

Sempre nel 2002 sono iniziate le visite ispettive sui servizi di segreteria presso il Consiglio di Stato e i tribunali amministrativi regionali, secondo il programma elaborato nell'anno precedente.

2. I dati più significativi dell'attuale assetto della giustizia amministrativa sono i seguenti:

- il ruolo organico dei magistrati prevede complessivamente 493 unità;
- il ruolo organico del personale amministrativo prevede complessivamente 969 unità (1009 compresi i dipendenti nella regione Trentino Alto Adige), di cui 44 dirigenti;
- il rapporto fra il personale di magistratura e il personale amministrativo è di uno a due, largamente inferiore all'analogo rapporto presso gli altri ordini giurisdizionali.

E' stata portata a termine la procedura concorsuale per l'accesso ai T.a.r., conclusasi con l'assunzione di 12 referendari, e per l'accesso al Consiglio di Stato, con la nomina di 2 consiglieri.

Permane la preoccupazione per la situazione del personale amministrativo, che è largamente insufficiente rispetto al fabbisogno reale, come attestano le rilevazioni effettuate con la metodologia dei carichi di lavoro e confermano i raffronti con il personale in servizio presso gli altri ordinamenti giurisdizionali.

Come già posto in evidenza nella precedente relazione, questa situazione trova causa nell'originaria insufficiente previsione dell'aumento del contenzioso che sarebbe derivato dal più agevole accesso alla giustizia amministrativa offerto dalla istituzione dei tribunali amministrativi regionali; nel tempo la carenza di personale

si è aggravata perché i successivi modesti incrementi di organico sono risultati del tutto inadeguati in raffronto alla progressiva espansione del contenzioso.

I dati del contenzioso confermano 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.

3. In seguito all'entrata in vigore del "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - D.P.R. 30.05.2002, n.115", si deve segnalare come positiva per gli utenti l'istituzione del "contributo unificato" che ha sostituito, a decorrere dal 1° marzo 2002, le precedenti imposte e tasse dovute per la proposizione e lo svolgimento dell'azione giudiziaria.

Tuttavia, la nuova disciplina, sul piano organizzativo, ha aumentato notevolmente gli adempimenti e di conseguenza il carico di lavoro del personale di segreteria.

Sarebbe auspicabile che ogniqualevolta il legislatore provvede ad affidare nuovi compiti all'apparato della giustizia, individuasse anche le risorse umane e materiali per farvi fronte adeguatamente.

4. Sul piano organizzativo, procedono le iniziative dirette ad incrementare il livello di informatizzazione della giustizia amministrativa.

E', infatti, in corso di realizzazione, dopo l'esperimento di una gara di livello europeo, un nuovo sistema informativo che porterà alla creazione di una rete rispondente alle esigenze funzionali della giustizia amministrativa e assistita dalle necessarie garanzie di sicurezza e di riservatezza delle informazioni. Il nuovo sistema, in particolare, permetterà la sottoscrizione, la comunicazione e lo scambio degli atti del processo amministrativo per via telematica e la costituzione di "fascicoli processuali virtuali" accessibili dai difensori delle parti, dagli uffici e dai magistrati, il tutto anche nella prospettiva di un processo realizzato, nelle fasi anteriori e successive all'udienza, in forma telematica.

Altro obiettivo è la creazione di un ambiente informatico di supporto all'attività dei magistrati (c.d. "scrivania del magistrato") che consentirà l'accesso per via telematica a tutte le informazioni, interne ed esterne alla rete, occorrenti per lo studio della controversia e la stesura del procedimento conclusivo.

L'installazione del nuovo sistema avverrà gradualmente; comunque, risulta già in funzione qualche segmento del nuovo sistema, che costituisce un'anticipazione di quanto dovrà essere realizzato: le decisioni ad es., contestualmente alla loro pubblicazione, sono rese disponibili nella rete Internet e divengono, perciò, immediatamente accessibili a chiunque sia interessato a conoscerle.

