

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. LXI
n. 3

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 2009)

(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 29 novembre 2010
—————

S O M M A R I O

INTRODUZIONE	Pag.	5
I – L'ORGANIZZAZIONE ED IL PERSONALE DELLA GIUSTIZIA 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	»	10
6. Il Sistema informativo della Giustizia amministrativa	»	12
II – ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE		
1. Dati generali	»	16
2. Il contenzioso presso i Tribunali amministrativi regionali	»	17
2.1. <i>Distribuzione territoriale</i>	»	18
2.2. <i>Distribuzione per materia</i>	»	19
2.3. <i>Giudizi di ottemperanza</i>	»	19
2.4. <i>I procedimenti speciali</i>	»	20
2.5. <i>Decisioni</i>	»	20
2.6. <i>Ordinanze</i>	»	20
3. Il contenzioso presso il Consiglio di Stato	»	21
4. Ricorsi giacenti in primo e secondo grado	»	22
5. Il Contenzioso presso il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana	»	26
III – ATTIVITÀ CONSULTIVA		
1. Considerazioni generali	»	28
2. Attività consultiva in ordine agli atti normativi statali	»	29
3. Attività consultiva sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica	»	31
4. Attività consultiva facoltativa	»	31
5. Considerazione sullo stato degli affari pendenti	»	32
6. Attività consultiva del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana	»	32

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 2009.

Come 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.

I – 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 è l'Organo di autogoverno della Giustizia amministrativa. Nel mese di marzo del 2009 si sono svolte le elezioni per il rinnovo dei suoi componenti togati. La nuova consiliatura si è insediata il 21 maggio 2009.

Oltre a svolgere l'ordinaria attività istituzionale, nel corso dell'anno 2009 il Consiglio di Presidenza ha adottato vari atti di carattere generale, tra i quali occorre ricordare:

a) le modifiche del regolamento interno ed in particolare dell'art. 16 quarto comma, concernente le modalità di votazione a scrutinio segreto e dell'art.32 secondo comma in materia di esposti (delibera del 17 settembre 2009);

b) la modifica dei criteri per l'assegnazione temporanea di magistrati con la sostituzione dell'art. 32 del regolamento interno (delibera del 20 novembre 2009);

c) il rinnovo dei magistrati componenti del Comitato per le pari opportunità (delibera del 17 settembre 2009).

Inoltre il Consiglio di Presidenza ha deliberato l'istituzione di una Commissione di studio incaricata di tenere aggiornate le procedure previste dal regolamento interno del Consiglio di Presidenza con i principi della legge 241/00.

Per quanto riguarda le iniziative di formazione, nel 2009 il Consiglio di Presidenza ha organizzato un corso di formazione rivolto ai magistrati amministrativi e ha deliberato anche l'istituzione di corsi di formazione linguistica.

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 un numero complessivo di 508 unità (oltre ai posti per il Consiglio di Giustizia amministrativa Regione Sicilia previsti dal DD.L.gs 24 dicembre 2003, n.373) e da tempo sconta una situazione di rilevante scopertura. Basti rilevare, con specifico riferimento all'organico dei T.T.A.A.R.R., che lo stesso è scoperto per n. 63 posti, la qual cosa inevitabilmente penalizza l'efficienza complessiva del Plesso e rischia di pesare ulteriormente non appena entrerà in vigore il nuovo Codice del Processo Amministrativo, che comporterà inevitabilmente nuove difficoltà organizzative e processuali.

Alla data del 31 dicembre 2009 risultavano in servizio (compresi i magistrati collocati fuori ruolo):

25 Presidenti di sezione del Consiglio di Stato (di cui 3 assegnati al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e 1 in attesa);

96 Consiglieri di Stato (di cui 6 assegnati al C.G.A.R.S. e 1 in attesa);

22 Presidenti di T.A.R.;

338 magistrati di T.A.R (compresi i 10 magistrati "laici" del T.R.G.A. Trentino Alto Adige e 1 in attesa).

Nel corso dell'anno sono stati nominati 6 Presidenti di sezione del Consiglio di Stato, 2 Presidenti di T.A.R. e 1 Presidente di sezione staccata di T.A.R..

Sono stati inoltre nominati 5 Consiglieri di Stato, di cui 2 di nomina governativa (1 di lingua tedesca) e 3 provenienti dai TT.AA.RR.

Va poi ricordato che sono state conferite le funzioni di Presidente di sezione interna di T.A.R. a 4 Consiglieri di Tribunale.

Sempre con riguardo ai TT.AA.RR., 17 Primi Referendari sono stati nominati Consiglieri e 1 Referendario è stato nominato Primo referendario.

A decorrere dal 1° febbraio 2009 hanno preso servizio 28 Referendari, vincitori del concorso indetto nel 2007.

