

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

(Anno 2003)

(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 28 settembre 2005

MODULARIO
P. C. N. 194

Al Presidente 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 2003

Il Segretario Generale della Giustizia Amministrativa con nota in data 13 luglio 2005 prot. n. 919/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 2003:

Per comodità di consultazione i dati, approvati dal Consiglio di Presidenza nella seduta del 1° luglio c.a., vengono raggruppati 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. Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa.

Come nella precedente relazione, per analizzare l'organizzazione e l'ordinamento della Giustizia amministrativa, appare opportuno muovere dalle attività del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa

Nel terzo anno di attività di consiliatura, il Consiglio di presidenza, nell'ambito delle attribuzioni previste dalla legge n. 186 del 1982 e integrate, poi, dalla legge 205 del 2000, ha continuato ad espletare gli adempimenti necessari per la gestione dell'apparato della giustizia amministrativa, con il supporto istruttorio e propositivo delle quattro commissioni permanenti.

Durante l'anno, oltre all'intensa attività ordinaria, concernente il personale di magistratura (nomine, trasferimenti, conferimenti di incarichi direttivi e semidirettivi) l'organo di autogoverno ha approvato atti generali di rilevante impatto all'interno dell'ordinamento della giustizia amministrativa, tra i quali: a) modifiche alle "norme generali per il conferimento o l'autorizzazione di incarichi non compresi nei compiti e nei doveri d'ufficio dei magistrati amministrativi" (sedute del 28 marzo e 11 aprile 2003); b) organizzazione dei corsi di formazione ed aggiornamento per i giudici amministrativi, ai quali hanno partecipato oltre 100 magistrati; c) approvazione di un ordine del giorno relativo all'emendamento governativo in materia di organizzazione della giustizia, con delibera in data 28 marzo 2003, di un ordine del giorno in materia di riforma delle autorità

amministrative indipendenti, in data 28 marzo 2003, e di un ordine del giorno in materia di riforma della giustizia amministrativa, in data 27 novembre 2003.

Inoltre, sono stati introdotti e applicati criteri per la verifica della produttività dei magistrati per quanto concerne i tempi di deposito delle decisioni; è stato effettuato il controllo sull'osservanza delle direttive adottate dall'organo di autogoverno nelle materie di sua competenza in tema di organizzazione dell'attività giudiziaria; è stato portato a termine il programma di visite ispettive sui servizi di segreteria presso le sezioni del Consiglio di Stato e i tribunali amministrativi regionali (alle sezioni Prima e Sesta del Consiglio di Stato, e al T.a.r. Abruzzo – L'Aquila, al T.a.r. Campania – Napoli 1^a Sezione, al T.a.r. Puglia – Lecce 2^a Sezione, al T.a.r. Valle d'Aosta e al T.R.G.A. di Bolzano).

Sul piano ordinamentale si è proceduto alla istituzione di nuove sezioni interne per i Tribunali amministrativi di Roma, Milano, Napoli, Bari, Lecce e Cagliari.

Il Consiglio di Presidenza ha, inoltre, istituito al suo interno una Commissione speciale per lo studio delle problematiche inerenti la Giustizia amministrativa, anche in vista delle possibili innovazioni connesse all'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione.

Infine, con le delibere del 17 gennaio e 28 febbraio 2003, sono state apportate alcune modificazioni al regolamento di autonomia e contabilità finanziaria, volte a semplificare e a razionalizzare la gestione contabile amministrativa dell'ordinamento della Giustizia amministrativa, regolamento pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 89 del 16 aprile 2003.

2. Personale della Giustizia amministrativa.

I dati più significativi dell'attuale assetto della giustizia amministrativa sono i seguenti:

- il ruolo organico dei magistrati prevede complessivamente 507 unità;
- il ruolo organico del personale amministrativo prevede complessivamente 969 unità (1009 compresi i dipendenti nella regione Trentino Alto Adige), di cui 44 dirigenti.

Nel 2003 risultano effettivamente in servizio: per il personale di magistratura, 111 consiglieri di Stato e 313 consiglieri dei TT.AA.RR.; per il personale amministrativo, 972 unità e 35 dirigenti.

3. Personale di magistratura e fuori ruolo.

Con riferimento al personale di magistratura, nel mese di settembre 2003 sono stati assunti in servizio 35 referendari T.a.r. vincitori di concorso, e assegnati alle varie sedi.

