

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. CXCVIII
n. 3

RELAZIONE

SULLO STATO DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA
E SUGLI INCARICHI CONFERITI A NORMA
DELL'ARTICOLO 29, TERZO COMMA, DELLA
LEGGE 27 APRILE 1982, N. 186

(ANNO 2004)

(Articolo 31, primo comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186)

Predisposta dal Presidente del Consiglio dei ministri

(BERLUSCONI)

Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento

(GIOVANARDI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 19 dicembre 2005
—————



Presidenza del Consiglio dei Ministri

RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLO STATO DELLA GIUSTIZIA
AMMINISTRATIVA E SUGLI INCARICHI CONFERITI A NORMA
DEL III COMMA DELL'ART. 29 DELLA LEGGE 27.4.1982, n. 186.

Anno 2004

Il Segretario Generale della Giustizia Amministrativa con nota in data 7 novembre 2005 prot. n. 1394/S.G., ha fatto pervenire gli elementi per la stesura della relazione, ai sensi dell'art. 13, co.1, n. 4 della legge n. 186/82 sullo stato della giustizia amministrativa per l'anno 2004:

Come di consueto, per comodità di consultazione, i dati, approvati dal Consiglio di Presidenza nella seduta del 6 ottobre c.a., vengono suddivisi in tre parti, concernenti rispettivamente:

- l'organizzazione ed il personale della magistratura amministrativa in servizio presso il Consiglio di Stato ed il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (d'ora innanzi indicati come Consiglio di Stato), nonché presso i Tribunali amministrativi regionali, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento e la Sezione autonoma di Bolzano (d'ora innanzi T.A.R.);
- l'attività giurisdizionale svolta dagli organi della giustizia amministrativa;
- l'attività consultiva demandata al Consiglio di Stato.

I – L'ORGANIZZAZIONE ED IL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA AMMINISTRATIVA

1. Premessa.

Come nelle precedenti relazioni, è opportuno dar conto, anzitutto, delle novità e dei problemi di maggior rilevanza concernenti l'organizzazione e il funzionamento della giustizia amministrativa.

2. Il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa.

Nel 2004, ultimo anno di consiliatura prima della scadenza prevista per il 2005, l'organo di autogoverno ha espletato le attribuzioni previste dalla legge n. 186 del 1982, come modificata dalla legge n. 205 del 2000, che includono tutti i provvedimenti concernenti lo stato giuridico dei magistrati (nomine, trasferimenti, conferimenti di incarichi direttivi e semidirettivi) e i più importanti provvedimenti attinenti alla gestione dell'apparato amministrativo, funzionali all'effettività dell'autonomia della giustizia amministrativa (bilancio preventivo e consuntivo, piante organiche del personale amministrativo, ecc.).

Durante l'anno, il Consiglio di Presidenza, oltre alla ordinaria attività, ha altresì approvato atti generali di rilevante impatto.

Fra gli atti di maggiore rilievo vanno ricordati:

- un nuovo regolamento interno per il funzionamento dello stesso organo di autogoverno (deliberazione in data 15 gennaio 2004);
- l'istituzione di quattro nuove sezioni interne nei Tribunali amministrativi regionali gravati, negli ultimi anni, dal maggior carico di lavoro: Roma, Napoli, Palermo e Catania (sezioni divenute operative dal 1° aprile 2005);

- nuovi criteri per la nomina a consigliere di Stato ex art. 19, primo comma, della legge n. 186/1982 (deliberazione del 1° aprile 2004);
- il documento finale sui problemi ordinamentali della giustizia amministrativa (deliberazione del 30 aprile 2004);
- i criteri oggettivi e predeterminati per l'assegnazione dei fascicoli di causa (deliberazione del 1° luglio 2004).

Particolare cura è stata posta nello sviluppo delle iniziative in tema di formazione e aggiornamento professionale. Nel corso dell'anno si sono tenuti diversi corsi di formazione ed aggiornamento, organizzati dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e dal Consiglio Superiore della Magistratura, che hanno interessato in totale 83 magistrati amministrativi.

Sono state portate a conclusione le visite ispettive sui servizi di segreteria presso il Consiglio di Stato e i Tribunali amministrativi regionali, secondo il piano elaborato nell'anno 2001.

3. Il personale della Giustizia amministrativa.

I dati più significativi sono i seguenti:

- il ruolo organico dei magistrati, inclusi i Magistrati fuori ruolo presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia (C.G.A.), prevede ora complessivamente 508 unità: quattro in più rispetto alla pianta organica del 2002, grazie ai limitati aumenti previsti dal D.Lgs. n. 373/2003 sul C.G.A. e dalla L. n. 45/2004, che ha istituito la figura del Presidente aggiunto del Consiglio di Stato;
- il ruolo organico del personale amministrativo prevede complessivamente 969 unità (1009 compresi i dipendenti nella regione Trentino Alto Adige), di cui 44 dirigenti;

- il rapporto fra il personale di magistratura e il personale amministrativo è di un magistrato ogni 1.8 impiegati del personale amministrativo, largamente inferiore all'analogo rapporto presso gli altri ordini giurisdizionali (in cui è di circa di 1 magistrato ogni 5 impiegati).

