

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

Doc. LXI

n. 1

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 2006)

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

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri

(PRODI)

Comunicata alla Presidenza il 30 novembre 2007

PAGINA BIANCA



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 2006

Il Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa con nota in data 26 ottobre 2006 prot. n. 23691/S.G., ha fatto pervenire gli elementi per la stesura della relazione, ai sensi dell'art. 13, c. 1, n. 4 della legge n. 186/82 sullo stato della giustizia amministrativa per l'anno 2006.

Come di consueto, per comodità di consultazione, i dati, approvati dal Consiglio di Presidenza nella seduta del 28 settembre u.s., 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.

PAGINA BIANCA

INDICE

Introduzione	Pag.	7
1. L'ORGANIZZAZIONE ED IL PERSONALE DELLA MA- GISTRATURA AMMINISTRATIVA	»	8
1. — Premessa	»	8
2. — Il Consiglio di Presidenza della Giustizia ammini- strativa	»	8
3. — Il personale della Giustizia amministrativa	»	9
3.1. — Personale di magistratura	»	10
3.2. — Personale amministrativo	»	11
4. — Aspetti finanziari	»	12
5. — Il Sistema informativo della Giustizia ammini- strativa.....	»	14
2. ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE	»	18
1. — Dati generali	»	18
2. — Il contenzioso presso i T.A.R.	»	18
2.1. — Distribuzione territoriale	»	19
2.2. — Distribuzione per materia	»	20
2.3. — Giudizi di ottemperanza	»	21
2.4. — Decisioni	»	21
2.5. — Ordinanze	»	22
3. — Il contenzioso presso Consiglio di Stato	»	23
4. — Ricorsi giacenti in primo e secondo grado	»	24
5. — Il contenzioso presso il Consiglio di Giustizia Am- ministrativa per la Regione Siciliana	»	25
3. ATTIVITÀ CONSULTIVA	»	27
1. — Considerazioni generali	»	27
2. — Attività consultiva in ordine agli atti normativi statali	»	28

3. — Attività consultiva sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica	»	29
4. — Attività consultiva facoltativa	»	29
5. — Considerazioni sullo stato degli affari pendenti ...	»	30
6. — Attività consultiva del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana	»	30

Introduzione.

Ai sensi dell'art. 13, 1° comma, n. 4, della legge 27 aprile 1982, n. 186, si forniscono elementi per la presentazione della relazione del Presidente del Consiglio dei ministri al Parlamento sullo stato della Giustizia amministrativa per l'anno 2006.

Come di consueto, i dati vengono suddivisi in tre parti, concernenti rispettivamente:

- l'organizzazione ed il personale (sia di magistratura che di segreteria) 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.) e presso gli uffici centrali della Giustizia amministrativa;

- l'attività giurisdizionale svolta dagli organi della Giustizia amministrativa;

- l'attività consultiva demandata al Consiglio di Stato.

1 – L'ORGANIZZAZIONE ED IL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA AMMINISTRATIVA.

1. Premessa.

Come nelle precedenti relazioni, si forniscono in via preliminare alcuni dati sull'apparato della Giustizia amministrativa, mettendo in risalto le novità più rilevanti e i più gravi problemi.

2. Il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa.

Nel suo secondo anno di consiliatura, il Consiglio di Presidenza, organo di autogoverno della Giustizia amministrativa, oltre alle attività ordinarie, previste dalla legge n. 186 del 1982, come modificata dalla legge n. 205 del 2000, concernenti lo stato giuridico dei magistrati (ad esempio: nomine, trasferimenti, conferimenti di incarichi direttivi e semidirettivi), ha adottato vari atti di carattere generale, attinenti alla gestione dell'apparato amministrativo, tra i quali, per importanza, vanno ricordati i seguenti:

- la modifica della tabella delle aliquote di cui al 1° comma dell'art. 3 del regolamento del fondo di perequazione di cui all'art. 8 della legge 6 luglio 2002 n.137 (deliberazione del 9 febbraio 2006);

- la modifica del regolamento interno per il funzionamento del Consiglio di Presidenza, con l'introduzione dell'art. 2 bis in materia di organizzazione dell'ufficio di segreteria (deliberazione del 10 marzo 2006);

- la costituzione del Comitato per le pari opportunità dei magistrati amministrativi (deliberazione del 21 aprile 2006);

