TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER IL PIEMONTE

Relazione del Presidente Lanfranco Balucani

Inaugurazione Anno Giudiziario
- 2012 -

INDICE

SALUTI

1. **Organico del TAR**
2. **Dati statistici**
3. **Indirizzi della legislazione e della giurisprudenza**
4. **Obiettivi**
5. **Considerazioni finali**

RASSEGNA DELLE SENTENZE DEL TAR

TAVOLE STATISTICHE

****

SALUTI

A nome dei magistrati e del personale amministrativo del TAR Piemonte ringrazio tutti i presenti per la partecipazione alla cerimonia di apertura dell'anno giudiziario 2012.
Saluto e ringrazio tutte le Autorità civili, militari e religiose; gli esponenti delle altre Magistrature, dell'Avvocatura dello Stato, delle Università, delle Amministrazioni, e tutti gli Avvocati.
Un saluto particolare al rappresentante del nostro Organo di autogoverno e, per suo tramite, al Presidente del Consiglio di Stato Giancarlo Coraggio che dal mese scorso è al vertice della nostra Istituzione.
Un saluto ai rappresentanti dei mezzi di informazione, e un sincero ringraziamento alla Regione che anche quest'anno ci ospita nel Centro-Incontri.
Passando ai saluti "interni", un saluto affettuoso a chi ora condivide con me il lavoro in questo Tribunale: al presidente della sezione interna dott. Vincenzo Salamone; ai colleghi Paola Malanetto, Ariberto Limongelli, Ofelia Fratamico, Manuela Sinigoi, Antonino Masaracchia, che già da qualche anno operano in questo Tribunale; ai nuovi colleghi Roberta Ravasio e Giovanni Pescatore, che hanno preso servizio a partire dal 1° febbraio.
Un vivo ringraziamento, anche a nome dei colleghi, va alla dott.a Mariella Matta, dirigente presso questo TAR, che guida la struttura amministrativa con alta professionalità, ed a tutto il personale amministrativo che svolge i compiti d'istituto con grande competenza e spirito di servizio, collaborando validamente con i magistrati e con gli avvocati.
Nel testo scritto della relazione troverete la segnalazione delle decisioni più significative emesse dalla prima e dalla seconda sezione del TAR nel corso dell'anno 2011: il tutto è opera dei colleghi Malanetto e Limongelli (per la prima sezione) e del presidente Salamone (per la seconda), e ad essi va il mio ringraziamento per l'eccellente lavoro svolto.
A questa relazione seguiranno gli interventi programmati che, sono certo, saranno ricchi di suggerimenti, proposte, e magari di critiche, consapevoli come siamo che la Giustizia

Amministrativa può aspirare a risultati migliori solo con il contributo leale e sincero di tutti i suoi operatori (magistrati, avvocati, amministratori).

1. ORGANICO DEL TAR

Già nel mese di dicembre del 2011 il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ha deliberato la mia nomina a presidente del TAR Piemonte, nomina che si è perfezionata solo da pochi giorni. Subentro così al presidente Franco Bianchi che è stato chiamato a presiedere la Terza Sezione del TAR Lazio.
Nel corso del 2011 ha lasciato questo TAR, essendo passato al Consiglio di Stato quale vincitore di concorso, il dott. Paolo Lotti. E a decorrere dal 1° febbraio di quest'anno hanno chiesto e ottenuto il trasferimento ad altra sede i colleghi Richard Goso e Alfonso Graziano.
A fronte di tre defezioni abbiamo avuto solo due arrivi, sì che dai dieci magistrati in servizio nel 2011 si è passati a nove magistrati. L'auspicio è che quanto prima il nostro Consiglio di Presidenza voglia ripristinare il precedente organico al fine di poter rispondere alla domanda di giustizia con la stessa efficienza del passato.
Quanto al personale amministrativo abbiamo attualmente in servizio 18 unità su un organico previsto di 20; abbiamo inoltre, in via temporanea, due unità fornite dalla Regione nell'ambito di un Protocollo di Accordo sottoscritto lo scorso anno per l'utilizzo da parte degli uffici giudiziari del Piemonte del personale in mobilità.