Inoltre, nel corso dell'anno, sono stati creati 2 nuovi presidenti di sezione del Consiglio di Stato, 3 consiglieri di Stato di nomina governativa e 4 di provenienza TT.AA.RR.. Infine, si è svolto un concorso pubblico per 2 posti di consigliere di Stato.

Nell'anno in esame il Consiglio di presidenza ha disposto la collocazione in posizione di fuori ruolo per 2 presidenti di sezione del C.d.S..

Complessivamente il numero dei magistrati chiamati a svolgere incarichi, di rilevante impegno istituzionale, incompatibili con il contemporaneo esercizio delle funzioni giurisdizionali, a fine anno 2003, è di 22 unità (dei quali 18 magistrati del C.d.S. e 4 magistrati dei TT.AA.RR.).

A ciò si devono aggiungere un consigliere di stato e un consigliere T.ar. in aspettativa per mandato parlamentare.

4. Personale amministrativo.

Passando ora al personale amministrativo, persiste la preoccupazione per la difficile situazione, in quanto è ormai largamente insufficiente rispetto al fabbisogno reale, come attestano le rilevazioni effettuate con la metodologia dei carichi di lavoro e confermano i raffronti con il personale in servizio presso gli altri ordinamenti giurisdizionali.

Infatti, il rapporto fra il personale di magistratura e il personale amministrativo è di uno a due, largamente inferiore all'analogo rapporto presso gli altri ordini giurisdizionali (negli ordinamenti della giustizia ordinaria e della Corte dei conti il rapporto personale di magistratura/personale amministrativo è di circa 1 a 5).

Come già posto in evidenza nelle precedenti relazioni, questa situazione trova causa nella mancata previsione dell'espansione del contenzioso che sarebbe derivato dal più agevole accesso alla giustizia amministrativa offerto dalla istituzione dei tribunali amministrativi regionali; nel tempo la carenza di personale si è aggravata perché i successivi modesti incrementi di organico sono risultati del tutto inadeguati in raffronto alla progressiva espansione del contenzioso.

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

5. Novità legislative.

Sul piano normativo, è da segnalare un'importante modifica legislativa che concerne il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, l'organismo chiamato ad operare, come articolazione del Consiglio di Stato nel territorio della regione Sicilia.

La nuova disciplina — introdotta da due testi legislativi, il D.Lgs. di attuazione dello Statuto n. 373 del 24/12/2003, e il D.L. n. 354 dello stesso giorno — mira a garantire ai membri laici delle due sezioni del Consiglio di Giustizia (la sezione giurisdizionale e la sezione consultiva) oltre ad elevati requisiti professionali, la stessa indipendenza assicurata ai magistrati del Consiglio di Stato (ad es.: divieto di svolgimento di qualunque attività professionale e di impresa, soggezione ai poteri disciplinari dell'organo di autogoverno, ecc.).

La nuova normativa prevede, ancora, una più larga presenza di componenti di espressione regionale nella sezione consultiva in considerazione del fatto che quest'ultima viene a porsi, in Sicilia, quale organo di consulenza giuridico-amministrativa della Regione (e delle istituzioni infraregionali). Si stabilisce, infine, il potenziamento numerico della sezione giurisdizionale siciliana in considerazione dell'aumento del contenzioso.

6. Sistema informatico della Giustizia amministrativa.

Per quanto riguarda il sistema informativo, procedono le iniziative dirette ad incrementare il livello di informatizzazione della giustizia amministrativa.

Al riguardo si evidenzia che, in previsione soprattutto del prossimo passaggio in esercizio del “Nuovo Sistema Informativo della Giustizia amministrativa” (NSIGA), è stato avviato dall’Amministrazione uno studio per la riorganizzazione degli uffici ed una revisione della pianta organica.

Anche nell’anno in esame, l’Ufficio servizi per l’automazione e l’informatica è stato fortemente impegnato nel portare avanti una serie di iniziative che possono così riassumersi:

- mantenimento dell’attuale sistema informativo;
- sviluppo del nuovo sistema informativo della giustizia amministrativa;
- adeguamento delle infrastrutture necessarie al funzionamento del nuovo sistema informativo.