Nel corso dell'anno 2009 è' stato inoltre indetto un nuovo concorso a 15 posti di Referendario T.A.R.

E' stato disposto il collocamento fuori ruolo di 3 Presidenti di sezione del Consiglio di Stato, di 10 Consiglieri di Stato e di 6 Consiglieri T.A.R.

E' rientrato in ruolo 1 Consigliere di Stato.

Complessivamente alla data del 31.12.2009 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 a 19 unità, di cui 13 magistrati del Consiglio di Stato e 6 magistrati di T.A.R. (dal calcolo sono esclusi i nove 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 parlamentare 1 Presidente di sezione del Consiglio di Stato e 2 magistrati, 1 Consigliere di Stato e 1 Consigliere di T.A.R., in aspettativa senza assegni.

4. Personale dirigenziale e amministrativo.

Il ruolo organico complessivo del personale amministrativo prevede, al 31 dicembre 2009, 992 unità (compresi 41 dirigenti).

A tale organico si aggiunge il personale del Tribunale regionale di Giustizia amministrativa sede di Trento previsto nel numero di 19 unità (a seguito delle modifiche apportate alle norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino Alto Adige) e sede di Bolzano (21 unità), quest'ultimo inserito nel ruolo locale del Commissariato di Governo.

Nel corso dell'anno 2009, si è provveduto all'inquadramento per mobilità, ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001, di n. 43 unità di personale di varie qualifiche, già in posizione di comando da altre pubbliche amministrazioni nonché alla stabilizzazione di n.6 unità di personale con contratto di lavoro a tempo determinato, ai sensi dell'art. 1 comma 526 della legge 296/06.

Le cessazioni dal servizio hanno interessato n.43 unità di personale, tra cui 3 dirigenti.

I nuovi comandi hanno riguardato n.13 unità di personale.

Pertanto, il personale amministrativo in servizio alla data del 31 dicembre 2009 risulta pari a 874 unità così suddivise:

dipendenti di ruolo n.820;

dipendenti in comando n.44;

dipendenti a tempo determinato n.10.

Alle predette unità di personale, si aggiungono n.45 distaccati.

Nel complesso l'attuale organico (già oggi insufficiente) risulta scoperto per n. n. 168 posti. Una situazione, questa, aggravata dai numerosi "blocchi delle assunzioni" che si sono ripetuti nel tempo e solo in minima parte attenuata mediante il ricorso ai sistemi di mobilità di personale, non sempre di celere ed agevole espletamento.

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 1,8 impiegati del personale amministrativo - e largamente inferiore all'analogo rapporto presso gli altri ordini giurisdizionali e in particolare della Corte dei Conti (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 2009, entrate ed uscite per euro 235.355.530,74.

Ad inizio anno i fondi preventivati erano pari ad euro 214.660.625,77, di cui euro 186.693.843,00 a carico del bilancio dello Stato, euro 1.125.000,00 preventivati in ragione dei versamenti ex art. 61, comma 9, della legge 6.8.2008, n.133 da riassegnare al fondo perequativo e previdenziale del personale di magistratura iscritto nel bilancio autonomo della Giustizia amministrativa ed euro 10.000.000,00 quale stima, in base ai dati dell'esercizio precedente, degli introiti derivanti da quota parte dei versamenti del contributo unificato di iscrizione delle cause a ruolo, in base a quanto disposto dall'art. 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.

La previsione di inizio anno delle entrate eventuali e diverse assommava ad euro 2.803.000,00 di cui 1.250.000,00 da riferire al 50% dei versamenti disposti in favore del fondo perequativo e previdenziale del personale di magistratura. L'avanzo di amministrazione relativo all'esercizio finanziario 2008 era stimato in euro 11.000.000,00.

In corso d'anno i fondi inizialmente preventivati sono stati integrati dall'Amministrazione finanziaria con complessivi euro 12.595.929,00 di cui:

euro 6.053.712,00 destinati al finanziamento per l'anno 2009 delle assunzioni di personale di magistratura ed alla stabilizzazione di personale precario, autorizzate entrambe con Legge finanziaria per il 2007;

euro 215.755,00 per l'incremento del Fondo unico di amministrazione del personale amministrativo non dirigenziale in servizio presso la Giustizia amministrativa;

euro 1.026.295,00 per l'applicazione del CCNL –biennio economico 2008/2009 – del personale amministrativo non dirigenziale;

euro 4.971.082,30, ad integrazione delle risorse stanziata nella legge di bilancio per l'anno 2009 (Legge di assestamento di Bilancio 2009).