2. DATI STATISTICI

Nell'anno 2011 sono stati depositati 1.481 ricorsi, quasi un centinaio in meno rispetto all'anno precedente (1.576): questo conferma che il contenzioso davanti al Giudice Amministrativo in questa Regione è alquanto contenuto, rispetto alle Regioni del Centro Sud, se rapportato alla popolazione; e che il Piemonte rimane una Regione a basso tasso di litigiosità per quanto concerne le controversie con la Pubblica Amministrazione.
Come si evince dalle tabelle statistiche allegate alla presente relazione, le materie sulle quali si concentra il maggiore contenzioso sono (come accade più o meno in tutti i TAR) la edilizia, gli appalti e la "regolarizzazione" degli stranieri; ma uno spazio sempre maggiore vanno assumendo le controversie in tema di tutela dell'ambiente e di inquinamento, segno della maggiore sensibilità che si è venuta acquistando per questi temi.

Altro dato significativo è che i ricorsi per l'esecuzione del giudicato sono stati appena 21, e dunque ancor meno dell'anno precedente quando erano stati 22, e questo a dimostrazione della grande correttezza delle Amministrazioni nel dare esecuzione alle sentenze del giudice ordinario e del giudice amministrativo.
Nel 2011 sono state pubblicate 1.132 sentenze con le quali sono stati definiti 1.156 ricorsi; ma ben 4.332 ricorsi, per i quali era venuto meno l'interesse alla decisione di merito, sono stati definiti con decreto presidenziale. Il risultato è che rispetto ai 12.431 ricorsi pendenti alla fine del 2010, ci troviamo con 8.421 ricorsi alla fine del 2011: che rappresenta in ogni caso un numero preoccupante per quanto dirò tra poco.

Ci risulta infine che nel corso del 2011 sono state appellate 96 sentenze di questo TAR: possiamo pertanto affermare, tenuto conto del numero delle sentenze emesse, che neanche il 10% di queste è stato oggetto di impugnazione davanti al Consiglio di Stato e che i cittadini di questa Regione affidano la loro domanda di giustizia amministrativa soprattutto al Giudice di primo grado, e questo non può che renderci maggiormente responsabili nelle nostre pronunce.

