



Il Presidente 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 1999

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa con nota in data 15 ottobre 2003, prot. n. 2072/CP, 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 1999.

Per comodità di consultazione i dati vengono raggruppati dal Consiglio di Presidenza in tre parti, concernenti rispettivamente:

- l'organizzazione ed il personale della magistratura amministrativa in servizio presso il Consiglio di Stato ed il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (d'ora innanzi indicati come Consiglio di Stato), nonchè presso i Tribunali amministrativi regionali, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento e la Sezione autonoma di Bolzano (d'ora innanzi T.A.R.);
- l'attività giurisdizionale svolta dagli organi della giustizia amministrativa;
- l'attività consultiva demandata al Consiglio di Stato.

I - L'ORGANIZZAZIONE ED IL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA AMMINISTRATIVA

1. Il Consiglio di presidenza, nell'ambito delle attribuzioni previste dalla legge n. 186 del 1982, ha espletato gli adempimenti necessari per la gestione dell'apparato della giustizia amministrativa; i lavori del *plenum* si sono articolati in quattordici riunioni, con il supporto istruttorio e propositivo delle quattro commissioni permanenti previste dal regolamento interno.

In particolare si è provveduto alla provvista dei magistrati nei vari uffici giudiziari (indizione delle procedure concorsuali ed immissione in servizio dei vincitori, nomina di Presidenti dei T.a.r. e di sezioni del Consiglio di Stato, assegnazione delle funzioni presidenziali di sezioni interne dei T.a.r., nomina di consiglieri T.a.r. a consiglieri di Stato, trasferimenti, promozioni, missioni e aspettative).

Il Consiglio di presidenza è stato impegnato dallo svolgimento di procedimenti disciplinari e di trasferimento per incompatibilità ambientale.

Sul piano organizzativo è stata determinata l'istituzione di nuove sezioni interne per sopperire all'accresciute esigenze operative di tre tribunali amministrativi.

Si è altresì provveduto alla definizione dei criteri per l'invio in missione di magistrati.

Il Consiglio, già da tempo convinto dell'importanza strategica delle nuove tecnologie come fattore essenziale di efficienza e di sviluppo, non ha poi mancato di seguire le problematiche attinenti alla dotazione informatica dei magistrati.

Nell'attività di vigilanza sul funzionamento delle strutture centrali e periferiche, il Consiglio si è occupato della determinazione di criteri per l'effettuazione di visite ispettive ed ha organizzato il monitoraggio sull'applicazione presso i T.a.r. ed il Consiglio di Stato delle direttive emanate dal Consiglio di Presidenza in merito ai

carichi di lavoro, alla rotazione periodica di magistrati e presidenti ed all'assegnazione dei ricorsi.

Nel corso del 1999 il Consiglio di presidenza ha proceduto al rilascio delle autorizzazioni ed al conferimento di incarichi extra-istituzionali, che impegnano numerosi magistrati in diversi e rilevanti settori di attività della pubblica amministrazione, provvedendo agli adempimenti previsti dall'art. 58, co. 12, del d.lgs. n. 29 del 1993.

Si è anche curata la revisione dei criteri per l'attività d'insegnamento e per l'assunzione di incarichi arbitrali da parte dei magistrati.

2. Nell'anno in esame è stato determinato il collocamento in posizione di fuori ruolo di quattro magistrati del Consiglio di Stato chiamati a svolgere incarichi non compatibili con il contemporaneo esercizio delle funzioni giurisdizionali. Nello stesso periodo sono rientrati in ruolo quattro magistrati del Consiglio di Stato ed uno di T.a.r. Complessivamente i magistrati impiegati in incarichi istituzionali esterni alla giustizia amministrativa sono, a fine 1999, in numero di 21 per il Consiglio di Stato, invariato rispetto all'anno precedente, e di 13 per i T.a.r., con l'aumento di una unità rispetto al 1998.

