

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI 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 2007)

(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

(VITO)

—————
Comunicata alla Presidenza il 14 maggio 2009
—————

S O M M A R I O

INTRODUZIONE	Pag.	5
I – L'ORGANIZZAZIONE ED IL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA AMMINISTRATIVA		
1. Premessa	»	6
2. Il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa	»	6
3. Personale di magistratura e fuori ruolo	»	7
4. Personale dirigenziale e amministrativo	»	9
5. Aspetti finanziari	»	9
6. Il Sistema informativo della Giustizia amministrativa	»	11
II – ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE		
1. Dati generali	»	15
2. Il contenzioso presso i T.A.R.	»	15
2.1. <i>Distribuzione territoriale</i>	»	16
2.2. <i>Distribuzione per materia</i>	»	17
2.3. <i>Giudizi di ottemperanza</i>	»	18
2.4. <i>Decisioni</i>	»	18
2.5. <i>Ordinanze</i>	»	19
3. Il contenzioso presso Consiglio di Stato	»	20
4. Ricorsi giacenti in primo e secondo grado	»	22
5. Il Contenzioso presso il consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana	»	23
III – ATTIVITÀ CONSULTIVA		
1. Considerazioni generali	»	26
2. Attività consultiva in ordine agli atti normativi statali	»	27
3. Attività consultiva sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica	»	28
4. Attività consultiva facoltativa	»	29
5. Considerazioni sullo stato degli affari pendenti	»	29
6. Attività consultiva del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana	»	29

Introduzione.

Ai sensi dell'art. 13, 1° comma, n. 4, della legge 27 aprile 1982, n. 186, si forniscono gli elementi per la presentazione della relazione del Presidente del Consiglio dei ministri al Parlamento sullo stato della Giustizia amministrativa per l'anno 2007.

Come nelle passate edizioni, i dati vengono suddivisi in tre parti, concernenti rispettivamente:

I) - 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, nonché presso i Tribunali amministrativi regionali, le Sezioni staccate degli stessi, 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;

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

III) - l'attività consultiva demandata al Consiglio di Stato e al Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

I) – L'ORGANIZZAZIONE ED IL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA AMMINISTRATIVA.

1. Premessa.

Come di consueto, si forniscono preliminarmente notizie generali sull'apparato della Giustizia amministrativa, evidenziando le novità più rilevanti e i problemi più gravi.

2. Il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa.

Il Consiglio di Presidenza, organo di autogoverno della Giustizia amministrativa, oltre a svolgere l'ordinaria attività istituzionale, ha adottato nel corso del 2007 alcuni atti di carattere generale, tra i quali vanno ricordati:

l'adozione della nuova pianta organica del personale amministrativo (deliberazione del 4 maggio 2007);

l'approvazione di criteri regolatori in materia di sospensione cautelare dal servizio, a seguito di procedimento penale nei confronti di magistrati amministrativi (deliberazione del 31 maggio 2007);

la revisione delle tabelle statistiche sull'attività giurisdizionale ai fini della verifica periodica sull'attuazione delle direttive del Consiglio di Presidenza (deliberazione del 28 settembre 2007);

l'introduzione di nuovi criteri per lo svolgimento da parte di magistrati amministrativi di attività didattica presso la propria abitazione o strutture private (deliberazione del 19 ottobre 2007);

l'introduzione dell'art. 30 bis del regolamento interno, in materia di tutela della genitorialità, che prevede la possibilità di assegnazione temporanea del magistrato,

genitore di un bambino di età inferiore ai tre anni, ad una sede di servizio ubicata nella stessa regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa (deliberazione del 20 dicembre 2007).

3. Personale di magistratura e fuori ruolo.

Il ruolo organico dei magistrati, inclusi i magistrati fuori ruolo presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana (d'ora innanzi C.G.A.R.S.), prevede attualmente un numero complessivo di 508 unità (in seguito ai limitati aumenti previsti dal D.Lgs. 24.12.2003, n. 373 sul C.G.A.R.S. e dalla legge 26.02.2004, n. 45).

