

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. LXI

n. 1

## R E L A Z I O N E

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

**(Anno 2013)**

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

*Presentata dal Ministro per le riforme costituzionali  
e i rapporti con il Parlamento*

**(BOSCHI)**

---

*Trasmessa alla Presidenza il 2 febbraio 2015*

---

PAGINA BIANCA

## SOMMARIO

### Introduzione

### **I - L'ORGANIZZAZIONE ED IL PERSONALE DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**

1. Premessa
2. Il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa
3. Personale di magistratura
4. Personale dirigenziale e amministrativo
5. Aspetti finanziari
6. Il sistema informativo della Giustizia amministrativa

### **II — ATTIVITA' GIURISDIZIONALE**

1. Dati generali
2. Il contenzioso presso i Tribunali amministrativi regionali
  - 2.1 Distribuzione territoriale
  - 2.2 Distribuzione per materia
  - 2.3 Giudizi di ottemperanza
  - 2.4 I procedimenti speciali
  - 2.5 Decisioni
  - 2.6 Ordinanze
3. Il contenzioso presso il Consiglio di Stato
4. Ricorsi giacenti in primo e secondo grado
5. Il contenzioso presso il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana

### **III — ATTIVITA' CONSULTIVA**

1. Considerazioni generali
2. Attività consultiva in ordine agli atti normativi statali
3. Attività consultiva sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica
4. Attività consultiva facoltativa
5. Considerazione sullo stato degli affari pendenti
6. Attività consultiva del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana

***Introduzione.***

Ai sensi dell'art. 13, 1° comma, n. 4, della legge 27 aprile 1982, n. 186, si trasmette la relazione del Presidente del Consiglio dei Ministri al Parlamento, sulla base degli elementi forniti dal Segretariato generale della Giustizia Amministrativa per l'anno 2013.

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.

### ***2. Il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.***

Nel mese di aprile 2013 si sono tenute le elezioni per il rinnovo dei componenti togati del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

L'organo di autogoverno ha tuttavia continuato ad operare nella vecchia composizione, in regime di *prorogatio*, dal mese di maggio al mese di settembre, in attesa della designazione dei componenti "laici" da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il nuovo Consiglio, costituito con D.P.R. 23 settembre 2013, si è insediato il successivo 18 ottobre.

Nel corso del 2013, oltre a svolgere l'attività ordinaria, il Consiglio di Presidenza ha adottato atti generali di particolare rilevanza, tra i quali si segnalano:

- la delibera del 18 gennaio 2013, recante "*Disposizioni per assicurare la qualità, la tempestività e l'efficienza della Giustizia Amministrativa*". Con tale delibera sono state riordinate, modificate e raccolte in un testo organico tutte le direttive del Consiglio di Presidenza in materia di organizzazione degli uffici giudiziari, di gestione delle udienze e dei carichi di lavoro dei magistrati;

- la delibera del 10 maggio 2013, concernente i criteri generali per il collocamento fuori ruolo dei magistrati, in recepimento della legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*";

- la delibera dell'8 febbraio 2013, concernente una proposta di iniziativa legislativa in materia di disciplina dei magistrati amministrativi;

- la delibera del 21 febbraio 2013, contenente modifiche al regolamento interno per il funzionamento del Consiglio di Presidenza, in particolare per quanto riguarda le modalità di verbalizzazione delle sedute.

Il Consiglio di Presidenza ha approvato, per l'anno 2013, il programma straordinario per lo smaltimento dell'arretrato di cui all'art. 16, all. 2 del d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104 c.p.a. e al D.P.C.M. 27 marzo 2013.

Al progetto, che ha riguardato l'ultimo trimestre del 2013, hanno aderito 21 T.A.R. e la Sezione giurisdizionale del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana. Si sono tenute 37 udienze straordinarie e 81 udienze con ruoli aggiunti per lo smaltimento dell'arretrato, con 162 magistrati ammessi al programma.

Nel 2013 sono stati nominati, con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, previa deliberazione del Consiglio di Presidenza, il Segretario Generale della Giustizia Amministrativa ed il Segretario Delegato per il Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Presidenza ha deliberato l'adesione alla Rete europea dei Consigli di Giustizia (ENCJ).

Per quanto riguarda le iniziative di formazione, nel corso del 2013 il Consiglio di Presidenza ha stipulato una convenzione con l'Arma dei Carabinieri per l'organizzazione di corsi di formazione linguistica rivolti ai magistrati amministrativi.

Sono stati attivati *stages* formativi e programmi di scambio nell'ambito della Rete europea di formazione giudiziaria (EJTN).

