

Introduzione

Ai sensi dell'art. 31 della legge 27 aprile 1982, n. 186, si invia la Relazione del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato della Giustizia amministrativa per l'anno 2015.

La Relazione è suddivisa 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, con lo specifico approfondimento relativo al collocamento di magistrati in posizione fuori ruolo;

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***I. Premessa***

Come di consueto, si forniscono preliminarmente le informazioni generali sull'apparato della Giustizia amministrativa.

2. Il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa

Nel corso del 2015, oltre a definire gli affari correnti, il Consiglio di Presidenza ha adottato numerose delibere di carattere generale che hanno riguardato l’organizzazione dell’attività giurisdizionale e degli Uffici della Giustizia Amministrativa e le misure di efficientamento e di controllo dell’attività; allo stesso tempo, sono state varate misure di semplificazione e di trasparenza, anche con riguardo all’attività dell’Organo di autogoverno.

In particolare, per quanto concerne l’adozione di misure che impattano sull’organizzazione e sul funzionamento degli uffici giudiziari, il Consiglio ha adeguato la disciplina delle ferie dei magistrati amministrativi all’art. 16, comma 2, del D.L. 12 settembre 2014, n. 132 (come modificato dalla legge 10 novembre 2014 n. 162), regolamentando la partecipazione alle udienze in considerazione della riduzione del periodo feriale da 45 a 30 giorni.

Contemporaneamente, ha rivisitato la disciplina del potere cautelare monocratico, già oggetto di approfondimento nel 2014, allorché erano state fornite “*Direttive ai Presidenti degli Uffici giudiziari della G.A. per l’adozione dei decreti cautelari monocratici di cui agli artt. 56 e 61 c.p.a*”.

Con delibera del 3 luglio 2015, l’Organo di autogoverno ha ulteriormente precisato i criteri per l’esercizio di tale potere da parte dei Presidenti degli Uffici giudiziari, disciplinando la possibilità della delega nel rispetto di determinate condizioni.

In merito alle disposizioni di legge sul pensionamento dei magistrati, di cui al decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni nella legge 11 agosto 2014 n.114, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, con delibera 29 gennaio 2015, ha delineato le tappe per arrivare in tempo utile alla copertura dei posti direttivi e semi-direttivi che si sarebbero resi vacanti al 31 dicembre 2015, a seguito del collocamento a riposo di coloro che erano in regime di trattenimento in servizio.

L’Organo di autogoverno ha, inoltre, adottato una serie di linee guida per garantire la funzionalità e l’efficienza degli Uffici giudiziari.

A tale proposito, già nel corso del 2014, il Consiglio di Presidenza aveva approvato una delibera interpretativa dei criteri esistenti in materia di trattenimento in servizio dei magistrati oltre il limite di età, modificando la disciplina previgente sul conferimento delle funzioni direttive e semidirettive attraverso un’applicazione più cogente del termine di permanenza nelle funzioni contenuto nell’art. 21, comma 5, della legge 27 aprile 1982, n. 186, per garantire la continuità nelle funzioni di direzione negli uffici giudiziari.

Poiché l’efficacia di tale disciplina è stata sospesa dall’ordinanza del Consiglio di Stato n. 832 del 24 febbraio 2015, l’Organo di autogoverno si è determinato, in data 13 marzo 2015, ad esercitare i propri poteri di nomina attenendosi, nello scrutinio delle domande, alle prescrizioni di legge. Una volta istruiti gli interPELLI, le procedure per la nomina di 20 nuovi Presidenti di Tribunale Amministrativo Regionale si sono tutte concluse nel 2015 (nel rispetto quindi del piano dei lavori indicato nella citata delibera del 29 gennaio 2015). A seguire, è stata completata anche l’istruttoria per il conferimento degli incarichi

semi direttivi presso numerosi Tribunali, le cui designazioni sono state approvate agli inizi del 2016.

L'esigenza di promuovere interventi per ovviare alle gravi carenze di organico createsi nel corso del 2015, ha portato il Consiglio di Presidenza a riservare particolare attenzione ai concorsi per l'immissione nei ruoli dei referendari di TAR e dei Consiglieri di Stato (entrambi banditi nel 2015). Analoga attenzione è stata riservata alla ricognizione dei posti che risultavano vacanti presso il Consiglio di Stato.