3. INDIRIZZI DELLA LEGISLAZIONE E DELLA GIURISPRUDENZA

A) Passando ad esaminare gli eventi più significativi che hanno riguardato la Giustizia Amministrativa nell'anno appena trascorso, dobbiamo intanto segnalare l'emanazione del primo decreto correttivo del *Codice del processo amministrativo*.
Si è trattato però di modifiche abbastanza marginali, essendosi preferito attendere risultati più consolidati da parte della giurisprudenza.
Ben più rilevanti, a mio parere, le due decisioni della Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n.3 e n.15 del 2011 che sembrano ridisegnare il sistema delle azioni; con il che si è dimostrato che la avvenuta codificazione del processo amministrativo non mette a tacere la giurisprudenza "pretoria" del giudice amministrativo, come taluno aveva temuto.
Si è dunque ritenuto dalla Adunanza Plenaria che il nuovo quadro normativo, imperniato sulla piena protezione dell'interesse legittimo come posizione sostanziale, non precluda al ricorrente di poter esperire anche l'azione di esatto adempimento per costringere l'Amministrazione, ove si tratti di attività vincolata, ad adottare il provvedimento satisfattivo; e così anche di poter esperire l'azione di accertamento in tutti i casi in cui mancando il provvedimento da impugnare, una simile azione risulti indispensabile per la soddisfazione concreta della pretesa sostanziale del ricorrente.
Per ritornare al decreto correttivo del Codice, non mi soffermo sulle poche variazioni apportate, di natura prevalentemente tecnica (così sulle memorie di replica, sul termine per proporre ricorso incidentale, sul giudizio di ottemperanza).
Una riflessione merita invece la nuova formulazione dell'art.26, 2° comma, in tema di spese di giudizio.
Secondo la originaria versione della norma, il giudice poteva condannare la parte soccombente anche al pagamento di una somma determinata in via equitativa in caso di decisione fondata su "ragioni manifeste o orientamenti giurisprudenziali consolidati". Una condanna basata su questi stessi presupposti era stata prevista anche dal cd. decreto Sviluppo approvato nel luglio 2011 per i giudizi in tema di contratti pubblici, anche se in questo contesto normativo l'oggetto della condanna non era il pagamento di una somma di denaro in favore della controparte, bensì la irrogazione di una sanzione pecuniaria da devolversi al bilancio dello Stato e destinata alle spese di giustizia.
La formulazione della norma contenuta nella prima versione del Codice, e specie il riferimento agli "orientamenti giurisprudenziali consolidati" era stata però oggetto di critiche, ed erano stati sollevati anche dubbi di costituzionalità, per la considerazione che agire in giudizio anche contro "orientamenti giurisprudenziali consolidati" non dovrebbe essere di per sé un illecito da sanzionare.
Nella nuova formulazione dell'art.26, 2° comma, del Codice, la condanna non è più collegata a quei presupposti, ma al fatto che la parte soccombente abbia "agito o resistito temerariamente in giudizio"; quanto all'oggetto della condanna anche qui (come nella disposizione introdotta per il contenzioso in tema di contratti pubblici) esso consiste nella irrogazione di una sanzione pecuniaria, che è stabilita in misura non inferiore al doppio e non superiore al quintuplo del contributo unificato.
La introduzione della sanzione pecuniaria, che nelle intenzioni del Legislatore è volta alla riduzione del contenzioso ha sollevato però molte perplessità, sia per il metodo seguito che per i contenuti della disposizione; e si è anche dubitato della utilità del nuovo istituto, ritenendosi più che sufficiente la normativa in tema di responsabilità aggravata di cui all'art.96 del codice di procedura civile.
Oltretutto è stato giustamente osservato che la prevista destinazione del gettito delle sanzioni per le spese di giustizia, e dunque la coincidenza tra il soggetto che irroga la sanzione pecuniaria e quello che beneficia dei proventi appanna l'immagine di terzietà del giudice.
B) Con specifico riferimento ai settori ove si concentra il contenzioso maggiore dei TAR e del Consiglio di Stato, nel 2011 questi sono stati gli interventi più significativi in campo normativo e giurisprudenziale.

Appalti
Ripetuti sono stati gli interventi del legislatore e della giurisprudenza in funzione del contenimento

del contenzioso.
- Con il D.L. 13 maggio 2011, n.70, conv. in L. 12 luglio 2011, n.106 (cd. decreto Sviluppo) sono state dettate una serie di disposizioni volte – secondo quanto si legge nell'articolo 4 – a "ridurre i tempi di costruzione delle opere pubbliche, soprattutto se di interesse strategico", a "semplificare le procedure di affidamento dei relativi contratti pubblici", infine a "ridurre il contenzioso". Per tale ultima finalità è stata introdotta la condanna al pagamento della sanzione pecuniaria, di cui si è già detto.
- Con il D.L. 6 luglio 2011, n.98, conv. con L. 15 luglio 2011, n.111 (art.37) sono state introdotte modifiche al T.U. sulle spese di giustizia e, tra queste, la elevazione del contributo unificato a 4.000 euro per i ricorsi aventi ad oggetto appalti di lavori, servizi e forniture. Ed al riguardo non può non osservarsi che la lievitazione del contributo ha ormai raggiunto livelli che sono al limite della compatibilità con il riconoscimento costituzionale del diritto alla tutela giurisdizionale.
- Nell'ottica di scoraggiare il contenzioso si è posta anche la decisione della Adunanza Plenaria n.4/2011 che, superando gli indirizzi espressi dalla precedente giurisprudenza, ha escluso la legittimazione a ricorrere avverso l'aggiudicazione dell'appalto da parte dell'impresa che ha partecipato alla gara, ma che avrebbe dovuto essere esclusa per difetto dei requisiti o per la non validità dell'offerta.