3. Le risorse finanziarie assegnate nell'anno 1999 al Consiglio di Stato ed ai Tribunali amministrativi regionali sono iscritte nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le risorse ammontano a complessive lire 239.224.652.000 e sono nella totalità destinate alle spese correnti. L'82,94% delle risorse finanziarie assegnate sono riservate alle spese per il personale (di magistratura ed amministrativo); l'informatizzazione dei procedimenti e lo sviluppo dell'informatica d'Ufficio assorbono il 3,97% della disponibilità finanziaria; le spese per il pagamento dei canoni di locazione impegnano il 5,27% dello stanziamento

complessivo; ed infine l'acquisizione di beni e servizi (escluse le locazioni) per le 30 sedi istituzionali prevede l'utilizzo del 7,82% del totale delle spese preventivate.

II - L'ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

1. L'esame dei dati statistici offre utili elementi di riflessione per l'individuazione dei principali aspetti strutturali e delle linee evolutive sull'attività svolta dagli organi di giustizia amministrativa nel 1999.

Il numero dei ricorsi complessivamente proposti in primo grado e in appello sfiora le 100 mila unità, registrando una lievissima flessione rispetto all'anno precedente (101.775 ricorsi).

Tale dato è essenzialmente dovuto alla diminuzione dei ricorsi di prima istanza, che segna una riduzione del 7%, imputabile soprattutto al minor gettito di ricorsi in materia di pubblico impiego a seguito dell'entrata a regime delle nuove disposizioni sulla cd. privatizzazione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni (d.lgs. n. 80 del 1998).

La parziale perdita della cognizione sulle controversie di pubblico impiego risulta almeno in parte bilanciata dalle nuove aree di giurisdizione esclusiva, in tema di pubblici servizi e di uso del territorio, affidate al giudice amministrativo per effetto dello stesso d.lgs. n. 80 con l'obiettivo di risolvere i disagi derivanti dalla frammentazione della tutela giurisdizionale innanzi a giudici diversi in materie che investono rilevanti interessi pubblici e privati.

Nel contempo i ricorsi innanzi al giudice di appello aumentano invece del 10%.

Il numero dei ricorsi definiti si contraddistingue per un sensibile incremento (+18% in primo grado e +8% in appello), sfiorando il traguardo delle 75 mila unità. Il volume delle cause smaltite, pur rimanendo ancora inferiore all'afflusso delle nuove cause, consente almeno di contenere il progressivo aumento delle giacenze delle controversie in attesa di soluzione, che a fine 1999 superano la soglia delle 900 mila cause pendenti.

2. Per quanto riguarda specificamente l'operatività dei tribunali di prima istanza, nell'anno in esame, risultano proposti quasi 84 mila ricorsi, a fronte dei 90 mila del 1998.

Il volume dei nuovi giudizi, a partire dall'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali, è progressivamente aumentato fino al 1994, anno nel quale si è registrato il massimo storico con il deposito di oltre 106 mila ricorsi, facendo progressivamente emergere l'esistenza di una domanda di giustizia che era rimasta sostanzialmente sopita. Negli anni successivi si è manifestato un andamento flettente del contenzioso che, nondimeno, si palesa ampiamente superiore alle possibilità operative di una compagine magistratuale che ancora non raggiunge le 270 unità in servizio.

La situazione di stasi nell'afflusso di ricorsi è peraltro la risultante di andamenti regionali differenziati. Infatti, mentre emergono delle considerevoli flessioni (in misura superiore al 20%) in Campania, Sardegna e Toscana, si registra invece un incremento consistente, in forte controtendenza rispetto al dato nazionale, nel Lazio (+13%).

Per effetto di ciò si è consolidato, nella distribuzione territoriale del contenzioso dei tribunali amministrativi, il primato del T.a.r. del Lazio, nel quale si concentra quasi un quarto di tutti i nuovi ricorsi.

Per il resto la ripartizione dell'afflusso di ricorsi su base regionale è alquanto disomogenea. In Campania e Sicilia affluiscono rispettivamente oltre un sesto ed un decimo delle nuove impugnative; seguono la Lombardia e la Puglia, con circa 6 mila ricorsi (7% del totale). Otto sono i T.a.r. di media dimensione (nell'ordine: Calabria, Toscana, Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte, Abruzzo, Liguria e Sardegna), con un numero di ricorsi proposti tra i 4 mila e i 2 mila (tra il 5% ed il 2% del totale), mentre gli altri T.a.r., di minori dimensioni, incamerano dai 1.300 ricorsi delle Marche ai 160 della Valle d'Aosta.