Alla data del 31 dicembre 2007 risultano in servizio (compresi i magistrati collocati fuori ruolo) 21 presidenti di sezione del Consiglio di Stato (di cui 3 assegnati al C.G.A.R.S.) e 86 consiglieri di Stato (di cui 6 assegnati al C.G.A.R.S.); 22 presidenti di T.A.R. e 310 magistrati di T.A.R. (compresi i 10 magistrati "laici" del T.R.G.A. 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 complessivamente a 27, dei quali 17 magistrati del Consiglio di Stato e 10 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). Risulta inoltre collocato in aspettativa per mandato politico un magistrato di T.A.R.

A seguito del collocamento a riposo del presidente Schinaia, è stato nominato Presidente del Consiglio di Stato il presidente aggiunto Paolo Salvatore.

Sono stati nominati il nuovo Segretario generale (consigliere Antonino Anastasi) ed il nuovo Segretario delegato per il Consiglio di Stato (consigliere Carlo Saltelli).

Nel corso del 2007, sono stati nominati quattro presidenti di sezione del Consiglio di Stato (di cui uno assegnato al C.G.A.R.S.), cinque presidenti di T.A.R. e tre presidenti di sezione staccata di T.A.R.. Va poi ricordato che sono state conferite le funzioni di presidente di sezione interna di T.A.R. a tre consiglieri di T.A.R.

Sono stati nominati dieci consiglieri di Stato, di cui tre vincitori di concorso, due di nomina governativa e cinque provenienti dai T.A.R.. E' stato indetto inoltre un concorso per due posti di consigliere di Stato.

E' stato espresso parere favorevole alla nomina di un componente laico del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.

Per quanto riguarda i T.A.R., nove primi referendari sono stati nominati consiglieri, mentre ventinove referendari sono stati nominati primi referendari.

Sempre nel 2007, sono stati nominati e hanno preso effettivamente servizio trentadue referendari di T.A.R., vincitori del concorso indetto nel 2004, ed è stato al contempo bandito un nuovo concorso per ventinove posti di referendario di T.A.R.

Inoltre, è stato nominato un consigliere del T.R.G.A. Trentino –Alto Adige, sede di Trento.

È stato infine disposto il collocamento fuori ruolo di due consiglieri di Stato e di due magistrati di T.A.R., a fronte del rientro in ruolo di un consigliere di Stato.

4. Personale dirigenziale e amministrativo.

Il ruolo organico complessivo del personale amministrativo prevede 920 unità (a cui vanno aggiunti 40 dipendenti nella regione Trentino Alto Adige), compresi i 41 dirigenti, come disposto dalla delibera n. 11 del 20 maggio 2005 del Consiglio di Presidenza, in seguito alla riduzione prevista dall'art. 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Durante l'anno si è proceduto all'assunzione, con contratto a tempo determinato, di 14 dipendenti di varie qualifiche, mentre 2 sono state le cessazioni da tale tipo di contratto. I nuovi comandi sono stati 14 a fronte di 11 cessazioni. Infine, un dirigente e 20 dipendenti amministrativi sono stati collocati a riposo nel corso dell'anno.

Riepilogando, per il personale amministrativo, risultano in servizio 735 unità di ruolo (compresi 32 dirigenti) e 161 dipendenti tra comandati e distaccati. Ad essi si aggiungono 76 unità con contratto di lavoro a tempo determinato.

Il rapporto fra il personale di magistratura e il personale amministrativo resta 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).

5. Aspetti finanziari.

Il bilancio autonomo di previsione della giustizia amministrativa prevedeva, a fine esercizio, per l'anno finanziario 2007, entrate ed uscite per euro 218.481.227,58.

Ad inizio d'anno i fondi preventivati erano pari ad euro € 197.743.000,00 di cui euro 189.390.000 a carico del bilancio dello Stato, comprensivi della somma di euro 3.390.000,00, attribuiti con legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 518 ed art. 1, comma 1309).

In corso d'anno i fondi inizialmente preventivati sono stati integrati dall'Amministrazione finanziaria con euro 2.504.214,00 per il finanziamento delle assunzioni in deroga ai sensi dell'art. 1, commi 95, 96 e 97 della L. 30 dicembre 2004, n. 311 di cui al d. P.R. 6 settembre 2005.