- l'approvazione del regolamento identificativo dei procedimenti che possono riguardare dati sensibili e giudiziari di cui all'art. 20, 2° comma, del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (deliberazione del 4 maggio 2006);

- l'approvazione delle modalità di attuazione del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 35, in materia di pubblicità degli incarichi extraistituzionali autorizzati o conferiti ai magistrati amministrativi (deliberazione del 19 maggio 2006);

- l'adozione di una circolare concernente le ipotesi di incompatibilità ambientale (deliberazione del 12 ottobre 2006);

- l'avvio dell'iniziativa per la costituzione di una rete europea degli organi di autogoverno delle giurisdizioni amministrative, con la costituzione di un apposito gruppo di lavoro (deliberazione del 15 dicembre 2006).

Nel corso dell'anno 2006 sono stati organizzati dal Consiglio di Presidenza vari corsi di formazione e aggiornamento destinati ai magistrati amministrativi, ai quali hanno partecipato complessivamente 73 magistrati. Va anche ricordato che 12 magistrati amministrativi hanno partecipato ai corsi organizzati dal Consiglio Superiore della Magistratura.

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 (d'ora innanzi C.G.A.), prevede complessivamente 508 unità (in seguito ai limitati aumenti previsti dal D.Lgs. 24.12.2003, n. 373 sul C.G.A. e dalla legge 26.02.2004, n. 45);

- il ruolo organico del personale amministrativo prevede complessivamente 920 unità (più 40 dipendenti nella regione Trentino Alto Adige), di cui 41 dirigenti;
- il rapporto fra il personale di magistratura e il personale amministrativo è di circa 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).

3.1. Personale di magistratura.

Alla data del 31 dicembre 2006 risultano in servizio: 20 presidenti di sezione del Consiglio di Stato (di cui tre assegnati al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana), 83 consiglieri di Stato (di cui 6 assegnati al C.G.A.R.S.); 22 presidenti di T.A.R. e 296 magistrati di T.A.R. (compresi i dieci magistrati "laici" del T.R.G.A. nella Regione Trentino Alto Adige).

Il numero dei magistrati collocati fuori ruolo, per lo svolgimento di incarichi di rilevante impegno istituzionale, incompatibili con il contemporaneo esercizio delle funzioni giurisdizionali, ammonta a 26 magistrati amministrativi, dei quali 18 magistrati del Consiglio di Stato e 8 magistrati di T.A.R. (dal calcolo sono esclusi i 9 magistrati del Consiglio di Stato collocati fuori ruolo per prestare servizio presso il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana).

A seguito del collocamento a riposo del presidente Alberto de Roberto è stato nominato Presidente del Consiglio di Stato il presidente aggiunto del Consiglio di Stato Mario Egidio Schinaia (Decreto del Presidente della Repubblica del 4 dicembre 2006). Nel corso dell'anno sono stati nominati il nuovo presidente

aggiunto del Consiglio di Stato (presidente Paolo Salvatore), tre presidenti di sezione del Consiglio di Stato, tre presidenti di T.A.R. e due presidenti di sezione staccata di T.A.R..

E' stato bandito e portato a termine un concorso per due posti di consigliere di Stato, con conseguente nomina dei vincitori.

Sono stati nominati 4 consiglieri di Stato di designazione governativa e 5 di provenienza T.A.R..

E' stato disposto il collocamento fuori ruolo di 9 consiglieri di Stato e di 5 magistrati di T.A.R., a fronte del rientro in ruolo di 7 consiglieri di Stato e di 2 magistrati di T.A.R..

3.2. Personale amministrativo.

La dotazione organica complessiva del personale amministrativo è passata dalle originarie 969 alle attuali 920 unità, come disposto dalla delibera n. 11 del 20 maggio 2005 del Consiglio di Presidenza, che ha così operato la riduzione prevista dall'art. 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Con delibera del 21 aprile 2006, lo stesso Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa ha successivamente apportato le conseguenti variazioni nelle piante organiche degli uffici centrali e periferici. In concreto sono stati soppressi nella dotazione organica: n. 3 posti dirigenziali, precisamente quelli dei dirigenti preposti al T.A.R. della Valle d'Aosta e alle sezioni staccate del T.A.R. Emilia Romagna (Parma) e del T.A.R. Abruzzo (Pescara); n. 3 unità della posizione

economica C 3; n. 2 unità C 2; n. 1 unità C 1; n. 5 unità B 3; n. 15 unità B 2; n. 1 unità B 1 e n. 19 unità A 1.

