

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXCVIII
n. 1

RELAZIONE

SULLO STATO DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA
E SUGLI INCARICHI CONFERITI A NORMA, TERZO
COMMA DELL'ARTICOLO 29 DELLA LEGGE 27
APRILE 1982, N. 186

(ANNI DAL 1999 AL 2002)

(Articolo 31, primo comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186)

Predisposta dal Presidente del Consiglio dei ministri

(BERLUSCONI)

Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento

(GIOVANARDI)

Trasmessa alla Presidenza il 19 novembre 2003

I N D I C E

ANNO 1999

I.	L'organizzazione ed il personale della Magistratura amministrativa	<i>Pag.</i>	5
II.	L'attività giurisdizionale	»	8
III.	L'attività consultiva	»	18

ANNO 2000

I.	L'organizzazione ed il personale della Magistratura amministrativa	<i>Pag.</i>	20
II.	L'attività giurisdizionale	»	23
III.	L'attività consultiva	»	32

ANNO 2001

I.	L'organizzazione ed il personale della Magistratura amministrativa	<i>Pag.</i>	35
II.	L'attività giurisdizionale	»	40
III.	L'attività consultiva	»	45

ANNO 2002

I.	L'organizzazione ed il personale della Magistratura amministrativa	<i>Pag.</i>	48
II.	L'attività giurisdizionale	»	53
III.	L'attività consultiva	»	60

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



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), nonché 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.

La percentuale delle decisioni interlocutorie si attesta ad un livello analogo a quello emergente per i giudizi in primo grado (meno del 6%), confermando l'assoluta prevalenza delle pronunce che chiudono il giudizio.

Superiore, rispetto ai giudizi di primo grado, è invece l'incidenza delle decisioni sul merito rispetto a quelle dichiarative: le prime, infatti rappresentano quasi i due terzi del totale.

La percentuale degli appelli accolti è del 47%, mantenendosi sui livelli dell'anno precedente (46%).

Può essere utile notare che, ponendo in rapporto le decisioni di accoglimento in sede di appello con le sentenze definitive rese dai T.a.r., emerge che oltre il 95 % delle liti viene risolto sulla base delle determinazioni adottate in primo grado, che non risultano né appellate né riformate.

In aumento, del 10%, è il volume delle ordinanze cautelari (passate dalle 4.800 del 1998 alle 5.100 circa del 1999), con un'incidenza percentuale sul numero dei ricorsi pari al 38%. Il che evidenzia, sul piano quantitativo, una minore frequenza della fase cautelare davanti al giudice di appello, di quanto accade per il giudizio in primo grado.

L'impegno profuso dal Consiglio di Stato nell'attività giurisdizionale ha consentito di invertire il *trend* di lievitazione dei giudizi pendenti, che a fine anno sono risultati circa 28.800.

Tuttavia, va rilevato che, contrariamente alle pendenze in primo grado, è logico presumere che, per la gran parte del contenzioso in appello, le parti abbiano vivo ed urgente l'interesse ad una decisione del merito, per la quale, allo stato attuale, sul piano puramente statistico, può essere previsto un tempo medio di attesa di almeno due anni.

III – L'ATTIVITA' CONSULTIVA

Di rilevanza non secondaria, e non solo dal punto di vista quantitativo, si rivela l'attività dell'Adunanza generale e delle sezioni consultive del Consiglio di Stato, estrinsecatasi nella emanazione di pareri su quesiti, su ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica e su atti di produzione normativa.

La funzione consultiva, prevista dalla carta costituzionale, oltre a costituire un valido supporto per l'attività amministrativa e normativa, assicura anche, per quanto riguarda i pareri sui ricorsi straordinari al Capo dello Stato, l'operatività di un rimedio para-giurisdizionale efficace, economico e sollecito, come alternativa al ricorso giurisdizionale, per le parti interessate che liberamente scelgano di rinunciare ai vantaggi (ma anche agli oneri) connessi al doppio grado di giudizio ed al contraddittorio processuale.

In materia di attività consultiva occorre segnalare che in seguito all'entrata in vigore dell'articolo 17, comma 25, della legge n. 127 del 1997 si è verificata una sensibile riduzione del campo di azione dell'attività consultiva obbligatoria del Consiglio di Stato. Sono stati, infatti, soppressi tutti i pareri obbligatori ad eccezione dei seguenti:

- a) il parere obbligatorio sui regolamenti statali (ministeriali o governativi) e sui testi unici di qualunque rango;
- b) il parere sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica;
- c) il parere sugli "schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni pre-disposti da uno o più ministri", atti destinati a porsi come parametri ai quali i singoli contratti, accordi e convenzioni dovranno, volta a volta, conformarsi.

Il numero dei ricorsi straordinari sottoposti al vaglio dell'organo consultivo aumenta invece del 26%, superando le 7 mila richieste di parere.

Complessivamente la quantità di affari definiti, pari a 7.600, raggiunge quasi il numero degli affari pervenuti, pari a 7.800 (a fronte dei circa 5 mila affari pervenuti e degli oltre 9 mila definiti nel 1998).



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 2000

Con nota in data 15 ottobre 2003, prot. n. 2072/CP il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa 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 2000.

Secondo una suddivisione tradizionale il Consiglio di Presidenza ha ripartito i dati in tre sezioni, 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. Con l'anno 2000 si è concluso il mandato triennale del Consiglio di presidenza nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 gennaio 1998.

Il Consiglio, nell'ambito delle attribuzioni previste dalla legge n. 186 del 1982, ha adempiuto ai compiti di gestione dell'apparato della giustizia amministrativa, affrontando le prime problematiche poste dall'attuazione delle nuove disposizioni in materia di giustizia amministrativa.

Si è provveduto alla provvista dei magistrati nei vari uffici giudiziari, con la nomina del nuovo Presidente titolare del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, la copertura degli incarichi direttivi presso le sezioni del Consiglio di Stato e le sedi vacanti dei T.a.r., l'assegnazione di funzioni presidenziali nelle sezioni interne e nelle staccate dei T.a.r., il passaggio di consiglieri dai T.a.r. al Consiglio di Stato, l'indizione delle procedure concorsuali e l'immissione in servizio dei vincitori, le promozioni.