### **3. Personale di magistratura.**

Alla data del 31 dicembre 2013 risultavano in servizio 26 Presidenti di Sezione del Consiglio di Stato (di cui 2 assegnati al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana e 6 fuori ruolo), 88 Consiglieri di Stato (di cui 6 assegnati al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana e 9 fuori ruolo), 21 Presidenti di T.A.R. (di cui uno sospeso dal servizio e uno fuori ruolo) e 289 magistrati di T.A.R. (di cui due fuori ruolo e uno in aspettativa), a fronte di 373 magistrati previsti dalla pianta organica.

Rispetto al limite massimo consentito di collocamento fuori ruolo (26 magistrati), 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 18, dei quali 15 magistrati del Consiglio di Stato e 3 magistrati di T.A.R.. Risulta inoltre collocato in aspettativa un magistrato di T.A.R..

Nel corso dell'anno sono stati nominati tre Presidenti di sezione del Consiglio di Stato, quattro Presidenti di T.A.R. e due 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 dieci Consiglieri di T.A.R..

Nel 2013 è stata approvata la graduatoria del concorso per la nomina di 32 Referendari di T.A.R. indetto nel 2010. I nuovi magistrati, nominati con decorrenza giuridica 31 dicembre 2013, hanno preso servizio nel mese di gennaio 2014.

E' stata inoltre deliberata l'assunzione di un Referendario tramite scorrimento della graduatoria del concorso bandito nel 2009 che ha preso servizio ad aprile 2013.

Sono stati collocati a riposo 6 magistrati del Consiglio di Stato e 8 magistrati dei TT.AA.RR. Un magistrato ha optato per il passaggio nei ruoli della Corte dei Conti.

È stato disposto il collocamento fuori ruolo di 6 Consiglieri di Stato e di 6 magistrati di T.A.R., a fronte del rientro in ruolo di 5 Consiglieri di Stato e di 3 magistrati di T.A.R..

#### **4. Personale dirigenziale e amministrativo.**

Il ruolo organico complessivo del personale amministrativo prevede, al 31 dicembre 2013, 992 unità (compresi 41 dirigenti di seconda fascia) più 2 dirigenti di prima fascia.

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 2013 si è provveduto all'inquadramento per mobilità, ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001, di un dirigente, all'assunzione di n. 14 unità di personale (12 assistenti informatici vincitori di concorso pubblico e 2 funzionari per scorrimento di graduatoria di concorso pubblico), nonché alla riammissione in servizio di un funzionario.

Le cessazioni dal servizio hanno interessato n. 20 unità di personale delle aree (di cui una transitata per mobilità ad altra pubblica amministrazione) e n. 3 dirigenti.

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

Pertanto alla data del 31 dicembre 2013:

il personale dirigenziale in servizio era pari a n. 27 unità;

- il personale amministrativo delle aree risultava pari a 898 unità così suddivise:

- dipendenti di ruolo n. 794;
- dipendenti in comando n. 101;
- dipendenti a tempo determinato n. 3.

Alle predette unità di personale, si aggiungono n. 57 distaccati.

#### **5. Aspetti finanziari.**

Il bilancio autonomo di previsione della Giustizia Amministrativa prevedeva, a fine esercizio per l'anno finanziario 2013, entrate ed uscite per euro 257.848.104,61. Ad inizio anno i fondi preventivati erano pari ad euro 229.881.415,95, di cui:



1) euro 176.329.934,00 (il 76,7%) a carico del bilancio dello Stato;

2) euro 1.250.000,00 preventivati in ragione dei versamenti ex art. 61, comma 9, della legge 6 agosto 2008, n.133 da riassegnare al fondo perequativo e previdenziale del personale di magistratura iscritto nel bilancio autonomo della Giustizia Amministrativa;

3) euro 20.000.000,00 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 dall'articolo 13, comma 6 bis del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (d.P.R. 30 maggio 2002, n.115 modificato dall'art. 37 del decreto legge n. 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111/2011 e dall'art. 1, comma 25, della legge n. 228/2012 - legge di stabilità 2013).

La previsione di inizio anno delle entrate eventuali e diverse ammontava ad euro 1.900.000,00 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 2013 era stimato in euro 30.401.481,95.

In corso d'anno i fondi inizialmente preventivati sono stati in parte decurtati e in parte integrati dall'Amministrazione finanziaria per un saldo complessivo pari ad euro 11.077.018,00 così ripartiti:

- variazione in diminuzione pari ad euro 287.497,00 a valere sul capitolo 2170 (spese di funzionamento) a seguito dell'applicazione della sentenza n. 223/2012 della Corte Costituzionale (DMT 18325 del 23/05/2013 e DMT 18329 del 10/07/2013);

- variazione in diminuzione pari ad euro 4.917,00 a valere sul capitolo 2170 (spese di funzionamento) a seguito dell'approvazione delle legge di assestamento del bilancio dello Stato (L. n. 117 del 04/10/2013);

- variazione in aumento pari ad euro 11.214.468,00 a valere sul capitolo 2171 (spese di natura obbligatoria) a seguito dell'applicazione della sentenza n. 223/2012 della Corte Costituzionale (DMT 18325 del 23/05/2013);

- variazione in aumento pari ad euro 29.863,00 a valere sul capitolo 2171 (spese di natura obbligatoria) per assunzione personale ex NATO (DMT 5624 del 26/04/2013);

- variazione in aumento pari ad euro 125.101,00 a valere sul capitolo 2171 spese di natura obbligatoria) per il fondo perequativo (DMT 60365 del 06/08/2013 e DMT 31020 del 21/05/2013).