Con la legge di assestamento del bilancio dello Stato (L. 6 novembre 2007, n. 211) i fondi attribuiti al bilancio autonomo della G.A. sono stati ulteriormente incrementati di euro 7.000.000,00 con la specifica finalizzazione allo sviluppo del processo di informatizzazione ed al decremento dell'arretrato.

Nel corso dell'anno si registra un lieve aumento anche delle entrate eventuali e diverse (+ 545.625,77 euro) ed un sensibile incremento (+ 5.105.394,00) della previsione degli 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, nella misura prevista dal novellato articolo 13, comma 6 bis, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.

Le previsioni di spesa per il personale crescono nel 2007 rispetto al 2006 del 4,84%; per l'acquisto di beni e servizi, comprese le locazioni, del 2,19%; ed in conto capitale del 74,20%, in ragione del programma di sviluppo del processo di informatizzazione dei Tribunali amministrativi regionali.

Nell'esercizio finanziario 2007 le risorse disponibili sono destinate nella misura del 97,27% alle spese correnti e nella misura dello 2,73% alle spese in conto capitale. Il 76,54% delle risorse finanziarie dirette alle spese correnti sono riservate alle spese per il personale (di magistratura ed amministrativo); le spese per la manutenzione del sistema informativo e l'informatica d'ufficio assorbono il 2,34% della spesa corrente. Il pagamento dei canoni di locazione impegna l'8,97% 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 7,82% del totale delle spese correnti.

La somma di euro 5.960.000,00 pari al 2,73% del totale delle risorse assegnate è prevista in conto capitale. All'acquisto di mobilio, di attrezzature non informatiche e delle dotazioni librerie è destinata la somma di euro 760.000,00 pari allo 0,35% delle risorse complessivamente attribuite. Le spese in conto capitale per lo sviluppo dell'informatica assommano ad euro 5.200.000,00 pari al 2,38% del totale delle risorse a disposizione.

Complessivamente (spese di parte corrente e spese in conto capitale) sono stati destinati al rinnovamento del sistema informativo euro 10.178.012,46 pari al 4,66% del totale delle risorse attribuite.

6. Il Sistema informativo della Giustizia amministrativa.

L'Ufficio Servizi per l'Automazione e l'Informatica (USAI), ora Servizio Centrale per l'Informazione e le Tecnologie di Comunicazione (SCITC), è la struttura preposta allo sviluppo ed alla gestione del Sistema Informativo della

Giustizia Amministrativa nelle sue strutture centrali (Consiglio di Stato) e periferiche (Tribunali Amministrativi Regionali).

L'attività svolta dall'USAI per l'anno 2007 ha riguardato principalmente l'avvio in produzione del Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa (cosiddetto "NSIGA"), in qualità di sistema propedeutico all'avvio del processo amministrativo digitale, a conclusione della fase sperimentale avvenuta nel 2006 nelle tre sedi pilota dei T.A.R. di Aosta, Ancona e Genova.

In particolare, si è provveduto all'avvio del sistema NSIGA nelle sedi dei T.A.R. di L'Aquila, Latina, Brescia, Campobasso, Trieste, Torino, Parma, Pescara, Potenza, Bari e Reggio Calabria. Ciò ha richiesto il preventivo adeguamento tecnologico delle reti telematiche delle varie sedi, in un'ottica di maggiore efficienza, e la migrazione dei dati dalle pregresse banche dati. Contestualmente sono stati erogati i corsi di formazione agli utenti (magistrati e personale di segreteria) coinvolti nell'utilizzo del nuovo sistema.

E' inoltre proseguita l'attività di manutenzione sulla procedura applicativa del nuovo sistema, per recepire le segnalazioni di modifiche, integrazioni e miglioramenti segnalati dalle sedi periferiche ed approvati dall'Ufficio.

Significativo è stato l'impegno profuso per coordinare tutte le attività propedeutiche alla realizzazione del collegamento ADSL dalle postazioni site presso gli studi/abitazioni dei magistrati al portale della Giustizia Amministrativa, allo scopo di dare applicazione alla cosiddetta "scrivania del magistrato", interfaccia utente del nuovo sistema.