Lo scostamento in aumento della previsione assestata 2009 è da imputarsi in parte alle dette integrazioni ed in parte all'incremento, rispetto alla previsione iniziale, dell'avanzo di amministrazione relativo all'esercizio 2008, che costituisce posta di entrata del bilancio di previsione 2008, determinato da maggiori entrate accertate per

oltre 6.000.000 di euro e da economie di gestione per circa 4.000.000 di euro. Di poca entità è stato, infine, l'incremento delle entrate eventuali e diverse pari a poco più di 470.000 euro.

Nell'esercizio finanziario 2009 le risorse disponibili sono destinate nella misura del 98,09% alle spese correnti e nella misura dell'1,91% alle spese in conto capitale.

Il 75,37% delle risorse finanziarie dirette alle spese correnti sono riservate alle spese per il personale (di magistratura e amministrativo); le spese per la manutenzione del sistema informativo e l'informatica d'ufficio assorbono l'1,48% della spesa corrente. Il pagamento dei canoni di locazione impegna l'8,53% 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 5,54% del totale delle spese correnti.

La somma di euro 4.502.000,00 pari all'1,91% 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 1.002.000,00 pari allo 0,43% del totale delle risorse a disposizione. Complessivamente (spese di parte corrente e spese in conto capitale) sono stati destinati alla conduzione e rinnovamento del sistema informativo euro 6.922.012,44 pari al 2,94% del totale delle risorse attribuite.

6. Il Sistema informativo della Giustizia amministrativa.

Lo sviluppo delle risorse informatiche si inquadra in un disegno di potenziamento delle strutture di supporto al sistema che gli Organi di vertice della

Giustizia amministrativa stanno perseguendo, pur nella ristrettezza delle risorse economiche.

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) è l'Ufficio centrale per l'Automazione e l'Informatica (USAI), ora Servizio Centrale per l'Informatica e le Tecnologie di Comunicazione (SCITC). L'attività svolta dal SCITC per l'anno 2009 è stata caratterizzata dal raggiungimento di un importante obiettivo: completamento della messa in esercizio del nuovo sistema informativo NSIGA presso tutte le sedi TT.AA.RR. e del Consiglio di Stato. Tale obiettivo, raggiunto nel giugno 2009, consente alla Giustizia amministrativa di avere un unico ed omogeneo sistema informativo, all'avanguardia anche rispetto alle esperienze delle altre magistrature. Il passaggio dal vecchio al nuovo sistema ha comportato una vera rivoluzione nel metodo di lavoro delle segreterie e soprattutto dei magistrati.

Parallelamente, insieme alla migrazione dei dati delle pregresse banche dati e alla erogazione dei specifici corsi di formazione agli utenti (magistrati e personale di segreteria) coinvolti nell'utilizzo del nuovo sistema, è stato avviato un importante processo di adeguamento tecnologico di tutta l'infrastruttura informatica e un consolidamento delle reti telematiche delle varie sedi al fine di risolvere problemi strutturali e funzionali riscontrati negli anni precedenti.

E' 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, nonché dallo stesso Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa all'esito di un'approfondita istruttoria, con l'obiettivo di dare attuazione al "processo amministrativo digitale" ed al "punto unico di accesso".

Numerose 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.

E' stato portato a termine il processo pilota di smaterializzazione attuato presso il TAR Napoli, sede di notevole importanza e seconda per dimensioni al solo TAR Lazio. L'intento era quello di sperimentare una metodologia per registrare i dati relativi ai ricorsi pregressi e smaltire l'arretrato dei ricorsi presenti presso i TT.AA.RR., classificando ed integrando i dati in modo più omogeneo e compatibile con le esigenze dell'iter procedimentale così come previsto nel Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa.

Al fine di razionalizzare e presidiare alcuni processi critici per la Pubblica Amministrazione quali il processo della sicurezza ICT e il processo di acquisizione di beni e servizi con lo scopo di poter gestire in modo unificato e su base storica, tutte le informazioni che li caratterizzano, l'Amministrazione ha reso operativo e personalizzato una soluzione acquisita per tenere sotto controllo la conformità dei processi dell'Amministrazione alle procedure, alle norme, agli standard ed agli adempimenti da questi previsti ("*compliance*"). Questa soluzione consente di integrare i processi operativi con quelli di controllo trasversale, il tutto con la gradualità e la

flessibilità richiesta dalla struttura organizzativa dell'Amministrazione e con l'ulteriore obiettivo di intervenire sui processi e sui settori di attività delle aree istituzionali della GA attualmente non coperti da altri sistemi.

Nel rispetto della normativa vigente in tema di sicurezza dei sistemi informativi e protezione dei dati personali, sensibili e giudiziari, si è provveduto alla revisione e all'aggiornamento del Documento Programmatico sulla Sicurezza adeguandolo alle nuove tipologie di rischi individuali, connaturati al trattamento dei dati personali e di operare un riallineamento delle Politiche di sicurezza dell'Amministrazione rispetto alle nuove minacce, coi 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). 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 possono danneggiare disponibilità, riservatezza e integrità del patrimonio informativo e dei servizi erogati. In particolare è stato sostituito il prodotto antivirus esistente con un altro più idoneo alla realtà della G.A.. L'intervento ha riguardato anche l'architettura tecnologica 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 nel presidio e nel governo dei sistemi.