Edilizia
Con la decisione n.15/2011 (già ricordata) la Adunanza Plenaria ha affrontato il dibattuto problema della natura giuridica della D.I.A. (e della S.C.I.A.), e delle forme di tutela accordate al terzo danneggiato.
Dopo aver qualificato la D.I.A. come "atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere una attività direttamente ammessa dalla legge" (e non più come autorizzazione implicita di natura provvedimentale che si perfeziona a seguito dell'infruttuoso decorso del termine previsto dalla legge per l'adozione del provvedimento di divieto), la Adunanza Plenaria aveva ritenuto che di fronte al "silenzio" dell'Amministrazione il terzo danneggiato potesse attivare una pluralità di rimedi: a) l'azione di annullamento del provvedimento tacito di diniego del provvedimento inibitorio; b) la azione di adempimento volta alla emissione dell'ordine di inibizione; c) l'azione di accertamento della insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio della attività oggetto di denuncia, con la conseguente esperibilità della domanda cautelare.
Senonché il Legislatore, richiamandosi al principio secondo cui "l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge", e nel dichiarato intento di eliminare "le indebite restrizioni all'esercizio delle attività economiche", dopo aver affermato (in linea con la Adunanza Plenaria) che la D.I.A. non costituisce provvedimento tacito direttamente impugnabile, ha però circoscritto la tutela giurisdizionale del terzo (rispetto a quanto previsto dalla A. P.), riconoscendo che questi può esperire "esclusivamente" l'azione di cui all'art.31 C.P.A., vale a dire può proporre solo l'azione avverso il silenzio della Amministrazione (così l'art.6 ter aggiunto all'art.19 L. n.241/1990 dal D.L. 13 agosto 2011, n.138, come convertito in L. 14 settembre 2011, n.148).

Stranieri
La decisione della Adunanza Plenaria n.7/2011 è venuta ad incidere in modo rilevante sul contenzioso relativo alla "regolarizzazione" degli stranieri.
Prendendo atto della pronuncia emessa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea – secondo cui non sarebbe compatibile con la normativa comunitaria (in tema di procedure di rimpatrio) considerare reato il fatto dello straniero che sia rimasto inottemperante all'ordine dell'Autorità di lasciare il territorio dello Stato – la Adunanza Plenaria ha ritenuto illegittimo il provvedimento del Questore che nega la "regolarizzazione" stante la condanna riportata dallo straniero per essersi trattenuto illegalmente nel territorio dello Stato.