Nell'esercizio finanziario 2013 le risorse disponibili sono destinate nella misura del 99,42% alle spese correnti e nella misura dello 0,58% alle spese in conto capitale.

Il 73,02% 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 il 3,65% della spesa corrente. Il pagamento dei canoni di locazione impegna il 7,81% 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 10,88% del totale delle spese correnti.

La somma di euro 1.343.509,75 pari allo 0,58% 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 853.400,00 pari allo 0,37% 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 9.103.373,81 pari al 3,96% del totale delle risorse attribuite.

#### ***6. Il Sistema informativo della Giustizia amministrativa.***

Le tecnologie, l'automazione dei processi e lo sviluppo di sistemi informativi sono strumenti indispensabili per il potenziamento delle strutture di supporto al sistema che gli Organi di vertice della Giustizia Amministrativa stanno perseguendo, pur nella ristrettezza delle risorse economiche.

Le principali azioni intraprese dal "Servizio Centrale per l'Informatica e le Tecnologie di Comunicazione (SCITC)" nel corso del 2013, con l'obiettivo di una migliore gestione delle limitate risorse disponibili e di una graduale automazione dei processi sono state:

- l'aggiudicazione della gara europea per la manutenzione e la gestione dei Sistemi Informativi per il triennio 2014-2016, con uno sconto significativo rispetto alla iniziale base d'asta di oltre il 30%. Il contratto stipulato consente una razionalizzazione dei servizi in quanto prevede un accorpamento di quelli principali, legati alla gestione del Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa, precedentemente affidati ai singoli operatori economici. Nel capitolato di gara si è riusciti a includere, attraverso opportune economie di spesa e per dare continuità al processo di smaterializzazione iniziato negli anni precedenti, l'attività di dematerializzazione dei fascicoli cartacei del Consiglio di Stato e dei Tribunali Amministrativi Regionali. Tale adempimento, normativamente previsto, offre il vantaggio "immediato" di consentire lo studio dei fascicoli tanto ai magistrati quanto ai difensori accreditati, attraverso il portale *web* della Giustizia Amministrativa. Questa funzionalità costituisce il primo passo del "processo telematico" previsto dall'art.13 del codice del processo amministrativo, la cui attuazione è stata prevista in particolare dall'art.38 del D.L. 90/2014;
- lo studio del processo telematico, al fine di una proposta di "regole tecniche" per l'adozione nella Giustizia Amministrativa delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante "*Codice dell'amministrazione digitale*", come successivamente integrato e modificato, e per l'attuazione del processo amministrativo telematico. Tale proposta prevede una graduale introduzione nel processo amministrativo di istituti telematici quali: la redazione e il deposito degli atti di parte con modalità digitali, l'introduzione della firma digitale per gli atti del Giudice e dei suoi ausiliari, la pubblicazione della sentenza con modalità telematiche, le comunicazioni e le notificazioni con modalità telematiche;
- attività di confronto e collaborazione con l'Avvocatura dello Stato e con l'Avvocatura del libero foro per la sensibilizzazione al deposito degli atti in formato digitale, adempimento già normativamente previsto dal 2010, ma di fatto scarsamente rispettato;

- definizione di protocolli d'intesa intermagistrature, con il Ministero della Giustizia, la Corte dei Conti, l'Avvocatura dello Stato e il Ministero dell'Economia, in tema di utilizzazione e possibile riuso di tecnologie informatiche;
- il collaudo del nuovo sito istituzionale della Giustizia Amministrativa, che conta oggi quasi 50.000 accessi al mese e oltre 15.000 Avvocati accreditati.

Nel corso dello stesso anno particolare attenzione si è riposta nel garantire un piano di formazione finalizzato ad un più consapevole utilizzo degli strumenti informatici e dei sistemi informativi da parte del personale dell'Amministrazione; a tal fine è stata prevista l'istituzione di un "Nucleo permanente per la formazione" deputato a raccogliere le esigenze del personale e a coordinare i programmi di formazione.

Si sono approfonditi temi legati al rispetto della normativa del Codice della Privacy, specie con riferimento alla redazione e alla diffusione via *web* dei provvedimenti giurisdizionali e alla normativa sulla Trasparenza, per consentire, in ottemperanza alla normativa di legge in materia di trasparenza (da ultimo, D.L. 82/2012 e legge n. 190/2012), l' "apertura" anche dell'amministrazione della Giustizia Amministrativa, consentendo, da parte degli utenti, la visualizzazione diretta sul sito *web* di tutti i provvedimenti pubblicati.