A tal proposito si segnala il sito istituzionale www.giustizia-amministrativa.it, che, nel 2002, con 43.030 documenti pubblicati (tra sentenze, ordinanze, etc.), 1.400.000 contatti e 4.380.000 pagine consultate, si conferma uno strumento di grande utilità per coloro che sono interessati ai servizi della Giustizia amministrativa.

5. Nell'anno in esame il Consiglio di presidenza ha disposto la collocazione in posizione di fuori ruolo per 4 magistrati del C.d.S., a fronte del rientro in ruolo di 3, ai quali va aggiunto il rientro in ruolo di 2 magistrati T.a.r.. Complessivamente il numero dei magistrati chiamati a svolgere incarichi, di rilevante impegno istituzionale e incompatibili con il contemporaneo esercizio delle funzioni giurisdizionali, è passato dai 30 di fine 2001 ai 27 di fine 2002 (dei quali 22 magistrati del C.d.S. e 5 dei T.a.r.).

6. Il bilancio autonomo di previsione della giustizia amministrativa prevede per l'esercizio finanziario entrate ed uscite per euro 151.040.277,61. In corso d'anno i fondi assegnati sono integrati in due riprese per complessivi euro 14.460.853,00. La prima integrazione è finalizzata all'acquisizione di una sede adeguata per il T.A.R. del Lazio – Roma; la seconda, a migliorare la situazione logistica di alcune sedi con interventi di manutenzione, restauro ed acquisizione di locali per archivi, ed a rinnovare gli strumenti informatici in uso ai magistrati e negli uffici. Le risorse finanziarie disponibili sono state destinate nella misura del 96,55% alle spese correnti e nella misura del 3,45% alle spese in conto capitale. Il 75,75% delle risorse finanziarie dirette alle spese correnti sono riservate alle spese per il personale (di magistratura ed amministrativo); le spese correnti per la manutenzione del sistema informativo e l'informatica d'ufficio assorbono il 2,34% della disponibilità finanziaria. Il pagamento dei canoni di locazione impegna il 10,14% dello stanziamento complessivo delle spese correnti; ed infine l'acquisizione di beni e servizi (escluse le locazioni) per le 32 sedi istituzionali (la precedente sede del T.A.R. per il Lazio è stata mantenuta e destinata ad ospitare gli Uffici centrali della giustizia amministrativa) prevede l'utilizzo del 9,20% del totale delle spese correnti

preventivate. La somma di euro 2.142.391,44 pari all'1,21% del totale delle risorse assegnate è prevista in conto capitale per l'acquisto di mobilio, di attrezzature non informatiche e delle dotazioni librerie. Le spese in conto capitale per lo sviluppo dell'informatica assommano ad euro 3.976.718,12 pari al 2,24% del totale delle risorse attribuite (quasi il doppio dell'anno precedente: euro 2.155.691,10, pari all'1,42 % del totale delle risorse attribuite). Complessivamente (spese di parte corrente e spese in conto capitale) sono stati destinati al rinnovamento del sistema informativo euro 7.988.078,15, pari al 4,51% del totale delle risorse attribuite.

II - ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

1. Passando all'attività giurisdizionale, dall'esame dei dati statistici emergono elementi utili per l'individuazione dei principali aspetti strutturali e delle linee evolutive dell'attività degli organi della giustizia amministrativa.

Il numero dei ricorsi complessivamente proposti (primo e secondo grado), pari a quasi 85 mila unità, registra una certa diminuzione rispetto all'anno precedente (nel 2001 erano stati circa 91.000).

A fronte di ciò, sono stati decisi circa 110 mila ricorsi, determinando un sensibile incremento nel numero dei ricorsi definiti (circa 102 mila nel 2001), incremento rilevato sia in primo grado che in appello.

E', comunque, utile distinguere tra i dati del contenzioso in primo grado e da quelli del contenzioso in appello.