Sempre attiva è stata l'opera di impulso per l'informatizzazione della giustizia amministrativa, che ha visto l'attivazione e l'entrata a regime del sito *web* istituzionale.

Nel quadro delle misure volte a razionalizzare l'utilizzo delle risorse disponibili, il Consiglio si è occupato della modifica delle dotazioni organiche del personale amministrativo e ha compiuto una ricognizione dei criteri per la ripartizione delle disponibilità finanziarie.

Non è mancata l'attivazione di opportuni controlli sulla corretta osservanza delle disposizioni di legge e delle direttive emanate dall'organo di autogoverno in materia di incarichi extra-istituzionali e di anagrafe patrimoniale dei magistrati,

Sono state intraprese le iniziative necessarie ai fini dell'attuazione dell'autonomia finanziaria del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali, prevista dall'art. 53-bis della legge n. 186 del 1982, introdotto dall'art. 20 della legge n. 205 del 2000.

Nel contempo, sono state apportate modificazioni ed integrazioni ai criteri per il conferimento degli incarichi arbitrali ed è stata effettuata una ricognizione dei criteri per il collocamento fuori ruolo dei magistrati.

2. Nell'anno in esame è stato disposto il collocamento in posizione di fuori ruolo di tre magistrati del Consiglio di Stato, a fronte del rientro in ruolo di sette, ai quali va aggiunto il rientro in ruolo di tre magistrati T.a.r.. Complessivamente il numero dei magistrati chiamati a svolgere incarichi, di rilevante impegno istituzionale, non compatibili con il contemporaneo esercizio delle funzioni giurisdizionali, è passato dai 34 di fine 1999, ai 27 di fine 2000 (dei quali 17 appartenenti al Consiglio di Stato e 10 ai T.a.r.).

3. Le risorse finanziarie assegnate nell'anno 2000 al Consiglio di Stato ed ai Tribunali amministrativi regionali sono iscritte nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Le risorse ammontano a complessive lire 250.746.582.000 e sono destinate alle spese correnti nella misura del 99,60% ed alle spese in conto capitale nella misura dello 0,40%. L'84,34% delle risorse finanziarie assegnate per le spese correnti sono riservate alle spese per il personale (di magistratura ed amministrativo); l'informatizzazione dei procedimenti e lo sviluppo dell'informatica d'Ufficio assorbono il 3,67% della disponibilità finanziaria; le spese per il pagamento dei canoni di locazione impegnano il 5,05% dello stanziamento complessivo delle spese correnti; ed infine l'acquisizione di beni e servizi (escluse le locazioni) per le 30 sedi istituzionali prevede l'utilizzo del

6,95% del totale delle spese correnti preventivate. La somma di un miliardo è prevista in conto capitale per l'acquisto di mobilio, di attrezzature non informatiche e delle dotazioni librerie.

II – L'ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

1. La citata legge n. 205, entrata in vigore il 5 agosto 2000, nelle more della preannunciata riforma organica del processo amministrativo, anticipa alcune rilevanti modifiche in tema di giustizia amministrativa, le quali hanno immediatamente richiesto l'impegno di tutto l'apparato per consentire una tempestiva applicazione del dettato legislativo.

Il motivo ispiratore della novella è essenzialmente riconducibile all'esigenza di offrire al cittadino un servizio più celere e rispondente alle attese di giustizia, mediante la rimodulazione e l'integrazione degli strumenti processuali, con la mutazione, dal rito civilistico, di provvedimenti provvisori e monitori nelle materie di giurisdizione esclusiva, il cui ambito è stato precisato e conformato al dettato costituzionale, con l'introduzione di un procedimento camerale per le liti cagionate dall'inerzia dell'amministrazione, con l'estensione dell'ottemperanza per le esecuzione delle sentenze amministrative di primo grado non passate in giudicato, purché non sospese, con l'arricchimento e la razionalizzazione dell'attività istruttoria, con la puntualizzazione dei mezzi cautelari anticipatori del giudizio, con la predisposizione di un rito accelerato per alcune materie che esigono una pronta definizione della lite, con la stimolazione di decisioni immediate per la risoluzione di contro-

versie che non richiedono motivazioni complesse, con la previsione di rimedi per lo sfoltimento dell'arretrato.

E', come ovvio, prematura una valutazione sugli effetti sortiti dalla nuova disciplina e, quindi, soltanto nel prossimo anno si potranno analizzare gli effetti che essa produrrà, quantomeno sui tempi di decisione, drasticamente ridotti grazie alle pronunce in forma semplificata.

Oltre agli strumenti sulle regole processuali la legge n. 205 invero non manca di contemplare un aumento degli organici, sia dei magistrati, sia del personale amministrativo. Tuttavia è da rilevare che a fine 2000 la dotazione organica dei magistrati T.a.r. presenta, nonostante lo svolgimento dei concorsi annualmente banditi, 56 posti vacanti, pari al 18% della dotazione complessiva prevista prima del citato ampliamento. Pertanto è agevole presumere che la copertura delle 60 unità aggiuntive richieda tempi non brevi, tenuto anche conto dell'esigenza di salvaguardare il livello qualitativo del reclutamento nella magistratura amministrativa.

2. Dai principali indicatori statistici sull'operatività degli organi della giustizia amministrativa non emerge, almeno nell'immediato, una contrazione nel contenzioso innanzi al giudice amministrativo.

Il numero dei ricorsi complessivamente proposti nel 2000, pari ad oltre 113 mila, registra anzi un brusco aumento (+16%), contraddicendo l'andamento flettente degli anni precedenti e ritornando vicino ai livelli del picco di 118 mila verificatosi nel 1994.

A fronte di ciò l'operatività degli uffici giudiziari ha consentito la decisione di oltre 83 mila ricorsi (8.500 in più del 1999 e ben 19 mila in più del 1998).