Nel 2004 risultano effettivamente in servizio: per il personale di magistratura, 110 consiglieri di Stato e 335 consiglieri dei T.A.R.; per il personale amministrativo, 974 unità tra dipendenti di ruolo, personale con contratto a tempo determinato e personale in posizione di comando, nonché 34 dirigenti, tutti di seconda fascia.

4. Personale di magistratura e fuori ruolo.

Con la L. 26 febbraio 2004, n. 45, è stata istituita, come si è detto, la qualifica di Presidente aggiunto del Consiglio di Stato il quale, oltre a svolgere le funzioni di presidente di una sezione del Consiglio di Stato, sostituisce, nei casi di assenza o impedimento, il Presidente del Consiglio di Stato e lo coadiuva nei compiti affidatigli.

Nel corso dell'anno, sono stati nominati 2 presidenti di sezione del Consiglio di Stato, un presidente di T.A.R., 2 consiglieri di Stato di nomina governativa e 3 di provenienza T.A.R.. Non è stato, invece, bandito il concorso per consigliere di Stato.

Sono state portate a termine due procedure concorsuali per l'accesso alla magistratura amministrativa, con l'assunzione in servizio di 29 referendari di T.A.R. e di 2 consiglieri di Stato vincitori di concorso, procedure indette rispettivamente con decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 4 ottobre 2002 e del 2 gennaio 2003.

È stato disposto il collocamento fuori ruolo di 2 consiglieri di Stato, a fronte del rientro in ruolo di altri 2.

Complessivamente, il numero dei magistrati fuori ruolo chiamati a svolgere incarichi di rilevante impegno istituzionale, incompatibili con il contemporaneo esercizio delle funzioni giurisdizionali, alla fine dell'anno 2004 è di 18 unità, dei quali 15 magistrati del Consiglio di Stato e 3 magistrati dei T.A.R. (dal calcolo sono esclusi i 9 consiglieri di Stato collocati fuori ruolo per prestare servizio presso il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana).

5. Personale amministrativo.

Nell'anno trascorso non sono intervenute significative novità in tema di assetto del personale amministrativo. Permane, quindi, lo squilibrio che dura da un trentennio tra la domanda di giustizia amministrativa, aumentata esponenzialmente dopo l'istituzione dei T.A.R., e l'entità delle risorse umane addette al servizio di giustizia amministrativa.

Il personale di segreteria, in particolare, è del tutto insufficiente a causa di una dotazione organica impostata – salvo modeste modifiche successive – nel 1971, quando non si prevedeva l'attuale imponente sviluppo del contenzioso in sede locale.

Non resta, quindi, che sollecitare ulteriormente un rapido adeguamento della dotazione organica alle reali esigenze degli uffici. Dalla rilevazione del fabbisogno risulta che il personale amministrativo (escluso il personale dirigenziale) dovrebbe essere portato dalle 925 unità attuali a 1300 unità. In tal modo, il rapporto tra personale di magistratura e quello amministrativo si assesterebbe intorno a 2,8, quoziente che resterebbe comunque, come si è detto, di gran lunga inferiore a quello

esistente negli ordinamenti della giustizia ordinaria e di quella contabile.

Va anche segnalato che la legge finanziaria per il 2005 impone una riduzione dell'organico, poiché estende anche al personale della Giustizia amministrativa l'obbligo di riduzione del 5% della dotazione organica esistente.

Sotto un profilo generale, va poi considerato che l'ordinamento della Giustizia amministrativa è rimasto del tutto estraneo ad innovazioni ordinamentali che hanno interessato altre sfere di competenza dello Stato (il processo di riforma delle amministrazioni di cui alle leggi n. 59/1997 e n. 1347/2002; il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali di cui alla legge costituzionale n. 3/2001; le variazioni in diminuzione degli organici per effetto di quanto previsto dal capo III del titolo III della legge n. 448/2001). Semmai, è ragionevole prevedere che il decentramento di compiti determini un incremento di contenzioso sia davanti ai Tribunali amministrativi regionali sia, di conseguenza, davanti al Consiglio di Stato.

Si aggiunga, al contrario, che la legge finanziaria per il 2004 (L. 24 dicembre 2003, n. 350), all'art. 3, comma 71, aveva previsto che, per sopperire a straordinarie esigenze di supporto amministrativo, il Consiglio di Stato e i Tribunali amministrativi regionali potessero avvalersi, su base volontaria, del personale del CONI e di altri enti pubblici interessati da procedure di liquidazione o soppressione, nonché del personale dell'Agenzia del demanio che ha esercitato l'opzione per il passaggio ad altra Amministrazione, "anche in soprannumero ed in deroga alle vigenti disposizioni legislative e contrattuali in materia di mobilità". Purtroppo, a distanza di più di un anno, la norma in parola è rimasta inattuata per le numerose difficoltà burocratiche di volta in volta sorte.