Nel corso dell'anno è stata coordinata la distribuzione da parte del CNIPA, in

qualità di ente certificatore, di alcune centinaia di dispositivi “smart card”, con relativo kit di firma digitale, allo scopo di consentire l'accesso alla rete Intranet della Giustizia Amministrativa anche dalle postazioni portatili in dotazione ai magistrati.

Si è provveduto a consolidare e migliorare il sistema di gestione della conoscenza dati con interventi su più fronti. In particolare, attraverso il portale Intranet della GA, sono stati ampliati i servizi per la consultazione delle banche dati giuridiche (legislazione, giurisprudenza e dottrina), rubriche, rassegne stampa.

Inoltre attraverso il sito web della Giustizia Amministrativa sono stati ampliati i servizi on-line per la consultazione, nel rispetto del codice sulla privacy, della banca dati del contenzioso di primo grado e di appello e degli affari consultivi, che consente di avere in tempo reale notizie sulle pronunce del giudice amministrativo, sui dati pubblici concernenti i ricorsi, sui calendari di udienza, sui collegi, etc.

Sul fronte sicurezza dei sistemi informativi e protezione dei dati personali, sensibili e giudiziari, il Servizio ha provveduto alla revisione e all'aggiornamento del Documento Programmatico della Sicurezza al fine di adeguarlo alle variazioni del livello di rischio cui sono soggetti i succitati dati, alle nuove soluzioni applicative utilizzate per il trattamento dei dati, nonché alle possibili evoluzioni della tecnologia informatica adottata per la gestione delle problematiche relative alla sicurezza.

Conseguentemente sono state avviate idonee azioni per garantire adeguati livelli di sicurezza e di continuità dei servizi erogati dalla Giustizia Amministrativa, mediante sistemi efficaci per il salvataggio dei dati e per la salvaguardia dell'integrità

delle informazioni. Contestualmente si è provveduto ad incaricare formalmente i responsabili e gli incaricati dei trattamenti di dati delle varie strutture centrali e periferiche.

Ulteriori iniziative hanno riguardato la standardizzazione, l'omogeneizzazione e l'ammodernamento degli strumenti e delle modalità operative degli utenti dei sistemi informativi della Giustizia Amministrativa nel suo complesso, attraverso l'acquisizione ed il potenziamento delle dotazioni hardware e software delle postazioni di lavoro e l'adozione di tecnologie idonee al miglioramento complessivo dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione della Giustizia Amministrativa.

II) - ATTIVITA' GIURISDIZIONALE.

1. Dati generali.

La domanda di giustizia amministrativa, sia in primo grado che in appello, come visto negli ultimi anni, continua a subire una lieve ma costante diminuzione.

Infatti, nel 2007 sono pervenuti oltre 56.000 nuovi ricorsi ai T.A.R. con una diminuzione del 3,5 % rispetto ai 58 mila dell'anno precedente. Tale diminuzione emerge, in maniera più evidente, anche in secondo grado con oltre 6.000 ricorsi nel 2007 rispetto ai 7140 del 2006, con una flessione di oltre il 12 %.

Il numero dei ricorsi definiti è rimasto sostanzialmente immutato rispetto all'anno precedente in primo grado (circa 93 mila sia nel 2006 che nel 2007), mentre registra una lieve diminuzione in secondo grado (da circa 8.000 nel 2006 alle circa 7.000 decisioni del 2007).

In ogni caso, a fronte del calo del contenzioso in ingresso, si deve segnalare, ancora una volta, come il Consiglio di Stato e il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e ancor di più i T.A.R. hanno definito un numero di ricorsi ben maggiore rispetto a quelli pervenuti.

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

La flessione del contenzioso in ingresso presso i Tribunali amministrativi regionali, che dai 58.000 ricorsi dell'anno 2006 passa ai 56.400 dell'anno 2007, comincia ad assestarsi dopo la riduzione più sensibile riscontrata rispetto al 2005 e al 2004 (rispettivamente 62.000 e 80.000 ricorsi pervenuti).

È da ritenere che il fenomeno trovi causa, oltre che negli orientamenti della Corte Costituzionale in tema di riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e civile, nei costi, tempi ed energie che vanno spese per iniziare, proseguire e concludere un ricorso davanti al giudice amministrativo.