Sono stati assunti in servizio 3 dirigenti per colmare le vacanze presso le sedi di Trieste, Venezia e L'Aquila, mentre 9 sono state le cessazioni dal servizio del personale amministrativo.

Per il personale amministrativo, risultano in servizio 756 unità di ruolo (compresi i dirigenti) e 149 dipendenti tra comandati e distaccati. Ad essi si aggiungono n. 63 unità con contratto di lavoro a tempo determinato.

4. Aspetti finanziari.

Il bilancio autonomo di previsione della giustizia amministrativa prevedeva, a fine esercizio, per l'anno finanziario 2006, entrate ed uscite per euro 195.225.590,08. Ad inizio d'anno le risorse assegnate erano pari ad euro 185.400.000, di cui euro 178.311.000 a carico del bilancio dello Stato, comprensivi della somma di 17.000.000 di euro, attribuita una tantum alle spese per il funzionamento della Giustizia amministrativa con legge finanziaria 2006 per sanare le situazioni debitorie del precedente esercizio finanziario, per la progressione e l'adeguamento delle competenze stipendiali del personale di magistratura e per consentire una ripresa almeno parziale dei programmi di acquisto di beni e servizi interrotti nel 2005.

In corso d'anno i fondi inizialmente assegnati sono stati integrati dall'amministrazione finanziaria con euro 6.315.472,00 per corrispondere al

maggiore onere comportato dai rinnovi contrattuali del personale amministrativo, dirigenziale e delle aree funzionali.

Si è registrato un lieve incremento anche delle entrate eventuali e diverse e del fondo perequativo e previdenziale del personale di magistratura.

Non sono stati assegnati gli introiti derivanti da quota parte dei versamenti del contributo unificato di iscrizione delle cause a ruolo in base a quanto disposto dall'articolo 1, comma 47, della legge finanziaria per il 2006. Introiti che è auspicabile entreranno nel bilancio autonomo della Giustizia amministrativa nel corso del 2007.

Nell'esercizio finanziario 2006 le risorse disponibili sono destinate nella misura del 99,21 % (euro 183.870.000) alle spese correnti e nella misura dello 0,79% (euro 1.530.000) alle spese in conto capitale.

Le previsioni di spesa per il personale crescono del 10,38 % nel 2006 rispetto al 2005, pari ad euro 145.891.703,15; per l'acquisto di beni e servizi, comprese le locazioni, del 18,23 % pari ad euro 30.880.323,34; le spese in conto capitale del 10,26 %. E' da osservare però che parte delle risorse preventivate sono state utilizzate per ripianare la gestione 2005.

Il 79,92 % delle risorse finanziarie dirette alle spese correnti sono state riservate alle spese per il personale (di magistratura ed amministrativo); l'1,89 % sono state impegnate per la manutenzione del sistema informativo e per l'informatica d'ufficio; il 9,44 % è stato destinato al pagamento dei canoni di

locazione; ed infine l'8,75 % del totale delle spese correnti è stato impegnato per l'acquisizione di beni e servizi (escluse le locazioni) per le 32 sedi istituzionali.

La somma di euro 1.530.000 pari allo 0,79 % del totale delle risorse assegnate, è prevista in conto capitale con la seguente destinazione: a) acquisto di mobilio, di attrezzature non informatiche e delle dotazioni librerie, euro 837.629,79, pari allo 0,43 % delle risorse complessive; b) sviluppo dell'informatica, euro 700.000, pari allo 0,36 % delle risorse totali. Complessivamente (spese di parte corrente e spese in conto capitale) sono stati destinati alla gestione e al rinnovamento del sistema informativo euro 4.360.462,85, pari al 2,23 % del totale delle risorse.

5. Il Sistema informativo della Giustizia amministrativa.

L'Ufficio servizi per l'automazione e l'informatica (USAI) è la struttura preposta al sistema informativo della Giustizia amministrativa (Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali).

Sono continuate nel 2006 le attività di mantenimento dell'attuale sistema informativo datato al 1992; al contempo, sono proseguite le attività di sviluppo del nuovo sistema informativo della G.A., al fine di adeguarlo al progetto di "processo telematico" e, di conseguenza, quelle di adeguamento delle infrastrutture necessarie al funzionamento del nuovo sistema informativo.