4. OBIETTIVI

Anche se il nostro si colloca tra i TAR che hanno un arretrato minore, dobbiamo prendere atto che le forze in campo, pur operando ai livelli massimi di produttività stabiliti dal Consiglio di Presidenza, sono appena in grado di fronteggiare il flusso ordinario di ricorsi che annualmente giunge a questo Tribunale.
Non v'è dubbio che per l'azzeramento dell'arretrato (che si è venuto a formare soprattutto nei primi anni dalla istituzione dei TAR per la sproporzione tra la quantità dei ricorsi introitati ed il numero esiguo di magistrati), occorrono interventi straordinari che, quantunque previsti dalle norme di attuazione del Codice del processo amministrativo, non riescono a vedere la luce nonostante gli sforzi del nostro Consiglio di Presidenza.
E' facile profezia che, ove non vengano messe a disposizione le risorse necessarie, lo Stato dovrà continuare a sopportare i gravosi oneri finanziari derivanti dalla applicazione della Legge Pinto, e i cittadini che si rivolgono alla Giustizia Amministrativa continueranno a vedere violato il principio della ragionevole durata del processo.
Non si può pertanto che auspicare che i programmi già da tempo delineati si traducano in concrete scelte operative, anche perché, in un momento di crisi come l'attuale, la tempestività delle risposte alla domanda di giustizia dei cittadini e delle imprese può costituire un fattore importante per il rilancio della economia.
Per avere una idea concreta di quali siano le dimensioni del problema, e di quanto sia inaccettabile l'attuale situazione, mi corre l'obbligo di segnalare che nel corso dell'anno 2011 ben 80 sono stati i decreti di condanna emessi dalla Corte d'Appello di Milano in relazione a richieste di risarcimento per ricorsi pendenti presso il TAR Piemonte, per un importo totale di ben 2.345.055,19 euro, cui vanno aggiunti gli interessi maturati.
Questi dati debbono farci riflettere.
Viene da chiedersi quante unità in più di magistrati e personale amministrativo potrebbero essere retribuite con le cifre che ho appena detto; e viene da chiedersi se sia adeguata (oltre che legittima) la tendenza attuale del Legislatore a perseguire la deflazione del contenzioso agendo, da un lato, con l'incremento sempre più consistente del contributo unificato, e, dall'altro, con la previsione della sanzione pecuniaria per lite temeraria.
Per quanto ci compete, l'obiettivo resta quello di perseguire il principio costituzionale della ragionevole durata del processo, e al tempo stesso ridurre l'arretrato, contando sulla collaborazione degli avvocati.
La necessità di questa collaborazione è stata sancita dallo stesso Codice del processo amministrativo. All'art. 2 è scritto testualmente:
"Il giudice e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo".
Di alcuni modi per accellerare la decisione dei ricorsi e semplificare il nostro lavoro accennerò brevemente in questa sede; per altre soluzioni attendo i vostri suggerimenti.
A) Mi preme anzitutto ricordare la regola secondo cui gli *atti difensivi* debbono essere *sintetici*: regola anch'essa richiamata dal Codice, e che recepisce un principio sul quale hanno insistito particolarmente sia il Legislatore comunitario che la Corte di giustizia.
Affinché la regola della sinteticità (che ovviamente vale anche per i magistrati) possa trovare concreta attuazione è necessario che il Foro cooperi per tale obiettivo con scritti difensivi che abbiano un numero contenuto di pagine e non siano ripetitivi di scritti già depositati.
B) Per semplificare la "gestione" del ricorso e ridurre i tempi del processo debbono essere osservate le prescrizioni dettate dal Codice in tema di *informatizzazione*; in particolare è essenziale che venga effettuato il deposito in formato digitale del ricorso e di tutti gli atti di parte, contestualmente al deposito dell'originale su supporto cartaceo.
C) Occorre fare un uso appropriato della *fase cautelare*.
Come risulta dalle statistiche, i ricorsi accompagnati dalla domanda di misura cautelare sono la stragrande maggioranza.

