

Introduzione.

Ai sensi dell'art. 13, 1° comma, n. 4, della legge 27 aprile 1982, n. 186, si forniscono gli elementi per la presentazione della relazione del Presidente del Consiglio dei ministri al Parlamento sullo stato della Giustizia amministrativa per l'anno 2007.

Come nelle passate edizioni, i dati vengono suddivisi in tre parti, concernenti rispettivamente:

I) - l'organizzazione ed il personale (sia di magistratura che di segreteria) in servizio presso il Consiglio di Stato ed il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, nonché presso i Tribunali amministrativi regionali, le Sezioni staccate degli stessi, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento e la Sezione autonoma di Bolzano (d'ora innanzi T.A.R.) e presso gli uffici centrali della Giustizia amministrativa;

II) - l'attività giurisdizionale svolta dagli organi della Giustizia amministrativa;

III) - l'attività consultiva demandata al Consiglio di Stato e al Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

I) – L'ORGANIZZAZIONE ED IL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA AMMINISTRATIVA.

1. Premessa.

Come di consueto, si forniscono preliminarmente notizie generali sull'apparato della Giustizia amministrativa, evidenziando le novità più rilevanti e i problemi più gravi.

2. Il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa.

Il Consiglio di Presidenza, organo di autogoverno della Giustizia amministrativa, oltre a svolgere l'ordinaria attività istituzionale, ha adottato nel corso del 2007 alcuni atti di carattere generale, tra i quali vanni ricordati:

l'adozione della nuova pianta organica del personale amministrativo (deliberazione del 4 maggio 2007);

l'approvazione di criteri regolatori in materia di sospensione cautelare dal servizio, a seguito di procedimento penale nei confronti di magistrati amministrativi (deliberazione del 31 maggio 2007);

la revisione delle tabelle statistiche sull'attività giurisdizionale ai fini della verifica periodica sull'attuazione delle direttive del Consiglio di Presidenza (deliberazione del 28 settembre 2007);

l'introduzione di nuovi criteri per lo svolgimento da parte di magistrati amministrativi di attività didattica presso la propria abitazione o strutture private (deliberazione del 19 ottobre 2007);

l'introduzione dell'art. 30 bis del regolamento interno, in materia di tutela della genitorialità, che prevede la possibilità di assegnazione temporanea del magistrato,

genitore di un bambino di età inferiore ai tre anni, ad una sede di servizio ubicata nella stessa regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa (deliberazione del 20 dicembre 2007).

3. Personale di magistratura e fuori ruolo.

Il ruolo organico dei magistrati, inclusi i magistrati fuori ruolo presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana (d'ora innanzi C.G.A.R.S.), prevede attualmente un numero complessivo di 508 unità (in seguito ai limitati aumenti previsti dal D.Lgs. 24.12.2003, n. 373 sul C.G.A.R.S. e dalla legge 26.02.2004, n. 45).

Alla data del 31 dicembre 2007 risultano in servizio (compresi i magistrati collocati fuori ruolo) 21 presidenti di sezione del Consiglio di Stato (di cui 3 assegnati al C.G.A.R.S.) e 86 consiglieri di Stato (di cui 6 assegnati al C.G.A.R.S.); 22 presidenti di T.A.R. e 310 magistrati di T.A.R. (compresi i 10 magistrati "laici" del T.R.G.A. Trentino Alto Adige).

Il numero dei magistrati collocati fuori ruolo per lo svolgimento di incarichi di rilevante impegno istituzionale, incompatibili con il contemporaneo esercizio delle funzioni giurisdizionali, ammonta complessivamente a 27, dei quali 17 magistrati del Consiglio di Stato e 10 magistrati di T.A.R. (dal calcolo sono esclusi i 9 magistrati del Consiglio di Stato collocati fuori ruolo per prestare servizio presso il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana). Risulta inoltre collocato in aspettativa per mandato politico un magistrato di T.A.R.

A seguito del collocamento a riposo del presidente Schinaia, è stato nominato Presidente del Consiglio di Stato il presidente aggiunto Paolo Salvatore.

Sono stati nominati il nuovo Segretario generale (consigliere Antonino Anastasi) ed il nuovo Segretario delegato per il Consiglio di Stato (consigliere Carlo Saltelli).

Nel corso del 2007, sono stati nominati quattro presidenti di sezione del Consiglio di Stato (di cui uno assegnato al C.G.A.R.S.), cinque presidenti di T.A.R. e tre presidenti di sezione staccata di T.A.R.. Va poi ricordato che sono state conferite le funzioni di presidente di sezione interna di T.A.R. a tre consiglieri di T.A.R.

