

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. LXI

n. 2

## 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 2008)

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

*Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*

(VITO)

---

Comunicata alla Presidenza il 9 settembre 2009

---

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 2008

Il Segretario Generale della Giustizia Amministrativa 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 2008, già approvati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa nella seduta del 9 luglio 2009.

Come di consueto, per comodità di consultazione, i dati approvati dal Consiglio di Presidenza nella citata seduta 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, 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;
- l'attività giurisdizionale svolta dagli organi della Giustizia amministrativa;
- l'attività consultiva demandata al Consiglio di Stato e al Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

PAGINA BIANCA

**INDICE**

Introduzione .....	Pag.	7
1. L'ORGANIZZAZIONE ED IL PERSONALE DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA .....	»	8
1. — Premessa .....	»	8
2. — Il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa .....	»	8
3. — Personale di magistratura e fuori ruolo .....	»	9
4. — Personale dirigenziale e amministrativo .....	»	11
5. — Aspetti finanziari .....	»	13
6. — Il Sistema informativo della Giustizia amministrativa.....	»	15
2. ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE .....	»	19
1. — Dati generali .....	»	19
2. — Il contenzioso presso i Tribunali amministrativi regionali .....	»	20
2.1. — Distribuzione territoriale .....	»	21
2.2. — Distribuzione per materia .....	»	21
2.3. — Giudizi di ottemperanza .....	»	22
2.4. — I procedimenti speciali .....	»	23
2.5. — Decisioni .....	»	24
2.6. — Ordinanze .....	»	25
3. — Il contenzioso presso il Consiglio di Stato .....	»	26
4. — Ricorsi giacenti in primo e secondo grado .....	»	27
5. — Il contenzioso presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana .....	»	30
3. ATTIVITÀ CONSULTIVA .....	»	33
1. — Considerazioni generali .....	»	33
2. — Attività consultiva in ordine agli atti normativi statali .....	»	34

3. — Attività consultiva sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica .....	<i>Pag.</i>	36
4. — Attività consultiva facoltativa .....	»	37
5. — Considerazioni sullo stato degli affari pendenti ...	»	37
6. — Attività consultiva del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana .....	»	38

***Introduzione.***

Ai sensi dell'art. 13, 1° comma, n. 4, della legge 27 aprile 1982, n. 186, si inviano gli elementi per la presentazione della relazione del Presidente del Consiglio dei Ministri al Parlamento sullo stato della Giustizia amministrativa per l'anno 2008.

Come visto negli anni precedenti, 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 TT.AA.RR.) 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.

## **D) – L'ORGANIZZAZIONE ED IL PERSONALE DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA.**

### ***1. Premessa.***

Come di consueto, si forniscono preliminarmente le informazioni 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 2008 vari atti di carattere generale, tra i quali occorre ricordare:

a) i criteri circa le modalità di rientro in ruolo dei magistrati (delibera del 15 maggio 2008);

b) il progetto di rideterminazione delle piante organiche del personale amministrativo della G.A., volto all'inquadramento di personale comandato e a tempo determinato, nonché la ripartizione dei posti derivanti dall'incremento della pianta organica previsto dalla legge 27.12.2006 n. 296 (delibera del 12 giugno 2008);

c) i criteri sulle modalità di conservazione delle registrazioni delle sedute del Consiglio di Presidenza (delibere del 27 giugno e del 10 luglio 2008);

d) i criteri di attuazione dell'art. 61, comma 9, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, come convertito nella legge 6 agosto 2008 n. 133, in materia di fondo perequativo per i magistrati (delibera del 26 settembre 2008);



e) un avviso interpretativo concernente l'art. 72 del decreto legge n. 112/2008 convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, in tema di trattenimento in servizio dei magistrati amministrativi dopo il compimento del settantesimo anno di età (delibera del 6 novembre 2008);

f) le linee – guida per la formazione del ruolo di udienza e la conduzione della medesima, nell'ipotesi in cui del Collegio faccia parte un magistrato in stato di gravidanza, ovvero un magistrato genitore di un bambino di età non superiore a tre anni, ovvero ancora di un figlio portatore di handicap grave (delibera del 5 dicembre 2008).

Per quanto riguarda le iniziative di formazione, nel corso del 2008 il Consiglio di Presidenza ha organizzato corsi di formazione rivolti ai magistrati amministrativi ed ha aderito alla Rete europea di formazione giudiziaria (EJTN), attivando gli stages formativi ed i programmi di scambio.

Va infine ricordato che nel 2008 si sono svolte le elezioni suppletive per la nomina di un componente togato del Consiglio di Presidenza.

### ***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 2008 risultano in servizio (compresi i magistrati collocati fuori ruolo), oltre al Presidente e al Presidente aggiunto del Consiglio di Stato:

21 presidenti di sezione del Consiglio di Stato (di cui 3 assegnati al Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana);

91 consiglieri di Stato (di cui 6 assegnati al C.G.A.R.S.);

22 presidenti di T.A.R.;

309 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 17, dei quali 11 magistrati del Consiglio di Stato e 6 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). Risultano inoltre collocati in aspettativa per mandato politico un consigliere di Stato e un magistrato di T.A.R..