Lo sforzo profuso nel fronteggiare la crescente domanda di giustizia amministrativa consente di arginare, ma non arresta la crescita dei ricorsi pendenti, che sfiorano ormai le 934 mila cause in attesa di decisione.

L'entità delle giacenze in primo grado e le carenze di organico presso i Tribunali amministrativi rendono allo stato problematica la possibilità di conseguire in concreto uno sfoltimento delle pendenze e la stessa attuazione delle nuove disposizioni in materia di ricorsi ultradecennali.

Migliore si mantiene la situazione del contenzioso in appello, laddove il numero dei ricorsi decisi nel 2000 supera quello dei ricorsi proposti, permettendo di contenere il livello delle pendenze entro limiti che possono far ipotizzare un tempo medio di attesa di poco più di due anni.

3. Per quanto riguarda, più in dettaglio, la situazione dei T.a.r., i ricorsi proposti passano dagli 84 mila del 1999 agli oltre 100 mila del 2000.

L'incremento nell'afflusso di ricorsi riguarda tutte le circoscrizioni (con la sola eccezione di Toscana, Abruzzo e Molise), ma si rivela particolarmente cospicuo in Umbria (oltre l'80% in più), nonché in Piemonte, Calabria e Sardegna (con aumenti intorno al 50%).

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, quasi un quarto di tutti i nuovi ricorsi si concentra presso il T.a.r. del Lazio, il che è agevolmente spiegabile dalla particolare competenza di quel Tribunale e dalla presenza nella sua circoscrizione degli organi dell'amministrazione centrale dello Stato.

Per il resto la ripartizione dell'afflusso di ricorsi su base regionale è notevolmente diversificata. Nella Campania affluisce ben oltre un sesto delle nuove liti. Seguono, nell'ordine, la Sicilia, la Puglia, la Lombardia e la Calabria con un numero di ricorsi depositati compreso tra i 10.500 e i 6.500, corrispondenti ad una fascia

compresa tra il 10 ed il 6% del totale nazionale. Veneto, Piemonte, Toscana, Emilia-Romagna, Sardegna, Liguria, Abruzzo, Marche ed Umbria si collocano tra l'1 ed il 4% del totale nazionale, mentre tutte le altre circoscrizioni raccolgono meno di mille ricorsi, corrispondenti ad una soglia dell'1% del totale.

In proposito va segnalato che in otto regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Puglia, Lombardia, Calabria, Emilia-Romagna e Abruzzo) sono costituite sezioni staccate per un maggior decentramento ed una migliore distribuzione del contenzioso. Senonché il numero di tali sezioni – determinato in occasione dell'istituzione dei T.a.r., un trentennio fa – appare suscettibile di una opportuna riconsiderazione alla luce delle effettive esigenze attuali e delle nuove prospettive per il contenzioso amministrativo a seguito delle riforme introdotte dal D.Lgs n. 80/1998 prima, e dalla L. n. 205 del 2000 poi.

4. Se si mette in rapporto la popolazione residente con le nuove cause instaurate, si può ricavare una misura indicativa della propensione del cittadino a chiamare in giudizio la pubblica amministrazione. A causa dell'accresciuto gettito dei nuovi ricorsi, il tasso di litigiosità aumenta dall'1,5 all'1,7 %: il che significa che, nel 2000, un cittadino su 575 ha intentato causa innanzi al giudice amministrativo (nel 1999 era uno su 687).

A parte il T.a.r. Lazio, al quale affluiscono anche cause aventi una rilevanza extraregionale (per cui non è significativo il confronto dei relativi ricorsi con la popolazione ivi residente), le regioni meridionali, con la sola eccezione della Basilicata, presentano, tradizionalmente, un tasso di litigiosità più elevato della media nazionale, raggiungendo i valori massimi in Campania ed in Calabria (nelle quali si supera la soglia del 3%).

Tali dati rappresentano, con ogni probabilità, un sintomo dello stato di disagio diffuso in queste regioni.

Per contro nelle regioni centro-settentrionali l'indice di litigiosità è generalmente inferiore alla media, con i valori più bassi (in ordine crescente) in Emilia-Romagna, Friuli-V.G., Lombardia, Piemonte, Veneto e Toscana (tutte attestate sotto l'1%).

5. Il considerevole incremento dei ricorsi proposti nel 2000 è costituito principalmente da ricorsi in materia di pubblico impiego che, dopo la flessione registrata nel 1999, sono aumentati di ben 12 mila unità (+ 53%), raggiugnendosi ad oltre 34 mila e conquistando il primo posto tra le materie oggetto di giudizio.

Tuttavia, l'affluenza di tali giudizi sembra imputabile, soprattutto, a fattori contingenti, connessi alla scadenza del termine del 15 settembre 2000, prevista dall'art. 45, co. 17, del d. lgs. n. 80 del 1998, per la proposizione innanzi al giudice amministrativo delle cause relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998.

Dopo il contenzioso sul pubblico impiego, che costituisce più di un terzo del totale dei ricorsi sopravvenuti, il settore di maggior rilevanza, sul piano quantitativo, è quello dell'edilizia ed urbanistica, che rappresenta, con 24 mila ricorsi, circa un quarto del totale.

Il maggior numero di tali ricorsi (oltre 6 mila) affluisce in Campania, dove rappresenta più di un terzo del contenzioso; ma la materia assume analoga rilevanza percentuale in Veneto e Toscana. Dal lato opposto è in Calabria che si registra il livello minimo di tale settore (inferiore al 10% del totale regionale).

Tra le materie di maggiore importanza, non solo sul piano quantitativo, ma anche 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, che rappresenta l'11% del totale dei nuovi ricorsi.

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

Il livello dei ricorsi di ottemperanza per l'esecuzione di precedenti pronunce giurisdizionali si mantiene entro limiti generalmente contenuti (mediamente pari all'1,5% dei ricorsi proposti, con una punta del 2,7% nella sola Sicilia).

6. Prosegue a ritmo sostenuto il ritmo di crescita delle decisioni rese in primo grado, che superano le 69 mila unità, con oltre 9 mila sentenze in più rispetto all'anno precedente (pari ad un aumento del 16%).