Sono stati nominati dieci consiglieri di Stato, di cui tre vincitori di concorso, due di nomina governativa e cinque provenienti dai T.A.R.. E' stato indetto inoltre un concorso per due posti di consigliere di Stato.

E' stato espresso parere favorevole alla nomina di un componente laico del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.

Per quanto riguarda i T.A.R., nove primi referendari sono stati nominati consiglieri, mentre ventinove referendari sono stati nominati primi referendari.

Sempre nel 2007, sono stati nominati e hanno preso effettivamente servizio trentadue referendari di T.A.R., vincitori del concorso indetto nel 2004, ed è stato al contempo bandito un nuovo concorso per ventinove posti di referendario di T.A.R.

Inoltre, è stato nominato un consigliere del T.R.G.A. Trentino –Alto Adige, sede di Trento.

È stato infine disposto il collocamento fuori ruolo di due consiglieri di Stato e di due magistrati di T.A.R., a fronte del rientro in ruolo di un consigliere di Stato.

4. Personale dirigenziale e amministrativo.

Il ruolo organico complessivo del personale amministrativo prevede 920 unità (a cui vanno aggiunti 40 dipendenti nella regione Trentino Alto Adige), compresi i 41 dirigenti, come disposto dalla delibera n. 11 del 20 maggio 2005 del Consiglio di Presidenza, in seguito alla riduzione prevista dall'art. 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Durante l'anno si è proceduto all'assunzione, con contratto a tempo determinato, di 14 dipendenti di varie qualifiche, mentre 2 sono state le cessazioni da tale tipo di contratto. I nuovi comandi sono stati 14 a fronte di 11 cessazioni. Infine, un dirigente e 20 dipendenti amministrativi sono stati collocati a riposo nel corso dell'anno.

Riepilogando, per il personale amministrativo, risultano in servizio 735 unità di ruolo (compresi 32 dirigenti) e 161 dipendenti tra comandati e distaccati. Ad essi si aggiungono 76 unità con contratto di lavoro a tempo determinato.

Il rapporto fra il personale di magistratura e il personale amministrativo resta di circa un magistrato ogni 1,8 impiegati del personale amministrativo, largamente inferiore all'analogo rapporto presso gli altri ordini giurisdizionali (in cui è di circa di 1 magistrato ogni 5 impiegati).

5. Aspetti finanziari.

Il bilancio autonomo di previsione della giustizia amministrativa prevedeva, a fine esercizio, per l'anno finanziario 2007, entrate ed uscite per euro 218.481.227,58.

Ad inizio d'anno i fondi preventivati erano pari ad euro € 197.743.000,00 di cui euro 189.390.000 a carico del bilancio dello Stato, comprensivi della somma di euro 3.390.000,00, attribuiti con legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 518 ed art. 1, comma 1309).

In corso d'anno i fondi inizialmente preventivati sono stati integrati dall'Amministrazione finanziaria con euro 2.504.214,00 per il finanziamento delle assunzioni in deroga ai sensi dell'art. 1, commi 95, 96 e 97 della L. 30 dicembre 2004, n. 311 di cui al d. P.R. 6 settembre 2005.

Con la legge di assestamento del bilancio dello Stato (L. 6 novembre 2007, n. 211) i fondi attribuiti al bilancio autonomo della G.A. sono stati ulteriormente incrementati di euro 7.000.000,00 con la specifica finalizzazione allo sviluppo del processo di informatizzazione ed al decremento dell'arretrato.

Nel corso dell'anno si registra un lieve aumento anche delle entrate eventuali e diverse (+ 545.625,77 euro) ed un sensibile incremento (+ 5.105.394,00) della previsione degli introiti derivanti da quota parte dei versamenti del contributo unificato di iscrizione delle cause a ruolo in base a quanto disposto dall'articolo 1, comma 47, della legge finanziaria per il 2006, nella misura prevista dal novellato articolo 13, comma 6 bis, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.

Le previsioni di spesa per il personale crescono nel 2007 rispetto al 2006 del 4,84%; per l'acquisto di beni e servizi, comprese le locazioni, del 2,19%; ed in conto capitale del 74,20%, in ragione del programma di sviluppo del processo di informatizzazione dei Tribunali amministrativi regionali.