6. La giurisprudenza della Corte Costituzionale e la nuova giurisdizione del giudice amministrativo.

Il secondo semestre dell'anno 2004 è stato caratterizzato da un assestamento del sistema della Giustizia amministrativa rispetto a quanto delineato dalla L. n. 205 del 2000 – sia a livello giurisdizionale che dottrinario – in conseguenza della sentenza della Corte Costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004 che, insieme alla pressoché coeva decisione n. 281 della stessa Corte, ha dichiarato la parziale incostituzionalità degli artt. 33 e 34 del D.Lgs. n. 80 del 1998, nel testo sostituito dall'art. 7 della L. n. 205 del 2000, ritenendo costituzionalmente illegittima l'attribuzione al giudice amministrativo, nelle materie dei servizi pubblici e dell'urbanistica ed edilizia, della giurisdizione anche sui diritti soggettivi in materie e rapporti nei quali non viene in rilievo il concreto esercizio di pubbliche potestà.

Gli effetti di tale pronuncia costituzionale sono stati quelli di provocare un ridimensionamento degli ambiti di giurisdizione esclusiva attribuiti al giudice amministrativo nelle materie dei servizi pubblici e dell'urbanistica ed edilizia quali sino a quel momento erano venuti a delinearsi, e di tracciare al contempo nuovi, complessi e non sempre certi scenari per ciò che riguarda il riparto di giurisdizione tra giudici.

7. Il Sistema informativo della Giustizia amministrativa.

Le priorità in materia di informatizzazione dell'Amministrazione sono focalizzate sull'avviamento del “Nuovo sistema informativo della giustizia amministrativa” (NSIGA), sulla realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione e sul consolidamento dei servizi ai cittadini, ai professionisti e alle altre amministrazioni.

Il progetto del nuovo sistema, a supporto delle attività istituzionali e della gestione dei flussi informativi, prevede innovazioni quali l'introduzione della firma digitale e di un sistema di gestione dei flussi di lavoro.

Ulteriori attività riguardano la realizzazione di una base dati delle informazioni necessarie a seguire l'*iter* del ricorso, della sentenza e/o del parere, e la realizzazione di un sottosistema di gestione documentale per il completo trattamento del "fascicolo virtuale" dove far confluire gli atti del processo amministrativo e dei procedimenti consultivi ed amministrativi.

Nel secondo semestre del 2004, dopo una fase di collaudo, il passaggio in esercizio di NSIGA è stato attivato con l'avvio della sperimentazione delle applicazioni realizzate nella sede T.A.R. di Aosta.

La fase di sperimentazione non si è ancora conclusa; nel corso del 2005 il nuovo sistema sarà esteso alle altre sedi della giustizia amministrativa secondo un programma graduale che sarà portato a compimento nel primo semestre del 2006.

Nel frattempo, viene mantenuto in esercizio l'attuale sistema informativo.

L'Amministrazione, nel corso dell'anno, ha affidato in *outsourcing*, attraverso l'indizione di gare europee, le attività di assistenza e presidio CED e di Help Desk centralizzato, al fine di migliorare il servizio, finora reso con risorse interne.

Per i propri servizi l'Amministrazione utilizza prodotti standard comuni con altre amministrazioni, resi disponibili dal Ministero dell'Economia e delle finanze, dal CNIPA per il protocollo informatico e per il progetto di processo telematico in cofinanziamento con l'Avvocatura dello Stato.

Nell'ambito dei servizi messi a disposizione dalla RUPA è stata consolidata la rete informatica denominata "Dominio della Giustizia amministrativa" che pone in

collegamento fra loro le postazioni di lavoro delle diverse sedi del Consiglio di Stato e dei T.A.R..

I servizi di consultazione delle banche dati giuridiche, la rubrica e-mail, la rassegna stampa, ecc. sono disponibili su un portale nella rete intranet della giustizia amministrativa e costituiscono una base di consultazione per le diverse esigenze istituzionali.

Nel contempo, è stata portata ad una fase di avanzata realizzazione il collegamento ADSL dei magistrati dai loro studi/abitazioni al suddetto portale della Giustizia amministrativa, anche in ragione della applicazione denominata "Scrivania del magistrato", che è parte integrante sia delle procedure applicative del nuovo sistema informativo che del progetto di processo telematico.

Nel 2004 sono state rilasciate n. 33 firme digitali ai responsabili dell'Ufficio servizi per l'automazione e l'informatica e ai magistrati.

Sono stati poi definiti indirizzi di posta elettronica, sia individuali che legati alla funzione, tanto per il personale amministrativo che per i magistrati, con un crescente utilizzo del servizio da parte dell'utenza.

Infine, un breve cenno al sistema informativo nazionale collegato ad internet (nel sito accessibile www.giustizia-amministrativa.it), che consente di avere notizia in tempo reale, contestualmente alla pubblicazione, delle pronunce del Giudice amministrativo, oltre che degli affari consultivi, nonché dei dati pubblici concernenti i singoli ricorsi, dei calendari delle udienze, dei collegi, etc..