E' proseguita l'attività di adeguamento ed evoluzione del Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa, risolvendo in particolare problematiche volte a garantire la massima sicurezza per la segretezza del provvedimento sino alla sua pubblicazione e relative al sistema di accreditamento ai dati NSIGA.

Numerose sono state le iniziative, anche in termini di studi di fattibilità, per individuare gli strumenti tecnici necessari per l'introduzione della firma digitale, per migliorare le dotazioni informatiche del personale di magistratura e amministrativo, per aumentare la compatibilità con le direttive di *e-Government*, volte a dare attuazione ai dettati del Codice dell'Amministrazione Digitale.

## **II - ATTIVITA' GIURISDIZIONALE.**

### ***1. Dati generali.***

Per quanto riguarda l'attività giurisdizionale, il contenzioso in appello registra anche per l'anno 2013 un lieve decremento mentre, in controtendenza rispetto agli anni precedenti, aumentano i ricorsi presentati in primo grado. Il quadro complessivo appare del tutto soddisfacente, a conferma della centralità ed affidabilità della Giustizia Amministrativa.

Il numero dei giudizi definiti presso il Consiglio di Stato e presso i TT.AA.RR. è pari a quasi il doppio dei nuovi ricorsi pervenuti (giudizi definiti: 114.592; ricorsi pervenuti: 64.483), con una consistente diminuzione delle pendenze che si attestano - al 31/12/2013 - su un totale di circa 322.000 ricorsi, secondo una linea discendente che, negli ultimi cinque anni, ha più che dimezzato le pendenze stesse (da 667.582 del 2009 agli attuali 322.456). E tutto ciò a fronte di una crescita complessiva dei ricorsi rispetto all'anno 2012.

Nel 2013 sono infatti pervenuti ai TT.AA.RR. 54.902 nuovi ricorsi con un incremento di circa il 7% rispetto agli oltre 51.000 dell'anno precedente. Presso il Consiglio di Stato si registra, invece, un aumento più contenuto, pari a 279 ricorsi rispetto ai 9.302 pervenuti l'anno precedente, con un incremento di circa il 3%.

I Tribunali Amministrativi Regionali hanno emesso 104.409 provvedimenti idonei a definire altrettanti affari. Le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato hanno emesso 10.183 provvedimenti idonei a definire i giudizi.

Si deve evidenziare che il Consiglio di Stato e i TT.AA.RR. hanno definito un numero di ricorsi ben maggiore rispetto a quelli pervenuti.

### ***2. Il contenzioso presso i Tribunali amministrativi regionali.***

Come anticipato, si registra un significativo aumento del contenzioso in ingresso presso i Tribunali amministrativi regionali che dai 51.366 nuovi ricorsi del 2012 passa ai 54.902 del 2013.

### ***2.1. Distribuzione territoriale.***

Nel 2013 il T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, si mantiene al primo posto per numero di ricorsi introitati, anche a causa delle tante ed importanti competenze esclusive, via via attribuite ad esso dal Legislatore con 13.208 nuove domande, seguito dal T.A.R. Campania, sede di Napoli (6.269 ricorsi), dal T.A.R. Sicilia, Sezione staccata di Catania (3.334 ricorsi), dal T.A.R. Lombardia, sede di Milano (3.239 ricorsi), e dal T.A.R. Sicilia, sede di Palermo (3.237 ricorsi).

Permane la preoccupazione per l'elevato contenzioso riscontrato in regioni come la Campania (in totale, 8.700 nuovi ricorsi tra la sede principale di Napoli e quella distaccata di Salerno) e la Sicilia (6.571 ricorsi tra Palermo e la sede distaccata di Catania).

Negli altri TT.AA.RR. si registra un numero di ricorsi che va dai 1.929 del T.A.R. per il Veneto ai 67 del T.A.R. per la Valle d'Aosta.

### ***2.2. Distribuzione per materia.***

I ricorsi pervenuti nell'anno 2013 riguardano materie di forte impatto sociale ed economico per la vita del Paese.

I settori di intervento del giudice amministrativo sono i più disparati.

La materia prevalente, come negli ultimi nove anni, è stata anche nel 2013 quella dell'edilizia ed urbanistica che, con 11.349 ricorsi, rappresenta oltre il 20,67% del totale, dato questo che evidenzia una persistente conflittualità legata al governo del territorio e all'applicazione delle normative degli enti locali in materia.

Al secondo posto si collocano i ricorsi sull'attività in genere della Pubblica Amministrazione (in materia di autorizzazioni, concessioni, stranieri ecc.) con oltre 8.000 ricorsi, quasi il 15% dell'intero contenzioso.