Nel 2008, a seguito del collocamento a riposo per dimissioni del presidente Corrado Calabrò, è stato nominato Presidente aggiunto del Consiglio di Stato il presidente Pasquale de Lise. E' stato, inoltre, nominato il nuovo Segretario delegato per i TT.AA.RR (il consigliere Francesco Riccio).

Nel corso dell'anno, sono stati nominati tre presidenti di sezione del Consiglio di Stato, cinque presidenti di T.A.R. e due 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 nove consiglieri di T.A.R..

Sono stati nominati due consiglieri di Stato, di cui uno di nomina governativa e uno proveniente dai TT.AA.RR.. E' stato indetto inoltre un concorso per un posto di consigliere di Stato.

E' stato espresso parere favorevole alla nomina di due componenti laici del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

Per quanto riguarda i TT.AA.RR., sette primi referendari sono stati nominati consiglieri, mentre ventisette referendari sono stati nominati primi referendari.

Sempre nel 2008, ventinove vincitori del concorso indetto nel 2007 sono stati nominati referendari di T.A.R., con immissione in servizio a decorrere dal 1° febbraio 2009.

Sono stati riammessi in servizio a domanda due consiglieri di T.A.R..

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 sei consiglieri di Stato e di sei magistrati di T.A.R..

#### ***4. Personale dirigenziale e amministrativo.***

Il ruolo organico complessivo del personale amministrativo prevede, al 31 dicembre 2008, 992 unità (compresi i 41 dirigenti), a seguito dell'aumento di 50 unità previsto con la finanziaria per il 2007 (recepito con Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 44 del 17.09.2007) e della successiva rimodulazione di tali posti, a spesa invariata, su diversi profili, divisi per sede (attuata con Decreto del Presidente

del Consiglio di Stato n. 23 del 23.06.2008), che ha determinato un ulteriore aumento di 22 unità.

Pertanto, grazie a questi ultimi incrementi, si è potuto procedere a un primo inquadramento di 50 unità, provenienti dalla Società Poste Italiane, che erano in posizione di comando presso questa Amministrazione.

A tali numeri vanno poi aggiunti i 40 dipendenti della regione Trentino Alto Adige, in servizio presso il Tribunale regionale di Giustizia amministrativa del Trentino Alto Adige di Trento e presso la Sezione autonoma di Bolzano.

Durante l'anno si è poi proceduto all'inquadramento di altri 60 dipendenti di varie qualifiche. In particolare, si è proceduto all'assunzione di un dirigente per mobilità esterna e di 59 unità di personale, già titolare di contratto a tempo determinato, per "stabilizzazione" (nell'ex posizione economica di A1 e B1).

E' stato poi assunto un dirigente con contratto a tempo determinato, mentre 2 sono state le cessazioni da tale tipo di contratto. I nuovi comandi sono stati 11 a fronte di 5 cessazioni. Infine, due dirigenti e 30 dipendenti amministrativi sono stati collocati a riposo nel corso dell'anno.

Riepilogando, per il personale amministrativo, risultano in servizio 814 unità di ruolo (compresi 31 dirigenti) e 118 dipendenti tra comandati e distaccati da altre amministrazioni (più un dirigente in posizione di comando).

Con riferimento al personale di ruolo in servizio, 30 unità di varie qualifiche appartengono all'area tecnica, mentre 41 prestano l'attività lavorativa in orario part-time.

Ad essi si aggiungono infine 17 unità con contratto di lavoro a tempo determinato.

Nonostante i limitati incrementi dei dipendenti amministrativi, il rapporto fra il personale di magistratura e il personale di segreteria rimane comunque insufficiente - circa un magistrato ogni 1,9 impiegati del personale amministrativo - e largamente inferiore all'analogo rapporto presso gli altri ordini giurisdizionali (in cui, mediamente, 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 2008, entrate ed uscite per euro 244.875.217,85.

Ad inizio d'anno i fondi preventivati erano pari ad euro € 214.660.625,77, di cui euro 197.000.000,00 a carico del bilancio dello Stato, a cui è da sommare l'importo di euro 4.000.000,00, introitato in bilancio in attuazione del disposto dell'articolo 1, comma 355, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per l'ano 2008) concernente l'assunzione di personale di magistratura.

In corso d'anno non si registrano integrazioni da parte dell'Amministrazione finanziaria. Lo scostamento in aumento della previsione assestata 2008 è da imputarsi in gran parte all'incremento, rispetto alla previsione iniziale, dell'avanzo di amministrazione relativo all'esercizio 2007, che costituisce posta di entrata del bilancio di previsione 2008.

La consistenza dell'avanzo di amministrazione è causato, essenzialmente, dal maggior introito derivante 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, nonché dalle integrazioni disposte dall'Amministrazione finanziaria. In entrambi i casi le risorse aggiuntive sono pervenute a fine esercizio 2007.

Le previsioni di spesa per il personale crescono nel 2008 rispetto al 2007 del 9,78 %; per l'acquisto di beni e servizi, comprese le locazioni, dell'1,33 %; in conto capitale, decrescono del 28,14 %, in ragione del parziale completamento del programma di sviluppo del processo di informatizzazione dei Tribunali amministrativi regionali.

Nell'esercizio finanziario 2008 le risorse disponibili sono destinate nella misura del 98,10 % alle spese correnti e nella misura dell'1,90 % alle spese in conto capitale. Il 75,05 % 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 l'1,44 % della spesa corrente. Il pagamento dei canoni di locazione impegna il 7,98 % 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 7,08 % del totale delle spese correnti.

