

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).