Inoltre, è proseguita l'azione di adeguamento dei sistemi informativi agli standard della P.A..

Dal 1° marzo 2009 è stata resa operativa la casella di posta elettronica certificata presso ciascun ufficio della Giustizia amministrativa, da utilizzare in sostituzione delle tradizionali forme di comunicazione. Da tale data pertanto la

comunicazione interna di documenti tra gli uffici avviene, in via ordinaria, tramite PEC, con notevoli risparmi di costi e di tempi.

Del resto lo sviluppo delle risorse informatiche si inquadra in un disegno di potenziamento delle strutture di supporto al sistema che gli Organi di vertice della Giustizia amministrativa stanno perseguendo, pur nella ristrettezza delle risorse disponibili.

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 straordinaria laboriosità dell'apparato della Giustizia amministrativa, indice della sua capacità di fornire una risposta pronta ed effettiva alla domanda di giustizia. E, difatti, la produttività del Plesso si è attestata ormai da anni su livelli altissimi, in cifra assoluta, come dimostrano i dati statistici elaborati da TALICE C. e S., *Analisi dell'attività della giustizia amministrativa nel 2008, in Giurisdizione amministrativa, 2009, IV, 185* - seppur relativi al precedente esercizio 2008 - dai quali si evince che nello stesso anno ciascun magistrato amministrativo estensore ha mediamente redatto: in primo grado, 471 provvedimenti; in secondo grado, 339 provvedimenti.

Non di meno, a causa delle già segnalate carenze di organico, nonché in ragione di un rilevante arretrato accumulato soprattutto negli anni precedenti all'entrata in vigore della legge n. 205/2000, la situazione rimane assai grave, come meglio si vedrà fra breve.

Per quanto riguarda l'attività giurisdizionale, il contenzioso in appello registra anche per l'anno 2009 un lieve incremento mentre, in controtendenza rispetto agli anni precedenti, diminuiscono i ricorsi presentati in primo grado. Il quadro complessivo non si discosta sostanzialmente da quello degli anni passati, a conferma della centralità ed affidabilità della giustizia amministrativa. A tale ruolo hanno contribuito vari fattori, primo tra tutti, come evidenziato dal Presidente del Consiglio di Stato Paolo Salvatore nella Relazione annuale al Capo dello Stato, il principio della concentrazione delle tutele (per cui il giudice amministrativo conosce di questioni, specie in materia risarcitoria, prima considerate appartenenti al giudice ordinario) ed anche la tendenza del legislatore ad allargare l'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Nel 2009 sono pervenuti ai TT.AA.RR. 55.019 nuovi ricorsi con un calo di circa il 3% rispetto agli oltre 56 mila dell'anno precedente. Presso il Consiglio di Stato, si registra un lieve aumento di 245 ricorsi rispetto ai 10373 pervenuti l'anno precedente, con un incremento di circa il 2,36% .

I Tribunali amministrativi regionali hanno emesso 125.086 provvedimenti, di cui 87.080 idonei a definire altrettanti affari. Le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato hanno emesso complessivamente 16.628 provvedimenti di cui 8786 sono idonei a definire i giudizi.

Ancora una volta, si deve evidenziare come il Consiglio di Stato e 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, continua a registrarsi un lieve calo del contenzioso in ingresso presso i Tribunali amministrativi regionali che dai 56.716 nuovi ricorsi del 2008 passa ai 55.019 del 2009.

Il dato della flessione dei ricorsi in primo grado è circoscritto ad alcune specifiche aree geografiche e non si presta allo stato ad un'analisi sistematica.

In generale, peraltro, deve tenersi conto del fatto che la legge 205 del 2000 consente ora di impugnare con motivi aggiunti (anziché con nuovo autonomo ricorso) gli atti adottati dalla P.A., in pendenza della controversia originaria.

2.1. Distribuzione territoriale.

Nel 2009 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 11.406 nuove domande, seguito dal T.A.R. Campania, sede di Napoli (7.492 ricorsi), dal T.A.R. Sicilia, sezione Catania (3.382 ricorsi), dal T.A.R. Lombardia, sede di Milano (3.001 ricorsi), e dal T.A.R. Sicilia, sede di Palermo (2.372 ricorsi), in una situazione pressoché immutata rispetto a quella del 2008.