Per quanto concerne il sito web della Giustizia amministrativa – che, si ricorda, contiene le informazioni relative allo stato dei ricorsi ed i provvedimenti del Consiglio di Stato e dei TT.AA.RR. pubblicati successivamente al 1° ottobre 2000 - nell’ultimo anno, anche a seguito dell’impegno profuso dalle segreterie, è stato fortemente incrementato di ulteriori provvedimenti.

Il sito web della Giustizia amministrativa eroga un servizio continuativo e affidabile. A fine dicembre 2003 risultano pubblicati più di 200.000 documenti tra sentenze, pareri ed articoli di dottrina, e si registra una media di oltre 55.000 accessi settimanali al sito con una consultazione settimanale di circa 150.000 pagine.

Inoltre, è stato attivato il sito web INTRANET (definito sito privato) che contiene, oltre alle informazioni presenti sul sito web internet (definito sito pubblico), le informazioni riservate ai soli utenti interni della Giustizia amministrativa, fra i quali, in primo luogo i magistrati.

E, dopo un primo periodo di sperimentazione, nel 2003 sono poi state rilasciate le prime 13 firme digitali ai responsabili dell'Ufficio servizi per l'automazione e l'informatica e ad alcuni magistrati.

Per quanto concerne lo stato delle infrastrutture tecnologiche dell'attuale sistema informativo, 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 TT.AA.RR.

Nel contempo si è avviata la realizzazione del collegamento ADSL dei magistrati dai loro studi/abitazioni al suddetto "Dominio della Giustizia amministrativa".

Nell'ambito del progetto NSIGA è stata effettuata l'analisi del rischio, in linea con quanto disposto dalla direttiva Ministero per l'innovazione e le tecnologie del 16 gennaio 2002. Tale analisi, attraverso la fase di identificazione e valutazione delle attività, la fase di analisi delle vulnerabilità e minacce e del calcolo della misura del rischio, ha portato alla individuazione delle contromisure da adottare.

Essendo in corso di realizzazione la fase finale attuativa del NSIGA, nel 2003 sono state, infine, progettate gare pubbliche per l'acquisizione di servizi connessi e funzionali al NSIGA. Tali gare si sono svolte nel corso del 2004.

7. Aspetti finanziari

Il bilancio autonomo di previsione della giustizia amministrativa ha previsto per l'esercizio finanziario in oggetto, entrate ed uscite per euro 150.556.938,00. In corso d'anno i fondi preventivati sono stati integrati dall'amministrazione finanziaria con euro 18.856.354,00. L'integrazione è stata essenzialmente

finalizzata, sul versante delle spese del personale, a finanziare l'assunzione di 31 magistrati, l'adeguamento delle competenze stipendiali del personale di magistratura previsto per legge, e la progressione economica del personale di magistratura.

Sul versante delle spese di funzionamento, le ulteriori risorse hanno consentito l'acquisizione di una sede adeguata per il T.A.R. del Veneto (Palazzo Gussoni a Venezia), e a migliorare in genere la situazione logistica con interventi di manutenzione, restauro ed acquisizione di locali per archivi.

Il prosieguo del programma di ammodernamento del sistema informativo della giustizia amministrativa ha assorbito ingenti risorse.

In particolare, le risorse finanziarie disponibili sono destinate nella misura del 97,79% alle spese correnti e nella misura del 2,21% alle spese in conto capitale. Il 77,90% delle risorse finanziarie dirette alle spese correnti sono riservate alle spese per il personale (di magistratura ed amministrativo); le spese correnti per la manutenzione del sistema informativo e l'informatica d'ufficio assorbono il 3,14% della disponibilità finanziaria. Il pagamento dei canoni di locazione impegna il 9,79% 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 9,08% del totale delle spese correnti preventivate. La somma di euro 2.098.324,00 pari all'1,23% 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 2.223.450,00 pari all'1,23% del totale delle risorse attribuite. Complessivamente (spese di parte corrente e spese in conto capitale) sono stati

destinati al rinnovamento del sistema informativo euro 7.760.243,00, pari al 4,30% del totale delle risorse attribuite.

II - ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

1. Considerazioni generali.

Passando all'attività giurisdizionale, dall'esame dei dati statistici emergono elementi utili per l'individuazione dei principali aspetti strutturali e delle linee evolutive dell'attività degli organi della giustizia amministrativa.

Nell'ultimo anno si sono rilevati consistenti aumenti sia nella proposizione che nella decisione dei ricorsi, specie in primo grado.