La banca dati on-line disponibile sul sito web istituzionale si è ulteriormente arricchita nel 2004, consentendo un incremento esponenziale del numero degli accessi del pubblico al servizio.

Sul sito Web, alla data del 31 dicembre 2004, risultano pubblicati circa 400.000 documenti tra sentenze, pareri ed articoli di dottrina e si registra una media di circa 880.000 di accessi a quadrimestre al sito con una consultazione settimanale di circa 200.000 pagine html.

Al riguardo, deve segnalarsi che, in applicazione di una norma del Codice in materia di protezione dei dati personali, approvato con D.lgs. 30.6.2003, n. 196, ed entrato in vigore all'inizio del 2004 – in base alla quale gli atti dei processi possono essere accessibili in rete solo da chi vi abbia un reale interesse – dopo che il servizio era stato temporaneamente sospeso, l'utilizzo generale del sistema è stato ripristinato con l'adeguamento alla normativa vigente.

8. Aspetti finanziari.

Il bilancio autonomo di previsione della giustizia amministrativa prevedeva per l'esercizio finanziario 2004 entrate ed uscite per euro 170.384.445,00. In corso d'anno i fondi preventivati sono integrati dall'amministrazione finanziaria con euro 8.116.765,00 (ad inizio d'anno incrementati con euro 9.386.000,00, quindi decurtati a seguito del decreto legge n. 168 di euro 6.270.000,00 ed infine, a dicembre, reintegrati con euro 5.000.000,00). Le integrazioni sono state utilizzate essenzialmente per finanziare l'adeguamento delle competenze stipendiali del personale di magistratura previsto per legge, l'assunzione di 29 magistrati, la progressione economica del personale di magistratura e per proseguire il programma di ammodernamento del sistema informativo della giustizia amministrativa.

Nel corso del 2004 si è verificata una forte compressione delle spese per l'acquisto di beni e servizi e una riduzione delle spese preventivate per l'informatica.

In termini generici, le risorse finanziarie disponibili sono state destinate nella misura del 98,44% alle spese correnti e nella misura del 1,56% alle spese in conto capitale. Il 77,63% delle risorse finanziarie dirette alle spese correnti hanno coperto le spese per il personale (di magistratura ed amministrativo); le spese correnti per la manutenzione del sistema informativo e l'informatica d'ufficio assorbono il 2,48% della disponibilità finanziaria. Il pagamento dei canoni di locazione impegna il 10,03% dello stanziamento complessivo delle spese correnti; ed infine l'acquisizione di beni e servizi (escluse le locazioni) per le 32 sedi istituzionali prevede l'utilizzo del 6,97% del totale delle spese correnti preventivate (oltre 3 milioni e ottocentomila euro in meno rispetto al precedente esercizio finanziario). La somma di euro 1.785.350,00 pari all'1,01% del totale delle risorse assegnate è prevista in conto capitale per l'acquisto di mobilio, di attrezzature non informatiche e delle dotazioni librerie.

Le spese in conto capitale per lo sviluppo dell'informatica assommano ad euro 981.302,31, pari all'0,55% del totale delle risorse attribuite. Complessivamente (spese di parte corrente e spese in conto capitale) sono stati destinati al rinnovamento del sistema informativo euro 5.317.023,51 pari al 2,99% del totale delle risorse attribuite (circa 2 milioni e mezzo in meno rispetto al precedente esercizio finanziario).

II - ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

1. Considerazioni generali.

Dall'esame dei dati statistici degli ultimi due anni, si può rilevare che il 2004 si presenta come un anno con caratteri di stabilità, sia nella proposizione, che nella definizione dei ricorsi.

Per quanto riguarda i ricorsi in entrata, la tendenza alla stabilizzazione si manifesta sia in primo che in secondo grado.

Il numero dei ricorsi complessivamente proposti (in primo e in secondo grado) nel 2004 è quindi pari a circa 91.000 unità, cifra sostanzialmente invariata rispetto a quelli pervenuti nel 2003.

Quanto ai ricorsi definiti, continua la crescita costante delle decisioni in primo grado, che compensano la leggera diminuzione di quelle in secondo grado, che tuttavia non vanno ad influire sul dato complessivo.

Nel 2004 sono stati esauriti complessivamente circa 128.000 ricorsi, un numero di ricorsi superiore ai 121.000 definiti nel 2003, confermando in tal modo la tendenza costante all'aumento, registratasi negli ultimi anni (102 mila nel 2001 e 110 mila nel 2002).

E', comunque, utile distinguere tra i dati del contenzioso in primo grado e da quelli del contenzioso in appello.

2. Situazione ricorsi presso i T.A.R..

Innanzitutto, deve darsi atto, come visto, della sostanziale stabilizzazione dei ricorsi in entrata presso i Tribunali amministrativi regionali, che si mantiene costante intorno alla cifra di 80.000 dell'anno precedente (negli anni immediatamente precedenti, la tendenza era invece verso una leggera diminuzione).

