

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

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

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

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

2.3. Giudizi di ottemperanza.

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

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

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

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

2.4. Decisioni.

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

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

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

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

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

2.5. Ordinanze.

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

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

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

3. Situazione ricorsi presso Consiglio di Stato.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Situazione dei ricorsi pendenti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III - ATTIVITA' CONSULTIVA

1. Considerazioni generali.

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

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

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

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

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

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

2. Attività consultiva in ordine agli atti normativi statali.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Attività consultiva facoltativa.

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

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

5. Considerazioni sullo stato degli affari pendenti.

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