2. Deve darsi atto, anzitutto, della flessione (in linea con i dati del 2001) dei ricorsi in entrata presso i tribunali amministrativi regionali, stimabile in circa il 6 % (da 79.000 a 74.000).

La riduzione è da ricondurre alla complessa operazione di riordino della giurisdizione amministrativa di cui si è detto, che ha comportato, per il giudice amministrativo, da un lato, la perdita del pubblico impiego privatizzato e, dall'altro, l'acquisizione di ulteriori aree di giurisdizione.

Occorre dire, però, che la flessione del contenzioso in entrata non rispecchia una pari riduzione del "peso" che è sopportato dal giudice amministrativo e dall'apparato organizzativo nell'ambito del nuovo contenzioso.

A parte la maggiore complessità inerente ad una larga fascia delle nuove controversie (non solo per la novità del contenzioso, ma anche per la maggiore laboriosità del processo e, in particolare, della fase istruttoria), resta il fatto che molte delle nuove attribuzioni della giurisdizione amministrativa determinano un ampliamento dell'oggetto delle controversie, già ricadenti nell'ambito della giurisdizione amministrativa.

Così accade, ad esempio, oggi per i ricorsi contro gli atti degradatori, ricorsi che racchiudono – oltre la contestazione del provvedimento, di spettanza sin ab antiquo del giudice amministrativo – anche la pretesa risarcitoria per il danno subito.

Nello stesso ricorso si trova, dunque, spesso dedotta, a un tempo, la impugnazione dell'atto originario, la domanda di risarcimento del danno e l'eventuale impugnativa di atti successivi, incidenti sulla medesima pretesa.

Infatti – diversamente dal passato – non danno più luogo ad autonomi ricorsi le impugnazioni di atti sopravvenuti, in qualche modo connessi ad altri già in precedenza impugnati: si fa luogo, invece, oggi, in questi casi, solo alla deduzione di motivi aggiunti accedenti al ricorso originario (art. 1, legge n. 205 del 2000, che modifica l'art. 21 della L. n. 1034 del 1971).

Quindi, se è diminuita la quantità dei ricorsi proposti, non può affermarsi che nella stessa misura siano diminuite le controversie, sottoposte all'esame del giudice amministrativo.

3. La riduzione complessiva nell'afflusso dei ricorsi è la risultante degli andamenti in diminuzione in pressoché tutte le regioni.

La distribuzione territoriale del contenzioso dei tribunali amministrativi è notevolmente diversificata: innanzitutto si deve registrare il primato della

Campania, che con 16.500 nuovi ricorsi ha superato il T.a.r. Lazio di circa 1000 unità, fino all'anno precedente sempre al primo posto.

Nella ripartizione dell'afflusso dei ricorsi su base regionale seguono poi Sicilia (con oltre 9.000 ricorsi pervenuti) e Puglia e Lombardia (entrambi con oltre 5.000 nuovi ricorsi).

Per il resto, quattro sono i T.a.r. di media dimensione (nell'ordine: Calabria, Veneto, Toscana ed Emilia Romagna), con un numero di ricorsi proposti tra i 4 mila e i 2 mila, mentre tutti gli altri T.a.r., di minori dimensioni, incamerano dai 1.700 ricorsi del Piemonte ai 110 della Valle d'Aosta.

4. Passando ad analizzare la distribuzione per materia, si deve notare che a livello nazionale, dopo il ridimensionamento del contenzioso sul pubblico impiego in seguito al D.Lgs. 80 del 1998, il settore di maggior importanza sul piano quantitativo, è nel 2002 quello dell'edilizia ed urbanistica, che si attesta a circa 22 mila ricorsi.