Occorre rilevare, tuttavia, che a tale stabilizzazione del contenzioso in entrata non corrisponde una pari stabilizzazione del carico di lavoro in capo al giudice amministrativo e all'apparato organizzativo nell'ambito del nuovo contenzioso. Difatti, a parte la maggiore complessità inerente ad una larga fascia delle nuove controversie attribuite al giudice amministrativo, molte delle nuove attribuzioni della giurisdizione amministrativa determinano un ampliamento dell'oggetto delle singole controversie ricadenti nell'ambito della giurisdizione amministrativa: nello stesso ricorso si trova spesso dedotta, a un tempo, la impugnazione dell'atto originario, la domanda di risarcimento del danno e l'eventuale impugnativa di atti successivi, incidenti sulla medesima pretesa. Infatti, diversamente dal passato, le impugnazioni di atti sopravvenuti, in qualche modo connessi ad altri già in precedenza impugnati, non danno più luogo ad autonomi ricorsi ma si inseriscono, come motivi aggiunti, nel processo già pendente.

2.1. Distribuzione territoriale.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale del contenzioso dei tribunali amministrativi, si registrano dati simili a quelli dell'anno precedente in pressoché tutte le regioni.

La Campania si conferma anche quest'anno al primo posto, con quasi 18.000 nuovi ricorsi; segue il Lazio con oltre 14.000 ricorsi pervenuti, e poi la Sicilia con quasi 12.000 ricorsi, confermando in tal modo la situazione degli ultimi due anni.

Seguono la Lombardia (con oltre 7.500 ricorsi pervenuti), la Puglia (con oltre 5.000 nuovi ricorsi), il Veneto e la Calabria (entrambi i T.A.R. con oltre 3.600 ricorsi).

Per il resto, negli altri T.A.R. di dimensioni minori si registrano un numero di ricorsi proposti che vanno dai 2.600 della Toscana ai 123 della Valle d'Aosta.

2.2. Distribuzione per materia.

Passando ad analizzare la distribuzione per materia sul piano quantitativo, a livello nazionale, la materia più interessata da procedimenti sopravvenuti, come già negli ultimi due anni, è stata quella dell'edilizia ed urbanistica, che con oltre 18 mila ricorsi rappresenta il 23 % del totale.

In tale contenzioso si colgono gli elementi di conflittualità legati al governo del territorio e alla applicazione delle normative comunali in materia.

Al secondo posto si collocano i ricorsi in materia di igiene-sanità-ecologia con oltre 13.000 ricorsi (circa il 16 %), seguono poi i ricorsi sull'attività in genere della Pubblica Amministrazione (ad es. contratti, gestione dei beni demaniali, ecc.), con 12.000 ricorsi (circa il 15 %), mentre la materia del pubblico impiego (quello non contrattualizzato, rimasto alla giurisdizione del giudice amministrativo) continua ulteriormente a diminuire in primo grado (oramai circa il 14 %, con 11.000 ricorsi).

Tutti gli altri settori raccolgono un numero di ricorsi assai minore in percentuale al totale, ma comprendono materie (come istruzione, agricoltura, caccia e pesca, pubblica sicurezza e molte altre ancora) la cui importanza, anche se non si presta ad essere evidenziata sul piano meramente statistico, è comunque notevole dal punto di vista sociale.

Infatti, anche nel 2004 i T.A.R. hanno deciso molte controversie aventi ad oggetto affari di grande rilievo per la vita amministrativa e sociale del Paese (ad es., riguardo a opere pubbliche di primaria importanza come il contenzioso sul progetto di ponte sullo stretto di Messina).

Nel contenzioso di competenza del Tribunale amministrativo del Lazio, in particolare, le questioni di maggior rilievo e complessità sono indubbiamente quelle che hanno investito provvedimenti delle Autorità indipendenti (e particolarmente dell'Antitrust, della Consob, della Banca d'Italia, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), deliberazioni del Consiglio dei Ministri e del CIPE, provvedimenti di carattere generale dei ministeri.

Sempre riguardo al T.A.R. Lazio, sempre maggiore importanza risultano poi avere i procedimenti in materia elettorale, ad es. per l'ammissione delle liste, dei contrassegni, modifica di questi, ecc., mentre di grande impatto sociale sono state le decisioni sull'ammissione al campionato delle squadre di calcio.

Inoltre, è da evidenziare, nella quasi generalità dei T.A.R., l'aumento dei ricorsi contro il diniego di visto d'ingresso o di regolarizzazione di extracomunitari, materia da sempre delicata.

Va infine segnalato un rilevante aumento del contenzioso in materia di trasporti, indice di gravi problemi in un settore interessato recentemente dal decentramento legislativo ed amministrativo.

2.3. Giudizi di ottemperanza.

E' in continua crescita il numero dei ricorsi per l'esecuzione del giudicato, sia in primo grado che in appello.

Infatti, si è passati dai 1.300 casi del 2002 ai 2.000 del 2003 fino agli attuali 2.277 ricorsi in ottemperanza al giudicato, arrivando a rappresentare il 2,86 % del totale.