L'estensione del nuovo sistema (N.S.I.G.A.) è stato ripianificata sulla base delle risultanze della sperimentazione avviata nel 2006 nelle tre sedi pilota dei TAR di Aosta, Ancona e Genova. La sperimentazione ha posto in evidenza la necessità di

apportare alcune modificazioni e integrazioni alla procedura, di rimodulare il corso di formazione degli utenti (magistrati e personale di segreteria), nonché di rivedere le procedure di premigrazione dei dati dalla preesistente alla nuova banca dati processuali.

Nel corso del 2006 i due sistemi informativi (SIGA e NSIGA) hanno funzionato in parallelo a causa della non completa operatività delle applicazioni rilasciate per il nuovo sistema. Ciò ha comportato maggiori oneri, in termini di risorse umane ed economiche.

E' stata conclusa la realizzazione col collegamento ADSL dei magistrati dai loro studi/abitazioni al "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, anche se, a causa del ritardo nell'avvio dello stesso, è, allo stato, prevalentemente utilizzata per la navigazione sui servizi della rete Intranet (accesso a banche dati giuridiche, tecniche e servizi di mail - list).

Sono state distribuite smart card fornite dal CNIPA per l'accesso alla rete Intranet dal pc portatile in dotazione ai magistrati, la maggior parte dei quali non dispone di un ufficio nella sede di servizio.

Sul portale della rete intranet della Amministrazione, aperta ai magistrati e al personale della Giustizia amministrativa, sono disponibili i servizi di consultazione delle banche dati giuridiche (legislazione, giurisprudenza e dottrina), la rubrica e-mail, la rassegna stampa, ecc., le quali costituiscono una base ordinaria e affidabile

di consultazione per le diverse esigenze istituzionali.

Il sito web della Giustizia amministrativa, aperto a tutti gli utenti, si è ulteriormente arricchito di documenti pubblicati. Alla data del 31 dicembre 2006, risultano pubblicati più di 900.000 documenti tra sentenze, pareri ed articoli di dottrina e nel corso dell'anno si sono registrati oltre 1.000.000 di accessi, in costante incremento, con un consultazione media di circa 5 documenti ad utente.

Nello stesso sito è presente una banca dati on-line del contenzioso in primo grado e in appello e degli affari consultivi, 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..

Per le restrizioni derivanti dall'applicazione della legge sulla privacy, tale settore è riservato ai magistrati, agli uffici amministrativi, agli avvocati di Stato e, da ultimo, ai legali dal proprio studio, attraverso apposito collegamento di accesso al Consiglio Nazionale Forense.

Nel corso del 2006, l'Amministrazione ha prodotto il documento programmatico per la sicurezza dei sistemi informativi giurisdizionali della Giustizia amministrativa (attività dei ricorsi/sentenze/ordinanze, ecc) e i D.P.S. di ciascun Tribunale Amministrativo, in quanto titolare del trattamento, ai sensi della legge privacy (D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

Nel documento programmatico sono incluse le analisi del rischio dei sistemi informatici di cui l'amministrazione è solo utente (SI.CO.GE., Argo per la gestione

dei beni mobili, Corallo per la rilevazione presenze), nonché il trattamento cartaceo dei documenti e dei ricorsi.

E' stato esaminato anche l'impatto organizzativo che le misure di sicurezza avrebbero comportato nell'ambito delle strutture periferiche e centrali, ivi compresi la necessità di prevedere appositi corsi di formazione per il personale incaricato.

L'Amministrazione ha costituito un Comitato per la sicurezza dei dati, a cui ha demandato la predisposizione delle linee guida per la politica di sicurezza della G.A..

2 - ATTIVITA' GIURISDIZIONALE.

1. Dati generali.

La domanda di giustizia amministrativa in primo grado ha subito rispetto all'anno 2005 una flessione del 6,5 % (58 mila ricorsi nel 2006, rispetto ai 62 mila del 2005) ed un incremento dell'1,5% in grado di appello (7.140 ricorsi nel 2006, 7.036 nel 2005).

Il numero dei ricorsi definiti ha registrato una riduzione del 16 % in primo grado (93.058 decisioni nel 2006 contro le 111.274 del 2005 e 111.030 del 2004); al contrario si registra, in secondo grado, un aumento pari al 10 % (8.172 decisioni nel 2006 rispetto alle 7.413 del 2005 e 7.758 del 2004).