I problemi connessi alla standardizzazione delle strutture giudiziarie, rispetto alla gestione di livelli operativi tanto differenziati, sono in parte attenuati dal decentramento, previsto in origine dalla stessa legge n. 1034 del 1971 istitutiva dei T.a.r., attraverso la costituzione di sezioni staccate in otto regioni. Tuttavia, il numero di tali sezioni – determinato dal Legislatore nella fase di avvio degli organi di primo grado, ormai risalente nel tempo di quasi un trentennio – si è rivelato da tempo insufficiente alle effettive realtà ed alle mutate prospettive del contenzioso amministrativo.

3. Il rapporto tra il numero dei ricorsi proposti nell'anno e la popolazione residente può fornire una utile indicazione per misurare la propensione del cittadino ad instaurare una lite nelle materie affidate alla cognizione del giudice amministrativo.

Mediamente, a livello nazionale, il tasso di litigiosità si ragguaglia all'1,5 %: il che significa che vengono presentati 3 ricorsi ogni 2 mila abitanti. In definitiva, nel 1999, un cittadino su 700, circa, ha intrapreso un nuovo giudizio contro la pubblica amministrazione.

Come di consueto, nella circoscrizione laziale il valore di tale indice (pari ad oltre due volte e mezzo il dato della media nazionale) è prevalentemente influenzato

dalla rilevanza extraregionale delle controversie riservate alla competenza del T.a.r. del Lazio.

Tradizionalmente le regioni meridionali presentano, con la sola eccezione della Basilicata, valori di litigiosità più elevati rispetto alla media nazionale, con punte in Campania ed in Calabria (nelle quali l'indice supera la soglia del 2%).

Il rapporto più alto viene tuttavia registrato, come già nell'anno precedente, in Molise (dove l'indice è il doppio della media nazionale).

Per contro tutte le regioni centro-settentrionali presentano un tasso di litigiosità inferiore alla media: il valore più basso è, come negli anni passati, in Piemonte (0,5%), seguito da Emilia-Romagna e Friuli-V.G. (0,6%), nonché dal Veneto e dalla Lombardia (0,7%).

4. La diminuzione del gettito di ricorsi proposti nel 1999 è principalmente imputabile ai 5 mila ricorsi in meno presentati in materia di pubblico impiego. Nondimeno, il flusso di tale contenzioso verso i T.a.r., nonostante il trasferimento al giudice ordinario della giurisdizione sulle controversie di lavoro attinenti al periodo successivo al 30 giugno 1998, è tutt'altro che esaurito, posto che esso rappresenta ancora oltre un quarto del totale dei ricorsi proposti nell'anno.

Non si può escludere che il fenomeno sia in parte da ascrivere alle incertezze applicative dei nuovi criteri di riparto della giurisdizione, che possono indurre gli interessati, per motivi cautelativi e tuzioristici, a continuare ad adire il giudice amministrativo.

Un terzo dei ricorsi sul pubblico impiego è concentrato nel Lazio, dove rappresentano un terzo del contenzioso regionale. Ma una incidenza percentuale ancora maggiore sul totale regionale si manifesta in Puglia, Sardegna e Molise.

A livello nazionale, dopo il ridimensionamento del contenzioso sul pubblico impiego, il settore di maggior rilevanza, sul piano quantitativo, è quello dell'edilizia ed urbanistica, che, si attesta a circa 24 mila ricorsi (il 29% del totale). Un quarto dei ricorsi in materia sono presentati in Campania, dove rappresentano circa il 40% del contenzioso. La materia assume particolare rilevanza (prossima al 40% dei rispettivi totali regionali) anche nelle province del Trentino A.A., nonché in Emilia-Romagna, Toscana e Liguria. Per contro, una incidenza particolarmente bassa (13%) si presenta in Calabria (nonostante l'elevato indice di litigiosità), il che può far presumere o un alto grado di condivisione dei provvedimenti amministrativi adottati o una ridotta attività della pubblica amministrazione nel settore.