Tale crescita riguarda non solo le sentenze di contenuto dichiarativo (sulla ammissibilità, procedibilità o ricevibilità del ricorso), che rappresentano il 58% del totale, con un aumento del 22%, ma anche le sentenze sul merito della controversia, che costituiscono il 37 % del totale, con un aumento del 9%.

Per contro le decisioni interlocutorie, che non definiscono la lite, si attestano ad appena il 5%.

Questi dati evidenziano il concreto impegno degli organi giudiziari nel fronteggiare l'affluenza del nuovo contenzioso e nello smaltimento di quello arretrato, con un carico di lavoro che grava su appena 258 magistrati in servizio .

Per quanto riguarda l'esito delle decisioni sul merito della lite, la percentuale delle pronunce di accoglimento del ricorso si mantiene stabilmente intorno al 47% del totale (come nel 1998 e nel 1999).

Come nel 1999, in Lombardia, Liguria, Puglia e Sicilia si presentano percentuali di accoglimento superiori rispetto alla media, mentre in Piemonte e Sardegna si rilevano tassi di accoglimento più contenuti.

La registrazione di questi dati statistici non si presta tuttavia a deduzioni che implicherebbero valutazioni qualitative sull'oggetto dei giudizi.

7. Anche il numero delle ordinanze evidenzia un consistente aumento (+11%), ragguagliandosi nel 2000 a 58.500 provvedimenti (5.500 in più rispetto al 1999), dei quali circa 47 mila resi in sede cautelare (4 mila in più rispetto al 1999).

Se ne può desumere che, mediamente, un ricorso su due comporta l'emanazione di una pronuncia cautelare; il che determina l'esigenza, essenziale ai fini di una compiuta ed effettiva tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, di un assiduo impegno dei collegi giudicanti nella sollecita assunzione di una mole di provvedimenti camerali che non sopportano ritardi.

Tendenzialmente, le determinazioni cautelari assumono un'incidenza particolarmente elevata in Lombardia (dove il rapporto tra ordinanze e ricorsi proposti ha raggiunto il 74%), mentre è contenuta sotto il 33% in Puglia, Sardegna, Friuli V.G. ed Umbria.

L'esteso ricorso alle misure cautelari pone, in termini ancor più pressanti, l'urgenza di pervenire ad una sollecita definizione delle controversie, evitando che l'allungamento dei tempi di durata del giudizio snaturi il carattere provvisorio del rimedio cautelare.

8. Sennonché, alla fine del 2000, i ricorsi pendenti in primo grado raggiungono il limite delle 907 mila unità, con un aumento del 3,4%.

Nonostante il continuo e progressivo aumento della quantità di ricorsi decisi, l'abnorme tasso di crescita dei ricorsi depositati nell'anno determina un ulteriore aumento di 30 mila unità dei giudizi in attesa di definizione.

Ciò implica intuitivamente un allungamento dei tempi di durata del giudizio, con riflessi negativi sia sul piano dell'efficienza dell'azione amministrativa, sia su quello della effettività della tutela giurisdizionale.

Solo in cinque regioni (Lombardia, Friuli V.G., Marche, Abruzzo e Puglia) si consegue una deflazione del livello delle giacenze, mentre in tutti gli altri Tribunali il numero dei ricorsi decisi è sempre inferiore a quello dei ricorsi depositati. La situazione risulta particolarmente pesante in Sicilia, Piemonte e Campania, nelle quali la percentuale dei ricorsi decisi raggiunge appena il 40 % circa delle sopravvenienze.

In particolare, la Campania è la regione con le maggiori giacenze (quasi 202 mila fascicoli, 10 mila in più del 1999), pari al 22% di tutte le pendenze. Di poco inferiore è il livello degli arretrati presso il T.a.r. Lazio (181 mila, ugualmente con 10 mila ricorsi in più rispetto al 1999).

Si può comunque presumere che una porzione ampia, anche se allo stato non quantificabile, di tali ricorsi è costituita da un contenzioso solo apparente, per il quale le stesse parti dimostrano un sostanziale disinteresse alla conclusione della lite, trascurando di coltivare il ricorso con il loro impulso.

9. Per quanto riguarda la situazione del contenzioso innanzi al Consiglio di Stato, è invece da rilevare che il volume dei giudizi proposti, pari a 12.700 circa, è diminuito di circa il 7% rispetto al 1999, tornando su livelli prossimi a quelli del 1998.

La maggior parte di tali ricorsi (95%) si riferisce ad appelli contro le decisioni del giudice di prime cure.

Il combinato andamento di tali grandezze (in flessione per i primi ed in crescita per le seconde) evidenzia una significativa tendenza delle parti ad esaurire il giudizio sulla base della pronuncia resa in primo grado; si può, infatti, ricavare che meno di una sentenza su cinque risulta sottoposta al vaglio del giudice di appello.

Nella distribuzione per materie, il settore di gran lunga prevalente è sempre quello del pubblico impiego, che costituisce quasi la metà dei ricorsi proposti.

I ricorsi aventi ad oggetto l'assetto del territorio segnano del pari un significativo aumento, rappresentando un quinto degli appelli depositati.

In flessione risulta invece il contenzioso sull'attività della p.a. e quello in tema di industria e commercio, con una incidenza percentuale rispettivamente pari all'11 ed al 12% dei nuovi giudizi complessivamente instaurati innanzi al giudice di appello.

Il volume dei ricorsi decisi ha superato il numero dei ricorsi presentati, consentendo un apprezzabile diminuzione (-5%) del livello delle giacenze, che, a fine anno, si ragguagliano a poco più di 27 mila ricorsi pendenti.

Tale risultato è essenzialmente attribuibile non solo al rallentamento nell'afflusso di nuovi ricorsi, ma anche ad un consistente aumento del numero delle decisioni (+8%).

Tuttavia, la quantità dei giudizi pendenti si presenta ancora più che doppia rispetto alla mole dei ricorsi che, mediamente, possono essere smaltiti in un anno.

