

Introduzione.

Ai sensi dell'art. 13, 1° comma, n. 4, della legge 27 aprile 1982, n. 186, si inviano gli elementi per la presentazione della relazione del Presidente del Consiglio dei ministri al Parlamento sullo stato della Giustizia amministrativa per l'anno 2009.

Come negli anni precedenti, i dati vengono suddivisi in tre parti, concernenti rispettivamente:

I) - l'organizzazione ed il personale (sia di magistratura che di segreteria) in servizio presso il Consiglio di Stato ed il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, nonché presso i Tribunali amministrativi regionali, le Sezioni staccate degli stessi, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento e la Sezione autonoma di Bolzano (d'ora innanzi TT.AA.RR.) e presso gli uffici centrali della Giustizia amministrativa;

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

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

I – L'ORGANIZZAZIONE ED IL PERSONALE DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA.

1. Premessa.

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

2. Il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa.

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

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

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

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

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

Inoltre il Consiglio di Presidenza ha deliberato l'istituzione di una Commissione di studio incaricata di tenere aggiornate le procedure previste dal regolamento interno del Consiglio di Presidenza con i principi della legge 241/90.

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

3. Personale di magistratura e fuori ruolo.

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

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

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

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

22 Presidenti di T.A.R.;

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

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

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

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

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

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

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

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

E' rientrato in ruolo 1 Consigliere di Stato.

Complessivamente alla data del 31.12.2009 il numero dei magistrati collocati fuori ruolo per lo svolgimento di incarichi di rilevante impegno istituzionale, incompatibili con il contemporaneo esercizio delle funzioni giurisdizionali, ammonta a 19 unità, di cui 13 magistrati del Consiglio di Stato e 6 magistrati di T.A.R. (dal calcolo sono esclusi i nove magistrati del Consiglio di Stato collocati fuori ruolo per prestare servizio presso il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana).

Risulta inoltre collocato in aspettativa per mandato parlamentare 1 Presidente di sezione del Consiglio di Stato e 2 magistrati, 1 Consigliere di Stato e 1 Consigliere di T.A.R., in aspettativa senza assegni.

4. Personale dirigenziale e amministrativo.

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

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

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

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

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

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

dipendenti di ruolo n.820;

dipendenti in comando n.44;

dipendenti a tempo determinato n.10.

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

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

Nonostante i limitati incrementi dei dipendenti amministrativi, il rapporto fra il personale di magistratura e il personale di segreteria rimane comunque insufficiente - circa un magistrato ogni 1,8 impiegati del personale amministrativo - e largamente inferiore all'analogo rapporto presso gli altri ordini giurisdizionali e in particolare della Corte dei Conti (in cui, mediamente, è di circa di 1 magistrato ogni 5 impiegati).

5. Aspetti finanziari.

Il bilancio autonomo di previsione della Giustizia amministrativa prevedeva, a fine esercizio, per l'anno finanziario 2009, entrate ed uscite per euro 235.355.530,74.

Ad inizio anno i fondi preventivati erano pari ad euro 214.660.625,77, di cui euro 186.693.843,00 a carico del bilancio dello Stato, euro 1.125.000,00 preventivati in ragione dei versamenti ex art. 61, comma 9, della legge 6.8.2008, n.133 da riassegnare al fondo perequativo e previdenziale del personale di magistratura iscritto nel bilancio autonomo della Giustizia amministrativa ed euro 10.000.000,00 quale stima, in base ai dati dell'esercizio precedente, degli introiti derivanti da quota parte dei versamenti del contributo unificato di iscrizione delle cause a ruolo, in base a quanto disposto dall'art. 1, comma 47, della legge finanziaria per il 2006, nella misura

prevista dal novellato articolo 13, comma 6 bis, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al d.P.R. 30 maggio 2002, n.115.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il 75,37% delle risorse finanziarie dirette alle spese correnti sono riservate alle spese per il personale (di magistratura e amministrativo); le spese per la manutenzione del sistema informativo e l'informatica d'ufficio assorbono l'1,48% della spesa corrente. Il pagamento dei canoni di locazione impegna l'8,53% dello stanziamento complessivo delle spese correnti; ed infine l'acquisizione di beni e servizi (escluse le locazioni) per le 32 sedi istituzionali prevede l'utilizzo del 5,54% del totale delle spese correnti.

La somma di euro 4.502.000,00 pari all'1,91% del totale delle risorse assegnate è prevista in conto capitale. All'acquisto di mobilio, di attrezzature non informatiche e delle dotazioni librerie è destinata la somma di euro 1.002.000,00 pari allo 0,43% del totale delle risorse a disposizione. Complessivamente (spese di parte corrente e spese in conto capitale) sono stati destinati alla conduzione e rinnovamento del sistema informativo euro 6.922.012,44 pari al 2,94% del totale delle risorse attribuite.

6. Il Sistema informativo della Giustizia amministrativa.

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

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

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

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

E' stato adeguatamente modificato il sistema centrale di governo e di gestione del Nuovo Sistema Informativo della Giustizia amministrativa, mentre è proseguita l'attività di manutenzione, principalmente evolutiva, sulla componente

applicativa, al fine di recepire le richieste di modifiche, integrazioni e miglioramenti segnalati dalle sedi periferiche ed approvati dal SCITC, nonché dallo stesso Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa all'esito di un'approfondita istruttoria, con l'obiettivo di dare attuazione al "processo amministrativo digitale" ed al "punto unico di accesso".

Numerose sono state poi le iniziative avviate per aumentare la compatibilità con le direttive di *e-Government* e volte a dare attuazione ai dettati del Codice dell'Amministrazione Digitale, con particolare riferimento a quelle a garanzia dei livelli di servizio e della continuità di servizio.

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

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

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

Nel rispetto della normativa vigente in tema di sicurezza dei sistemi informativi e protezione dei dati personali, sensibili e giudiziari, si è provveduto alla revisione e all'aggiornamento del Documento Programmatico sulla Sicurezza adeguandolo alle nuove tipologie di rischi individuali, connaturati al trattamento dei dati personali e di operare un riallineamento delle Politiche di sicurezza dell'Amministrazione rispetto alle nuove minacce, coi nuovi standard tecnologici adottati dalla PA e con gli standard internazionali sulla sicurezza informatica e sulla gestione del Sistema di Sicurezza (ISO 27001, ISO 17799). Sono state avviate idonee azioni per garantire adeguati livelli di sicurezza e di continuità dei servizi erogati dalla Giustizia amministrativa e per prevenire il verificarsi di eventi pregiudizievoli che possono danneggiare disponibilità, riservatezza e integrità del patrimonio informativo e dei servizi erogati. In particolare è stato sostituito il prodotto antivirus esistente con un altro più idoneo alla realtà della G.A.. L'intervento ha riguardato anche l'architettura tecnologica ed i sistemi per il salvataggio dei dati e per la salvaguardia dell'integrità delle informazioni, che ha portato alla condivisione delle soluzioni con le Ditte esterne impegnate nel presidio e nel governo dei sistemi.

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

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

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

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

II - ATTIVITA' GIURISDIZIONALE.

1. Dati generali.

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

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