Tra le materie di maggiore importanza, sia sotto il profilo quantitativo, sia per il rilievo degli interessi pubblici e privati coinvolti, è da segnalare il settore dei contratti e dell'amministrazione e gestione dei beni patrimoniali e demaniali. Il numero dei ricorsi registra un sensibile aumento a livello nazionale (+ 14%) con punte nel Lazio (con un aumento di oltre il 50%) ed in Calabria (quasi del 100%).

Tutti gli altri settori, che nel complesso rappresentano circa un terzo del contenzioso, comprendono materie (come l'industria, il commercio e l'artigianato, l'istruzione, la sanità ed altre ancora) la cui importanza non si presta ad essere evidenziata sul piano meramente statistico.

Nondimeno sono da segnalare un incremento dei giudizi presentati in materia di agricoltura (i quali sono quasi raddoppiati, concentrandosi per i due terzi nel Lazio) ed una cospicua flessione, con circa 3 mila ricorsi in meno, per le controversie sulla leva obbligatoria (soprattutto in Campania, dove nell'anno precedente i ricorsi in materia si erano decuplicati).

Positivamente è, infine, da valutare il livello, abbastanza contenuto e, peraltro, in diminuzione, dei ricorsi per l'esecuzione dei giudicati i quali rappresentano appena l'1,5% dei ricorsi proposti (con una punta del 2,7% nella sola Sicilia); il che lascia supporre che l'ottemperanza alle pronunce giudiziali, da parte della pubblica amministrazione, è generalmente soddisfattiva degli interessi vantati dalle parti vincitrici.

5. In costante e rilevante crescita è il numero delle decisioni rese in primo grado, che sfiorano la soglia delle 60 mila unità (+13%), con oltre 7 mila sentenze in più emesse rispetto all'anno precedente.

In massima parte tale aumento è da attribuire all'incremento delle sentenze dichiarative (sulla ammissibilità, procedibilità o ricevibilità del ricorso), che rappresentano il 55% del totale, con un aumento del 25%. Tale dato testimonia lo sforzo profuso nello sfoltoimento dai ruoli di quelle cause che, per vari motivi (attinenti alla sussistenza dell'interesse o alla tempestività dell'impugnativa), non sono suscettibili di una decisione nel merito.

Nel contempo, tuttavia, sono anche aumentate, sia pure in misura più contenuta (+2%), le pronunce risolutive del merito, che superano largamente le 23 mila unità.

A fronte di ciò il numero delle sentenze interlocutorie è rimasto quasi invariato, per cui la loro incidenza sul totale delle decisioni si attesta al 5,7%, con una diminuzione di due punti percentuali.

Il *trend* ormai consolidato al contenimento dei provvedimenti che non definiscono il giudizio evidenzia l'inclinazione nel processo amministrativo a concentrare la definizione del giudizio, quando è possibile, in una sola udienza.

Nell'ambito delle decisioni sul merito della lite, la percentuale delle pronunce di accoglimento del ricorso conferma la tendenza, negli ultimi anni, ad una graduale diminuzione, attestandosi al 47% (come nell'anno 1998).

I dati statistici sull'esito dei giudizi non possono essere agevolmente correlati a fattori geografici: tuttavia, mentre in Lombardia, Liguria, Sicilia e Puglia si presentano generalmente percentuali di accoglimento superiori rispetto alla media, in Piemonte, Toscana e Sardegna l'incidenza degli accoglimenti è largamente inferiore al dato nazionale.

6. In coincidenza con la flessione del numero dei ricorsi, va registrata una corrispondente diminuzione anche del numero delle ordinanze emesse dai T.a.r. (- 6%).

Le ordinanze rese in sede cautelare si sono ragguagliate a circa 43 mila (4 mila in meno rispetto al 1998), alle quali vanno aggiunte le altre ordinanze, portando ad un totale di circa 53 mila provvedimenti (3 mila in meno rispetto al 1998).

Il rapporto tra ordinanze di sospensione e ricorsi, che si è stabilizzato intorno al 51%, evidenzia in buona sostanza che più della metà dei ricorrenti richiede una pronuncia che anticipi il giudizio di merito.