Tra le materie di maggiore rilievo, sia sotto il profilo quantitativo che per quello qualitativo degli interessi coinvolti, oltre alla materia del pubblico impiego – che, grazie ai settori non sottoposti alla privatizzazione (ad es. militari, forze dell'ordine, magistrati, etc.) continua con oltre 12 mila nuovi ricorsi, a rappresentare ancora una parte importante del contenzioso del giudice amministrativo – sono poi da segnalare: i giudizi relativi a igiene, sanità ed ecologia e quelli attinenti all'attività della Pubblica amministrazione (entrambe le materie con oltre 10 mila ricorsi pervenuti), seguiti da quelli in tema di industria, commercio ed artigianato (con oltre 3000 ricorsi), e da quelli nel campo dei lavori pubblici (quasi 2000 ricorsi sopravvenuti).

Tutti gli altri settori, che nel loro complesso raggiungono il numero di circa 12 mila ricorsi, comprendono materie (come istruzione, agricoltura, caccia e pesca, pubblica sicurezza, e molte altre ancora) la cui importanza, anche se non si presta ad essere evidenziata sul piano meramente statistico, è comunque notevole dal punto di vista sociale.

Infine, è da valutare positivamente il livello, che è rimasto sempre contenuto, dei ricorsi in ottemperanza al giudicato, che rappresentano meno dell' 1% del totale

(nel 2002 circa 1300), il che significa che le Amministrazioni, quasi sempre, si adeguano alle statuizioni del giudice amministrativo.

5. Nei T.a.r. la riduzione del contenzioso in entrata si accompagna ad un aumento dei ricorsi definiti. E' questo un dato positivo in buona misura dovuto all'impegno profuso dai magistrati e dal personale amministrativo, oltre che ai nuovi strumenti forniti sul piano processuale dalla legge n. 205 del 2000 (decisioni brevi, decreti decisori, etc.) che hanno consentito una più elevata produttività degli organi della Giustizia amministrativa.

Fino all'anno 2000 i T.a.r. hanno definito un numero di ricorsi largamente inferiore a quelli depositati, ma negli anni 2001 e 2002, all'indomani della legge n. 205 del 2000, il rapporto tra entrate ed uscite si è capovolto presso quasi tutti i T.a.r.: nel 2002 sono pervenuti circa 74 mila ricorsi e ne sono stati decisi quasi 100 mila.

Analizzando i diversi tipi di decisioni, emergono altri dati interessanti.

I ricorsi definiti con sentenza dai T.a.r. sono stati complessivamente 49.000, quelli definiti con decreto ingiuntivo 7.000, quelli definiti con decreto decisorio 42.000.

Di queste, le decisioni dichiarative (sulla ammissibilità, la procedibilità, la ricevibilità del ricorso, etc.), come sempre le prevalenti in primo grado, sono state circa 55 mila, mentre il numero delle interlocutorie è rimasto quasi invariato rispetto agli anni precedenti (nel 2002, circa 2500 decisioni interlocutorie, meno del 5% del totale).

Tutto ciò evidenzia la tendenza di questi ultimi anni nel processo amministrativo, a contenere i procedimenti che non concludono il giudizio e, al

contrario, a concentrare la definizione del giudizio nel merito, quando possibile, in una sola udienza.

Nel contempo le pronunce risolutive del merito superano le 38 mila unità, e nell'ambito di queste, la percentuale delle pronunce di accoglimento supera di poco quelle di rigetto (21 mila contro 17 mila).

6. Nel 2002 sono state complessivamente emesse dai T.a.r. circa 42 mila ordinanze e, di queste, quasi 23 mila in sede di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati.

Alla diminuzione delle ordinanze sulla sospensione dei provvedimenti impugnati verificatasi nell'anno precedente, è seguita un'ulteriore rilevante contrazione nel 2002 (nel 2001 erano state quasi 35 mila). La contrazione è comunque un evidente conseguenza delle riforme introdotte dalla legge 205.

Le altre ordinanze (istruttorie, di rinvio, etc.) sono invece aumentate nella misura di circa 18.700 pari al 66 % in più (nel 2001 erano 11 mila).