Tale fenomeno desta qualche preoccupazione, poiché rappresenta un segnale delle difficoltà di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche che non si sono

adeguate a provvedimenti giurisdizionali già esecutivi, determinando ulteriori ritardi per i ricorrenti e costi aggiuntivi per la collettività.

2.4. Decisioni.

Nei T.A.R., come si è visto, prosegue la crescita del numero dei ricorsi definiti.

Nel 2004 sono circa 120.000, decisi con sentenze, sentenze brevi, decreti decisori o decreti ingiuntivi (nel 2003 erano stati decisi circa 112.000).

In particolare, i ricorsi definiti con sentenza dai T.A.R. sono stati complessivamente oltre 50.000, quelli definiti con decreto ingiuntivo quasi 10.000, quelli definiti con decreto decisorio oltre 60.000, mentre nel 2003 erano stati rispettivamente: 50.000, 12.000 e 50.000.

Le decisioni sulla ammissibilità, procedibilità, ricevibilità del ricorso, etc., che prevalgono sempre in primo grado, sono state circa 75 mila (in aumento rispetto alle 64 mila dell'anno precedente), mentre le interlocutorie restano quasi invariate rispetto a quelle del 2003 (circa 2.000 pronunce interlocutorie, meno del 3 % del totale).

Le pronunce risolutive del merito sono state oltre 35.000 (circa il 30 % del totale; nel 2003 erano state 40.000). Nell'ambito di queste, la percentuale delle pronunce di accoglimento supera sempre quelle di rigetto (20 mila contro 15 mila) anche se in percentuale minore rispetto allo scorso anno (circa il 56 % rispetto al 58 % del 2003).

2.5. Ordinanze.

Per valutare correttamente l'attività degli organi giurisdizionali si devono considerare, accanto alle decisioni che esauriscono il processo, anche le ordinanze,

specie quelle sulle domande di sospensione di provvedimenti impugnati, in molti casi anticipatrici e risolutive delle decisioni sul merito.

Nel 2004 sono state complessivamente emesse dai T.A.R. oltre 47 mila ordinanze (nel 2003 erano 42 mila). Di queste, oltre 26 mila in sede di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati (numero all'incirca invariato rispetto alle quasi 25 mila del 2003), mentre le restanti sono per lo più ordinanze istruttorie (collegiali o presidenziali) o di rinvio ad altri organi.

3. Situazione ricorsi presso Consiglio di Stato.

Dopo alcune oscillazioni negli anni precedenti, il numero dei ricorsi pervenuti in appello resta sostanzialmente invariato rispetto a quello del 2003.

I ricorsi al Consiglio di Stato e al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sono stati nel 2004 oltre 12.000 (di cui oltre 11.500 in appello e quasi 500 in unico grado).

Il valore percentuale delle sentenze di primo grado appellate, rispetto al totale di quelle emesse dai T.A.R., è pari al 10 %.

Nella distribuzione delle materie, il settore prevalente rimane, anche per quest'anno, quello del pubblico impiego, che con oltre 4.600 ricorsi rappresenta circa il 40% del totale degli appelli pervenuti, costituendo l'effetto riflesso del "picco" negli afflussi che, in tale materia, si era registrato negli anni precedenti presso i T.A.R..

Seguono i 2.500 ricorsi sull'attività della Pubblica amministrazione (contratti, appalti, gestione dei beni demaniali, ecc.); i ricorsi in materia di edilizia ed urbanistica (oltre 2.000 ricorsi) e quelli in tema di industria, commercio ed artigianato (oltre 1.500 ricorsi).

A ciò si devono anche aggiungere le competenze di unico grado del Consiglio di Stato (giudizi di ottemperanza, revocazioni, istanze di regolamento di competenza, etc.), i cui ricorsi permangono sostanzialmente invariati rispetto al 2003 (circa 600, meno del 5 % delle competenze in grado di appello).

Nel 2004, per il secondo anno consecutivo, le decisioni non hanno superato i ricorsi pervenuti: le pronunce che hanno definito i processi, sono state quasi 9.000 - rispetto alle 11.000 del 2003 - tra sentenze (quasi 7.000), sentenze brevi (circa 500) e decreti decisori (quasi 1.500).

In grado di appello, come visto negli anni passati, la situazione è inversa a quella dei T.A.R., con le decisioni sul merito di gran lunga più numerose, costituendo circa il 77 % del totale (quasi 7.000), rispetto al 16 % delle decisioni sulla ammissibilità del ricorso, etc. (circa 1.500) e al 7 % delle interlocutorie (circa 600).

Per quanto riguarda le decisioni sul merito, come negli anni precedenti, le decisioni di rigetto prevalgono sugli accoglimenti (4.000 rigetti contro 2.700 accoglimenti).

Con riferimento alle ordinanze, ne sono state emesse dal Consiglio di Stato circa 5.800. Di queste, la maggior parte sono costituite da ordinanze di sospensione dell'esecuzione delle sentenze dei T.A.R. o dei provvedimenti impugnati.