Su altro versante, dopo aver deliberato, nel 2014, la revisione della disciplina sui criteri in materia di fuori ruolo e per la graduazione degli incarichi extragiudiziari, al fine di adeguarla alla legge 6 novembre 2012, n. 190, che aveva reso obbligatorio il collocamento fuori ruolo dei magistrati autorizzati all'espletamento di alcuni dei detti incarichi, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ha affrontato la questione della graduazione degli incarichi ai fini della loro autorizzabilità, sempre nell'ottica di garantire la funzionalità degli uffici giudiziari.

Con delibera del 4 dicembre 2015, sono stati, quindi, modificati i criteri generali sul collocamento fuori ruolo, di cui alla precedente delibera del 10 maggio 2013, alla luce delle modifiche legislative contenute nel decreto legge 24 giugno 2014, n. 90. In particolare, sono stati modificati la tabella B dei criteri, introducendo una graduazione degli incarichi per i quali è obbligatorio il collocamento fuori ruolo nonché l'art. 2, comma 4, dei predetti criteri, stabilendo i principi cui attenersi per l'autorizzabilità degli incarichi in posizione di fuori

ruolo, laddove vi siano forti scoperture dell’organico, oppure sussista l’esigenza di garantire la funzionalità degli uffici giudiziari.

I dati sul personale di magistratura in fuori ruolo, al 31 dicembre 2015, non evidenziano incrementi rispetto all’anno precedente, bensì si sono registrati ulteriori rientri nei ruoli della Giustizia Amministrativa, di magistrati precedentemente autorizzati in questa posizione.

L’attenzione per la funzionalità dell’attività giurisdizionale ha, inoltre, sollecitato l’avvio di un’attenta analisi dei dati sul contenzioso pendente presso gli Uffici giudiziari, al fine di disporre della necessaria base conoscitiva per calibrare al meglio i diversi interventi. L’attenzione per le possibili riforme della Giustizia Amministrativa è stata sviluppata anche all’interno di un apposito gruppo di lavoro che ha convocato in audizione, sui temi più rilevanti, non solo le Associazioni dei magistrati, ma anche quelle degli utenti del servizio reso dalla Giustizia Amministrativa: in particolare, le Associazioni degli Avvocati amministrativisti e l’Associazione dei professori di diritto amministrativo, con lo scopo di acquisire elementi di conoscenza più ampi.

Al contempo, l’Organo di autogoverno ha operato la semplificazione di alcune procedure. In particolare, in attuazione delle modifiche apportate all’art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il Consiglio di Presidenza ha modificato l’art. 22 delle “*Norme generali per il conferimento o l’autorizzazione di incarichi non compresi nei compiti e nei doveri d’ufficio dei magistrati amministrativi*” (che risalivano al 18 dicembre 2001), stabilendo che le attività di docenza svolte dai magistrati in forma non continuativa, non sono soggette ad

autorizzazione né a presa d'atto; il magistrato che svolga tali incarichi è comunque tenuto a informare il Presidente della sezione giurisdizionale o consultiva cui è assegnato, nonché a comunicare a consuntivo, con cadenza semestrale, il numero di ore in cui è stato impegnato, i compensi eventualmente percepiti e la propria situazione sul deposito dei provvedimenti giurisdizionali.

Contestualmente, è stato implementato il prescritto regime di pubblicità degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati, nel rispetto di quanto previsto dal d.lgs 30 marzo 2001, n. 165 e dal d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 35.

Per completezza, va poi ricordato l'impegno per il rafforzamento delle misure a sostegno delle situazioni tutelate dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104, attraverso l'adozione della delibera del 6 novembre 2015, avente ad oggetto l'assegnazione, al di fuori della procedura ordinaria, di magistrati che ricadano in tale fattispecie, nonché alcuni correttivi alla disciplina sui carichi di lavoro.