2. Il contenzioso presso i T.A.R..

La flessione dei ricorsi in entrata presso i Tribunali amministrativi regionali, che dai 62.000 ricorsi dell'anno 2005 passano ai 58.000 ricorsi dell'anno 2006, si colloca in scia con la riduzione già riscontrata nel 2005 rispetto al 2004 (80.320 ricorsi pervenuti).

Nel biennio 2005/2006 si è determinata una contrazione complessiva del 29% rispetto ai ricorsi presentati nel 2004 (nel 2006, una flessione del 6,5 % rispetto al 2005, ma principalmente nel 2005 una flessione del 22,5 % rispetto al 2004). È da ritenere che il fenomeno trovi causa negli effetti della sentenza n. 204 del 2004 della Corte Costituzionale che ha sottratto alla giurisdizione del giudice amministrativo alcune vertenze e i ricorsi per decreto ingiuntivo. Una causa ulteriore va ravvisata nella previsione dell'art. 21, primo comma, della legge 6

dicembre 1971, n. 1034, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge 21 luglio 2000, n. 205 secondo cui l'impugnazione di atti sopravvenuti e connessi è proposta mediante motivi aggiunti. Non può escludersi che abbia influito anche l'aumento dell'importo del contributo unificato.

Alla riduzione del contenzioso in entrata non corrisponde tuttavia una pari diminuzione del carico di lavoro in capo ai giudici amministrativi e al personale di segreteria. Difatti, a parte la maggiore complessità inerente ad una larga fascia delle nuove controversie attribuite al giudice amministrativo dalla legge, le controversie ricadenti nell'ambito della giurisdizione amministrativa presentano, in un significativo numero di casi, una maggiore complessità oggettiva, in quanto nello stesso ricorso si trova dedotta, a un tempo, e l'impugnazione dell'atto originario e la domanda di risarcimento del danno; inoltre, come osservato in precedenza, le impugnazioni di atti sopravvenuti, in qualche modo connessi ad altri già impugnati, non danno più luogo ad autonomi ricorsi ma si inseriscono, come motivi aggiunti, nel processo già pendente.

2.1. Distribuzione territoriale.

Nel 2006 il T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, si pone al primo posto per numero di ricorsi introitati (12.337), seguito dal T.A.R. Campania, sede di Napoli (8.407 ricorsi), dal T.A.R. Sicilia, sezione Catania (3.667 ricorsi), dal T.A.R. Lombardia, sede di Milano (3.170 ricorsi), e dal T.A.R. Veneto (2.765 ricorsi).

Negli altri T.A.R. si registra un numero di ricorsi che va dai 2.640 del T.A.R. Sicilia, sede di Palermo, ai 116 della Valle d'Aosta.

2.2. Distribuzione per materia.

Durante il 2006 i T.A.R. hanno deciso molte controversie di forte impatto sociale ed economico per la vita del paese.

I settori di intervento sono i più disparati.

La materia prevalente, come già negli ultimi tre anni, è stata quella dell'edilizia ed urbanistica, che con oltre 17 mila ricorsi rappresenta circa il 31% del totale (in lieve diminuzione rispetto al 2005). In tale contenzioso si manifesta la conflittualità legata al governo del territorio e alla applicazione delle normative degli enti locali in materia.

Seguono i ricorsi sull'attività in genere della Pubblica Amministrazione (ad es. contratti, appalti, provvedimenti delle autorità indipendenti, gestione dei beni demaniali, ecc.) con 10.985 ricorsi (incremento dell'1,3% rispetto al 2005), in controtendenza l'area dell'igiene-sanità-ecologia in cui ricorsi diminuiscono del 14,6% (dai 3.628 del 2005 ai 3.164 del 2006).

Al terzo posto si collocano i ricorsi in materia del pubblico impiego (quella che appartiene tuttora alla giurisdizione amministrativa nei settori "non contrattualizzati"). Questa materia, che è stata oggetto di una costante contrazione negli ultimi anni, ha registrato un incremento nel 2006, essendo stati depositati 9.616 ricorsi che rappresentano oltre il 17% dei giudizi di primo grado.

Una parziale spiegazione di ciò può essere trovata nel ritorno alla giurisdizione del giudice amministrativo dei concorsi interni tra una fascia e l'altra,

assimilati alle “nuove assunzioni” a seguito dell’indirizzo assunto della Corte di Cassazione a partire dalla sentenza Sezioni unite civili 15 ottobre 2003, n. 15403.