Permane dunque la preoccupazione per l'elevato contenzioso riscontrato in regioni come la Campania (in totale, 9.747 nuovi ricorsi tra la sede principale di Napoli e quella distaccata di Salerno) e la Sicilia (5.754 ricorsi tra Palermo e la sede distaccata di Catania), interpretato prevalentemente come sintomo 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 2.634 del T.A.R. per il Veneto ai 99 del T.A.R. per la Valle d'Aosta.

2.2. Distribuzione per materia.

I ricorsi pervenuti nell'anno 2009 riguardano materie di forte impatto sociale ed economico per la vita del Paese.

I settori di intervento del giudice amministrativo sono i più disparati.

La materia prevalente, come già negli ultimi sei anni, è stata anche nel 2009 quella dell'edilizia ed urbanistica, che con 15643 ricorsi rappresenta oltre il 28,40% del totale, dato questo che evidenzia una persistente conflittualità legata al governo del territorio e alla applicazione delle normative degli enti locali in materia.

Al secondo posto si collocano i ricorsi sull'attività in genere della Pubblica Amministrazione (in materia di autorizzazioni, concessioni, stranieri ecc.) con oltre 7000 ricorsi , quasi il 13% dell'intero contenzioso.

Seguono i ricorsi in materia di pubblico impiego (quella che appartiene tuttora alla giurisdizione amministrativa nei settori non contrattualizzati) che sono 5190, oltre il 9% dei giudizi di primo grado.

Infine si colloca il contenzioso relativo agli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture che rappresenta circa l'8% del contenzioso presso i TT.AA.RR.

Le restanti materie raccolgono un numero di ricorsi assai minore rispetto al totale, ma comprendono aree (come ambiente, istruzione, pubblica sicurezza, sanità ecc.) che, pur non prestandosi ad essere evidenziate sul piano meramente statistico, sono di notevole impatto sul piano sociale.

2.3. Giudizi di ottemperanza.

In lieve calo, rispetto al 2008, il numero dei ricorsi per l'esecuzione del giudicato che nel 2009 è pari a 1946 rispetto ai 2.360 dello scorso anno, pari al 3,5% del totale. Le uniche sedi a non presentare ricorsi per l'ottemperanza di un precedente

giudicato emesso contro una Pubblica Amministrazione sono il T.A.R. per la Valle d'Aosta e il T.A.R. per l'Emilia Romagna sezione staccata di Parma.

2.4. I procedimenti speciali.

Nel 2009 sono stati presentati ai TT.AA.RR. 1520 ricorsi avverso il silenzio della Pubblica Amministrazione ex art. 2 della legge 205 del 2000 (circa il 2,7% di tutti i ricorsi) e 1218 ricorsi avverso il diniego di accesso ai documenti ex art. 25 della legge 241 del 1990 (circa il 2,2% del totale).

I ricorsi in materia elettorale, infine, sono stati 361.

2.5. Decisioni.

Nei TT.AA.RR., come visto, i provvedimenti definitivi emessi nel 2009 sono stati complessivamente ben 87.070, tra sentenze e sentenze brevi (42.261) e decreti decisoriosi (44.809). Nel 2008 erano stati 96.683. I decreti ingiuntivi sono stati 400 (anch'essi in calo rispetto ai 793 del 2008).

A questi dati si devono anche aggiungere le decisioni che non definiscono il giudizio, e cioè 1.344 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.

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 quanto riguarda i tribunali amministrativi, l'attività cautelare ha rappresentato circa il 22,42% dell'intera attività giurisdizionale.

Su oltre 55 mila ricorsi presentati nel 2009, ben 34.241 (oltre il 62% del nuovo contenzioso) sono stati accompagnati dall'istanza di misure cautelari (sia contemporanea, che successiva al ricorso).

Parallelamente, nel 2009 sono state emesse complessivamente dai T.A.R. 31.088 ordinanze. Tra queste, 23.527 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 2008). Inoltre, sono stati anche emessi 4.517 decreti cautelari.

3. Il contenzioso presso il Consiglio di Stato.

Innanzitutto al Consiglio di Stato il numero dei ricorsi in entrata ha registrato un aumento. Nel 2009 risultano pervenuti complessivamente 10618 nuovi affari di cui 7438 di merito e 3178 cautelari.

Quasi il 65% degli affari pervenuti sono appelli avverso le sentenze di primo grado. A questi devono aggiungersi i ricorsi per ottemperanza, revocazione, regolamento di competenza, opposizione di terzo che subiscono un lieve aumento rispetto all'anno precedente e che rappresentano oltre il 5% del contenzioso di secondo grado.

I provvedimenti emessi sono stati 16628 di cui ben 8786 (tra decisioni definitive, decreti decisori e decisioni semplificate) idonei a definire i giudizi.