4. Situazione dei ricorsi pendenti.

Dopo il picco toccato dall'arretrato nel 2000 (con oltre 900.000 ricorsi pendenti), dai dati relativi all'andamento complessivo del contenzioso negli anni successivi emerge una significativa tendenza verso una progressiva riduzione delle giacenze.

Tuttavia, anche se le riforme degli anni '98-2000 avevano posto le premesse per una possibile inversione di tendenza, e nonostante i risultati positivi conseguiti nei giudizi c.d. a rito speciale introdotti in alcuni settori considerati di particolare sensibilità rispetto alla durata del processo, le misure dirette ad accelerare i tempi processuali in alcuni settori si riflettono in senso negativo su altri, che continuano ad essere caratterizzati da ritardi non consoni ad un moderno sistema di giustizia amministrativa.

A fine 2004 risultano pendenti nei T.A.R. circa 785.000 ricorsi, mentre le giacenze presso le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato raggiungono il numero di oltre 28 mila .

In primo grado la pendenza è dunque sensibilmente diminuita (a fine 2003 i ricorsi pendenti erano circa 850.000), anche per effetto della mancata crescita del numero dei ricorsi in ingresso, mentre in secondo grado è di poco aumentata (circa 1.000 in più rispetto al 2003).

Tuttavia, anche se si confermerà la tendenza ad un saldo attivo nel rapporto procedimenti definiti/procedimenti sopravvenuti nei T.A.R., senza idonee misure e senza riforme organizzative, dirette ad incidere in maniera drastica sullo smaltimento del lavoro arretrato, continueranno, ancora per molti anni, a persistere le centinaia di migliaia di ricorsi pendenti, accumulatisi in quasi trent'anni, a dispetto di ogni ragionevole durata del processo.

I dati del contenzioso confermano, infatti, che l'inversione di tendenza, manifestatasi nell'ultimo biennio, è stata favorita da fattori contingenti, quali l'introduzione di procedimenti speciali per l'estinzione dei giudizi ultradecennali e la perdita di larga parte del contenzioso sul pubblico impiego.

Resta anche confermato che alla diminuzione dei ricorsi pervenuti in questi ultimi anni non è corrisposta una riduzione del carico di lavoro dei servizi di segreteria, che è stata compensata dalle nuove aree della giurisdizione amministrativa e dalla maggiore gravosità degli adempimenti processuali.

Inoltre, questi dati non tengono conto della presentazione, sempre più frequente, di motivi aggiunti – ai quali non viene attribuita una distinta numerazione – per la concentrazione del giudizio amministrativo voluto dalla legge 205.

5. Diritto all'equa riparazione del danno prodotto dalla irragionevole durata dei processi.

Prima di concludere la parte relativa all'attività giurisdizionale si deve accennare al contenzioso, di origine recente, relativo all'applicazione dell'art. 2, comma 1°, della legge 24 marzo 2001, n. 89, sul diritto all'equa riparazione del danno prodotto dalla irragionevole durata dei processi.

Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2004 sono stati emessi n. 385 decreti di condanna dalle competenti Corti di Appello per quanto riguarda l'eccessiva durata dei processi amministrativi, rispetto ai 38 del 2003; tale cifra costituisce il picco finora toccato da tali condanne a partire dal 2002.

Le condanne hanno interessato principalmente il T.A.R. Campania e il T.A.R. Toscana con rispettivamente 270 e 106 decreti di condanna. Nella maggior parte dei casi, hanno riguardato la materia del pubblico impiego e quella delle espropriazioni.

III - ATTIVITA' CONSULTIVA

1. Considerazioni generali.

Il settore dell'attività consultiva, come è noto, è di spettanza del solo Consiglio di Stato, ed anzi rappresenta la sua attività originaria, alla quale si è affiancata, dal 1889, l'attività giurisdizionale.

Le funzioni consultive del Consiglio di Stato – al pari di quanto avviene in altri Paesi europei e per la stessa Corte di Giustizia delle Comunità europee di Lussemburgo – si concretizzano in una valutazione autonoma e neutrale, alla stregua di parametri oggettivi, della legittimità dell'azione amministrativa, con le stesse caratteristiche che contrassegnano lo svolgimento, da parte del medesimo Organo, delle funzioni giurisdizionali.

L'attività consultiva del Consiglio di Stato è di due tipi: obbligatoria e facoltativa.

L'attività obbligatoria, dopo la legge n. 127 del 1997, si concentra in tre ipotesi: quella dell'attività normativa del Governo (regolamenti, governativi e statali, e testi unici), quella dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica e quella, meno frequente, degli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti dai Ministri.

L'attività facoltativa è quella resa ai Ministeri e alle Amministrazioni pubbliche, che - in base al combinato disposto dell'art. 14, comma 1, del Regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 e dell'art. 17, comma 25 della Legge 15 maggio 1997, n. 127 - hanno la facoltà di chiedere l'avviso del Consiglio di Stato, se lo ritengono opportuno, in relazione ad attività che si propongono di intraprendere.