La somma di euro 4.651.304,20 pari all'1,90 % 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 1.000.000,00 pari

allo 0,41 % delle risorse complessivamente attribuite. Le spese in conto capitale per lo sviluppo dell'informatica assommano ad euro 3.651.304,20 pari all'1,49 % 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 7.106.367,81 pari al 2,90 % 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'Informatica 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 dal Servizio per l'anno 2008 ha riguardato, in primo luogo, l'estensione dell'avvio del Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa (cd. "NSIGA"), con l'obiettivo di arrivare, entro l'anno 2009, al pieno e completo esercizio del sistema NSIGA nelle sedi di tutti i TT.AA.RR.. Infatti, nel corso dell'anno, si è avviato il nuovo programma anche nelle sedi TT.AA.RR. di Perugia, Firenze, Salerno, Catanzaro, Bologna, Catania, Palermo, Napoli, Cagliari e Lecce, intervenendo, preventivamente, con l'adeguamento tecnologico e il consolidamento delle reti telematiche delle varie sedi e la migrazione dei dati dalle pregresse banche dati e, contestualmente all'avvio, con l'erogazione di specifici corsi di formazione agli utenti (magistrati e personale di segreteria) coinvolti nell'utilizzo del nuovo sistema.

In parallelo a ciò, è stato adeguatamente modificato il sistema centrale di

governo e di gestione del Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa, mentre è proseguita l'attività di manutenzione, principalmente evolutiva, sulla componente applicativa, al fine di recepire le richieste di modifiche, integrazioni e miglioramenti segnalati dalle sedi periferiche ed approvati dal SCITC, con l'obiettivo di dare attuazione al “processo amministrativo digitale” ed al “punto unico di accesso”.

Svariate sono state poi le iniziative avviate per aumentare la compatibilità con le direttive di e-Government e volte a dare attuazione ai dettati del Codice dell'Amministrazione Digitale, con particolare riferimento a quelle a garanzia dei livelli di servizio e della continuità di servizio anche in caso di disastro. In quest'ottica sono stati rinegoziati tutti i contratti con i fornitori esterni impegnati nella realizzazione e gestione del sistema della Giustizia amministrativa. In particolare, è stata avviata la completa migrazione del sistema, nelle sue componenti centrali e periferiche, dalla precedente Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA) al Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione (SPC), che consentirà anche la contestuale acquisizione di ulteriori nuovi servizi innovativi.

La “smaterializzazione” dei fascicoli (e cioè l'acquisizione in files informatici dei ricorsi cartacei) è stato un altro degli obiettivi che hanno caratterizzato le iniziative avviate nel corso del 2008, con l'intento manifesto di recuperare e registrare i dati relativi ai ricorsi pregressi e di smaltire l'arretrato presso i TT.AA.RR., e di classificare ed integrare tali dati in modo più omogeneo e compatibile con le esigenze dell'iter procedimentale così come previsto nel Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa.



Con l'obiettivo finale di razionalizzare e presidiare alcuni processi critici per la Pubblica Amministrazione (quali il processo della sicurezza ICT, il processo di acquisizione di beni e servizi, etc.) e con lo scopo di poter gestire, in modo unificato e su base storica, tutte le informazioni che li caratterizzano, l'Amministrazione si è attivata per trovare le soluzioni al fine di tenere sotto controllo la conformità dei processi dell'Amministrazione alle procedure, alle norme, agli standard ed agli adempimenti da questi previsti ("compliance"). Siffatte soluzioni consentiranno di integrare i processi operativi con quelli di controllo trasversale e di intervenire su processi e su settori di attività della GA, attualmente non coperti da altri sistemi.

Si è provveduto a migliorare e ad aggiornare il sistema di gestione della conoscenza e diffusione delle informazioni istituzionali, sia attraverso le precedenti strutture del portale Intranet della GA e del sito web, sia attraverso la versione sperimentale del nuovo portale Intranet della GA.

Come richiesto dalla normativa vigente in tema di sicurezza dei sistemi informativi e protezione dei dati personali, sensibili e giudiziari, il Servizio ha provveduto alla revisione ed all'aggiornamento del Documento Programmatico della Sicurezza, adeguandolo alle nuove tipologie dei rischi individuati e operando un riallineamento delle Politiche di sicurezza dell'Amministrazione con le nuove minacce, con i nuovi standard tecnologici adottati dalla PA e con gli standard internazionali sulla sicurezza informatica e sulla gestione del Sistema di Sicurezza (ISO 27001, ISO 17799). Nelle more della effettiva e completa attivazione del Comitato per la Sicurezza istituito presso la Presidenza, che dovrebbe emanare gli indirizzi in materia, sono state avviate idonee azioni per garantire adeguati livelli di

sicurezza e di continuità dei servizi erogati dalla Giustizia Amministrativa e per prevenire il verificarsi di eventi pregiudizievoli che potrebbero danneggiare disponibilità, riservatezza e integrità del patrimonio informativo e dei servizi erogati. L'intervento ha riguardato l'impianto tecnologico ed i sistemi per il salvataggio dei dati e per la salvaguardia dell'integrità delle informazioni, che ha portato alla condivisione delle soluzioni con le Ditte esterne impegnate nella gestione dei sistemi. Contestualmente, si è provveduto a rinnovare e formalizzare gli incarichi ai responsabili ed agli incaricati dei trattamenti dei dati delle varie strutture centrali e periferiche, nonché delle Ditte fornitrici coinvolte in tali attività.