Anche in secondo grado i provvedimenti giurisdizionali che definiscono le vertenze risultano in numero superiore di quasi il 18% rispetto ai ricorsi in entrata.

Per quanto riguarda la distribuzione per materia, il settore prevalente in secondo grado è quello dell'edilizia ed urbanistica che con 2242 ricorsi rappresenta oltre il 21% dei ricorsi pervenuti. Segue poi la materia del pubblico impiego("non contrattualizzato"), che con 1838 ricorsi rappresenta circa il 17 % dei ricorsi pervenuti (in lieve calo rispetto al 2008). Seguono poi i 1674 ricorsi in materia di appalti pubblici di lavori servizi e forniture con quasi il 16 % (anche questi in calo rispetto al 2008), e, via via, con numeri minori, tutte le altre materie.

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 %.

Il giudizio cautelare davanti ai Consiglio di Stato rappresenta il 38,85% dell'intera attività giurisdizionale. Su un totale di 16628 provvedimenti emessi dalle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, ben 5627 sono ordinanze cautelari.

Ad esse vanno aggiunti 828 decreti cautelari, in aumento rispetto ai 687 emessi nell'anno 2008.

Si segnala a tale proposito il ruolo sempre più significativo che ha assunto la funzione giurisdizionale monocratica, non limitata all'esercizio della tutela cautelare *ante causam*, ma estesa anche all'attività decisoria.

Gli appelli contro le ordinanze cautelari adottate dai TT.AA.RR. sono stati 3.180. Essi quindi interessano più del 13 % delle oltre 23 mila ordinanze cautelari rese dai Tribunali amministrativi regionali.

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, sia in primo che in secondo grado.

Da tali premesse discende che a fine 2009 risultano pendenti presso i Tribunali amministrativi regionali oltre 637.000 ricorsi, mentre presso le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato le giacenze restano 29.921.

Questi dati però devono tener conto dei ricorsi già decisi nell'anno 2009 e per i quali si è in attesa di pubblicazione della sentenza e degli affari fissati per il 2010, che però risultano nelle statistiche ancora pendenti.

Ragionevolmente pertanto si può ritenere, come evidenziato dal Presidente Paolo Salvatore, che i ricorsi effettivamente pendenti al 31.12.2009 sono all'incirca 28.000 per il Consiglio di Stato e 630.000 per i TT.AA.RR., dunque in significativa diminuzione rispetto all'anno precedente.

Certo, 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 166.000 ricorsi giacenti) e le sedi del T.A.R. per la Campania (tra Napoli e Salerno, complessivamente oltre 150.000 ricorsi giacenti) e del T.A.R. per la Sicilia (complessivamente oltre 100.000 ricorsi in attesa di definizione, tra Catania e Palermo).

Per giunta, i numeri emergenti dall'analisi delle sopravvenienze annuali di ricorsi giurisdizionali presso gli organi di giustizia amministrativa suggeriscono che il pur rimarchevole aumento della produttività giurisdizionale

registrato costantemente negli ultimi decenni (vedi supra), appare essersi statisticamente assestato su di un livello altissimo.

Si fa presente, al riguardo, che, con riferimento all'anno 2009, il dato uniforme che emerge dalla comparazione tra ricorsi pervenuti nell'anno e capacità di definizione del contenzioso con le attuali risorse umane (di magistratura) è costituito dalla incapacità di smaltire il contenzioso corrente, con un saldo negativo nel 2009 di 12 mila ricorsi circa (55.019 ricorsi pervenuti 43.605 sentenze definitive pubblicate al 19 dicembre). Tale situazione, già di per sé preoccupante, si è recentemente aggravata per effetto dell'entrata in vigore del decreto legislativo n.53/2010 attuativo della cd. "direttiva ricorsi", cui si riconnettono ulteriori gravose incombenze processuali, che compromettono ancor di più il tempestivo assolvimento dei compiti d'istituto.

Tutto ciò rischia di ingigantire ulteriormente il noto problema delle condanne per ritardo nella definizione dei processi ai sensi della cd. "legge Pinto", che costituisce un costo notevole e particolarmente odioso per l'Amministrazione (basti pensare che nel periodo compreso tra gennaio 2008 e ottobre 2009 tali condanne ammontano, relativamente al solo plesso della giustizia amministrativa, a circa 32.000.000,00 di euro).

Ciò, ad avviso di questo Consiglio, rende assolutamente indispensabile l'avvio di investimenti finalizzati a migliorare l'organizzazione della Giustizia Amministrativa, i quali - consentendo una progressiva accelerazione dei processi - comporterebbero una correlativa diminuzione delle condanne per "Legge Pimto" e, in tal modo, assicurerebbero, al netto, significativi risparmi di spesa. Quali interventi più urgenti si segnalano la copertura degli organici del

personale di magistratura e amministrativo, nonché la predisposizione di meccanismi straordinari di incentivazione della produttività.