La tendenza alla diminuzione registratasi negli ultimi anni nella domanda di giustizia amministrativa ha quindi subito un'inversione, con un aumento di circa l'8% rispetto all'anno precedente: il numero dei ricorsi complessivamente proposti (primo e secondo grado) è pari a circa 91.000 unità (nel 2002 erano stati 85.000).

Un aumento ancora maggiore si è verificato nei diversi tipi di decisioni, incrementate del 10 %: nel 2003 sono stati definiti circa 121.000 ricorsi, determinando un sensibile ed ulteriore incremento rispetto al passato (erano 102 mila nel 2001 e 110 mila nel 2002), incremento rilevato sia in primo grado che in appello.

La punta raggiunta si giustifica in primo luogo con l'impiego degli strumenti semplificativi introdotti dalla legge n. 205 del 2000.

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..

In controtendenza con i dati degli ultimi due anni, i ricorsi in entrata presso i tribunali amministrativi regionali sono aumentati da 74.000 a 80.000 (quasi l'8 %, come si è detto).

Le ragioni del maggior numero di ricorsi possono essere individuate in primo luogo nel decentramento di funzioni verso enti territoriali e istituzionali, ma anche nella decrescente qualità dell'azione della Pubblica amministrazioni, per le molteplici cause, come la tecnica della normativa.

2.1. Distribuzione territoriale.

La distribuzione territoriale del contenzioso dei tribunali amministrativi è notevolmente diversificata: al riguardo si deve ancora registrare il primato della Campania con 18.000 nuovi ricorsi; segue il Lazio con circa 15.000 ricorsi pervenuti, confermando la situazione dell'anno precedente.

Nella ripartizione dell'afflusso dei ricorsi su base regionale seguono poi Sicilia (con oltre 12.500 ricorsi pervenuti), Lombardia (con oltre 5.500 nuovi ricorsi) e Puglia (con oltre 4.700 ricorsi).

Per il resto, quattro T.a.r. di media dimensione (nell'ordine: Calabria, Veneto, Toscana ed Emilia Romagna) registrano un numero di ricorsi proposti tra i 4 mila e i 2 mila, mentre tutti gli altri T.a.r., di minori dimensioni, incamerano dai 1.900 ricorsi del Piemonte ai 120 della Valle d'Aosta.

2.2. Distribuzione per materia.

Passando ad analizzare la distribuzione per materia, si deve notare che, a livello nazionale, il settore di maggior importanza sul piano quantitativo, è anche nel 2003 quello dell'edilizia ed urbanistica, che si attesta a oltre 20 mila ricorsi.

Al secondo posto si collocano i ricorsi sull'attività in genere della Pubblica Amministrazione (ad es. contratti, amministrazione, gestione dei beni demaniali, ecc.), con oltre 12.000 ricorsi. Seguono i ricorsi in materia di pubblico impiego (quello non contrattualizzato, rimasto alla giurisdizione del giudice amministrativo), che sono ulteriormente diminuiti in primo grado (circa il 12 %, con 9.000 ricorsi).

Tutte le altre materie raccolgono quantità di ricorsi assai minori.

2.3. Giudizi di ottemperanza.

E' continua la crescita dei ricorsi per l'esecuzione del giudicato. In un solo anno, l'aumento è stato di oltre il 37 % in primo grado e addirittura di quasi il 69 % in appello. In ben oltre 2000 casi le Amministrazioni pubbliche non hanno eseguito i provvedimenti giurisdizionali già esecutivi, determinando con tutto ciò ulteriori ritardi per i ricorrenti e ulteriori costi aggiuntivi per tutta la collettività.

L'elevato e crescente numero di ricorsi di questo genere denota un segnale assai pericoloso e preoccupante del funzionamento della Pubblica Amministrazione nel nostro Paese.

Le principali cause dell'inottemperanza possono essere individuate nelle continue riforme organizzative delle diverse Amministrazioni, le quali rendono difficile anche la semplice individuazione degli uffici competenti o il reperimento degli atti; ma spesso anche nella cronica insufficienza di fondi e nella complessità delle procedure, quando si tratta di effettuare pagamenti; e infine, a volte, negli atteggiamenti delle P.A. non adesivi alle conclusioni e alle disposizioni dei giudici o dei commissari ad acta.