Nella stessa materia, particolarmente delicato è il contenzioso relativo ai magistrati, devoluto al T.A.R. Lazio, e agli altri “grandi corpi dello Stato” (prefetti, diplomatici, militari, etc.), cui si aggiungono le alte nomine effettuate dal Parlamento e dal Governo.

I restanti settori raccolgono un numero di ricorsi assai minore in percentuale al totale, ma comprendono aree (come istruzione, agricoltura, caccia e pesca, pubblica sicurezza, tributi ecc) che, pur non prestandosi ad essere evidenziate sul piano meramente statistico, sono di notevole impatto sul piano sociale.

2.3. Giudizi di ottemperanza.

Il numero dei ricorsi per l’esecuzione del giudicato, a proposito dei quali, nelle precedenti relazioni si erano formulate vive preoccupazioni a causa del costante aumento (sintomatico della “resistenza” delle pubbliche amministrazioni a dare esecuzione alle sentenze del giudice amministrativo), è tornato a crescere, dopo la riduzione del 2005, nella misura del 12 % (nell’anno 2006, sono 1.867).

2.4. Decisioni.

Nei T.A.R., come si è detto, diminuisce dopo un periodo di stabilizzazione il numero dei ricorsi definiti; in ogni caso, il numero delle controversie concluse in primo grado resta maggiore di quello dei ricorsi in entrata.

Risultano definiti nel 2006 numero 93.058 ricorsi, decisi rispettivamente con sentenze e sentenze brevi (46.245 nel 2006, rispetto alle 48.851 del 2005) o con

decreti decisori monocratici (46.813 nel 2006, rispetto ai 62.423 nel 2005). Da tali dati si rileva una flessione dei ricorsi decisi con decreti decisori.

Rimane basso il numero delle sentenza interlocutorie, che sono state complessivamente 2.204 (circa il 2 %).

Circa le decisioni sul merito, quest'anno, come nel 2005, la percentuale delle pronunce di rigetto prevale di poco su quelle di accoglimento (quasi il 54% sul totale).

2.5. Ordinanze.

Sono di notevole interesse anche i dati relativi al giudizio cautelare, intervento giurisdizionale che impegna in misura non trascurabile l'attività degli organi della giurisdizione amministrativa e che fornisce una risposta sollecita, sia pure in via provvisoria, alla domanda di giustizia.

Per quel che riguarda i tribunali amministrativi, su 58 mila ricorsi presentati nel 2006 quasi 38 mila (ben oltre il 50 % del contenzioso complessivo) risultano accompagnati dalla richiesta di misure cautelari.

In parallelo a ciò, nel 2006 sono state complessivamente emesse dai T.A.R. oltre 38 mila ordinanze (nel 2005 erano 40 mila). Di queste, circa 30 mila su istanza di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati (numero sostanzialmente uguale a quelle del 2005), mentre le restanti sono per lo più ordinanze istruttorie o di rinvio ad altri organi (collegiali o presidenziali).

3. Il contenzioso presso il Consiglio di Stato.

Innanzi al Consiglio di Stato il numero dei ricorsi in entrata ha registrato un leggero incremento, in controtendenza rispetto al primo grado (risultano pervenuti 7.140 ricorsi nel 2006, rispetto ai 7.036 del 2005, con un aumento dell'1,5 %).

Il settore prevalente rimane quello del pubblico impiego (“non contrattualizzato”), che con quasi 3.299 ricorsi rappresenta circa il 31 % degli appelli pervenuti (in lieve calo rispetto al 2005). Seguono, anche questi in diminuzione rispetto al 2005, i 2.568 ricorsi sull'attività della Pubblica amministrazione (contratti, appalti, atti delle autorità indipendenti, gestione dei beni demaniali, ecc.); poi i 2.122 ricorsi in materia di edilizia ed urbanistica e i 1.160 ricorsi in materia di industria, commercio ed artigianato.

A questi si devono aggiungere i ricorsi al Consiglio di Stato in unico grado (giudizi di ottemperanza, revocazioni, istanze di regolamento di competenza, etc.), che subiscono un lieve aumento rispetto all'anno precedente (quest'anno circa 369, nel 2005 erano circa 300), ma rappresentano sempre meno del 5% del contenzioso in grado di appello.