## II) - ATTIVITA' GIURISDIZIONALE.

### *1. Dati generali.*

Passando ora all'analisi dei dati statistici, si può osservare come il volume complessivo dell'attività svolta continui a dimostrare una notevole dinamicità, e nello stesso tempo efficienza, dell'apparato della Giustizia amministrativa.

Per quanto riguarda l'attività giurisdizionale, dal numero dei nuovi ricorsi emerge un lieve, ma significativo incremento del contenzioso, sia in grado di appello, sia in primo grado. Tale incremento si distacca dalla tendenza, in atto negli ultimi anni, della costante diminuzione del numero dei ricorsi presentati.

Le ragioni di questo aumento del contenzioso possono essere individuate in tre diversi fattori, come evidenziato dal Presidente del Consiglio di Stato Paolo Salvatore nella Relazione annuale sullo stato della Giustizia amministrativa.

Innanzitutto, la prima causa può essere ritrovata nel "principio della unicità della giurisdizione", in quanto le questioni che prima erano considerate spettanti al giudice ordinario (specie quelle in materia risarcitoria), ora vengono portate direttamente all'esame del giudice amministrativo. In secondo luogo, con riferimento al giudizio in appello, l'incremento rappresenta la naturale conseguenza della grandissima produttività dei giudici di primo grado. Infine, va menzionata la tendenza del Legislatore ad attribuire sempre nuove materie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Nel 2008 sono pervenuti ai TT.AA.RR. oltre 56.700 nuovi ricorsi con un aumento di circa lo 0,50 %, rispetto ai circa 56 mila dell'anno precedente. Anche presso il Consiglio di Stato, si registra un aumento di circa 200 ricorsi rispetto al

numero di 6.729 ricorsi pervenuti l'anno precedente, con un incremento di circa il 3 % (tra ricorsi in secondo grado e quelli in unico grado).

Anche il numero dei ricorsi definiti è accresciuto rispetto all'anno precedente, in modo sensibile in primo grado (dai circa 93 mila del 2007 ai 96.600 del 2008), mentre in secondo grado l'aumento è più contenuto (circa 7.000 ricorsi definiti).

Ancora una volta, si deve evidenziare come il Consiglio di Stato, il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e, ancor di più, i TT.AA.RR. hanno definito un numero di ricorsi ben maggiore rispetto a quelli pervenuti.

## ***2. Il contenzioso presso i Tribunali amministrativi regionali.***

Come anticipato, dopo il calo degli ultimi anni (dagli 80 mila del 2004 ai 58 mila del 2006), si è registrato un lieve aumento del contenzioso in ingresso presso i Tribunali amministrativi regionali, che dai 56.392 nuovi ricorsi del 2007 passa ora ai 56.716 del 2008. Anche se è presto per dire se si tratta di una inversione di tendenza per il futuro, ciò rappresenta un chiaro segnale della vitalità del sistema della Giustizia amministrativa.

Inoltre, non si deve neanche trascurare il fatto che 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; e che 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 2008 il T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, si mantiene al primo posto per numero di ricorsi introitati – e ciò anche a causa delle tante ed importanti competenze esclusive, via via attribuite ad esso dal Legislatore – con 12.496 nuove domande, seguito dal T.A.R. Campania, sede di Napoli (7.304 ricorsi), dal T.A.R. Sicilia, sezione Catania (3.535 ricorsi), dal T.A.R. Lombardia, sede di Milano (2.908 ricorsi), e dal T.A.R. Sicilia, sede di Palermo (2.773 ricorsi), in una situazione pressoché immutata rispetto a quella del 2007.

Significativo è l'elevato contenzioso riscontrato in regioni come la Campania (in totale 9.493 nuovi ricorsi tra la sede principale di Napoli e quella distaccata di Salerno) e la Sicilia (6.308 ricorsi tra Palermo e la sede distaccata di Catania) sintomo forse di un malessere della Pubblica Amministrazione in tali aree geografiche, o quanto meno di un malcontento diffuso nei suoi confronti da parte dei cittadini.

Negli altri TT.AA.RR. si registra un numero di ricorsi che va dai 2.707 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 2008 i TT.AA.RR. hanno deciso, come sempre, molte controversie di forte impatto sociale ed economico per la vita del Paese. I settori di intervento sono i più disparati e vanno dal pubblico impiego (ormai solo quello “non contrattualizzato”) a materie come la sanità ed ecologia, dall'istruzione ai lavori pubblici o alla pubblica sicurezza.

Purtroppo per quest'anno, a differenza delle passate relazioni, non è possibile fornire i dati relativi alla consistenza numerica delle diverse materie. Infatti, a seguito del passaggio dal vecchio sistema al "Nuovo Sistema Informatico della Giustizia Amministrativa" presso la maggior parte dei TT.AA.RR. si è passati da un elenco di 14 gruppi di materie, secondo la metodologia Istat, ad una classificazione fin troppo analitica, suscettibile addirittura di ulteriori suddivisioni. Allo stato, pertanto, non è possibile aggregare i dati particolari dei singoli TT.AA.RR., divisi tra l'altro tra due differenti classificazioni delle materie, ed arrivare ad analisi più generali per l'intero sistema della Giustizia amministrativa (si spera di poter fornire tali dati nella prossima edizione della presente relazione, anche rivedendo il sistema di classificazione previsto dal sistema informatico attuale).