2.4. Decisioni.

Nei T.a.r., come si è detto, all'aumento del contenzioso in entrata si accompagna anche un aumento dei ricorsi definiti.

Questo dato positivo è dovuto in buona misura all'impegno dei magistrati e del personale amministrativo, oltre che ai nuovi strumenti forniti sul piano processuale dalla legge n. 205 del 2000 (decisioni brevi, decreti decisorii, etc.) che hanno consentito una più elevata produttività degli organi della Giustizia amministrativa.

Infatti, all'indomani della legge n. 205 del 2000, il rapporto tra entrate ed uscite si è capovolto presso quasi tutti i T.a.r.: nel 2003 sono pervenuti ai T.a.r. 80.000 ricorsi e ne sono stati decisi circa 112.000 (nel 2002, circa 74 mila ricorsi pervenuti e quasi 100 mila decisi).

Analizzando i diversi tipi di decisioni, emergono altri dati interessanti.

I ricorsi definiti con sentenza dai T.a.r. sono stati complessivamente circa 50.000, quelli definiti con decreto ingiuntivo oltre 12.000, quelli definiti con decreto decisorio 50.500, mentre nel 2002 erano stati rispettivamente: 49.000, 7.000 e 42.000.

Relativamente al contenuto, le decisioni dichiarative (sulla ammissibilità, la procedibilità, la ricevibilità del ricorso, etc.), come sempre le prevalenti in primo grado, sono state circa 64 mila (costituendo il 77 % del totale), mentre il numero delle interlocutorie è leggermente calato rispetto agli anni precedenti (nel 2003, circa 2.000 decisioni interlocutorie, meno del 3% del totale), denotando un dato sicuramente positivo.

Nello stesso tempo, le pronunce risolutive sul merito sono state quasi 40.000, e nell'ambito di queste, la percentuale delle pronunce di accoglimento supera sempre

più, rispetto allo scorso anno, quelle di rigetto (23 mila le prime, contro 17 mila di rigetto).

2.5. Ordinanze.

Nel 2003 sono state complessivamente emesse dai T.a.r. oltre 42 mila ordinanze e, di queste, quasi 25 mila in sede di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati.

Con riferimento alle decisioni sulle domande di sospensione di provvedimenti impugnati, in molti casi anticipatrici e risolutive delle decisioni sul merito, alla diminuzione delle ordinanze verificatasi nel 2002, è invece seguita una crescita pari al 5 %.

Le altre ordinanze (istruttorie, di rinvio, etc.) sono al contrario diminuite lievemente, assestandosi nella misura di quasi 18.000.

3. Situazione ricorsi presso Consiglio di Stato.

Anche per quanto riguarda il contenzioso davanti al Consiglio di Stato, si è avvertito un sensibile aumento, quasi il 18 % - ancora maggiore in percentuale rispetto a quello dei T.a.r. - per i ricorsi in appello, che si contrappone all'altrettanto rilevante contrazione che si era verificata lo scorso anno (allora - 20 per cento rispetto al 2001).

Dunque, è in aumento l'attività delle Amministrazioni pubbliche per la difesa dei loro provvedimenti, poiché, considerando la prevalenza degli accoglimenti sui rigetti in primo grado, gli appelli, quasi sempre, sono proposti dalle Amministrazioni soccombenti.

I ricorsi al Consiglio di Stato e al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sono stati nel 2003 complessivamente circa 12.000 (di cui quasi 11.400 in appello e quasi 600 in unico grado) rispetto ai circa 10.000 del 2002.

Nella distribuzione delle materie, il settore di gran lunga prevalente rimane pur sempre quello del pubblico impiego; i ricorsi in appello in tale materia, rispetto al 2002, sono aumentati raggiungendo oltre il 42% del totale degli appelli pervenuti (da 4.000 nel 2002 a oltre 5.000 nel 2003).

Seguono i ricorsi in materia di edilizia ed urbanistica (oltre 2.000 ricorsi), quelli sull'attività della Pubblica amministrazione (oltre 1.800 ricorsi, quasi il doppio del 2002) e quelli in tema di industria, commercio ed artigianato (oltre 1.500 ricorsi) e che nel loro insieme rappresentano la quasi totalità dei nuovi giudizi instaurati innanzi al giudice di appello.

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.) che rappresentano circa il 5% delle competenze in grado di appello (nel 2003, 574 richieste).