Seguono i ricorsi in materia di pubblico impiego (quella che appartiene tuttora alla giurisdizione amministrativa nei settori "non contrattualizzati") che sono 3.650, oltre il 6% dei giudizi di primo grado.

Infine si colloca il contenzioso relativo agli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture che rappresenta circa il 6% del contenzioso presso i TT.AA.RR..

Le restanti materie raccolgono un numero di ricorsi assai minore rispetto al totale, ma comprendono aree (come ambiente, istruzione, sicurezza pubblica, servizio sanitario nazionale, ecc.) che, pur non prestandosi ad essere evidenziate sul piano meramente statistico, sono di notevole impatto sul piano sociale.

### ***2.3. Giudizi di ottemperanza.***

Il numero dei ricorsi per l'esecuzione del giudicato nel 2013 è stato pari a 9.867, vale a dire circa il 18% del totale.

### ***2.4. I procedimenti speciali.***

Nel 2013 sono stati presentati ai TT.AA.RR. 2.489 ricorsi avverso il silenzio della Pubblica Amministrazione ex art. 2 della legge 205/2000 (circa il 4,5% di tutti i ricorsi) e 1.131 ricorsi avverso il diniego di accesso ai documenti ex art. 25 legge 241/1990 (circa il 2 % del totale).

I ricorsi in materia elettorale, infine, sono stati 252.

### ***2.5. Decisioni.***

Nei TT.AA.RR., come visto, i provvedimenti definitivi emessi nel 2013 sono stati complessivamente 104.409, tra sentenze e sentenze brevi (42.995) e decreti decisorî (61.414). Nel 2012 erano stati 143.713. I decreti ingiuntivi sono stati 309.

A questi dati si devono anche aggiungere le decisioni che non definiscono il giudizio, e cioè 191 sentenze interlocutorie.

Da tali dati si rileva, pertanto, che il numero delle controversie decise e concluse in primo grado resta notevolmente maggiore di quello dei ricorsi in entrata.

### ***2.6. Ordinanze.***

Sono di notevole interesse anche i dati relativi al giudizio cautelare, intervento giurisdizionale che impegna in misura non trascurabile l'attività degli organi della giurisdizione amministrativa e che fornisce una risposta sollecita, sia pure in via provvisoria, alla domanda di giustizia.

Per quanto riguarda i tribunali amministrativi, l'attività cautelare ha rappresentato circa il 17,46% dell'intera attività giurisdizionale.

Su oltre 55.000 ricorsi presentati nel 2009, ben 34.241 (oltre il 62% del nuovo contenzioso) sono stati accompagnati dall'istanza di misure cautelari (sia contemporanea, che successiva al ricorso).

Parallelamente nel 2009 sono state emesse complessivamente dai T.A.R. 26.268 ordinanze. Tra queste 23.527 sono state emesse su istanza di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati, mentre le restanti (collegiali o presidenziali) sono per lo più ordinanze istruttorie o di rinvio ad altri organi (dati simili a quelli del 2008). Inoltre, sono stati anche emessi 4.028 decreti cautelari.

### ***3. Il contenzioso presso il Consiglio di Stato.***

Innanzitutto al Consiglio di Stato il numero dei ricorsi in entrata ha registrato un aumento. Nel 2013 risultano pervenuti complessivamente 9.581 nuovi affari.

Circa il 96% degli affari pervenuti sono appelli avverso le sentenze di primo grado. A questi devono aggiungersi i ricorsi per ottemperanza, revocazione, regolamento di competenza, opposizione di terzo, che rappresentano circa il 4% del contenzioso di secondo grado.

Sul totale dei provvedimenti emessi, ben 10.183 (tra decisioni definitive, decreti decisorii e decisioni semplificate) sono quelli idonei a definire i giudizi.

Anche in secondo grado i provvedimenti giurisdizionali che definiscono le vertenze risultano in numero superiore (oltre il 6%) rispetto ai ricorsi in entrata.

Per quanto riguarda la distribuzione per materia, il settore prevalente in secondo grado è quello dell'edilizia ed urbanistica che con 2.019 ricorsi rappresenta oltre il 21% dei ricorsi



pervenuti. Segue poi la materia degli appalti pubblici di lavori servizi e forniture, con più del 12% dei ricorsi pervenuti, a sua volta seguita dal pubblico impiego "non contrattualizzato", che con 1.016 ricorsi rappresenta circa l'11% dei ricorsi pervenuti e, via via, con numeri minori, tutte le altre materie.

Le decisioni di primo grado appellate nel corso del 2013 sono state 6.616.

Il giudizio cautelare davanti al Consiglio di Stato rappresenta il 65,39% dell'intera attività giurisdizionale. Dalle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, nel 2013, sono state emesse 4.270 ordinanze cautelari.

Ad esse vanno aggiunti 921 decreti cautelari.

