall'ultimo comma dell'art. 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, non essendosi instaurato il rapporto processuale avanti al T.A.R., e, pertanto, non resta preclusa la successiva scelta della sede giurisdizionale da parte del controinteressato (Sez. II, 17 marzo 2006, n. 1484).

Sull'incidenza della sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004, che, come si è già avuto modo di accennare, affrontando il sistema di riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo a seconda della pariteticità o meno del rapporto instaurato con il privato, ha dichiarato parzialmente incostituzionale l'art. 7, lettera a), della legge n. 205 del 2000, è stato statuito che la controversia avente ad oggetto la domanda di annullamento di una deliberazione con cui è stato risolto il rapporto contrattuale dell'amministrazione con l'appaltatore di un servizio pubblico, ricade nella giurisdizione del giudice ordinario, concernendo la fase esecutiva del rapporto nella quale si configurano fra le parti reciproche pretese (Sez. II, 18 aprile 2006, n. 1851).

Si è, poi, stabilito che la scelta di invitare a partecipare ad una gara le sole cooperative sociali aventi già sottoscritto un codice di autoregolamentazione dei rapporti con gli enti pubblici è illegittima, introducendo tra le regole di gara un criterio sconosciuto alla normativa vigente, che limita indebitamente la libera concorrenza, contrasta con il principio di massima partecipazione ed è manifestamente illogico, poichè analogo risultato avrebbe potuto essere conseguito con l'impegno in sede di gara all'applicazione delle regole in esso contenute (Sez. II, 5 maggio 2006, n. 1973).

Si è ancora detto che la giurisdizione relativa ad una controversia sul riconoscimento, a favore di personale ospedaliero a riposo, a suo tempo esposto a polveri d'amianto, del beneficio previdenziale previsto dall'art. 13, comma 8°, della legge 27 marzo 1992 n. 257, non appartiene alla Corte dei Conti ma al giudice amministrativo, riguardando una vicenda attinente allo svolgimento del rapporto di lavoro, come, del resto, già affermato dal Consiglio di Stato (Sez. VI, 27 giugno 2005, n. 3394; Sez. II, 18 aprile 2006, n. 1852).

Si è inoltre affermato che gli atti dell'Amministrazione aventi carattere discrezionale, pur insindacabili in sede di giurisdizione generale di legittimità quanto alle scelte inerenti il merito amministrativo, ben possono invece essere sottoposti al vaglio del giudice, sotto il profilo dell'eccesso di potere, ove in concreto la scelta sia contraddistinta da illogicità, manifesta irrazionalità o contraddittorietà (Sez. II, 5 maggio 2006, n. 1987)

E per concludere questa veloce carrellata, inevitabilmente trascurando molteplici altre pronuncie, a causa dei limiti funzionali di una relazione inaugurale, ricorderò ancora la decisione che ha sancito l'illegittimità dell'operato della commissione giudicatrice di una gara di appalto di servizi che, in violazione del capitolato, invece di adottare prima dell'apertura di plichi contenenti le offerte, un metodo per l'identificazione del punteggio massimo attribuibile, attraverso l'individuazione di un apposito coefficiente, si limita a giustificare a posteriori, sulla base di tabelle già predisposte da tempo, il punteggio assegnato (Sez. II, 21 novembre 2006, n. 4350).

11. Giunti al termine di questa rapida, incompleta e necessariamente superficiale rassegna

giurisprudenziale, non resta che concludere, avendo abusato del tempo e della pazienza dei cortesi partecipanti a questa cerimonia, ai quali indirizzo un caldo ringraziamento.

Dichiaro aperto l'anno giudiziario 2007.

Torino, 24 febbraio 2007