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.

Tuttavia, rispetto agli anni passati, vi sono concreti elementi che inducono ad una riflessione in senso positivo.

Il passaggio di tutta la Giustizia amministrativa al Nuovo Sistema informatico permette di rilevare in maniera più precisa l’entità dell’arretrato, consentendo anche la migliore definizione delle misure e degli strumenti idonei alla sua riduzione. Infatti solo affinando le tecniche e le modalità di rilevazione dei dati dei ricorsi pendenti è possibile raccogliere informazioni più dettagliate e puntuali che consentono l’adozione delle misure organizzative interne necessarie per la riduzione dell’arretrato. Tra queste misure si possono citare; le udienze monotematiche, l’individuazione di ricorsi in serie ovvero di ricorsi per i quali esistono precedenti giurisprudenziali consolidati, il continuo monitoraggio sui flussi dei ricorsi pervenuti e di quelli effettivamente decisi.

Nella prospettiva della riduzione dell’arretrato sono stati inoltre approvati i progetti finalizzati all’attuazione delle nuove norme (art. 9 comma 2 delle 205/2000) che hanno dimezzato i termini (da 10 a 5 anni) della c.d. perenzione ultraquinquennale. Con il sistema NSIGA si potranno in maniera più capillare rilevare

i dati dei ricorsi pendenti da oltre cinque anni per procedere alle comunicazioni alle parti al fine di riscontrare la persistenza o meno dell'interesse alla decisione.

Si è quindi avviato il procedimento di perenzione per oltre 4000 ricorsi pendenti presso le Sezioni giurisdizionali e per oltre 220.000 affari pendenti presso gli Organi di primo grado.

A tal fine il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa ha stanziato la somma di 2.434.463,23 per l'incentivazione di personale amministrativo coinvolto nell'attuazione dei progetti speciali.

Grandi aspettative inoltre vengono riposte nel nuovo codice del processo amministrativo, ispirato ai principi della concentrazione, immediatezza e rapidità della tutela processuale nell'ambito del sistema della Giustizia amministrativa).

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 un lieve aumento nel deposito dei ricorsi.

I ricorsi pervenuti nel 2009 sono stati n. 1644 (nel 2008 erano stati 1.467) di

cui n. 619 avverso ordinanza, n. 533 avverso sentenza con domanda di sospensiva, n. 317 avverso sentenza senza domanda di sospensiva e n. 175 relativi ad altre tipologie (esecuzione di giudicato, art.25 legge 241/90, ecc.).

Riguardo ai giudizi cautelari, nel 2009 la Sezione giurisdizionale ha trattato in sospensiva n. 1.267 controversie, emettendo n. 1.232 ordinanze.

Dai dati riportati relativi alla Sezione giurisdizionale, in sospensiva, rispetto ai cinque anni precedenti (2004, 2005, 2006, 2007 e 2008) dove si è avuto un costante rapporto tra le controversie trattate e le ordinanze emesse, nel 2009 si evidenzia un sensibile aumento delle controversie discusse e di conseguenza un incremento delle ordinanze emesse.

La stessa Sezione nel merito ha discusso 1261 controversie emettendo n. 1221 decisioni.

Nel merito sono stati assegnati, per gli affari pervenuti nel 2009, tutti i ricorsi relativi alle materie di cui all'art. 23 bis della legge n. 1024/1971. E' proseguito pertanto anche nel 2009 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 su sentenze del giudice di primo grado possono essere fissati per la discussione di merito anche se non sia stata richiesta previamente la sospensiva.

Alle Sezioni unite sono pervenuti n.503 ricorsi straordinari e ne sono stati definiti n. 749.

Nell'anno decorso l'attività del Consiglio, ha fatto registrare, rispetto all'anno 2008 un incremento delle decisioni pubblicate che seppure modesto è indicativo del perseguimento dell'obiettivo di una sempre maggiore diminuzione dell'arretrato.

Relativamente alle giacenze, peraltro, si segnala che i ricorsi attualmente

pendenti al 31.12.2009 ammontano a n. 859, di cui 106 in corso di definizione.

Anche il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha definito più ricorsi di quelli pervenuti. Nell'anno 2009 a fronte di 1025 nuovi ricorsi, ne sono stati definiti n.1221.

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 ritengano opportuno, in relazione ad attività che si propongono di intraprendere.

2. Attività consultiva in ordine agli atti normativi statali.

Nel corso dell'anno 2009 la Sezione consultiva per gli atti normativi ha avuto modo di intervenire su rilevanti settori di competenza della Pubblica Amministrazione fondamentali per la vita del Paese.