La percentuale delle decisioni interlocutorie risulta contenuta entro il 7%, confermando l'assoluta preponderanza (così come accade anche in primo grado) delle decisioni che definiscono il giudizio.

Per la maggior parte prevalgono le pronunce sul merito rispetto a quelle dichiarative: le prime, infatti rappresentano oltre i due terzi del totale delle decisioni.

La percentuale degli appelli accolti è del 48%, mantenendosi su livelli sostanzialmente corrispondenti a quelli degli anni precedenti.

Da ciò si può ricavare che oltre il 95% delle liti viene risolto con le decisioni di primo grado, che non risultano né appellate né riformate.

In costante e progressiva espansione è il volume dei provvedimenti cautelari, pari ad oltre 5.400 (con un aumento di circa il 6%), che rappresentano oltre il 90% di tutte le ordinanze emesse dal giudice di appello.

Del pari si manifesta in crescita la propensione all'utilizzo, in sede di appello, delle misure cautelari, la cui incidenza percentuale rispetto al numero dei ricorsi proposti è salita dal 38% del 1999 al 43% del 2000, approssimandosi a valori (ancora inferiori, ma) più vicini a quelli registrati in primo grado.

III – L'ATTIVITA' CONSULTIVA

Accanto all'attività giurisdizionale, di grande impegno e rilevanza risulta l'attività consultiva svolta dal Consiglio di Stato, in posizione di neutralità ed indipendenza, con l'emanazione di pareri su questioni non di rado di rilevante spessore, su ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica e su atti di produzione normativa.

Tale funzione, nel quadro delle disposizioni costituzionali, non solo costituisce un significativo punto di riferimento tecnico-giuridico nell'azione amministrativa,

ma anche assicura garanzia di correttezza nella risoluzione dei ricorsi straordinari al Capo dello Stato, offrendo ai cittadini, come alternativa al ricorso giurisdizionale, un rimedio para-giurisdizionale particolarmente economico, sollecito ed efficace, nonostante l'attenuazione delle garanzie per il diritto di difesa, rispetto a quelle offerte dal doppio grado di giudizio e dal contraddittorio processuale.

Complessivamente, nel 2000, gli affari pervenuti alle sezioni consultive sfiorano le 7 mila unità, mentre gli affari licenziati superano tale soglia.

Più in particolare, i pareri richiesti nell'anno sono stati 7.127 (di cui oltre 6.500 relativi ai ricorsi straordinari).

I pareri resi sono stati 7.225 (di cui 6.817 relativi a ricorsi straordinari e 208 gli altri).

I pareri resi hanno, pertanto, superato quelli richiesti, sia in totale che con riferimento ai ricorsi straordinari.

L'attività consultiva del Consiglio di Stato concorre, quindi, con quella giurisdizionale, ad assicurare la giustizia nell'amministrazione.



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 2001

Con nota in data 15 ottobre 2003, prot. n. 2072/CP il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa 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 2001.

Come di consueto, i dati vengono suddivisi 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), nonché 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. Nel 2001, come visto nella precedente relazione, hanno trovato attuazione le incisive innovazioni apportate all'ordinamento della giustizia amministrativa dalla legge 21 luglio 2000, n. 205.

Si è insediato l'organo di autogoverno (il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa) che nella nuova composizione è costituito dal Presidente del Consiglio di Stato, che lo presiede, da dieci componenti eletti dai magistrati amministrativi e da quattro membri non togati, designati due dal Senato della Repubblica e due dalla Camera dei Deputati.

Questo modello, in linea con le soluzioni adottate negli altri settori della giustizia, assicura il collegamento fra il governo della magistratura amministrativa e le istituzioni rappresentative della sovranità popolare.

La stessa legge n.205 del 2000 ha riconosciuto al Consiglio di stato e ai Tribunali amministrativi regionale l'autonomia finanziaria ed ha attribuito al Consiglio di presidenza il compito di "disciplinare l'organizzazione, il funzionamento e la gestione delle spese" della giustizia amministrativa.

L'autonomia finanziaria e organizzativa costituiscono passi significativi nel senso dell'accentuazione dell'indipendenza del sistema di giustizia amministrativa, anche per quanto concerne le scelte organizzative e gestionali.

Tuttavia, va ricordato che per assicurare l'efficienza del sistema di giustizia amministrativa e conseguire l'obiettivo della ragionevole durata dei processi, sono necessarie risorse umane (personale di magistratura e amministrativo) e finanziarie adeguate, la cui acquisizione è subordinata ad interventi dello Stato, poiché la dota-

zione organica del personale trova fonte in provvedimenti legislativi e la giustizia amministrativa non dispone di risorse finanziarie proprie.

2. Nel corso dell'anno il Consiglio di presidenza ha svolto un'intensa attività provvedimentale concernente il personale di magistratura (nomine, trasferimenti, conferimenti di incarichi direttivi e semidirettivi) ed ha approvato atti generali di rilevante impatto all'interno dell'ordinamento della giustizia amministrativa.

Il primo intervento ha riguardato il regolamento di autonomia e contabilità finanziaria, deliberato nelle sedute del 21 giugno e del 15 luglio 2001 e pubblicato nella G.U.R.I. n. 215 del 15 settembre 2001, nel cui ambito è dato particolare risalto al bilancio di previsione quale strumento rivolto ad assicurare l'efficiente gestione delle risorse finanziarie in vista degli obiettivi definiti dall'organo di autogoverno.

Questa funzione ha trovato concreta valorizzazione nel bilancio preventivo approvato dal Consiglio di presidenza con deliberazione del 18 dicembre 2001, che individua, quali obiettivi principali da perseguire nel periodo di riferimento: la formazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati e del personale amministrativo, lo sviluppo dell'informatizzazione della giustizia amministrativa, la soddisfazione di alcune esigenze logistiche non più differibili.