Nell'esercizio finanziario 2007 le risorse disponibili sono destinate nella misura del 97,27% alle spese correnti e nella misura dello 2,73% alle spese in conto capitale. Il 76,54% delle risorse finanziarie dirette alle spese correnti sono riservate alle spese per il personale (di magistratura ed amministrativo); le spese per la manutenzione del sistema informativo e l'informatica d'ufficio assorbono il 2,34% della spesa corrente. Il pagamento dei canoni di locazione impegna l'8,97% dello stanziamento complessivo delle spese correnti; ed infine l'acquisizione di beni e servizi (escluse le locazioni) per le 32 sedi istituzionali prevede l'utilizzo del 7,82% del totale delle spese correnti.

La somma di euro 5.960.000,00 pari al 2,73% del totale delle risorse assegnate è prevista in conto capitale. All'acquisto di mobilio, di attrezzature non informatiche e delle dotazioni librerie è destinata la somma di euro 760.000,00 pari allo 0,35% delle risorse complessivamente attribuite. Le spese in conto capitale per lo sviluppo dell'informatica assommano ad euro 5.200.000,00 pari al 2,38% del totale delle risorse a disposizione.

Complessivamente (spese di parte corrente e spese in conto capitale) sono stati destinati al rinnovamento del sistema informativo euro 10.178.012,46 pari al 4,66% del totale delle risorse attribuite.

6. Il Sistema informativo della Giustizia amministrativa.

L'Ufficio Servizi per l'Automazione e l'Informatica (USAI), ora Servizio Centrale per l'Informazione e le Tecnologie di Comunicazione (SCITC), è la struttura preposta allo sviluppo ed alla gestione del Sistema Informativo della

Giustizia Amministrativa nelle sue strutture centrali (Consiglio di Stato) e periferiche (Tribunali Amministrativi Regionali).

L'attività svolta dall'USAI per l'anno 2007 ha riguardato principalmente l'avvio in produzione del Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa (cosiddetto "NSIGA"), in qualità di sistema propedeutico all'avvio del processo amministrativo digitale, a conclusione della fase sperimentale avvenuta nel 2006 nelle tre sedi pilota dei T.A.R. di Aosta, Ancona e Genova.

In particolare, si è provveduto all'avvio del sistema NSIGA nelle sedi dei T.A.R. di L'Aquila, Latina, Brescia, Campobasso, Trieste, Torino, Parma, Pescara, Potenza, Bari e Reggio Calabria. Ciò ha richiesto il preventivo adeguamento tecnologico delle reti telematiche delle varie sedi, in un'ottica di maggiore efficienza, e la migrazione dei dati dalle pregresse banche dati. Contestualmente sono stati erogati i corsi di formazione agli utenti (magistrati e personale di segreteria) coinvolti nell'utilizzo del nuovo sistema.

E' inoltre proseguita l'attività di manutenzione sulla procedura applicativa del nuovo sistema, per recepire le segnalazioni di modifiche, integrazioni e miglioramenti segnalati dalle sedi periferiche ed approvati dall'Ufficio.

Significativo è stato l'impegno profuso per coordinare tutte le attività propedeutiche alla realizzazione del collegamento ADSL dalle postazioni site presso gli studi/abitazioni dei magistrati al portale della Giustizia Amministrativa, allo scopo di dare applicazione alla cosiddetta "scrivania del magistrato", interfaccia utente del nuovo sistema.

Nel corso dell'anno è stata coordinata la distribuzione da parte del CNIPA, in

qualità di ente certificatore, di alcune centinaia di dispositivi “smart card”, con relativo kit di firma digitale, allo scopo di consentire l'accesso alla rete Intranet della Giustizia Amministrativa anche dalle postazioni portatili in dotazione ai magistrati.

Si è provveduto a consolidare e migliorare il sistema di gestione della conoscenza dati con interventi su più fronti. In particolare, attraverso il portale Intranet della GA, sono stati ampliati i servizi per la consultazione delle banche dati giuridiche (legislazione, giurisprudenza e dottrina), rubriche, rassegne stampa.

Inoltre attraverso il sito web della Giustizia Amministrativa sono stati ampliati i servizi on-line per la consultazione, nel rispetto del codice sulla privacy, della banca dati del contenzioso di primo grado e di appello e degli affari consultivi, che consente di avere in tempo reale notizie sulle pronunce del giudice amministrativo, sui dati pubblici concernenti i ricorsi, sui calendari di udienza, sui collegi, etc.