Gli appelli contro le ordinanze cautelari adottate dai TT.AA.RR. sono stati 2.557. Essi quindi interessano più del 13% delle oltre 23.000 ordinanze cautelari rese dai Tribunali amministrativi regionali.

#### ***4. Ricorsi giacenti in primo e secondo grado.***

Anche nell'anno in esame la conferma del saldo attivo nel rapporto tra giudizi definiti e ricorsi pervenuti ha permesso una significativa riduzione delle giacenze, sia in primo che in secondo grado.

A fine 2013 risultano pendenti presso i Tribunali Amministrativi Regionali oltre 298.000 ricorsi (dunque in significativa diminuzione rispetto ai 348.896 dell'anno precedente), mentre presso le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato le giacenze restano pressoché invariate (24.235 rispetto alle 24.832 del 2012).

Questi dati però devono tener conto dei ricorsi già decisi nell'anno 2013 e per i quali si è in attesa di pubblicazione della sentenza e degli affari fissati per il 2014, che però risultano nelle statistiche ancora pendenti.

Significativa appare, in particolare, la diminuzione delle giacenze presso alcuni Tribunali Amministrativi Regionali, in particolare presso il T.A.R. di Roma (84.451 ricorsi giacenti rispetto ai 107.498 del 2012) e le sedi del T.A.R. per la Campania (tra Napoli e Salerno complessivamente

48.271 ricorsi giacenti, rispetto ai 57.802 dell'anno precedente) e del T.A.R. per la Sicilia (oltre 66.000 ricorsi in attesa di definizione, tra Catania e Palermo, rispetto ai 71.000 del 2012).

Va comunque sottolineato che una significativa parte di tale arretrato può essere considerato "fittizio", trattandosi di ricorsi per i quali non sussiste più alcun interesse concreto alla definizione e la cui conservazione è giustificata solo dalla possibilità di ottenere l'indennizzo previsto dalla c.d. "legge Pinto".

In ogni caso sono diventate indispensabili tutta una serie di misure prima straordinarie, ma poi anche durature e stabili, al fine di garantire il rispetto dei principi costituzionali contenuti negli articoli 24 e 111 della Costituzione e, in particolare, proprio per assicurare il principio costituzionale della "ragionevole durata" del processo.

Tuttavia, rispetto agli anni passati, vi sono concreti elementi che inducono ad una riflessione in senso positivo.

L'attuazione del codice del processo amministrativo (D.Lgs. n. 104/2010 e successive modificazioni e integrazioni), ispirato ai principi della concentrazione, immediatezza e rapidità della tutela processuale nell'ambito del sistema della Giustizia Amministrativa, sta dando in effetti, in questi primi anni di applicazione, i suoi frutti quanto a volume dell'attività complessivamente svolta ed al menzionato smaltimento significativo dell'arretrato, anche in virtù di una significativa implementazione delle funzionalità del sistema informativo.

Proprio nella prospettiva della riduzione dell'arretrato, nel 2013 si è cominciato a dar attuazione al sopra citato programma straordinario di smaltimento dell'arretrato, che peraltro vedrà una più compiuta definizione nel corso del corrente anno.

##### ***5. Il contenzioso presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana.***

Nella Regione Sicilia, in forza dell'art 23 del r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, norma statutaria di rango costituzionale, le funzioni, sia consultive che giurisdizionali, sono svolte dal Consiglio di

Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, che si articola su due sezioni ed opera come un segmento distaccato del Consiglio di Stato in territorio siciliano (da ultimo, D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373).

Nell'anno 2013 l'attività giurisdizionale del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, cui compete di decidere gli appelli avverso i provvedimenti del T.A.R. per la Sicilia (della sede di Palermo e della Sezione staccata di Catania), ha visto registrare una lieve diminuzione nel deposito dei ricorsi rispetto all'anno precedente.

I ricorsi pervenuti nel 2013 sono stati n. 1083 (nel 2012 erano stati 1088) di cui n. 498 avverso ordinanza e/o sentenza con domanda di sospensiva, n. 493 avverso sentenza senza domanda di sospensiva e n. 92 relativi ad altre tipologie (esecuzioni di giudicato, revocazioni, ecc.).

Riguardo ai giudizi cautelari nel 2013 la Sezione giurisdizionale ha trattato in sospensiva n. 737 controversie, i provvedimenti cautelari emessi sono n.632, compresi n.42 decreti cautelari monocratici.

La stessa Sezione nel merito ha discusso 941 controversie emettendo n. 956 sentenze.

Relativamente alle giacenze, si segnala che i ricorsi pendenti al 31.12.2013 ammontano a n. 450 e che il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha aderito ad un programma straordinario di riduzione dell'arretrato, ex art. 16 delle norme di attuazione al c.p.a., acquisendo la disponibilità di magistrati, togati e laici.