La necessità di interventi a sostegno della genitorialità e per la limitazione delle discriminazioni di genere, ha portato dapprima alla ricostituzione del Comitato pari opportunità del personale di magistratura (avvenuta nell'anno 2014) e poi alla modifica del regolamento interno di tale organismo. Con delibera del 26 marzo 2015, sono stati rafforzati gli ambiti propositivi di tale Comitato, avendo riguardo non solo al tema della parità uomo – donna, ma anche ad aspetti che attengono al benessere organizzativo e al contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica. È stata, inoltre, prefigurata la valutazione delle segnalazioni che si riferiscono a forme di discriminazione e

di emarginazione professionale, anche al fine di svolgere attività di mediazione in caso di conflitto. Gli ambiti di competenza così rimodulati ricomprendono anche quelli normalmente riferibili al Comitato Unico di Garanzia (CUG).

In continuità con l'anno precedente, nel corso del quale era stato approvato il modulo di bando relativo alla presentazione di domande per lo svolgimento di tirocini individuali da parte di soggetti laureati in giurisprudenza, presso gli uffici della Giustizia Amministrativa, ai sensi dell'art. 73 del D.L.21 giugno 2013, n. 69, il Consiglio di Presidenza ha deliberato, per l'anno 2016, l'ammissione di un numero complessivo di 70 tirocinanti, di cui 20 presso il Consiglio di Stato e 50 presso i Tribunali Amministrativi Regionali. A tale scopo, è stata già indetta la procedura per l'individuazione dei 20 stagisti da immettere presso il Consiglio di Stato, mentre, per quanto riguarda i TT.AA.RR., è attualmente in fase di definizione il numero di tirocinanti da destinare a ciascuna sede.

Nel corso dell'anno è stata, inoltre, definita la procedura di selezione per quattro magistrati a tempo parziale, da impegnare presso l'Ufficio studi, massimario e formazione, al fine di coprire la carenza di organico e rendere più efficace l'azione di supporto di tale ufficio alla funzione giurisdizionale.

In considerazione dei riflessi sul processo amministrativo e sull'organizzazione dell'attività degli Uffici giudiziari, il Consiglio di Presidenza ha poi dedicato particolare attenzione al Processo Amministrativo Telematico (P.A.T.) per il cui avvio, fissato al 1° luglio 2016, la Giustizia Amministrativa non dispone di risorse finanziarie dedicate. In materia, è stato reso il prescritto parere sulle *"regole tecniche"* ed è stato costituito un

comitato tecnico con funzioni di raccordo con il Segretariato generale circa lo stato dell’attività di sperimentazione, le procedure di acquisto di dotazioni informatiche e la programmazione dell’attività di formazione del personale di magistratura e amministrativo.

Con riferimento all’attuazione del principio di sinteticità degli atti processuali in materia di appalti, introdotto dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, il Consiglio di Presidenza ha avviato il monitoraggio degli esiti della sperimentazione delle disposizioni adottate con D.P.C.S. del 25 maggio 2015, n. 40. A tal fine, è stato richiesto ai Presidenti degli uffici giudiziari di fornire dati e informazioni sull’applicazione delle disposizioni relative al contenimento del numero delle pagine degli atti processuali in materia di appalti, nonché le eventuali misure volte a segnalare preventivamente ai magistrati il rispetto o meno delle citate disposizioni.

Quanto alle misure per il controllo dell’attività giurisdizionale, è stata elaborata una proposta d’iniziativa legislativa di riforma della legge 27 aprile 1982, n. 186, nella parte concernente i procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati amministrativi.

La precedente proposta, approvata con delibera dell’8 febbraio 2013, è stata integrata con la delibera del 6 novembre 2015, con la quale è stato disposto l’inserimento dell’istituto della riabilitazione del magistrato amministrativo cui sia stata comminata una sanzione disciplinare. Allo stato, tale delibera è all’esame della Commissione istituita presso questa Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il compito di elaborare una disciplina, comune a tutte le magistrature, in materia di responsabilità disciplinare e del relativo procedimento.

Sempre in quest'ambito, è stata completata l'istruttoria per l'adozione della delibera (approvata nel primo Plenum dell'anno 2016), contenente i criteri per la valutazione dei ritardi nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali da parte dei magistrati amministrativi: ciò sia sotto il profilo disciplinare sia ai fini dei passaggi di qualifica, del conferimento di incarichi direttivi e semi direttivi, nonché dell'autorizzazione e conferimento di incarichi extraistituzionali.