In ogni caso, alla riduzione del contenzioso in entrata non corrisponde una pari diminuzione del carico di lavoro in capo ai giudici amministrativi e al personale di segreteria.

Difatti, a parte la maggiore complessità oggettiva inerente ad una larga fascia delle controversie attribuite al giudice amministrativo dalla legge, le controversie ricadenti nell'ambito della giurisdizione amministrativa presentano, in un significativo numero di casi, maggiori difficoltà 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, 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 2007 il T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, si pone al primo posto per numero di ricorsi introitati (11.957), seguito dal T.A.R. Campania, sede di Napoli (7.768 ricorsi), dal T.A.R. Sicilia, sezione Catania (3.403 ricorsi), dal T.A.R. Lombardia, sede di Milano (2.889 ricorsi), e dal T.A.R. Sicilia sede di Palermo (2.761 ricorsi).

Negli altri T.A.R. si registra un numero di ricorsi che va dai 2.607 del T.A.R. per il Veneto ai 98 del T.A.R. per la Valle d'Aosta.

2.2. Distribuzione per materia.

Durante il 2007 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 quattro anni, è stata quella dell'edilizia ed urbanistica, che con oltre 16 mila ricorsi rappresenta quasi il 30 % del totale (in lieve diminuzione rispetto al 2006). Tale dato denota una persistente 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, provvedimenti delle autorità indipendenti, gestione dei beni demaniali, sanzioni, accesso ai documenti, cittadinanza, ecc.) con 9.688 ricorsi (quasi il 18 % dell'intero contenzioso).

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, oggetto di una costante contrazione negli ultimi anni a causa del passaggio al giudice ordinario della quasi totalità dei ricorsi, ha registrato il deposito di 8.754 ricorsi che rappresentano quasi il 16 % dei giudizi di primo grado.

In tale settore, 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.

Le restanti materie raccolgono un numero di ricorsi assai minore rispetto al totale, ma comprendono aree (come sanità ed ecologia, istruzione, lavori pubblici, agricoltura, 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.

Continua a destare viva preoccupazione il dato relativo al numero dei ricorsi per l'esecuzione del giudicato (sintomatico della "resistenza" delle pubbliche amministrazioni a dare esecuzione alle sentenze del giudice amministrativo), il quale, crescendo ancora, arriva a 2.020 ricorsi, pari a quasi il 4 % del totale (nell'anno 2006 erano stati 1.867).

2.4. Decisioni.

Nei T.A.R., nonostante una lievissima diminuzione, il numero delle controversie decise e concluse in primo grado resta notevolmente maggiore di quello dei ricorsi in entrata.

I provvedimenti definitivi emessi nel 2007 sono stati complessivamente ben 91.213, tra sentenze e sentenze brevi (42.803) e decreti decisori (48.410), i quali hanno definito, compresi quelli riuniti, in totale 92.965 ricorsi, (nel 2006 erano 93.058). I decreti ingiuntivi sono stati invece 994.

Tali dati rilevano una sostanziale stabilità nel numero delle decisioni rispetto al 2006.

In merito al tipo di decisione, si può distinguere tra decisioni sul merito, dichiarative e interlocutorie. Al riguardo, si evidenzia come le pronunce dichiarative rappresentano oltre il 60 % in primo grado, superando di molto quelle sul merito (circa il 36 %).

Rimane basso il numero delle sentenze interlocutorie, che sono state 1.395, circa il 2 % del totale delle decisioni.

Con riferimento alle decisioni sul merito, quest'anno, come nel 2006, la percentuale delle pronunce di rigetto prevale di poco su quelle di accoglimento (circa il 53% del 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 oltre 56 mila ricorsi presentati nel 2007 circa 36 mila (ben oltre il 50 % del contenzioso complessivo) risultano accompagnati dalla richiesta di misure cautelari.

In parallelo a ciò, nel 2007 sono state complessivamente emesse dai T.A.R. 34.501 ordinanze (nel 2006 erano 38 mila). Tra queste, 26.278 sono state emesse su istanza di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati (numero più

basso rispetto alle 30 mila del 2006), mentre le restanti (collegiali o presidenziali) sono per lo più ordinanze istruttorie o di rinvio ad altri organi.