E' opportuno rammentare che il rimedio cautelare costituisce una essenziale garanzia di effettività della tutela giurisdizionale ai fini del soddisfacimento dell'interesse sostanziale vantato in giudizio; nel contempo l'utilizzo di tale strumento pone l'esigenza di definire in tempi rapidi il giudizio, affinché non sia snaturata la funzione stessa della misura cautelare.

7. A fine anno i ricorsi pendenti in primo grado si ragguagliano a circa 877 mila, con un aumento al 2,3% rispetto all'anno precedente.

Nonostante l'alleggerimento del contenzioso sul pubblico impiego e l'accelerazione nella definizione delle liti, il tasso di crescita delle pendenze rallenta, ma non si arresta.

In definitiva si potrebbe affermare che, alla fine del 1999, mediamente un cittadino su 66 è in attesa della decisione di un proprio ricorso al T.a.r. (nel 1977 ne era uno su 660).

La regione con le maggiori giacenze è in assoluto la Campania (190 mila fascicoli), nella quale si concentra più di un quinto di tutte le pendenze. Di poco inferiore è il livello delle giacenze presso il T.a.r. Lazio (171 mila).

E' da ritenere, tuttavia, che una buona parte di tali ricorsi sia sostanzialmente abbandonata dalle parti, per l'insussistenza o il venir meno dell'interesse ad una pronuncia di merito.

Nondimeno è evidente che il persistente divario tra ricorsi presentati e decisi (ancora consistente, nonostante la sua riduzione) comporta un allungamento dei tempi di attesa delle decisioni, con riflessi negativi sia sul piano dell'efficienza dell'azione amministrativa, sia su quello della effettività della tutela giurisdizionale.

8. Contrariamente all'andamento flettente dei nuovi ricorsi in primo grado, il volume dei giudizi proposti al Consiglio di Stato aumenta, ed in misura rilevante (più del 10%), con oltre 13.500 nuovi ricorsi.

Del resto, come è ovvio, il numero dei ricorsi in appello (che rappresentano il 92 % del totale dei ricorsi al Consiglio di Stato) è piuttosto correlato al volume delle decisioni definitive emesse in primo grado (cresciute, infatti, del 15%) e non è certo condizionato dai fattori che frenano l'afflusso dei ricorsi innanzi ai Tribunali amministrativi. Orbene, il rapporto tra tali due grandezze evidenzia che mediamente, solo una sentenza su quattro viene sottoposta a gravame.

Nella distribuzione per materie, il settore di gran lunga prevalente rimane quello del pubblico impiego, che rappresenta il 40 % dei ricorsi proposti.

Seguono, con una incidenza percentuale pressoché uguale, i ricorsi in materia di edilizia ed urbanistica, quelli sull'attività della p.a. e quelli in tema di industria e commercio, che nel complesso rappresentano la metà dei nuovi giudizi complessivamente instaurati innanzi al giudice di appello.

Il confronto con la distribuzione per materia risultante presso i tribunali amministrativi evidenzia una marcata tendenza delle parti ad esperire il gravame nelle controversie concernenti l'assetto del territorio e le attività produttive industriali e commerciali.

Anche per il Consiglio di Stato si registra una sensibile crescita del volume dei ricorsi decisi, che si ragguagliano a circa 12.600, con un incremento dell'8%.

Il raggiungimento di questo traguardo testimonia il costante impegno ad accelerare i ritmi produttivi per fronteggiare il crescente afflusso dei nuovi gravami; tant'è che il numero dei ricorsi decisi nel 1999 raddoppia rispetto al 1992, seguendo di pari passo la corrispondente moltiplicazione del numero di ricorsi presentati.

Tale risultato risulta anche attribuibile ad un frequente impiego dello strumento della riunione dei ricorsi (come, ad esempio, nel caso di pluralità di appelli contro la stessa sentenza, ovvero di cause legate da elementi di connessione soggettiva o oggettiva), che consente di definire più ricorsi con la stessa decisione. Infatti, ponendo in rapporto il numero dei ricorsi decisi con quello delle decisioni, emerge che mentre nel 1992 con una sentenza venivano decisi 1,1 ricorsi, nel 1999 una decisione porta alla definizione di un ricorso e mezzo.