Da ultimo, è stata tenuta in debito conto l'esigenza di introdurre misure di semplificazione e di maggiore trasparenza nell'attività dello stesso Organo di autogoverno. Nelle sedute del 18 giugno e del 16 luglio 2015, il Consiglio di Presidenza ha apportato varie modifiche al regolamento interno, relative al suo funzionamento; alcune riguardano il coordinamento con la normativa primaria sopravvenuta, altre sono state invece dettate dall'esigenza di assicurare una maggiore pubblicità e trasparenza all'attività dell'Organo. In particolare, si segnala la modifica dell'art. 17 del Regolamento, con la quale è stata ampliata la tipologia di affari da trattare in seduta pubblica, includendovi il conferimento di uffici direttivi e semi direttivi, l'accesso a qualifiche superiori e la nomina a consigliere di Stato.

Per quanto riguarda, infine, le iniziative di formazione, sono stati organizzati, nell'anno 2015 corsi di inglese giuridico, rivolti ai magistrati amministrativi, nell'ambito della convenzione stipulata con l'Arma dei Carabinieri. Sono stati, inoltre, attivati numerosi *stages* formativi e programmi di scambio nell'ambito della Rete europea di formazione giudiziaria (EJTN), comprese visite di studio presso la Corte di Giustizia U.E., la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ed altre Istituzioni, che hanno coinvolto una consistente platea di magistrati.

È stata, altresì, assicurata l'attiva partecipazione alla Rete europea dei Consigli di Giustizia (ENCJ).

3. *Personale di magistratura*

Alla data del 31 dicembre 2015, risultavano in servizio 21 Presidenti di Sezione del Consiglio di Stato (di cui 2 assegnati al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana e 1 fuori ruolo), 64 Consiglieri di Stato (di cui 6 assegnati al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana) e 13 fuori ruolo, 21 Presidenti di T.A.R. (di cui uno sospeso dal servizio), 274 magistrati di T.A.R. in servizio e 6 in posizione di fuori ruolo, a fronte di 373 magistrati di TAR previsti in pianta organica. Un magistrato di Tribunale Amministrativo Regionale collocato in posizione di aspettativa, ai sensi dell'art. 23 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è rientrato, dal 15 dicembre 2015, nei ruoli ordinari dei Tribunali Amministrativi Regionali.

Alla data del 31 dicembre 2015, 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, ammontava complessivamente a 20, dei quali 14 magistrati del Consiglio di Stato e 6 magistrati di T.A.R. (escludendo dal calcolo i magistrati del Consiglio di Stato collocati fuori ruolo c.d. "tecnico", per prestare servizio presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana).

Nel corso dell'anno 2015, sono stati disposti il collocamento in posizione di fuori ruolo di 6 Consiglieri di Stato e la permanenza in posizione di fuori ruolo di 1 Consigliere di Stato. Per i Tribunali Amministrativi Regionali, sono stati disposti il collocamento in

posizione di fuori ruolo di 4 magistrati, a fronte del rientro in ruolo di 3 magistrati del Consiglio di Stato e di 4 magistrati di T.A.R.

Di seguito, è riportato l'elenco nominativo dei collocamenti in fuori ruolo, con l'indicazione dei dati di riferimento per ciascun magistrato:

MAGISTRATI	INCARICO	COMPENSO	CONSIGLIO DI PRESIDENZA
BIGNAMI Marco <i>Consigliere di T.A.R.</i>	Assistente del Giudice Costituzionale prof. Giorgio Lattanzi Durata: durata mandato 9 anni a decorrere dal 30.4.2011 A.	€14.000,00 netti annui	11/03/2011 C.P.20.12.2013- <i>Collocato fuori ruolo</i>
CARBONE Luigi <i>Presidente di Sezione del Consiglio di Stato</i>	Componente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, permanendo fuori ruolo Durata: 7 anni Ratifica A	n.c.*	25/02/2011 C.P.15.1.2016 <i>Cessa incarico con rientro in ruolo dal 11.1.2016</i>
CARLOTTI Gabriele <i>Consigliere di Stato</i>	Consigliere giuridico presso l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI), con collocamento in posizione di fuori ruolo con decorrenza dal 1°.9.2015. Durata: fino alla scadenza del Collegio dell'AEEGSI A.	€ 42.000,00	8/5/2015 C.P.15.1.2016 <i>Cessa incarico in data 21/1/2016 con rientro in ruolo dal 22.1.2016</i>
CARPENTIERI Paolo <i>Consigliere di T.A.R.</i>	Capo Ufficio Legislativo del Ministero per i Beni e le Attività Culturali Durata: di Governo A.	€ 47.498,77 lordi annui	21/03/2014 C.P. 12.9.2014- <i>Collocato fuori ruolo</i>
CHIEPPA Roberto <i>Consigliere di Stato</i>	Segretario generale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato	n.c.*	16/12/2011 C.P. 8.3.2013- <i>Collocato fuori ruolo dal 2.4.2013 al</i>