Inoltre, per limitarsi agli atti più importanti, sono stati approvati dall'organo di autogoverno: a) le direttive per la predisposizione del bilancio preventivo anno 2002 ai sensi dell'art. 2 del regolamento di autonomia e di contabilità finanziaria, con delibera del 19.7.2001 (in tale sede si è compiuta anche una ricognizione dei criteri per la ripartizione delle disponibilità finanziarie fra i tribunali amministrativi regionali); b) la pianta organica del personale amministrativo del Consiglio di Stato e dei T.a.r., con delibera del 4.10.2001 (mentre con delibera del 18.9.2001 si è rin-

viata al 2002 la modifica della pianta organica del personale di magistratura, anch'essa ampliata in seguito alla legge 205/2000; c) la formulazione dei criteri in materia di conferimento di incarichi extragiudiziari ai magistrati, con delibera del 18.10.2001.

Come conseguenza di ciò, si è proceduto, infine, al monitoraggio sulla osservanza delle direttive emanate dall'organo di autogoverno in materia di incarichi extra-istituzionali e di anagrafe patrimoniale dei magistrati.

3. Per quanto concerne il personale, che costituisce il fattore determinante per fornire una risposta sollecita e di qualità alla domanda di giustizia, i dati di sintesi sono i seguenti.

Il ruolo organico dei magistrati include complessivamente 493 unità (il Presidente del Consiglio di Stato; nr. 40 tra Presidenti di sezione del Consiglio di Stato e Presidenti di tribunale amministrativo regionale; nr. 82 Consiglieri di Stato; nr. 370 magistrati di T.a.r.).

La legge n. 205/2000 ha previsto un aumento di sessanta unità, ancora insufficiente per conseguire l'obiettivo predetto.

Nell'anno in esame si sono espletate, con la gradualità imposta dall'esigenza di garantire la qualità della selezione, le procedure concorsuali che si sono concluse con l'assunzione di 16 referendari ai T.a.r. e la nomina di 3 consiglieri al Consiglio di Stato.

Il ruolo organico del personale amministrativo prevede complessivamente 969 unità (1009 compresi i posti della regione Trentino Alto Adige), di cui 44 dirigenti.

La dotazione di personale amministrativo è vistosamente inadeguata 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. Il rapporto fra il personale di magistratura e il personale amministrativo è, infatti, di uno a due, largamente inferiore all'analogo rapporto presso gli altri plessi giurisdizionali (un magistrato, cinque unità amministrative).

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 alle esigenze indotte dai mutamenti ordinamentali e alla progressiva espansione del contenzioso.

Sotto quest'ultimo profilo, non tragga in inganno l'inversione di tendenza, manifestatasi nell'anno in esame, nelle giacenze complessive dei ricorsi, che sono in larga parte dipendenti da fattori contingenti, quali l'introduzione di procedimenti speciali per l'estinzione dei giudizi ultradecennali e la riduzione del contenzioso per la devoluzione del pubblico impiego al giudice ordinario.

Di questa situazione si è reso interprete il Consiglio di presidenza, che ha sollecitato un intervento strutturale del legislatore tale da consentire l'acquisizione delle risorse umane necessarie per sopperire alle esigenze più pressanti.

4. Sul piano organizzativo va segnalato che la giustizia amministrativa si caratterizza per una particolare attenzione alle opportunità offerte dalle tecnologie informatiche.

Per quanto concerne il lavoro delle segreterie degli organi giurisdizionali lo sviluppo del processo di informatizzazione ha portato alla gestione automatizzata dei dati relativi ai ricorsi e alla costituzione di una banca dati, che registra le infor-

mazioni essenziali dell'iter del ricorso dal deposito alla pubblicazione della sentenza.

Una rete telematica interna consente il collegamento di tutte le sedi della giustizia amministrativa.

E' attivo il sito internet della giustizia amministrativa (www.giustizia-amministrativa.it), che ha consentito l'apertura agli utenti esterni delle banche contenenti i dati di gestione dei ricorsi. Ciò consente all'interessato o al suo difensore di venire a conoscenza per via telematica degli adempimenti della controparte e della segreteria e seguire le fasi successive all'udienza, accertare la pubblicazione della sentenza. Nello stesso sito sono riportate per esteso 33.550 decisioni (dei tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato), pubblicate dall'ottobre del 2000, e 1.200.000 contatti e 3.800.000 pagine consultate dimostrano l'utilità del servizio e l'interesse riscontrato negli utenti.

5. Nell'anno in esame si è determinata la disposizione in fuori ruolo per sette magistrati del Consiglio di Stato, a fronte del rientro in ruolo di tre, ai quali va aggiunto il rientro in ruolo di un magistrato T.a.r.. Complessivamente il numero dei magistrati chiamati a svolgere incarichi, di rilevante impegno istituzionale, ma non dimeno non compatibili con il contemporaneo esercizio delle funzioni giurisdizionali, è passato dai 27 di fine 2000 ai 30 di fine 2001 (dei quali 8 appartenenti ai T.a.r. e 22 al Consiglio di Stato).

6. Come visto, a decorrere dall'1 gennaio 2001 il Consiglio di Stato ed i Tribunali amministrativi regionali conseguono l'autonomia finanziaria. Lo stanziamento previsto per il funzionamento della giustizia amministrativa è iscritto nella tabella C allegata alla legge finanziaria e assomma a complessive lire 285.040.000.000. In

corso d'anno i fondi assegnati sono integrati con lire 7.966.265.000 per le spese comportate dall'applicazione dell'articolo 50 della legge 23.12.2000, n.388, che reca misure perequative in materia di trattamento economico del personale di magistratura. Le risorse finanziarie attribuite sono destinate nella misura del 97,38% alle spese correnti e nella misura del 2,62% alle spese in conto capitale. L'81,45% delle risorse finanziarie assegnate per le 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 1,75% della disponibilità finanziaria. Il pagamento dei canoni di locazione impegna il 5,82% dello stanziamento complessivo delle spese correnti; ed infine l'acquisizione di beni e servizi (escluse le locazioni) per le 31 sedi istituzionali (è stata acquisita in locazione una nuova sede per i lavori del Consiglio di presidenza, innovato nella sua composizione dalla Legge 205 del 2000 e per allocare l'Ufficio del controllo interno di nuova istituzione) prevede l'utilizzo del 7,30% del totale delle spese correnti preventivate. La somma di 3 miliardi e cinquecento milioni pari all'1,19% 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 a lire 4 miliardi e centosettantaquattro milioni, pari all'1,42% del totale delle risorse attribuite.