Le richieste di parere pervenute alla Sezione atti normativi nel 2009 sono state 102 (il dato è sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente, in cui erano state 103). Nello stesso periodo, la Sezione ha espresso 99 pareri che hanno definito la questione (in lieve aumento rispetto a quanto registrato nell'anno 2008).

I pareri in argomento sono stati resi in relazione alla produzione normativa statale (regolamenti, decreti legislativi delegati, numerosi dei quali attuativi di direttive comunitarie) ed hanno riguardato, come si diceva, fondamentali aspetti dell'assetto organizzativo, finanziario ed economico del Paese.

Tra questi, particolare menzione meritano i pareri resi in funzione dell'art. 26 del D.L. 25 giugno 2009, n.112 (c.d. "taglia enti") e dell'art. 2 comma 634 della legge 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria per il 2008).

Sono 15 i pareri resi dalla Sezione atti normativi in materia di riordino di enti pubblici non economici.

Sono poi da evidenziare i pareri resi al Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca in ordine alla revisione organizzativa dell'intero comparto dell'istruzione (istituti professionali, tecnici, licei, scuola d'infanzia e primo ciclo di istruzione) alla riorganizzazione della rete scolastica, al razionale ed efficace

utilizzo delle risorse umane della scuola, nonché alla determinazione degli organici del personale amministrativo tecnico ed ausiliario (ATA).

A questi si aggiunge il parere reso allo stesso Ministero inerente la struttura ed il funzionamento dell'Agencia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), ai sensi dell'art. 2, comma 140 del D.L. 3 ottobre 2006, n.262.

Sono stati inoltre sottoposti al controllo di legittimità della Sezione consultiva per gli atti normativi gli interventi legislativi volti allo sfoltoimento delle normative stratificatesi nel tempo (c.d. "taglia leggi") al miglioramento della gestione delle risorse introitate a seguito di sequestri e confische, a rendere più fluido il processo civile, alla definizione delle procedure di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici ("*class action*"), al riordino della disciplina del Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), alla semplificazione e al riordino della disciplina dell'erogazione dei contributi dell'editoria, all'individuazione del limite massimo delle retribuzioni e degli emolumenti direttamente o indirettamente a carico delle pubbliche finanze ("tetti di retribuzione").

Altri pareri hanno riguardato l'assetto e l'organizzazione delle stesse Amministrazioni richiedenti lo specifico parere (Ministero agricoltura e foreste, della difesa, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dei beni culturali ecc.).

Sono poi da evidenziare, sia per la loro immediata proiezione sul panorama legislativo italiano, sia per l'attualità degli argomenti trattati e l'incidenza sulla sfera socio economico sociale alcuni pareri emessi in materia di attuazione del fondo di solidarietà per mutui per l'acquisto della prima casa, di determinazione delle fasce

orarie di reperibilità in caso di assenza per malattia; di svolgimento delle attività di trapianto di organi da donatore vivente; di disciplina della corresponsione delle somme alle vittime dell'uranio impoverito.

L'attività consultiva della Sezione ha infine riguardato anche l'attuazione ed il recepimento di alcune disposizioni comunitarie. Tra queste pronunce si annoverano quelle in materia di equipaggiamento marittimo e quelle in materia di rendimento energetico in edilizia.

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 2009 sono pervenute alle Sezioni consultive del Consiglio di Stato 5061 richieste di parere su ricorsi straordinari (in aumento rispetto ai 4.788 ricorsi pervenuti nel 2008 e a quelli pervenuti nel 2007 e 2006).

Le tre Sezioni consultive hanno emesso in totale 6.041 pareri definitivi dell'affare.

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 2009 i quesiti pervenuti sono stati 56; di contro i pareri resi sono stati 49 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: nell'anno 2009 si è assistito ad una rilevante riduzione delle pendenze, passate dalle 4747 richieste di parere dell'anno 2008 alle 3887 rilevate al 31.12.2009.

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 2009, alla Sezione consultiva sono pervenuti n. 8 pareri e sono stati portati a definizione n. 7 affari.

Anche nell'anno 2009 i pareri richiesti alla Sezione consultiva da parte della Regione Sicilia sono stati tutti licenziati entro i termini previsti, tranne uno per il quale è stato necessario emanare un parere interlocutorio

Alle Sezioni riunite sono pervenuti n. 503 ricorsi straordinari e ne sono stati definiti n. 749.

Nelle stesse Sezioni, 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 2008, a trattare tutti i pareri su ricorsi straordinari pervenuti nel 2009. Rimangono da trattare n.30 ricorsi trasmessi a fine anno e fissati per i primi mesi dell'anno 2010.

In sede di ricorso straordinario, le questioni sia di merito sia di sospensiva 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 60 giorni per il deposito della relazione decorso il quale il ricorso potrebbe essere deciso allo stato degli atti (parere SS.RR. n.458/2006).