3. Il contenzioso presso il Consiglio di Stato.

Come già visto in primo grado, anche innanzi al Consiglio di Stato il numero dei ricorsi in entrata ha registrato una diminuzione (risultano pervenuti 6.199 ricorsi avverso le sentenze di primo grado rispetto ai 7.140 ricorsi nel 2006, con una diminuzione di oltre il 10 %).

Il settore prevalente in secondo grado rimane quello del pubblico impiego (“non contrattualizzato”), che con 2.751 ricorsi rappresenta circa il 26,24 % degli appelli pervenuti (in lieve calo rispetto al 2006). Seguono, anche questi in diminuzione rispetto al 2006, i 2.314 ricorsi in materia di edilizia e urbanistica e, con circa lo stesso numero, i ricorsi in materia di industria, commercio ed artigianato e quelli sull’attività della Pubblica amministrazione (contratti, appalti, atti delle autorità indipendenti, gestione dei beni demaniali, ecc.), ciascuno con circa il 22 %, rappresentando insieme il 66 % del totale).

A questi si devono aggiungere i ricorsi al Consiglio di Stato in unico grado (giudizi di ottemperanza, revocazioni, etc.), che subiscono un lieve aumento rispetto all’anno precedente (quest’anno 404, nel 2006 erano circa 369), che rappresentano oltre il 6 % del contenzioso del Consiglio di Stato.

Anche in secondo grado le vertenze definite risultano in numero superiore ai ricorsi in entrata.

Nel 2007 le decisioni sono state complessivamente 6.512, tra sentenze e sentenze brevi (5.420), e decreti decisori (1.092), che hanno portato alla definizione di 6.975 ricorsi, con una diminuzione di circa il 15 % rispetto alle 8.184 del 2006.

Come negli anni precedenti, e a differenza del primo grado in cui prevalgono le pronunce dichiarative, in appello sono nettamente superiori le decisioni di merito sulle dichiarative e le interlocutorie, le quali insieme sono circa la metà delle prime.

Con riferimento alle decisioni sul merito, permane, come negli ultimi anni, la prevalenza delle decisioni di rigetto, pari a circa il 63 %, sugli accoglimenti (nel 2006 erano il 56 %).

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 il 7 %, e di queste solo il 33 % viene riformato. Di conseguenza le sentenze di primo grado, perché non appellate o confermate in appello, risultano definitive nell'esito nell'elevatissima percentuale di oltre il 96 %.

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 6.199 ricorsi proposti, 2.734 contengono l'istanza di sospensione dell'efficacia della sentenza impugnata (oltre il 44 %, dato percentuale in crescita rispetto agli anni passati).

A fronte di ciò, sono state emesse dal Consiglio di Stato 1.213 ordinanze.

Gli appelli contro le ordinanze cautelari adottate dai T.A.R. sono stati 3.512. Essi quindi interessano circa il 13 % delle oltre 26 mila ordinanze cautelari rese dai

T.A.R.). Su tale tipo di appelli sono state emesse complessivamente 3.117 ordinanze.

I dati sono in linea con quelli degli ultimi anni.

4. Ricorsi giacenti in primo e secondo grado.

Dopo il picco raggiunto nel 2000, continua lentamente, ma in modo costante, la progressiva riduzione delle giacenze.

La conferma del saldo attivo nel rapporto tra giudizi definiti e ricorsi pervenuti ha permesso negli ultimi anni una significativa riduzione dell'arretrato, particolarmente evidente in primo grado, mentre al Consiglio di Stato il dato dell'arretrato rimane lo stesso rispetto all'anno precedente.

Come conseguenza di tali osservazioni, a fine 2007 risultano pendenti presso i Tribunali amministrativi regionali circa 680.000 ricorsi, mentre presso le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato le giacenze si aggirano all'incirca intorno ai 32.000 ricorsi.

Nonostante la confermata tendenza positiva, continua a destare viva preoccupazione l'elevata quantità dei ricorsi giacenti nelle segreterie dei tribunali amministrativi (soprattutto presso i tribunali di Roma e di Napoli, dove il fenomeno è ancora più grave) e delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato.