II - L'ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

1. Nell'anno 2001 il contenzioso registra, in primo grado, la proposizione di 79.000 ricorsi e la pubblicazione di 80.000 decisioni, alle quali si aggiungono 35.000 ordinanze cautelari. La giacenza complessiva a fine anno è stimata in 900.000 ricorsi.

Il dato di entrata presenta una riduzione del 21% rispetto a quello dell'anno 2000 (100.000), dovuta in larga misura alla devoluzione dei giudizi in materia di impiego pubblico privatizzato al giudice ordinario; negli altri settori il flusso è sostanzialmente costante.

I provvedimenti decisori presentano un incremento del 13% rispetto all'anno precedente (71.000 decisioni), che è riferibile, in parte, agli strumenti semplificatori introdotti dalla legge n. 205 del 2000.

Pertanto lo sforzo profuso nel fronteggiare la crescente domanda di giustizia amministrativa consente di arginare, ma non arresta la crescita dei ricorsi pendenti.

L'inversione di tendenza riguarda quasi tutti i tribunali, ma si rivela particolarmente brillante in Lombardia, nonché in Umbria, Piemonte e Puglia.

2. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, quasi un quarto di tutti i nuovi ricorsi si concentra presso il T.a.r. del Lazio, il che è spiegabile della particolare competenza di quel Tribunale e della presenza nella sua circoscrizione degli organi dell'amministrazione centrale dello Stato.

Per il resto la ripartizione dell'afflusso di ricorsi su base regionale è notevolmente diversificata. Nella Campania affluisce ben oltre un sesto delle nuove liti. Seguono, nell'ordine, la Sicilia, la Puglia, la Lombardia e la Calabria con un numero di ricorsi depositati compreso tra i 10.500 e i 6.500, corrispondenti ad una fascia compresa tra il 10 ed il 6% del totale nazionale.

Va ricordato che in otto regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Puglia, Lombardia, Calabria, Emilia-Romagna e Abruzzo) sono costituite sezioni staccate per un maggior decentramento ed una migliore distribuzione del contenzioso. Sennonché il numero di tali sezioni – determinato in occasione dell'istituzione dei T.a.r., un trentennio fa – appare suscettibile di una opportuna riconsiderazione alla luce delle effettive esigenze attuali e prospettiche della giustizia amministrativa.

3. Passando alla distribuzione per materia, il trasferimento della giurisdizione su gran parte del settore dell'impiego alle dipendenze della Pubbliche amministrazioni, ha determinato, come si è già evidenziato, una consistente diminuzione del contenzioso amministrativo.

Il pubblico impiego è, infatti, ormai al secondo posto nella graduatoria delle materie, dietro l'edilizia-urbanistica, al primo posto, con il 27,90 % del contenzioso di primo grado. Segue al terzo posto, in progressiva espansione, la materia dell'attività della Pubblica amministrazione (contratti, gestione, ecc.), mentre tutte le altre materie restano a grande distanza.

4. Nella distribuzione delle decisioni secondo il contenuto, prevalgono in primo grado – come negli anni passati - quelle dichiarative (42.000) rispetto a quelle sul merito (32.000) e a quelle interlocutorie (2.600), quest'ultime positivamente in netta diminuzione nella misura del 24 %.

Per quanto riguarda le decisioni sul merito, gli esiti positivi superano i rigetti con una percentuale del 52,77%.

5. Alla diminuzione dei ricorsi proposti corrisponde una notevole diminuzione dell'attività cautelare (circa 35.000 ordinanze cautelari nel 2001, rispetto alle circa 47.000 dell'anno precedente).

Risultano diminuite anche le altre ordinanze, diverse dalle cautelari, che raggiungono il numero di circa 11.000 (per un totale – tra cautelari e le altre - di oltre 46.000 rispetto alle 58.000 del 2000).

Si può ritenere che almeno una parte della diminuzione delle ordinanze cautelari dipenda dalla possibilità di definire i giudizi nel merito in sede di sospensiva, conseguenza della riforma introdotta dalla legge 205.

6. Come già detto, alla fine del 2001, i ricorsi pendenti in primo grado sono oltre 900 mila e quasi 27.000 i ricorsi presso il Consiglio di Stato.

Un arretrato accumulato in quasi trent'anni, in conseguenza della istituzione del primo grado che ha comportato, per la più agevole accessibilità alla tutela giurisdizionale, una estensione di ampie proporzioni del contenzioso.

In particolare, la Campania è la regione con le maggiori giacenze. Di poco inferiore è il livello degli arretrati presso il T.a.r. Lazio.

L'entità delle giacenze in primo grado e le carenze di organico presso i Tribunali amministrativi rendono allo stato problematica la possibilità di conseguire in concreto uno sfoltimento delle pendenze e la stessa attuazione delle nuove disposizioni sui ricorsi ultradecennali, potendosi, comunque, presumere che una porzione ampia, anche se allo stato non quantificabile, di tali ricorsi sia costituita da un contenzioso solo apparente, per il quale le stesse parti dimostrano un sostanziale disinteresse alla conclusione della lite, trascurando di coltivare il ricorso con il loro impulso.

7. In grado di appello (Consiglio di Stato e Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana) sono stati pubblicati 12.400 provvedimenti decisori. La giacenza di fine anno ammonta a 27.000 ricorsi. Questi dati sono sostanzialmente in linea con quelli dell'anno precedente.

La maggior parte di tali ricorsi (95%) si riferisce ad appelli contro le decisioni del giudice di prime cure.

Il confronto fra tali grandezze (in flessione per i primi ed in crescita per le seconde) evidenzia una significativa tendenza delle parti ad esaurire il giudizio sulla base della pronuncia resa in primo grado; si può, infatti, ricavare che meno di una sentenza su cinque risulta sottoposta al giudizio del giudice di appello.