	Durata: mandato del Presidente (7 anni) A.	28.11.2018
CHINE' Giuseppe <i>Consigliere di T.A.R.</i>	Capo di Gabinetto del Ministero della Salute <i>con collocamento in posizione di fuori ruolo.</i> Durata: di Governo A.	determinato ai sensi dell'art. 23 ter, co. 2 D.L. 201/2011 18/07/2014
CORRADINO Michele <i>Consigliere di Stato</i>	Componente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, conferito dal Consiglio dei Ministri previo parere del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, <i>con collocamento in posizione di fuori ruolo per la durata di 5 anni, 2 mesi e 7 giorni</i> Durata: 6 anni A.	n.c.* 4/07/2014
DE FELICE Sergio <i>Consigliere di Stato</i>	Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale della Campania, <i>con collocamento in posizione di fuori ruolo.</i> Durata: durata incarico del Presidente A.	€ 47.580,36 lordi annui 17/07/2015
DE IOANNA Paolo <i>Consigliere di Stato</i>	Presidente dell'Organismo Indipendente di valutazione della performance dell'Amministrazione economico finanziaria presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, <i>con collocamento in posizione di fuori</i>	gratuito 13/3/2015 <i>Collocato a riposo dal 1.1.2016</i>

ruolo.

Durata: 3 anni

A.

DE NICOLIS <i>Rosanna</i> <i>Presidente di Sezione</i> <i>del Consiglio di Stato</i>	Capo della Segreteria del Ministro della Giustizia, <i>permanendo</i> <i>in posizione di fuori</i> <i>ruolo a titolo</i> <i>facoltativo.</i> Durata: mandato del Ministro	non eccedente il 25% del trattamento economico in godimento	21/03/2014 C.P. 4.12.2015-Cessa <i>incarico con rientro in</i> <i>ruolo dal 20.11.2015</i>
GAROFOLI Roberto <i>Consigliere di Stato</i>	Capo di Gabinetto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, <i>permanendo</i> <i>in posizione di fuori</i> <i>ruolo</i> Durata: mandato del Ministro Ratifica A.	Rinuncia a qualsiasi compenso aggiuntivo	21/03/2014
MASTRANDREA <i>Gerardo</i> <i>Consigliere di Stato</i>	Capo Ufficio Legislativo presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti Durata: di governo A.	€ 47.000,00 lordi annui	21/03/2014 C.P. 12.9.2014- <i>Collocato fuori ruolo</i> C.P. 8.5.2015-Cessa <i>incarico in data</i> <i>8.4.2015 con rientro in</i> <i>ruolo</i>
MONTEDORO <i>Giancarlo</i> <i>Consigliere di Stato</i>	Consigliere del Presidente della Repubblica preposto alla direzione dell'Ufficio per gli Affari giuridici e le Relazioni costituzionali presso la Presidenza della Repubblica, <i>permanendo in</i> <i>posizione di fuori</i> <i>ruolo.</i> Durata: non indicata A.	n.c.	13/03/2015
PANZIRONI Germana <i>Consigliere di T.A.R.</i>	Capo Ufficio Legislativo del Ministero dello Sviluppo Economico,	non eccedente il 25% del trattamento economico in godimento	12/09/2014 C.P. 8.10.2015-Cessa <i>dall'incarico dal</i> <i>1/10/2015 con rientro</i> <i>in ruolo dal 15/10/2015</i>