Sono dunque necessarie idonee misure organizzative ma anche iniziative straordinarie, prima ancora di un intervento legislativo, al fine di garantire il rispetto dei principi costituzionali contenuti negli articoli 24 e 111 della Costituzione, e, in particolare, per portare i tempi di definizione del processo amministrativo a livelli compatibili con il principio costituzionale della "ragionevole durata" del processo.

Come ha anche evidenziato il Presidente del Consiglio di Stato Paolo Salvatore nel suo discorso di insediamento, i possibili rimedi sono già stati individuati nelle precedenti relazioni. Tra questi si possono citare: le udienze monotematiche, la individuazione di cause seriali ovvero di cause su cui si sia formato un consolidato indirizzo giurisprudenziale, l'effettivo avvio del funzionamento dell'ufficio studi e massimario, ma soprattutto la sempre maggiore informatizzazione del lavoro.

A questi, si possono aggiungere: un maggiore monitoraggio con precise scadenze temporali dei flussi di lavoro (con riguardo ai ricorsi pervenuti e a quelli effettivamente definiti) e la creazione di un "ufficio spoglio" all'interno di ogni sezione giurisdizionale.

Solo grazie a tutti questi interventi, divenuti ormai strumenti indispensabili per razionalizzare il lavoro e non più rinviabili, insieme al processo di informatizzazione con il quale si sta riorganizzando il sistema della giustizia amministrativa, oltre, naturalmente, alla necessaria collaborazione della classe forense, sia privata che pubblica, si potranno effettivamente conseguire significativi miglioramenti per il futuro.

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

Nella regione Sicilia, in forza dell'art. 23 del r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, 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 un segmento distaccato del Consiglio di Stato in territorio siciliano (da ultimo, D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373).

Nell'anno in esame, l'attività giurisdizionale 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 (di Palermo e della sezione staccata di Catania), ha visto registrare una lieve diminuzione nel deposito dei ricorsi.

Rispetto ai 1.679 del 2006, i ricorsi pervenuti nel 2007 sono stati n. 1538 di cui n. 653 avverso ordinanza, n. 326 avverso sentenza con domanda di sospensiva, n. 380 avverso sentenza e n. 179 relativi ad altre tipologie (esecuzione di giudicato, revocazioni, ecc.).

Riguardo ai giudizi cautelari, nell'anno 2007 la Sezione giurisdizionale ha trattato in sospensiva n. 979 controversie, emettendo n. 1010 ordinanze.

La stessa Sezione nel merito ha discusso n. 1.039 controversie emettendo n. 1205 decisioni.

Dai dati riportati, relativi alla Sezione giurisdizionale, si evidenzia nei giudizi cautelari, la continuazione del costante rapporto tra le controversie trattate e le ordinanze emesse, in linea con gli ultimi tre anni.

Nel merito, dopo aver azzerato, nel 2005, sia i ricorsi relativi alle materie di cui all'art. 23 *bis* della legge 1024/1971 sia quelli, concernenti anni precedenti, in materie non "accelerate" ed in cui erano state prodotte domande di prelievo, nel 2007 si è potuto assegnare tutti gli affari relativi a materie "accelerate" e tutti gli affari pervenuti nel 2007 nelle materie non accelerate che oltre alla domanda di fissazione di udienza avevano altresì presentato domanda di prelievo.

Nell'anno 2007 l'attività del C.G.A.R.S. ha fatto registrare un aumento delle decisioni pubblicate (+ 20% rispetto al 2006 per un totale di 1205 pronunce rispetto alle 1005 dell'anno precedente) realizzando l'obiettivo di una sempre maggiore diminuzione dell'arretrato. Infatti, come per l'anno 2006 anche nel 2007, nella Sezione giurisdizionale, nonostante la carenza di un componente, l'arretrato ancora pendente ha avuto un'ulteriore diminuzione passando da circa 1200 giacenze al 1° gennaio 2007 a meno di 800 ricorsi al 31 dicembre 2007, evidenziando una percentuale di abbattimento del 34% circa rispetto alla giacenza iniziale.

Al riguardo, si sottolinea che l'arretrato in giacenza concerne in prevalenza la materia del pubblico impiego a rilevanza ormai quasi esclusivamente patrimoniale, ovvero questioni in materia edilizia ed urbanistica.