Nel 2003 le entrate superano di poco le uscite: ai circa 12.000 nuovi appelli si contrappongono circa 11.000 decisioni; aumentano i ricorsi definiti con sentenza che oltrepassano gli 8.000 (rispetto ai 7.000 del 2002), mentre le decisioni adottate con decreto decisorio sono oltre i 1.300.

In grado di appello, le decisioni sul merito sono di gran lunga le più numerose, costituendo quasi il 78 % del totale (oltre 7.200).

Le decisioni interlocutorie pubblicate nell'anno sono state circa 430, quelle dichiarative circa 1.650, rimanendo così confermato il carattere essenziale del

giudizio di appello nel quale la maggior parte delle questioni procedurali sono state superate e, salvo rari casi,, non sono necessarie ulteriori incombenze istruttorie.

In grado di appello, come sempre, le decisioni di rigetto prevalgono sugli accoglimenti (4.100 rigetti contro 3.100 accoglimenti), evidenziando la tendenza alla conferma delle decisioni emesse dai T.a.r. Infatti, soltanto il 43,2% delle decisioni sul merito sono state di accoglimento (in aumento rispetto al 39,84 del 2002). Di conseguenza le sentenze di primo grado che definiscono i giudizi perché non appellate o confermate in secondo grado sono state oltre il 97% del totale.

Con riferimento alle ordinanze, sono state emesse dal Consiglio di Stato oltre 4.350. Di queste, le ordinanze di sospensione di provvedimenti impugnati aumentano anche in grado di appello (oltre 3000, + 9 %), mentre diminuiscono le ordinanze diverse (1.666)

4. Situazione dei ricorsi pendenti.

Sebbene dai dati relativi all'andamento complessivo del contenzioso emerga una significativa tendenza verso una progressiva riduzione delle giacenze, la giustizia amministrativa non è ancora in grado di definire tutti i giudizi in tempi accettabili.

Infatti, nonostante le crescenti difficoltà, la produttività del sistema è sempre crescente, come è confermato anche dalla diminuzione della pendenza generale.

Riguardo i TT.AA.RR., occorre dare atto del dato positivo che il contenzioso in uscita continua ad essere più elevato di quello in entrata, grazie soprattutto al più forte impegno dei magistrati amministrativi e alle decisioni in forma semplificata largamente diffuse in primo grado, dopo la legge 205 del 2000 (come visto, nel 2003, i ricorsi esitati sono stati 112.000, mentre in entrata sono stati ricevuti 80.000).

Per il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale le decisioni sono state non molto inferiori agli appelli, con la conseguenza che la pendenza è ulteriormente diminuita in primo grado (- 3 %) ed è leggermente aumentata in secondo (+ 3 %).

In questa situazione deve comunque ritenersi sostanzialmente immutato il problema dell'arretrato.

A fine 2003 risultano pendenti nei T.a.r. circa 850.000 ricorsi (a fine 2002 erano 900.000), mentre le giacenze presso le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato raggiungono il numero di oltre 27 mila (all'incirca invariato rispetto al 2002).

E' evidente che il fenomeno descritto è ben lontano dal far presagire che l'attuale arretrato (di primo e secondo grado) possa venire eliminato o ridotto in maniera significativa.

Permane, dunque, l'esigenza di adottare misure idonee ad incrementare il livello generale di efficienza del sistema, sia nel senso di assicurare le risorse necessarie, come è responsabilità dei pubblici poteri, sia nel senso di assicurarne l'impiego ottimale, come è responsabilità degli organi di vertice della giustizia amministrativa.

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.

Nell'anno di riferimento sono stati emessi n. 38 decreti di condanna dalle competenti Corti di Appello per quanto riguarda l'eccessiva durata dei processi amministrativi.

I decreti di condanna hanno riguardato, nella quasi totalità dei casi, la materia del pubblico impiego e uno in materia di espropriazione.

III - ATTIVITA' CONSULTIVA

I. Considerazioni generali.

Come è noto, mentre i Tribunali Amministrativi sono coinvolti solo in compiti giurisdizionali, il Consiglio di Stato — al pari di quanto avviene in altri Paesi europei e per la stessa Corte di Giustizia delle Comunità europee di Lussemburgo — è investito anche di funzioni consultive.

La funzione consultiva del Consiglio di Stato si risolve in un contributo particolare a favore delle Amministrazioni dello Stato, in quanto tale consulenza del Consiglio di Stato si concretizza in una valutazione distaccata 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 di cui è pure investito.