La tutela cautelare è fondamentale, anzi necessaria al processo, ma deve solo servire a conservare integro il bene cui tende il processo, senza sostituirsi alla tutela di merito.
E' inutilmente dispendioso che il Collegio sia chiamato in sede cautelare allo studio approfondito del merito dei ricorsi sottoposti al suo esame, quando non sia ravvisabile il requisito della irreparabilità del danno (inteso come l'evento in grado di ledere immediatamente e irreparabilmente la posizione giuridica del ricorrente); con la conseguenza che a tale pronuncia di rigetto debba far seguito un secondo studio del merito della causa spesso a distanza di anni.
Così come è inutilmente dispendioso intraprendere una istruttoria complessa e defaticante ai soli fini di una pronuncia cautelare; perché, una volta compiuta una siffatta istruttoria, tanto vale rendere subito la decisione di merito.
E' bene invece valorizzare la fase cautelare come strumento di deflazione del contenzioso o comunque per giungere più rapidamente alla definizione della causa: sia attraverso quella che chiamiamo sospensiva "propulsiva", e cioè invitando l'Amministrazione al riesame della fattispecie alla stregua dei motivi dedotti nel ricorso, s'intende nei casi in cui si ravvisi la probabilità di chiudere la controversia con una soluzione siffatta; sia attraverso la sentenza in forma semplificata quando il ricorso risulti di semplice e rapida definizione.
Nel 2011 il TAR ha emesso 81 decreti cautelari: anche se in misura inferiore rispetto ai 105 del 2010, essi costituiscono pur sempre un numero ragguardevole. A tal proposito non è inutile ripetere che la tutela cautelare monocratica ("inaudita altera parte") deve essere richiesta solo quando l'urgenza sia "tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio".
D) Sono da *evitare richieste di rinvio* di ricorsi fissati per la discussione, fatte in prossimità dell'udienza sulla base di motivazioni non prospettate tempestivamente, così da non rendere possibile la integrazione dei ruoli con altri ricorsi in attesa di essere trattati.
Da parte del Tribunale si cercherà, nei limiti del possibile, di fissare la trattazione dei ricorsi con un congruo margine per consentire alle parti di manifestare per tempo i propri intendimenti circa la trattazione della causa, e dare così modo al Tribunale di fissare altre cause. E' dunque opportuno che gli avvocati comunichino eventuali giustificate ragioni di rinvio in tempo utile per la fissazione di altre cause, e che comunichino tempestivamente situazioni di rinuncia o sopravvenuta carenza di interesse al ricorso.

5. CONSIDERAZIONI FINALI

Non può sfuggire alla nostra attenzione che negli ultimi anni le controversie amministrative presentano un sempre più alto grado di complessità venendo in rilievo non solo conflitti tra privato e pubblico, ma anche tra Pubbliche Amministrazioni, in un contesto di interessi pubblici e di competenze amministrative ripartite tra più livelli istituzionali, la cui regolamentazione è affidata a fonti normative molteplici che pongono non facili problemi di coordinamento; e sempre più spesso la legge dello Stato deve confrontarsi con l'ordinamento comunitario.
Assistiamo sempre più di frequente al fenomeno per il quale singoli cittadini o comunità di soggetti invocano dal TAR la tutela di "nuovi diritti" in materia di salvaguardia del territorio e dell'ambiente, di salute pubblica, di istruzione, di libertà personale; come pure si deve registrare la chiamata in causa del giudice amministrativo in molti settori della vita sociale che un tempo ne restavano fuori stante il sempre più diffuso intervento dello Stato in funzione di regolatore dell'economia.
L'ingresso nell'area della giurisdizione di conflitti attinenti ai settori più sensibili e di rilevante impatto socio-economico, hanno ampliato la funzione del giudice amministrativo, che è chiamato sempre più spesso a garantire, di fronte alla istanza di giustizia, una tutela piena ed effettiva.
Questa linea di tendenza ha trovato la sua consacrazione nel codice del processo amministrativo che, da un lato, ha rafforzato i poteri decisori del giudice giungendo ad attribuirgli il potere di adottare tutte "le misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio" (così l'art.34 C.P.A.); dall'altro ha riconosciuto che l'interesse legittimo fatto valere nel giudizio