III) - 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 presso 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 R.d. 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.

Le richieste di parere alla Sezione atti normativi nel 2007 sono aumentate rispetto all'anno precedente: n. 151 (n. 121 nel 2006 e n. 112 nel 2005).

Nello stesso periodo, la Sezione consultiva per gli atti normativi ha espresso 148 pareri che hanno definito la questione e 66 pareri interlocutori, in linea con quanto registrato negli ultimi anni.

La consultazione ha riguardato regolamenti governativi e ministeriali, nonché correttivi del codice degli appalti dei contratti pubblici e del codice dell'ambiente.

In particolare, si segnalano i seguenti esami di schemi su:

a) d.P.R. concernenti la riduzione degli organi di consulenza dei Ministeri *ex* art. 29, d.l. n. 223/2006;

b) decreti di riorganizzazione dei Ministeri a seguito del c.d. "spacchettamento";

c) decreti correttivi del codice degli appalti e del codice ambientale;

d) regolamenti attuativi del codice degli appalti e, segnatamente, schema di regolamento generale di esecuzione e attuazione del codice; schema di regolamento di revisione straordinaria delle attestazioni SOA; schema di regolamento per il riparto degli incentivi per la progettazione;

Con riferimento alla semplificazione e alla qualità della regolazione, la Sezione ha reso importanti pareri quali quello su "Il piano di azione del Governo per la semplificazione e la qualità della regolazione", sul quesito in tema di omissione, nel corso del procedimento di formazione di atti normativi del Governo, di pareri prescritti da norme ordinarie.

Sempre in tema di semplificazione e di qualità della regolazione, si ricordano i pareri della Sezione e della Adunanza Generale sull'importanza di fare confluire in un unico testo normativo le disposizioni sparse relative ad una data materia (le norme sul leasing finanziario contenute nella l. finanziaria per il 2007 da comprendere nel codice dei contratti pubblici; la disciplina dell'accesso ambientale e dell'autorizzazione integrata ambientale da comprendere nel codice dell'ambiente).

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.

Nel 2007 sono pervenute alle Sezioni consultive del Consiglio di Stato 4.384 richieste di parere su ricorsi straordinari (in aumento rispetto ai 3.326 ricorsi pervenuti del 2006 e ai 3.594 ricorsi del 2005); 1.380 di essi sono stati presentati con istanza cautelare.

Le tre Sezioni consultive hanno emesso in totale 5.834 pareri definitivi dell'affare, 1.144 provvedimenti cautelari e 1.481 pareri interlocutori, mentre il numero dei ricorsi definiti è stato complessivamente di 6.118, dato di poco inferiore a quello degli anni precedenti.

4. Attività consultiva facoltativa.

La consulenza facoltativa del Consiglio di Stato è chiesta oltre che dal Governo, dai Ministri, dalle Autorità indipendenti di garanzia e dalle amministrazioni pubbliche statali, dalle Regioni e dagli enti locali.

Al riguardo, le richieste di quesiti sono state 51, oltre a 49 affari pervenuti di altro tipo; di contro i pareri resi su quesiti sono stati 53, quelli di altre tipologie 42, evidenziando numeri in lieve calo rispetto all'anno 2006.

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.

Per quanto riguarda i dati dell'attività consultiva, questa può essere suddivisa tra pareri e ricorsi straordinari.

Durante l'anno 2007 alla Sezione consultiva sono pervenuti n. 4 pareri e sono stati portati a definizione n. 8 affari.

Anche nell'anno appena trascorso i pareri richiesti alla Sezione consultiva da parte della Regione siciliana sono stati tutti licenziati entro i termini previsti.

Alle Sezioni riunite sono pervenuti n. 959 ricorsi straordinari e ne sono stati definiti n. 1.017.

Nelle Sezioni riunite, con l'organico dei componenti al completo, dopo aver azzerato totalmente, già nell'anno 2005, la giacenza degli anni precedenti, si è continuato a trattare tutti gli affari che sono pervenuti nel 2007 in numero di 959, dei quali 886 sono stati definiti e 73 sono stati già assegnati.