### **III - ATTIVITA' CONSULTIVA.**

#### ***1. Considerazioni generali.***

Le funzioni consultive rappresentano l'attività originaria del Consiglio di Stato, alla quale si è affiancata dal 1889 l'attività giurisdizionale.

Le funzioni consultive del Consiglio di Stato - al pari di quanto avviene in altri Paesi europei e presso la stessa Corte di Giustizia delle Comunità europee di Lussemburgo - si concretano in una valutazione autonoma e neutrale, alla stregua di parametri oggettivi, della legittimità dell'azione

amministrativa, con le stesse caratteristiche che contrassegnano lo svolgimento, da parte del medesimo Organo, delle funzioni giurisdizionali.

L'attività consultiva del Consiglio di Stato è di due tipi: obbligatoria e facoltativa.

Dopo la legge 15 maggio 1997, n. 127, la consulenza obbligatoria concerne l'attività normativa del Governo (regolamenti, governativi e statali, e testi unici), i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica e gli schemi generali di contratti- tipo, accordi e convenzioni predisposti dai Ministeri.

La consulenza facoltativa è quella resa ai Ministeri e alle Amministrazioni pubbliche, che - in base al combinato disposto dell'art. 14, comma 1, del R.d. 26 giugno 1924, n. 1054 e dell'art. 17, comma 25 della legge 15 maggio 1997, n. 127 - hanno la facoltà di chiedere l'avviso del Consiglio di Stato, se lo ritengano opportuno, in relazione ad attività che si propongono di intraprendere.

## ***2. Attività consultiva in ordine agli atti normativi statali.***

Nel corso dell'anno 2013 sono pervenute e risultano definite n.71 richieste di parere (di cui 5 peraltro in attesa che i relativi pareri interlocutori vengano adempiuti da parte delle Amministrazioni interessate), per un totale di n. 78 richieste di parere discusse nelle adunanze dell'anno in questione.

Ad ogni buon fine, si riporta di seguito una selezione dei pareri della Sezione degni di particolare attenzione, resi nelle adunanze del 2013:

Nr. AFFARE	DATA ADUNANZA (2013)	OGGETTO	AMMINISTRAZIONE
201313585	10/01/13	Regolamento per la disciplina dell'attività del Ministero della difesa in materia di lavori servizi e forniture militari d.lgs. 15 novembre 2011 n. 208	Ministero della difesa
201104820	10/01/13	Criteri generali per la disciplina del dottorato di ricerca	Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca
201213630	10/01/13	Nuovo statuto dell'aero club d'Italia e nuovo statuto tipo degli aero club locali federali	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
201211700	10/01/13	Disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione degli insegnanti scuola dell'infanzia scuola primaria scuola secondaria primo e secondo grado	Ministero dell'istruzione dell'università
201213701	24/01/13	Modalità di adozione del piano dei conti integrato delle amministrazioni pubbliche	Ministero dell'economia e delle finanze
201300097	24/01/13 21/02/13	Codice di comportamento dei dipendenti pubblici	Presidenza del Consiglio dei Ministri
201300261	07/02/13	Funzionamento e organizzazione istituto nazionale promozione salute popolazioni migranti e contrasto malattie poverà (inmp).	Ministero della salute

201300237	07/02/13	Integrazioni e modificazioni della determinazione parametri liquidazione compensi professionisti vigilate dal ministero della giustizia (notai).	Ministero della giustizia
201300434	07/03/13	Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura.	Ministero dell'interno
201300572	07/03/13	Trasferimento flotta aerea antincendio da protezione civile a dipartimento vigili del fuoco ai sensi art. 7, c. 2 bis legge 21.11.2000, n. 353.	Ministero dell'economia e delle finanze
201300579	07/03/13	Riorganizzazione presenza dello stato sul territorio (dl 95/2012)	Ministero dell'interno
201300557	07/03/13	Modifiche dm 256/10 - fondo accesso al credito per acquisto prima casa da parte giovani coppie o nuclei familiari monogenitoriali	Presidenza del Consiglio dei Ministri
201300516	07/03/13	Contratto base assicurazione obbligatoria responsabilità civile derivante dalla circolazione veicoli a motore	Ministero dello sviluppo economico
201300552	07/03/13	Revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati (art. 5 legge 30/2010) aggiornamento professionale e modalità svolgimento formazione continua	Ministero dell'economia e delle finanze
201300519	07/03/13	Modifiche dm 44/2011 regole tecniche adozione processo civile e processo penale tecnologie informazione e comunicazione	Ministero della giustizia
201300944	11/04/13	Regolamento blocco contrattazione e automatismi stipendiali pubblici dipendenti	Ministero dell'economia e delle finanze
201301246	23/05/13	Compensi amministratori con deleghe delle società controllate dal ministero dell'economia e delle finanze (ex art. 23-bis dl 6 dicembre 2011, n. 201)	Ministero dell'economia e delle finanze
201301278	23/05/13	Individuazione modalità rating di legalità attribuito alle imprese per concessione finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni e accesso credito bancario	Ministero dell'economia e delle finanze
201302650	04/07/13	Revisione modalità determinazione e campi applicazione indicatore economico equivalente (isee)	Ministero del lavoro e delle politiche sociali
201302601	04/07/13	Regolamento uso strumenti informatici e telematici nel	Ministero dell'economia e delle finanze