7. Anche per quanto riguarda il contenzioso davanti al Consiglio di Stato, si è avvertita una diminuzione per i ricorsi in entrata (nel 2002, oltre 10 mila ricorsi proposti, rispetto agli oltre 12 mila del 2001).

Il valore percentuale delle sentenze di primo grado appellate, rispetto al totale di quelle emesse, è pari al 9,86 % (9.600 appelli proposti nel 2002), delle quali il 39,84 % è stato riformato in sede di appello.

Nella distribuzione delle materie, il settore di gran lunga prevalente rimane, nonostante quanto si è detto in precedenza, pur sempre quello del pubblico impiego, che con circa 4000 ricorsi rappresenta il 40% del totale degli appelli pervenuti,

anche se tale dato costituisce, in realtà, l'effetto riflesso del "picco" negli afflussi che, in tale materia, si era registrato nel 2000 presso i T.a.r.

Seguono, rispettivamente nell'ordine, i ricorsi in materia di edilizia ed urbanistica (2000 ricorsi), quelli in tema di industria, commercio ed artigianato (1300 ricorsi) e quelli sull'attività della Pubblica amministrazione (quasi 1000 ricorsi), che nel loro insieme rappresentano quasi la metà dei nuovi giudizi complessivamente instaurati innanzi al giudice di appello.

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.) che rappresentano circa il 5% delle competenze in grado di appello (nel 2002 circa 500 richieste).

Anche il Consiglio di Stato ha elevato il numero delle decisioni pubblicate per ragioni non diverse da quelle viste per i T.a.r.

Nel 2002 le uscite superano le entrate: ai quasi 11.000 nuovi appelli si contrappongono oltre 11.400 decisioni; aumentano i ricorsi definiti con sentenza, che oltrepassano i 7 mila (rispetto ai circa 6.500 del 2001), e soprattutto le decisioni adottate con decreto decisorio, che raddoppiano rispetto al 2001 (da 900 a 2000 circa).

Le decisioni interlocutorie pubblicate sono state 400, quelle dichiarative circa 2.900, mentre quelle che sono arrivate a decidere sul merito oltre 6.600, di gran lunga le prevalenti in appello, costituendo il 66 % del totale.

In grado di appello, come sempre, le decisioni di rigetto prevalgono sugli accoglimenti (3900 rigetti contro 2700 accoglimenti), evidenziando la tendenza alla conferma delle decisioni emesse dai T.a.r.

In diminuzione, invece, le ordinanze, che dalle quasi 7 mila del 2001 scendono a circa 5.500, quasi tutte sospensive, emesse in sede cautelare.

8. Sebbene dai dati relativi all'andamento complessivo del contenzioso emerga una significativa tendenza verso una progressiva riduzione delle giacenze, la giustizia amministrativa non è ancora in grado di definire tutti i giudizi in tempi accettabili.

Sotto questo profilo sono stati conseguiti risultati positivi nei giudizi c.d. a rito speciale introdotti in alcuni settori considerati di particolare sensibilità rispetto alla durata del processo, ma 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 sistema di giustizia amministrativa moderno ed efficace.

In questa situazione deve ritenersi sostanzialmente immutato il problema dell'arretrato.

A fine 2002 risultano pendenti nei T.a.r. circa 900.000 ricorsi, mentre le giacenze presso le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato raggiungono il numero di 26 mila.

Permane, dunque, l'esigenza di adottare misure idonee ad incrementare il livello generale di efficienza del sistema, sia nel senso di assicurare le risorse necessarie, come è responsabilità dei pubblici poteri, sia nel senso di assicurarne l'impiego ottimale, come è responsabilità degli organi di vertice della giustizia amministrativa.

9. Non può chiudersi la parte relativa all'attività giurisdizionale senza un riferimento al contenzioso, di origine recente, relativo all'applicazione dell'art. 2, c.

1, Legge 24 marzo 2001, n. 89, sul diritto all'equa riparazione del danno prodotto dalla irragionevole durata dei processi.