Anche in secondo grado le vertenze definite risultano in numero superiore ai ricorsi in entrata. Nel 2006 le decisioni sono state 8.172, tra sentenze e sentenze brevi (6.961), e decreti decisori di merito (1.211), con un incremento del 9,3% rispetto alle 7.500 circa del 2005 (circa 8.200 nel 2004).

Permane, come negli ultimi anni, la prevalenza delle decisioni di rigetto (pari al 56 %) sugli accoglimenti.

Il valore percentuale delle sentenze di primo grado appellate, rispetto al totale di quelle emesse dai T.A.R., anche quest'anno è di circa l'8 %; come detto in precedenza, di cui il 44 % vengono riformate. Di conseguenza le sentenze di primo grado, perché non appellate o confermate in appello, risultano definitive nell'esito nell'elevatissima percentuale di oltre il 95 %.

Davanti il Consiglio di Stato il giudizio cautelare è di due tipi: l'istanza di sospensione della sentenza appellata e l'appello contro il provvedimento cautelare adottato in primo grado.

Nel giudizio d'appello avverso decisioni di primo grado, su 7.140 ricorsi proposti, 2.993 contengono l'istanza di sospensione dell'efficacia della sentenza impugnata (circa il 42 %). A fronte di ciò, sono state emesse dal Consiglio di Stato 1.221 ordinanze.

Gli appelli contro le ordinanze cautelari adottate dai T.A.R. sono stati 3.436. Essi quindi interessano meno del 12% delle quasi 30 mila ordinanze cautelari rese dai T.A.R.). Su tale tipo di appelli sono state emesse complessivamente 3.139 ordinanze.

4. Ricorsi giacenti in primo e secondo grado.

Dopo il picco raggiunto nel 2000, anche quest'anno permane la tendenza verso la progressiva riduzione delle giacenze.

La conferma del saldo attivo nel rapporto tra giudizi definiti e ricorsi pervenuti si evince dai seguenti dati: a fine 2006 risultano pendenti presso i T.A.R. circa 690 mila ricorsi (a fine 2005 erano circa 724.000), mentre presso le Sezioni

giurisdizionali del Consiglio di Stato le giacenze (circa 21.700 ricorsi) sono leggermente diminuite (nel 2005, 22 mila ricorsi). Continua, dunque, la tendenziale diminuzione dell'arretrato, più marcata (quasi il 5 % in meno) in primo grado più contenuta in secondo grado (circa 0.5 %), per effetto dell'aumento dei ricorsi sopraggiunti.

Anche se fosse confermata nei prossimi anni tale tendenza ad un saldo attivo nel rapporto procedimenti definiti/procedimenti sopravvenuti, l'elevata quantità dei ricorsi giacenti nelle segreterie dei tribunali è preoccupante (circa 690.000).

Per portare i tempi di definizione del processo amministrativo a livelli compatibili con il principio costituzionale della "ragionevole durata" del processo e per normalizzare l'attuale situazione sono dunque necessarie idonee misure e iniziative straordinarie, almeno presso i tribunali dove il problema dell'arretrato è più preoccupante (Roma e Napoli), come ha sollecitato il presidente del Consiglio di Stato Mario Egidio Schinaia nel suo discorso di insediamento.

5. Il contenzioso presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana.

Nella regione Sicilia, in forza dell'art. 23 del Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, i 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 (da ultimo, D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373).

Nell'anno decorso l'attività del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, cui compete di decidere gli appelli avverso i provvedimenti del T.A.R. per la Sicilia, ha fatto registrare soprattutto nel merito, un aumento del contenzioso trattato.

I ricorsi pervenuti sono stati n. 1.679 di cui n. 680 avverso ordinanza cautelare, n. 371 avverso sentenza con domanda di sospensiva, n. 546 avverso sentenza e n. 82 relativi ad altre tipologie (esecuzione di giudicato, revocazioni, ecc.).

Le sezioni giurisdizionali nell'anno 2006 hanno trattato n. 1.210 controversie cautelari, emettendo n. 1.027 ordinanze.

La stessa Sezione nel merito ha trattato n. 1.514 controversie emettendo n. 883 decisioni.

Presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia si è registrata una notevole riduzione delle giacenze: dai 1.800 ricorsi di fine anno 2005 ai 1.200 ricorsi pendenti alla fine del 2006; ciò, in linea con la tendenza emersa nell'anno 2005, nel corso del quale si è passati dai 3.150 ricorsi giacenti di inizio anno ai 1.800 ricorsi giacenti di fine anno.