Per quanto riguarda la regione Sicilia, in forza di una norma statutaria di rango costituzionale, le funzioni, sia consultive che giurisdizionali, sono svolte dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, che si articola su due sezioni ed opera come una segmento distaccato del Consiglio di Stato in territorio siciliano.

2. Attività consultiva in ordine agli atti normativi statali.

L'attività consultiva obbligatoria in materia regolamentare si è venuta contraendo in misura sensibile per effetto delle modifiche apportate dalla riforma del Titolo V della Costituzione al sistema delle fonti, che ha sottratto competenze legislative allo Stato e le ha conferito le stesse, o in via esclusiva o in via concorrente, alle Regioni, escludendo, in entrambi i casi, qualunque intervento della normativa secondaria statale.

Inoltre, sempre più spesso, talune disposizioni legislative – di non certa legittimità - hanno sottratto alla disciplina regolamentare atti normativi secondari definiti, appunto, “non regolamentari”.

Tali ragioni hanno contribuito a far registrare un'ulteriore flessione nelle richieste di pareri sull'attività normativa del Governo.

Il confronto tra il numero di pareri espressi dalla Sezione per gli atti normativi negli anni successivi alla riforma costituzionale del 2001 e quelli del quinquennio anteriore rivela una flessione di circa il 50 %.

Il numero dei regolamenti statali sui quali è stato richiesto il parere nel 2004 è stato di 104, quelli resi sono stati 95.

Nell'ultimo anno, è invece aumentata di importanza e di numero l'attività consultiva in materia di redazione dei testi unici, compresi quelli adottati con decreti legislativi.

Particolare rilievo hanno assunto, a questo riguardo, i "decreti legislativi di riassetto normativo" ex lege n. 229 del 2003, che hanno dato vita ad alcuni "codici di settore".

Tra gli interventi sui quali è stato chiamato a pronunciarsi il Consiglio di Stato, vanno ricordati il "codice dei diritti di proprietà industriale", il "codice dei consumatori", il "codice delle assicurazioni", il "codice della amministrazione digitale", e ancora i due testi unici in materia di sicurezza e salute sul lavoro e di riordino della legislazione in materia di radiotelevisione.

Con i relativi pareri – accolti con interesse dalla dottrina e dagli operatori e richiamati con favore nei successivi pareri del Parlamento – il Consiglio di Stato ha colto l'occasione per fare il punto sullo stato attuale del sistema delle fonti e sul fenomeno della c.d. "codificazione di settore".

3. Attività consultiva sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica.

L'altre ipotesi di consulenza obbligatoria è quella avente ad oggetto il parere nell'ambito della procedura sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, strumento di unico grado, alternativo alla tutela giurisdizionale, economico e rapido.

Negli ultimi anni, sono state introdotte misure volte a realizzare un regime di sostanziale equivalenza tra tutela straordinaria e tutela giurisdizionale.

In questa logica – dissolvendo precedenti incertezze giurisprudenziali – è stata riconosciuta dalla legge n. 205 del 2000 la possibilità di far luogo, anche in sede

straordinaria, all'adozione di misure cautelari (nel 2004 sono pervenute 1.760 istanze cautelari).

Nell'ultimo anno il ricorso straordinario, nonostante alcuni interventi della Corte Costituzionale e della Cassazione, volti a limitarne la portata e i rimedi in sede di esecuzione, ha conosciuto un forte aumento rispetto agli anni precedenti, incremento da ascrivere anche a un rilevante numero di ricorsi seriali.

Infatti, nel 2004 i ricorsi straordinari pervenuti alle Sezioni consultive del Consiglio di Stato sono stati oltre 11.500 (di cui 1.391 al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana).

Il numero dei ricorsi sui quali il Consiglio di Stato ha espresso il suo definitivo parere nel 2004 è di oltre 9000, numero quasi doppio rispetto ai 4.600 pareri resi nel 2003. Inoltre, sono stati resi anche 102 pareri su quesiti, 56 su altri tipi di provvedimenti, oltre a quasi 3.000 affari interlocutori nelle varie materie.

A ciò si aggiunga che durante l'anno 2004 non è stato possibile perfezionare tutte le nomine dei componenti laici della sezione consultiva del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, per cui tale organo non ha reso nessun parere su ricorsi straordinari nel corso dell'anno in esame.

4. Attività consultiva facoltativa.

Per quanto riguarda l'attività consultiva di carattere facoltativo, va rilevato che essa viene erogata non solo su richiesta del Governo e dei singoli Ministri ma anche delle Autorità indipendenti, della Banca d'Italia, dei due rami del Parlamento.

Anche le Regioni e, per il tramite di queste, gli enti di autonomia locale, mostrano l'esigenza di avvalersi, per questioni di rilevante importanza per il loro funzionamento della consulenza offerta dal Consiglio di Stato.

5. Considerazioni sullo stato degli affari pendenti.

Per quanto riguarda l'attività consultiva nel suo complesso, non sussiste un problema di arretrato: vi è, infatti, una situazione di sostanziale equilibrio tra affari pervenuti ed affari esitati.