amministrativo, che un tempo si traduceva essenzialmente nella possibilità di determinare l'annullamento del provvedimento amministrativo illegittimo, deve essere considerato a tutti gli effetti come posizione sostanziale direttamente tutelata dall'ordinamento giuridico, anche mediante l'azione risarcitoria.
Si può ben comprendere come ai giudici amministrativi sia richiesto di essere sempre più attrezzati in relazione alle nuove prospettive del processo (tra queste, in particolare, quella di dover valutare il comportamento della Amministrazione ai fini del risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi), e come gli stessi giudici debbano essere consapevoli della accresciuta responsabilità che grava su di essi sia per la maggiore incidenza delle sue pronunce su temi di interesse vitale per i cittadini, sia per l'impatto delle sue decisioni sulla opinione pubblica.
Il sindacato che il giudice amministrativo esercita sugli atti e comportamenti della P.A. non è soltanto un sindacato formale volto a stabilire se la P.A. ha rispettato le norme primarie e secondarie che definiscono i limiti della sua azione. La peculiarità del controllo giurisdizionale sta nel riconosciuto potere di valutare se l'Amministrazione abbia ecceduto dai limiti sostanziali posti all'esercizio del potere stesso; in altri termini deve accertare se la scelta finale adottata dalla Amministrazione sia conforme al principio generale della ragionevolezza.
Se è così, non deve mai dimenticarsi che il potere che ci è dato, di entrare con le nostre decisioni nel vivo della attività amministrativa, si giustifica ed è legittimo a condizione che l'itinerario logico-giuridico che porta alla decisione sia controllabile e dunque razionale, ispirato a regole certe e condivise, e seguendo criteri omogenei e stabili.
Come osservava il presidente Lignani in una sua relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario presso il TAR Umbria, "la soluzione opposta, … quella di decidere caso per caso secondo quella che al giudicante sembra essere l'equità contingente, porta alla personalizzazione della giustizia e in ultima analisi, al di là delle buone intenzioni, all'arbitrio. Ed è comunque l'antitesi della certezza del diritto".

Concludo dicendo che sono particolarmente lieto e onorato, anzi commosso, per essere stato chiamato a svolgere le mie funzioni in questa città e in questa regione alle quali siamo tanto debitori, come cittadini italiani ma anche come magistrati amministrativi.
L'anno 2011, di cui oggi facciamo il bilancio, è stato segnato da due anniversari: il centocinquantesimo dell'unità d'Italia e il centottantesimo del Consiglio di Stato: eventi storici nati entrambi qui. E' vero che la giustizia amministrativa, come la conosciamo oggi, è nata più tardi, nel 1889, quando ormai Torino non era più la capitale. Ma è anche vero che l'ultimo grande frutto di Torino capitale è stato la legge del 20 marzo 1865, che a Torino è stata promulgata, e vi aveva avuto la sua gestazione.
Quella legge, com'è noto, ha unificato il sistema amministrativo dello stato italiano, mentre fino ad allora erano stati mantenuti nelle singole regioni gli ordinamenti preunitari; e rappresenta dunque il vero e definitivo compimento dell'unità nazionale. E poiché l'unificazione dei sistemi amministrativi fu compiuta, in sostanza, con l'estensione dell'ordinamento piemontese all'Italia unificata, possiamo ben dire che l'ordinamento amministrativo e il diritto amministrativo fanno parte dell'eredità che Torino ha dato all'Italia.
Uno dei capitoli di quella legge, l'allegato E, come ben sapete, era intitolato all'abolizione del contenzioso amministrativo; una espressione assai riduttiva, perché il vero frutto dell'allegato E non è stato la soppressione di quell'insieme inorganico di istituti che andava sotto il nome di contenzioso amministrativo (in verità, poca cosa) ma la creazione di una giurisdizione generale – quella del giudice ordinario – per tutte le controversie tra il privato e la P.A. in cui si discutesse di diritti soggettivi.
Un enorme passo avanti nella tutela del cittadino. Ed è vero che in quel sistema, inizialmente, non vi era un giudice per quegli interessi, che poi saranno chiamati legittimi; ma la legge del 1865

comunque ne riconosceva l’esistenza e la rilevanza; pur senza istituire un giudice, prevedeva una tutela mediante i ricorsi gerarchici e in ultima istanza il ricorso straordinario deciso, di fatto, dal Consiglio di Stato. Sicché, quando nel 1889 è stata creata la giustizia amministrativa, è stato il compimento e il perfezionamento di un disegno che era già in germe nella legge del 1865.
Con questo doveroso riconoscimento del ruolo che Torino ha avuto nella storia della giustizia amministrativa italiana, si conclude la mia relazione e si passa agli interventi programmati.