In ogni caso, si può supporre che la materia prevalente (secondo la vecchia classificazione Istat), come già negli ultimi cinque anni, sia stata anche nel 2008 quella dell'edilizia ed urbanistica, che fino allo scorso anno rappresentava quasi il 30% del totale, dato questo che evidenzia una persistente conflittualità legata al governo del territorio e alla applicazione delle normative degli enti locali in materia.

### *2.3. Giudizi di ottemperanza.*

Continua a crescere e di conseguenza a destare 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 nel 2008 è arrivato a 2.360 ricorsi, pari a oltre il 4 % del totale (nel 2006 erano 1.867, mentre nel 2007 erano 2.020). L'unica sede a non

presentare ricorsi per l'ottemperanza di un precedente giudicato emesso contro una Pubblica Amministrazione è il T.A.R. per la Valle d'Aosta.

#### *2.4. I procedimenti speciali.*

Di notevole interesse sono anche i dati relativi ai ricorsi che introducono i riti speciali davanti al giudice amministrativo.

Iniziando con i ricorsi ex art. 23 bis della legge 1034 del 1971, nel 2008 i TT.AA.RR. hanno ricevuto complessivamente 4.184 ricorsi di tale tipo, pari a circa il 7,4 % di tutti i ricorsi presentati. L'articolo in oggetto, che prevede tra l'altro termini processuali ridotti alla metà (salvo quelli per la proposizione del ricorso), si applica ad importantissimi giudizi che hanno ad oggetto:

a) i provvedimenti relativi a procedure di affidamento di incarichi di progettazione e di attività tecnico-amministrative ad esse connesse;

b) i provvedimenti relativi alle procedure di aggiudicazione, affidamento ed esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, ivi compresi i bandi di gara e gli atti di esclusione dei concorrenti, nonché quelli relativi alle procedure di occupazione e di espropriazione delle aree destinate alle predette opere;

c) i provvedimenti relativi alle procedure di aggiudicazione, affidamento ed esecuzione di servizi pubblici e forniture, ivi compresi i bandi di gara e gli atti di esclusione dei concorrenti;

d) i provvedimenti adottati dalle autorità amministrative indipendenti;

e) i provvedimenti relativi alle procedure di privatizzazione o di dismissione di imprese o beni pubblici, nonché quelli relativi alla costituzione, modificazione e

soppressione di società, aziende e istituzioni ai sensi dell'articolo 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142;

f) i provvedimenti di nomina, adottati previa delibera del Consiglio dei ministri ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400;

g) i provvedimenti di scioglimento degli enti locali e quelli connessi concernenti la formazione e il funzionamento degli organi.

Nel 2008 sono stati poi presentati ai TT.AA.RR. 1.464 ricorsi avverso il silenzio della Pubblica Amministrazione ex art. 2 della legge 205 del 2000 (circa il 2,6 % di tutti i ricorsi) e 919 ricorsi avverso il diniego di accesso ai documenti ex art. 25 della legge 241 del 1990 (circa l'1,7 % del totale). Il T.A.R. di Roma e quello di Napoli presentano i numeri più elevati per tali tipologie di ricorsi.

I ricorsi in materia elettorale, infine, sono stati 280, ma è significativo e sintomatico il fatto che 124 (poco meno della metà), siano stati presentati soltanto presso i due TT.AA.RR. della Regione Sicilia.

### *2.5. Decisioni.*

Nei TT.AA.RR., come visto, si è registrato un sensibile aumento delle decisioni rispetto all'anno precedente. I provvedimenti definitivi emessi nel 2008 sono stati complessivamente ben 96.683, tra sentenze e sentenze brevi (47.467) e decreti decisorî (49.216), a differenza del 2007 in cui erano stati meno di 93.000. I decreti ingiuntivi sono stati invece 793 (al contrario, in calo rispetto ai 994 del 2007).

A questi dati si devono anche aggiungere le decisioni che non definiscono il giudizio, e cioè circa 1.000 sentenze interlocutorie.



Da tali dati si rileva, pertanto, che il numero delle controversie decise e concluse in primo grado resta notevolmente maggiore di quello dei ricorsi in entrata. In merito al tipo di decisione, si può distinguere tra decisioni sul merito, dichiarative e interlocutorie. Al riguardo, si evidenzia come in primo grado le pronunce dichiarative continuino a superare notevolmente quelle sul merito, mentre rimane molto basso il numero delle sentenze interlocutorie.

#### *2.6. 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 2008, ben 35.166 (circa il 60 per cento del nuovo contenzioso) sono stati accompagnati dall'istanza di misure cautelari (sia contemporanea, che successiva al ricorso).

Parallelamente, nel 2008 sono state emesse complessivamente dai T.A.R. 34.046 ordinanze. Tra queste, 25.456 sono state emesse su istanza di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati, mentre le restanti (collegiali o presidenziali) sono per lo più ordinanze istruttorie o di rinvio ad altri organi (dati simili a quelli del 2007). Infine, sono stati anche emessi 4.249 decreti cautelari.