Sul fronte sicurezza dei sistemi informativi e protezione dei dati personali, sensibili e giudiziari, il Servizio ha provveduto alla revisione e all'aggiornamento del Documento Programmatico della Sicurezza al fine di adeguarlo alle variazioni del livello di rischio cui sono soggetti i succitati dati, alle nuove soluzioni applicative utilizzate per il trattamento dei dati, nonché alle possibili evoluzioni della tecnologia informatica adottata per la gestione delle problematiche relative alla sicurezza.

Conseguentemente sono state avviate idonee azioni per garantire adeguati livelli di sicurezza e di continuità dei servizi erogati dalla Giustizia Amministrativa, mediante sistemi efficaci per il salvataggio dei dati e per la salvaguardia dell'integrità

delle informazioni. Contestualmente si è provveduto ad incaricare formalmente i responsabili e gli incaricati dei trattamenti di dati delle varie strutture centrali e periferiche.

Ulteriori iniziative hanno riguardato la standardizzazione, l'omogeneizzazione e l'ammodernamento degli strumenti e delle modalità operative degli utenti dei sistemi informativi della Giustizia Amministrativa nel suo complesso, attraverso l'acquisizione ed il potenziamento delle dotazioni hardware e software delle postazioni di lavoro e l'adozione di tecnologie idonee al miglioramento complessivo dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione della Giustizia Amministrativa.

II) - ATTIVITA' GIURISDIZIONALE.

1. Dati generali.

La domanda di giustizia amministrativa, sia in primo grado che in appello, come visto negli ultimi anni, continua a subire una lieve ma costante diminuzione.

Infatti, nel 2007 sono pervenuti oltre 56.000 nuovi ricorsi ai T.A.R. con una diminuzione del 3,5 % rispetto ai 58 mila dell'anno precedente. Tale diminuzione emerge, in maniera più evidente, anche in secondo grado con oltre 6.000 ricorsi nel 2007 rispetto ai 7140 del 2006, con una flessione di oltre il 12 %.

Il numero dei ricorsi definiti è rimasto sostanzialmente immutato rispetto all'anno precedente in primo grado (circa 93 mila sia nel 2006 che nel 2007), mentre registra una lieve diminuzione in secondo grado (da circa 8.000 nel 2006 alle circa 7.000 decisioni del 2007).

In ogni caso, a fronte del calo del contenzioso in ingresso, si deve segnalare, ancora una volta, come il Consiglio di Stato e il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e ancor di più i T.A.R. hanno definito un numero di ricorsi ben maggiore rispetto a quelli pervenuti.

2. Il contenzioso presso i T.A.R..

La flessione del contenzioso in ingresso presso i Tribunali amministrativi regionali, che dai 58.000 ricorsi dell'anno 2006 passa ai 56.400 dell'anno 2007, comincia ad assestarsi dopo la riduzione più sensibile riscontrata rispetto al 2005 e al 2004 (rispettivamente 62.000 e 80.000 ricorsi pervenuti).

È da ritenere che il fenomeno trovi causa, oltre che negli orientamenti della Corte Costituzionale in tema di riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e civile, nei costi, tempi ed energie che vanno spese per iniziare, proseguire e concludere un ricorso davanti al giudice amministrativo.

In ogni caso, alla riduzione del contenzioso in entrata non corrisponde una pari diminuzione del carico di lavoro in capo ai giudici amministrativi e al personale di segreteria.

Difatti, a parte la maggiore complessità oggettiva inerente ad una larga fascia delle controversie attribuite al giudice amministrativo dalla legge, le controversie ricadenti nell'ambito della giurisdizione amministrativa presentano, in un significativo numero di casi, maggiori difficoltà in quanto, nello stesso ricorso, si trova dedotta, a un tempo, e l'impugnazione dell'atto originario e la domanda di risarcimento del danno; inoltre, le impugnazioni di atti sopravvenuti, in qualche modo connessi ad altri già impugnati, non danno più luogo ad autonomi ricorsi ma si inseriscono, come motivi aggiunti, nel processo già pendente.

2.1. Distribuzione territoriale.

Nel 2007 il T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, si pone al primo posto per numero di ricorsi introitati (11.957), seguito dal T.A.R. Campania, sede di Napoli (7.768 ricorsi), dal T.A.R. Sicilia, sezione Catania (3.403 ricorsi), dal T.A.R. Lombardia, sede di Milano (2.889 ricorsi), e dal T.A.R. Sicilia sede di Palermo (2.761 ricorsi).