In secondo grado la materia del pubblico impiego è sempre al primo posto a causa degli effetti ritardati della riforma, seguita dai ricorsi aventi ad oggetto l'assetto del territorio (edilizia e urbanistica), che segnano un significativo aumento, rappresentando un quinto degli appelli depositati. Non molto distanti sono poi i ricorsi in tema di attività della Pubblica amministrazione (terzo posto), e quelli su istruzione, antichità e belle arti (quarto posto).

In flessione risulta il contenzioso sull'attività della p.a. (contratti, gestione, ecc.) e quello in tema di industria e commercio, con una incidenza percentuale rispettivamente pari all'11 ed al 12 % dei nuovi giudizi complessivamente instaurati innanzi al giudice di appello.

In grado di appello, dove le decisioni sul merito prevalgono nettamente su quelle dichiarative e su quelle interlocutorie (rispettivamente 6.500, 2.000 e 500), è stato accolto il 48,39 % dei gravami segnando, seppur di poco, la prevalenza degli esiti negativi sui positivi.

Per le ragioni già viste in primo grado, anche in appello abbiamo una diminuzione delle ordinanze, con quasi 4.400 cautelari e oltre 1.100 le altre, per un totale di 5.500 (rispetto alle quasi 6.000 dell'anno precedente).

A tutto questo si deve aggiungere che la situazione del contenzioso in appello vede il numero dei ricorsi decisi nel 2001 approssimarsi a quello dei ricorsi propo-

sti. Concorre alla produzione di tale risultato, la più alta produttività manifestatasi per la sempre più larga utilizzazione degli strumenti informatici e delle misure di accelerazione e semplificazione del processo di cui alla legge n. 205/2000.

L'arretrato pregresso però è di tali dimensioni da rendere impossibile la sua eliminazione in tempi ragionevoli con le forze attualmente a disposizione.

III - L'ATTIVITA' CONSULTIVA

1. In sede consultiva, nel 2001, sono stati richiesti circa 7.200 pareri, con un aumento dell'1,77 % rispetto all'anno precedente. Di essi, la maggior parte (circa 6.800) riguarda ricorsi straordinari, mentre quelli relativi ad altri quesiti sono stati 420.

A fronte di ciò, il Consiglio di Stato e il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana hanno reso complessivamente n. 7.300 pareri (di cui 6.986 su ricorsi straordinari), valori sostanzialmente corrispondenti a quelli dell'anno precedente.

I pareri resi hanno quindi superato il totale di quelli richiesti, sia nell'insieme che relativamente ai ricorsi straordinari.

Il rapporto tra affari pervenuti e affari licenziati dimostra una certa celerità nell'emanazione dei pareri, che esclude il formarsi di un arretrato nello svolgimento della funzione consultiva, mentre per quanto riguarda i ricorsi straordinari tale attività sempre più si connota come analoga a quella giurisdizionale, e ciò anche a seguito della modifica legislativa che ha introdotto la possibilità di sospendere il provvedimento impugnato (art. 3, comma 4, L. n. 205/2000).

Per ciò che attiene ai pareri sui regolamenti - anche dopo la riduzione dell'attività consultiva obbligatoria, a seguito dell'art. 17, co.25, della legge n.127 del 1997 - il Consiglio di Stato ha offerto ed è in condizione di offrire, insieme alla segnalazione di eventuali illegittimità, un rilevante contributo alla chiarezza della normativa.

Alla stessa logica si ispira la regola che prescrive il parere obbligatorio del Consiglio di Stato sui testi unici. Con riguardo a ciò va ricordato che il C.d.S. può essere chiamato dal Governo anche alla diretta elaborazione di un testo unico. Nell'anno in esame, infatti, è stato pubblicato il testo unico in tema di espropriazione per pubblica utilità, redatto direttamente dal C.d.S. (D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327).

In materia di pareri facoltativi, infine, sono da ricordare i diversi quesiti sottoposti dalle Regioni alle sezioni consultive del Consiglio di Stato in materie di attualità e rilevante interesse (vedi ad es. i pareri Sez. I, 77/2001; id., 426/2001; id., 578/2001; id., 1054/2001; id., 1099/2001).



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 2002

Con nota in data 15 ottobre 2003, prot. n. 2072/CP il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa 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 2002.

I dati relativi allo stato della Giustizia Amministrativa anche per l'anno 2002 vengono suddivisi in tre parti:

- 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. Come rilevato nella precedente relazione, le innovazioni legislative di quest'ultimo periodo non hanno riguardato soltanto il processo e l'assetto della giurisdizione, ma anche l'ordinamento della giustizia.

A due anni ormai dall'entrata in vigore della legge 205, si può dire che si è usciti dal periodo di transizione e cominciano a prendere forma e ad entrare a regime le innovazioni introdotte dalla legge del 2000.

2. Nel 2002, il Consiglio di presidenza nella sua nuova composizione, nell'ambito delle attribuzioni previste dalla legge n. 186 del 1982 e integrate, poi, dalla legge 205 del 2000, ha espletato gli adempimenti necessari per la gestione dell'apparato della giustizia amministrativa, con il supporto istruttorio e propositivo delle quattro commissioni permanenti.

Durante l'anno, oltre alla normale ed intensa attività - concernente il personale di magistratura (nomine, trasferimenti, conferimenti di incarichi direttivi e semidirettivi) – l'organo di autogoverno ha approvato atti generali di rilevante impatto all'interno dell'ordinamento della giustizia amministrativa, tra i quali, per limitarsi a quelli più importanti: a) l'istituzione del fondo di perequazione, prevista dalla legge 6 luglio 2002, n. 137, con delibera del 7.2.2002; b) la modifica della pianta organica del personale amministrativo del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali, con delibera del 7.3.2002; c) provvedimenti concernenti la situazione logistica del Consiglio di Stato e degli uffici centrali della Giustizia amministrativa; d) la modifica della pianta organica del personale di magistratura dei T.a.r. (con delibera del 6.6.2002).

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 ogniquale volta 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 decisorî, 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.

l, 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.