### ***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 un aumento. Nel 2008 risultano pervenuti 6.401 ricorsi avverso le sentenze di primo grado (rispetto ai 6.199 ricorsi nel 2007).

A questi si devono aggiungere i ricorsi al Consiglio di Stato in unico grado (giudizi di ottemperanza, revocazioni, etc.), che subiscono un certo aumento rispetto all'anno precedente (quest'anno 514, nel 2007 erano 404 e nel 2006 erano 369) e che rappresentano oltre il 7 % del contenzioso del Consiglio di Stato.

Per quanto riguarda la distribuzione per materia, il settore prevalente in secondo grado rimane quello del pubblico impiego (“non contrattualizzato”), che con 2.790 ricorsi rappresenta circa il 27 % dei ricorsi pervenuti (in lieve aumento rispetto al 2007). Seguono poi i 2.461 ricorsi in materia di edilizia e urbanistica con circa il 24 % (anche questi in aumento rispetto al 2007), e, via via, con numeri minori, tutte le altre materie.

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

Nel 2008 le decisioni che hanno portato alla definizione dei ricorsi sono state complessivamente 7.042, tra sentenze (6.222), sentenze semplificate (201) e decreti decisori (619) con un aumento del 7,5 % rispetto alle 6.512 del 2007.

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. Con riferimento alle decisioni sul merito, permane, come negli ultimi anni, la prevalenza delle decisioni di rigetto sugli accoglimenti.

Il valore percentuale delle decisioni di primo grado appellate, rispetto al totale di quelle emesse dai TT.AA.RR., anche quest'anno è di circa il 7 % e di queste solo il 33 % viene riformato. Di conseguenza, le pronunce 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 le decisioni di primo grado, su 6.401 ricorsi proposti, 2.611 contengono l'istanza di sospensione dell'efficacia della sentenza impugnata (circa il 41 %, dato percentuale costante rispetto agli anni passati).

Gli appelli contro le ordinanze cautelari adottate dai TT.AA.RR. sono stati 3.468. Essi quindi interessano quasi il 14 % delle oltre 25 mila ordinanze cautelari rese dai Tribunali amministrativi regionali.

A fronte di ciò, sono state emesse complessivamente dal Consiglio di Stato 6.207 ordinanze, a cui vanno aggiunti anche 619 decreti cautelari.

#### ***4. Ricorsi giacenti in primo e secondo grado.***

Anche nell'anno in esame, la conferma del saldo attivo nel rapporto tra giudizi definiti e ricorsi pervenuti ha permesso una significativa riduzione delle giacenze, particolarmente evidente in primo grado, mentre presso il Consiglio di Stato il dato dell'arretrato rimane all'incirca lo stesso dell'anno precedente.

Da tali premesse discende che a fine 2008 risultano pendenti presso i Tribunali amministrativi regionali circa 646.000 ricorsi, mentre presso le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato le giacenze restano all'incirca 32.200.

Continua dunque a destare viva preoccupazione l'elevata quantità dei ricorsi giacenti nelle segreterie dei tribunali amministrativi e delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. La situazione appare davvero grave e delicata presso alcuni tribunali amministrativi regionali, in particolare presso il T.A.R. di Roma (con oltre 168.000 ricorsi giacenti) e le sedi del T.A.R. per la Campania (tra Napoli e Salerno, complessivamente oltre 154.000 ricorsi giacenti) e del T.A.R. per la Sicilia (complessivamente circa 100.000 ricorsi in attesa di definizione, tra Catania e Palermo).

Va comunque sottolineato che una significativa parte di tale arretrato può essere considerato "fittizio", trattandosi di ricorsi per i quali non sussiste più alcun interesse concreto alla definizione e la cui conservazione è giustificata solo dalla possibilità di ottenere l'indennizzo previsto dalla c.d. "legge Pinto".

In ogni caso, sono diventate indispensabili tutta una serie di misure, prima straordinarie, ma poi anche durature e stabili, al fine di garantire il rispetto dei principi costituzionali contenuti negli articoli 24 e 111 della Costituzione, e, in particolare, proprio per assicurare il principio costituzionale della "ragionevole durata" del processo.

Evidentemente, sono necessari sia interventi legislativi straordinari, al fine di azzerare l'arretrato ormai prodotto, ma anche norme di ampio respiro sistematico,

capaci di incidere sugli strumenti processuali e in grado di prevenire l'accumulo dell'arretrato per il futuro.

A tal proposito, e con lo specifico scopo di eliminare il pesante arretrato, si deve segnalare la modificazione dell'articolo 9, comma 2, della legge 21 luglio 2000, n. 205, ad opera dell'articolo 54, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Tale articolo ha portato da dieci a cinque anni il termine entro cui manifestare la persistenza dell'interesse alla decisione del ricorso pendente; in mancanza di ciò, si avrà allora una dichiarazione di perenzione da parte del giudice amministrativo.

Inoltre, ulteriori benefici deriveranno ora dall'approvazione, da parte del Parlamento, del disegno di legge contenente la delega per l'emanazione del codice del processo amministrativo, il quale costituirà lo strumento indispensabile per una riflessione ed una riscrittura organica della disciplina vigente, improntata ai principi della concentrazione, dell'immediatezza e della rapidità della tutela processuale conseguibile nel sistema della Giustizia amministrativa.