		processo tributario art. 39, comma 8 dl n. 98 del 2011	
201302694	25/07/13	Requisiti iscrizione registro degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento.	Ministero della giustizia
201303199	26/09/13	Attuazione articolo 30-ovies, comma 1, d.lgs 11 aprile 2011, n. 64 - istituzione sistema pubblico prevenzione frodi nel settore crediticio al consumo, furto d'identità	Ministero dell'economia e delle finanze
201303312	26/09/13	Individuazione attività di rilevanza strategica per sistema difesa e sicurezza nazionale	Presidenza del Consiglio dei Ministri
201303157	26/09/13	Modifiche dpr 193/2012 concernente attuazione regolamento ne 211/2011 riguardante iniziativa dei cittadini	Presidenza del Consiglio dei Ministri
201303398	24/10/13	Determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense (l. 247/2012-art.13)	Ministero della giustizia
201303631	07/11/13	Individuazione degli attivi di rilevanza strategica nei settori energia, trasporti e comunicazioni (dl 21/2012, art. 2, comma 1)	Presidenza del Consiglio dei Ministri
201303629	07/11/13	Individuazione procedure attivazione poteri speciali settori energia, trasporti e comunicazioni (dl 21/2012, art. 2, comma 9)	Presidenza del Consiglio dei Ministri
201303630	07/11/13	Individuazione procedure attivazione poteri speciali settori difesa e sicurezza nazionale (dl 21/2012, art. 1, comma 8)	Presidenza del Consiglio dei Ministri
201303629	19/12/13	Individuazione procedure attivazione poteri speciali settori energia, trasporti e comunicazioni (dl 21/2012, art. 2, comma 9)	Presidenza del Consiglio dei Ministri

Si segnalano, inoltre, i seguenti pareri che la Sezione ha reso su schemi di decreto che hanno direttamente inciso sull'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni:

Nr. AFFARE	DATA ADUNANZA (2012-2013)	OGGETTO	AMMINISTRAZIONE
201300271	07/02/13	Riordino degli organi collegiali ed altri organismi operanti presso il Ministero della salute	Ministero della salute
201303085	29/08/13	Riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico	Ministero dello sviluppo economico

### ***3. Attività consultiva sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica.***

L'altra ipotesi di consulenza obbligatoria è quella resa nell'ambito della procedura sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, strumento di unico grado, alternativo alla tutela giurisdizionale, economico e rapido.

Nel 2013 sono pervenute alle Sezioni consultive del Consiglio di Stato 3.810 richieste di parere su ricorsi straordinari su 4.051 affari totali (in leggero calo rispetto ai ricorsi pervenuti negli anni precedenti, fatto salvo il dato del 2012).

Le due Sezioni consultive hanno emesso in totale 5.417 pareri definitivi dell'affare.

### ***4. Attività consultiva facoltativa.***

La consulenza facoltativa del Consiglio di Stato è chiesta oltre che dal Governo, dai Ministri, dalle Autorità indipendenti di garanzia e dalle Amministrazioni Pubbliche Statali, dalle Regioni e dagli enti locali.

Nel 2013 i quesiti pervenuti sono stati 46, di contro i pareri resi sono stati 44 evidenziando numeri simili a quelli degli anni precedenti.



***5. Considerazioni sullo stato degli affari pendenti.***

L'attività consultiva nel suo complesso non presenta un rilevante problema di arretrato: nell'anno in riferimento si è assistito ad una rilevante riduzione delle pendenze, passate dalle 6.975 del 2012 alle 5.316 del 2013.

***6. Attività consultiva del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana.***

Per quanto riguarda i dati consultiva del C.G.A.R.S., questa può essere suddivisa tra pareri resi sull'attività normativa del Governo Regionale e pareri su ricorsi straordinari al Presidente della Regione Siciliana.

Durante l'anno 2013 alla Sezione consultiva sono pervenute n. 6 richieste di parere e sono stati portati a definizione n. 5 affari. L'affare rimanente, pervenuto alla fine del mese di dicembre, è stato trattato nell'adunanza del 14 gennaio 2014.

Alle Sezioni riunite, che in massima parte coincidono con la sezione consultiva integrata dalla presenza di altri componenti della Sezione giurisdizionale, nell'anno 2013, sono pervenute n. 1385 richieste di parere su ricorsi straordinari e sono stati emessi n. 1.246 pareri.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 2,00

*Stampato su carta riciclata ecologica*



\*170610004920\*