Ebbene, nell'anno in questione sono stati emessi n. 82 decreti di condanna dalle competenti Corti di Appello (la raccolta dei dati statistici è, comunque, iniziata dall'8 giugno 2002).

III - ATTIVITA' CONSULTIVA

1. In sede consultiva, nel 2002, sono pervenuti alle Sezioni consultive del Consiglio di Stato e al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana complessivamente 5.590 richieste di pareri (di cui la maggior parte relativi a ricorsi straordinari), facendo registrare un lieve calo rispetto all'anno precedente.

A fronte di ciò il Consiglio di Stato ha reso circa 6.000 pareri (di cui oltre 5.000 ricorsi straordinari) e quindi, anche quest'anno, i pareri resi hanno superato il totale di quelli richiesti, sia nell'insieme che relativamente ai ricorsi straordinari.

Per quanto concerne l'attività consultiva, si possono evidenziare due opposte tendenze tuttora in atto.

L'attività consultiva obbligatoria del Consiglio di Stato – consistente fondamentalmente nei pareri su regolamenti statali e nei pareri su ricorsi straordinari – ha sopportato una sensibile riduzione a seguito dell'art. 17, comma 25, della legge n. 127 del 1997.

Nella materia regolamentare, la riduzione è dovuta anche alle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione (legge cost. n. 3 del 2001).

Il confronto tra i dati statistici della Sezione normativa relativi al 2002 - primo anno nel quale ha trovato applicazione il nuovo Titolo V della Costituzione - e gli

anni precedenti rivela una flessione di oltre un terzo delle richieste di parere sulla normativa regolamentare (da 230 nel 2001 a 149 nell'anno in esame).

Il nuovo Titolo V, sottraendo competenze legislative allo Stato e conferendo le stesse in via concorrente a Stato e a Regione o alla sola competenza di quest'ultima (la c.d. competenza esclusiva o generale regionale), esclude, infatti, che nei nuovi ambiti di competenza delle regioni, possa più intervenire la normativa statale, sia di rango primario che secondario (ad eccezione dei principi fondamentali fissati dalle leggi statali in materia di competenza concorrente).

Nel periodo preso in considerazione il ricorso straordinario, invece, non ha conosciuto significative variazioni numeriche rispetto agli anni precedenti e l'afflusso annuale complessivo nelle tre Sezioni consultive è stato di circa 4500 (a cui si devono aggiungere i circa 700 pervenuti al Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana), mentre il numero dei pareri emessi, come visto, supera abbondantemente tale cifra.

Tra la ricezione dell'affare e la conclusione della procedura corrono solo i tempi tecnici richiesti (di regola la lite è definita nel termine di quattro-sei mesi).

La riduzione del campo della consultazione obbligatoria - come appena visto - è stata però, accompagnata da una richiesta maggiore della consulenza facoltativa del Consiglio di Stato.

Infatti, il Consiglio di Stato – quale organo dello Stato-ordinamento e non dello Stato-apparato – è stato investito di importanti questioni non soltanto dal Governo.

Nel 2002 sono stati sottoposti alla consulenza facoltativa del Consiglio di Stato quesiti di notevole interesse da parte del Parlamento (sono stati emessi al riguardo 2 pareri: un primo, relativo a questioni comuni alle due Camere, su richiesta congiunta

dei Presidenti dei due rami del Parlamento; il secondo a firma del solo Presidente del Senato; v. Comm. Sp. 27.2.2002, Comm. Sp. 24.5.2002, Comm. Sp. 25.6.2002), da parte di alcune Autorità indipendenti (ad es. vedi pareri Sez. I, 15.5.2002, n.1309; id., 29.5.2002, n.598; Sez. II, 10.7.2002, n.2418), oltre che da diverse Regioni (ad es. vedi pareri Sez. I, 15.5.2002, n.1144; id., 31.7.2002, n.2040; id., 10.10.2002, n.765).

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.