In secondo luogo, sul versante interno dell'Amministrazione non sono più rinviabili misure organizzative e strutturali durature che, insieme anche ad iniziative temporanee, possano portare ad una progressiva, ma spedita eliminazione dell'arretrato.

Come già evidenziato dal Presidente del Consiglio di Stato Paolo Salvatore nella relazione annuale al Capo dello Stato, i possibili rimedi sono stati già individuati. 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, un maggiore

monitoraggio dei flussi di lavoro (con riguardo ai ricorsi pervenuti e a quelli effettivamente definiti), la creazione di un “ufficio spoglio” all’interno di ogni organo giurisdizionale, ma soprattutto la sempre maggiore informatizzazione del lavoro.

E proprio il Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa, in avanzata fase di attuazione, è lo strumento fondamentale per razionalizzare il lavoro all’interno dei tribunali amministrativi e del Consiglio di Stato e riorganizzare il sistema della Giustizia amministrativa. Inoltre, è l’unico mezzo che permette di conoscere l’esatto ammontare dei ricorsi pendenti, al fine di individuare le misure più efficaci per affrontare il problema.

#### ***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 (della sede di Palermo e della sezione staccata di Catania), ha visto registrare una lieve diminuzione nel deposito dei ricorsi.

I ricorsi pervenuti nel 2008 sono stati n. 1.467 (nel 2007 erano stati 1.538) di cui n. 600 avverso ordinanza, n. 403 avverso sentenza con domanda di sospensiva, n.

345 avverso sentenza e n. 119 relativi ad altre tipologie (esecuzione di giudicato, revocazioni, ecc.).

Riguardo ai giudizi cautelari, nel 2008 la Sezione giurisdizionale ha trattato in sospensiva n. 1.003 controversie, emettendo n. 1.052 ordinanze.

Dai dati riportati e relativi alla Sezione giurisdizionale si evidenzia, in sospensiva, la continuazione del costante rapporto, in linea con i quattro anni precedenti (2004, 2005, 2006 e 2007) tra le controversie trattate e le ordinanze emesse.

La stessa Sezione nel merito ha discusso n. 1.259 controversie emettendo n. 1.210 decisioni.

Nel merito dunque sono stati assegnati, per gli affari pervenuti nel 2008, tutti i ricorsi relativi alle materie di cui all'art. 23 bis della legge n. 1024/1971 riprendendo nuovamente, con la nomina del componente laico – mancante per dimissioni - alla sezione giurisdizionale, il circolo virtuoso che si era instaurato nel 2006 tale da permettere che, entro un periodo massimo di tre mesi successivi al deposito, tutti i ricorsi avverso sentenze del giudice di primo grado possano essere fissati per la discussione di merito anche se non sia stata richiesta previamente la sospensiva.

Nell'anno decorso l'attività del Consiglio, ha fatto registrare, nonostante la minore dotazione del personale di segreteria, un eguale numero di decisioni pubblicate rispetto al 2007, continuando a perseguire l'obiettivo di una sempre maggiore diminuzione dell'arretrato.

Relativamente alle giacenze, peraltro, si segnala che i ricorsi attualmente pendenti (relativi agli anni dal 1998 al 31 dicembre 2007) ammontano a n. 677.

Rispetto alle circa 800 giacenze al 31 dicembre 2007 di cui alla precedente relazione, si registra quindi un ulteriore abbattimento del 15 %. Per l'anno 2008 sono stati introitati n. 748 ricorsi di merito, dei quali 551 sono stati già definiti o assegnati per la discussione.

Va, infine, sottolineato, che l'arretrato in giacenza concerne in prevalenza la materia di pubblico impiego (a rilevanza ormai quasi esclusivamente patrimoniale), ovvero questioni in materia edilizia (su cui ha inciso in vario modo anche il passato condono).



### **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. 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.***

Nel corso dell'anno 2008 la Sezione consultiva per gli atti normativi ha avuto modo di intervenire su rilevanti settori di competenza della Pubblica Amministrazione e fondamentali per la vita del Paese che vanno dalla sicurezza alla difesa nazionale, dalla tutela della salute e dell'ambiente all'azione e organizzazione della P.A..

Le richieste di parere pervenute alla Sezione atti normativi nel 2008 sono state 103 (in lieve diminuzione rispetto all'anno precedente, in cui erano state 151), mentre nello stesso periodo, la Sezione ha espresso 85 pareri che hanno definito la questione e 60 pareri interlocutori (in lieve calo con quanto registrato nell'anno 2007).

I pareri in argomento sono stati espressi sia in relazione alla produzione normativa statale (regolamenti, decreti legislativi delegati, numerosi dei quali attuativi di direttive comunitarie), sia nell'ambito della funzione consultiva non obbligatoria propria del Consiglio di Stato (tra i quali si segnala il quesito relativo all'organizzazione ed al funzionamento della Corte dei conti e i pareri in merito all'analisi dell'impatto della regolamentazione, cd. "AIR", e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, cd. "VIR").

Tra i pareri del primo tipo vanno innanzitutto menzionati, per la rilevanza e l'ambito di interesse generale, quelli riguardanti le disposizioni applicative, integrative, nonché correttive del codice dei contratti pubblici e del codice delle assicurazioni private.