I pareri del Consiglio di Stato sono di due tipi: obbligatori e facoltativi.

Due, fondamentalmente, le ipotesi di pareri obbligatori rimaste dopo l'emanazione della legge n. 127 del 1997: il parere sui regolamenti statali e il parere sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, oltre all'ipotesi meno frequente

di pareri obbligatori sugli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti dai Ministri.

Sono facoltativi i pareri che i Ministeri e le Amministrazioni pubbliche hanno facoltà di chiedere al Consiglio di Stato, se lo ritengono opportuno, senza esservi obbligati, 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.

2. Attività consultiva sui regolamenti statali.

L'area dei pareri obbligatori resi in materia regolamentare è venuta, peraltro, contraendosi in misura sensibile per effetto delle modifiche apportate dalla riforma del Titolo V della Costituzione al sistema delle fonti. Ed invero il nuovo Titolo V, sottraendo competenze legislative allo Stato e conferendo le stesse, o in via esclusiva o in via concorrente, alle Regioni, esclude, in entrambi i casi, qualunque intervento della normativa secondaria statale.

Il confronto tra il numero di pareri espressi dalla Sezione per gli atti normativi negli anni 2002 e 2003 (quelli a partire dai quali ha trovato applicazione il nuovo Titolo V della Costituzione) e quelli del quinquennio anteriore rivela una flessione superiore al terzo.

Il numero dei regolamenti statali sui quali è stato richiesto il parere nel 2002 è stato di 149; di 131 nel 2003. In precedenza i pareri richiesti sui regolamenti erano stati: nel 1997 n. 190; nel 1998 n. 250; nel 1999 n. 276; nel 2000 n. 221; nel 2001 n. 230.

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

Altra competenza obbligatoria del Consiglio di Stato è - come visto - quella avente ad oggetto il parere nell'ambito della procedura sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, strumento alternativo alla tutela giurisdizionale, economico e rapido.

Negli ultimi anni, sono da registrare azioni volte a realizzare un regime di sostanziale equivalenza tra tutela straordinaria e tutela giurisdizionale.

In questa logica, è stata riconosciuta, dalla legge n. 205 del 2000 - dissolvendo precedenti incertezze giurisprudenziali - la possibilità di far luogo, anche in sede straordinaria, all'adozione di misure cautelari.

Nel periodo preso in considerazione il ricorso straordinario, ha conosciuto un certo aumento rispetto agli anni precedenti.

Infatti, nel 2001 i ricorsi straordinari pervenuti alle Sezioni consultive del Consiglio di Stato e al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sono stati 5900; nel 2002, 4200, 6.000 nel 2003.

A questi 6.000 si devono aggiungere però oltre 5.500 affari pervenuti alla III sezione, proposti dal personale del Ministero della difesa, che rappresentano un afflusso eccezionale, ma che rimarrà probabilmente limitato all'anno in esame.

Il numero dei ricorsi sui quali il Consiglio di Stato ha espresso il suo definitivo parere nel 2003 si aggira sui 4.600, numero che rientra nella media di questi ultimi anni.

4. Attività consultiva facoltativa.

Anche l'area della consulenza facoltativa è stata interessata in questi ultimi tempi da innovazioni. Va rilevato, in primo luogo, l'allargamento delle istituzioni pubbliche che, a livello centrale, hanno richiesto il parere del Consiglio di Stato. Oltre al Governo (del quale il Consiglio di Stato è, per espressa volontà costituzionale, organo di

consulenza giuridico amministrativa: art. 100 Cost.) hanno ritenuto di rivolgersi al Consiglio di Stato su questioni di carattere amministrativo i Presidenti delle Camere, le Autorità indipendenti, la Banca d'Italia etc. Anche le Regioni e gli Enti di autonomia locale, mostrano l'esigenza di avvalersi - almeno in relazione a certi affari - di una consulenza, distaccata e neutrale, quale quella offerta dal Consiglio di Stato.

5. Considerazioni sullo stato degli affari pendenti.

Per quanto riguarda l'attività consultiva nel suo complesso, l'arretrato ammonta a oltre 4000 affari pendenti. Anche se non sussiste ancora un grave problema al riguardo, tuttavia, si evidenzia un dato via via crescente rispetto agli anni passati.