3 - ATTIVITA' CONSULTIVA.

1. Considerazioni generali.

Le funzioni consultive, rappresentano l'attività originaria, del Consiglio di Stato, 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 concretano 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.

Dopo la legge 15 maggio 1997, n. 127, la consulenza obbligatoria concerne l'attività normativa del Governo (regolamenti, governativi e statali, e testi unici), i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica e gli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti dai Ministri.

La consulenza facoltativa è quella resa ai Ministeri e alle Amministrazioni pubbliche, che - in base al combinato disposto dell'art. 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.

2. Attività consultiva in ordine agli atti normativi statali.

Negli ultimi anni è aumentata di importanza e di numero l'attività consultiva in materia di redazione dei testi unici "di riassetto normativo", adottati con decreti legislativi, che hanno dato vita ad alcuni "codici di settore" in materie di particolare rilevanza economica e sociale.

I pareri più significativi resi nell'anno 2006 riguardano: il codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; il regolamento concernente il riordinamento del Consiglio superiore dei lavori pubblici e sul sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici; il codice delle pari opportunità tra uomini e donna; il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero; il decreto ministeriale sulla formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, il decreto legislativo di integrazione al d.lgs. 209/2005 in materia di codice delle assicurazioni private; la disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale, delle prove relative e del loro svolgimento.

Altri pareri hanno interessato settori diversi come la salute, l'accesso ai documenti amministrativi, la tutela dell'ambiente e del territorio. Sono stati, inoltre, emanati 10 pareri concernenti il trattamento dei dati sensibili.

Nell'anno 2006 sono pervenute 121 richieste di parere su schemi di norme primarie o regolamentari (in aumento rispetto alle 112 richieste del 2005). Nello stesso periodo, la Sezione consultiva per gli atti normativi ha espresso 153 pareri (di

cui 107 che hanno definito la questione e 46 interlocutori), registrandosi un costante aumento rispetto a quelli degli ultimi anni.

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

L'altra ipotesi di consulenza obbligatoria è quella resa nell'ambito della procedura sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, strumento di unico grado, alternativo alla tutela giurisdizionale, economico e rapido.

Dopo il raggiungimento del picco di 11.000 ricorsi del 2004 (dovuto alla presenza di circa 6.000 impugnative seriali dei dipendenti di una amministrazione statale) — anche quest'anno il numero dei ricorsi straordinari pervenuti ha registrato una flessione rispetto alla media dell'ultimo decennio (circa 4.000-5.000 ricorsi all'anno).

Nel 2006 sono pervenuti alle Sezioni consultive del Consiglio di Stato 3.326 richieste di parere su ricorsi straordinari (in flessione del 7,5% rispetto ai 3.594 ricorsi pervenuti nel 2005); 1.476 di essi sono stati presentati con istanza cautelare.

Il numero dei ricorsi sui quali il Consiglio di Stato ha espresso il parere nel 2006 è di 8.296 (di cui 6.873 definiti e 1.423 interlocutori), numero inferiore a quello del 2005 (rispettivamente 8.151 e 2.633).

4. Attività consultiva facoltativa.

La consulenza facoltativa del Consiglio di Stato è chiesta oltre che dal Governo, dai Ministri, dalle Autorità indipendenti di garanzia, dai Presidenti dei due rami del Parlamento, dalle Regioni e dagli enti locali.

Sui 76 quesiti pervenuti nel 2006 sono stati resi 77, contro rispettivamente gli 80 e i 72 del 2005.

5. Considerazioni sullo stato degli affari pendenti.

L'attività consultiva nel suo complesso non presenta un rilevante problema di arretrato: vi è, infatti, una situazione di sostanziale equilibrio tra affari pervenuti ed affari esitati.

6. Attività consultiva del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana.

Durante il 2006 alla Sezione consultiva del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana sono stati chiesti 11 pareri e ne sono stati resi 13 .

Alle Sezioni riunite sono pervenuti 969 ricorsi straordinari (in aumento del 16% rispetto agli 832 del 2005) e ne sono stati definiti 1.525: dopo l'azzeramento, nell'anno 2005, delle giacenze accumulate negli anni precedenti (3.239 pareri resi) è quindi continuato il trend positivo.