Sono poi da evidenziare, sia per l'attualità degli argomenti trattati che per l'incidenza che essi hanno sulla sfera socio-economica nazionale: il parere sulla disciplina tecnica per l'attivazione del Fondo per le vittime di frodi finanziarie; 31

parere sulle norme di attuazione del Fondo di solidarietà sociale per i mutui per l'acquisto della prima casa; quello per la regolamentazione del Fondo di garanzia per le vittime della strada e del Fondo di garanzia per le vittime della caccia; il parere sulle disposizioni in materia di intermediari finanziari; il parere in materia di criteri e caratteristiche per l'individuazione degli hub portuali di interesse nazionale; il parere concernente il riordino della Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna.

Passando all'analisi dei diversi ambiti normativi, in relazione alla competitività e allo sviluppo finalizzati anche al sostegno all'innovazione industriale, si segnalano il parere relativo al credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo (R&S); quello riguardante l'istituzione di un regime di aiuto in favore della ricerca, sviluppo e innovazione e quello concernente le modalità, i criteri ed i limiti per la concessione di contributi agli enti fieristici per potenziare l'attività di promozione e sviluppo del "made in Italy".

Per quanto concerne il riassetto organizzativo delle diverse Amministrazioni, modulato con l'avvento della nuova Legislatura parlamentare, si evidenziano i pareri concernenti: le disposizioni di organizzazione del Ministero della difesa, il regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il regolamento di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico, il regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Ulteriore importante ambito in cui la Sezione si è pronunciata è stato quello dell'attuazione ed il recepimento di nuove disposizioni comunitarie che non avevano ancora trovato collocazione nel panorama legislativo nazionale. Tra queste pronunce

si annoverano: quella in materia di disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire a contatto con le sostanze alimentari e/o con sostanze d'uso personale; quella concernente gli alimenti per lattanti e gli alimenti di proseguimento destinati alla Comunità ed all'esportazione presso paesi terzi; quella relativa all'indennizzo delle vittime di reato; quella relativa alle franchigie fiscali applicabili all'importazione di merci oggetto di piccole spedizioni a carattere non commerciale provenienti dai paesi terzi.

Per quanto riguarda la sicurezza interna, la protezione civile e la difesa, si segnalano, tra gli altri, il parere relativo alle “modificazioni al regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza in materia di guardie particolari, istituti di vigilanza e investigazione privata” e quello concernente le norme per l'iscrizione nel registro nazionale delle imprese nel settore degli armamenti.

Infine, altri rilevanti pareri si sono avuti nell'ambito del governo dell'economia e della finanza pubblica, per fini di tutela del demanio statale e dei trasporti, in materia di riorganizzazione del sistema scolastico e sulla disciplina per il concorso di accesso alla carriera diplomatica.

### ***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 2008 sono pervenute alle Sezioni consultive del Consiglio di Stato 4.788 richieste di parere su ricorsi straordinari (in aumento rispetto ai 4.384 ricorsi pervenuti

nel 2007 e a quelli pervenuti nel 2006 e 2005); di questi, circa 1.400 sono stati presentati con istanza cautelare.

Le tre Sezioni consultive hanno emesso in totale 5.463 pareri definitivi dell'affare, 943 provvedimenti cautelari e 2.100 pareri interlocutori; il numero dei ricorsi definiti è stato complessivamente di 5.631, 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.

Nel 2008 i quesiti sono stati 64, oltre a 44 affari pervenuti di altro tipo; di contro i pareri resi su quesiti sono stati 64, quelli di altre tipologie 51, evidenziando numeri simili a quelli degli anni precedenti.

#### ***5. Considerazioni sullo stato degli affari pendenti.***

L'attività consultiva nel suo complesso non presenta un rilevante problema di arretrato: vi è, infatti, in linea di massima, una situazione di sostanziale equilibrio tra affari pervenuti ed affari esitati. Pur tuttavia non si può tacere il fatto che 4.787 richieste di parere (per lo più su ricorso straordinario) risultano allo stato pendenti presso le tre Sezioni consultive del Consiglio di Stato.

**6. Attività consultiva del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.**

Per quanto riguarda i dati dell'attività consultiva del C.G.A.R.S., questa può essere suddivisa tra pareri e ricorsi straordinari.

Durante l'anno 2008, alla Sezione consultiva sono pervenuti n. 2 pareri e sono stati portati a definizione n. 2 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. 914 ricorsi straordinari e ne sono stati definiti n. 1.061.

Nelle Sezioni riunite, con l'organico dei componenti al completo, non avendo già dal 2005 giacenza di affari relativi ad anni precedenti, si è proceduto, come per il 2007, nel trattare tutti i pareri su ricorsi straordinari pervenuti nel 2008 in numero di 914, dei quali 825 sono stati definiti, mentre 89 sono stati assegnati per essere trattati nei primi mesi del 2009.

In sede di ricorso straordinario, le questioni sia di merito che sospensive vengono congiuntamente trattate nell'adunanza immediatamente successiva all'arrivo del fascicolo. Tale tempestività comporta, peraltro, anche un certo aumento nella presentazione diretta dei ricorsi ex art. 11 D.P.R. n. 1119/1971 a seguito dei quali viene fissato all'ufficio referente un termine di sessanta giorni per il deposito della relazione, decorso il quale il ricorso potrebbe essere deciso allo stato degli atti (parere SS.RR. n. 458/2006).