



*Relazione del Presidente del Consiglio dei Ministri al
Parlamento sullo stato della Giustizia amministrativa e sugli
incarichi conferiti a norma dell'art. 29, 3° comma, della legge n.
186 del 1982*

Anno 2016

SOMMARIO

<i>Introduzione</i>	<i>pag.</i>	4
I - L'ORGANIZZAZIONE ED GIUSTIZIA	IL PERSONALE AMMINISTRATIVO	DELLA
1. <i>Premessa</i>	<i>pag.</i>	5
2. <i>Il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa</i>	<i>pag.</i>	5
3. <i>Personale di magistratura</i>	<i>pag.</i>	15
4. <i>Personale dirigenziale e amministrativo</i>	<i>pag.</i>	21
5. <i>Aspetti finanziari</i>	<i>pag.</i>	22
6. <i>Il sistema informativo della Giustizia amministrativa</i>	<i>pag.</i>	24
7. <i>L'Ufficio Studi</i>	<i>pag.</i>	34
II - ATTIVITA' GIURISDIZIONALE		
1. <i>Dati generali</i>	<i>pag.</i>	37
2. <i>Il contenzioso presso i Tribunali amministrativi regionali</i>	<i>pag.</i>	40
2.1 <i>Distribuzione territoriale</i>	<i>pag.</i>	41
2.2 <i>Distribuzione per materia</i>	<i>pag.</i>	41
2.3 <i>Giudizi di ottemperanza</i>	<i>pag.</i>	42
2.4 <i>I procedimenti speciali</i>	<i>pag.</i>	43
2.5 <i>Decisioni</i>	<i>pag.</i>	43
2.6 <i>Ordinanze cautelari</i>	<i>pag.</i>	44
3. <i>Il contenzioso presso il Consiglio di Stato</i>	<i>pag.</i>	45
4. <i>Ricorsi giacenti in primo e secondo grado</i>	<i>pag.</i>	46
5. <i>Il contenzioso presso il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana</i>	<i>pag.</i>	47

III – ATTIVITA' CONSULTIVA

1. <i>Considerazioni generali</i>	<i>pag.</i>	48
2. <i>Attività consultiva in ordine agli atti normativi statali</i>	<i>pag.</i>	49
3. <i>Attività consultiva sui ricorsi straordinario al Presidente della Repubblica</i>	<i>pag.</i>	82
4. <i>Attività consultiva facoltativa</i>	<i>pag.</i>	83
5. <i>Considerazione sullo stato degli affari pendenti</i>	<i>pag.</i>	84
6. <i>Attività consultiva del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana</i>	<i>pag.</i>	84

Introduzione

Ai sensi dell'art. 13, 1° comma, n. 4, della legge 27 aprile 1982, n. 186, si inviano gli elementi per la relazione del Presidente del Consiglio dei ministri al Parlamento sullo stato della Giustizia amministrativa per l'anno 2016.

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, 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

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

Nel corso del 2016, il Consiglio di Presidenza è stato impegnato, oltre che nella definizione degli affari correnti, nell'attuazione di processo di riforma designato dal legislatore.

In primo luogo, l'avvio del processo amministrativo telematico (P.A.T.) ha richiesto la profonda innovazione degli assetti organizzativi e delle procedure seguite, ormai completamente digitalizzate dal 1° gennaio 2017. L'adozione degli interventi di attuazione della riforma ha coinvolto tutti i principali attori della Giustizia Amministrativa, tra i quali il C.P.G.A.

In questo quadro, il Consiglio di Presidenza ha fornito il proprio apporto sin dalle fasi preparatorie, continuando a sviluppare durante tutto il corso del 2016 alcuni temi strategici per il decollo del nuovo processo telematico e prevedendo, altresì, che alcuni componenti dell'Organo di autogoverno partecipassero agli incontri del gruppo di lavoro che ha operato a partire dalla prima metà dell'anno.

Quanto agli interventi, con delibera adottata nella seduta di Plenum del 15 luglio 2016, il Consiglio di Presidenza ha fortemente sostenuto l'introduzione della firma digitale per tutti gli atti e i provvedimenti del giudice e dei suoi ausiliari, al fine di accrescere l'efficienza della Giustizia Amministrativa e tenendo conto che, dal 1° gennaio 2017, tutta la procedura si sarebbe snodata con modalità esclusivamente telematiche, dalla notifica del ricorso sino alla sottoscrizione del provvedimento da parte del giudice e alla pubblicazione della decisione.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legge n. 168/2016, nella seduta del 16 settembre, l'Organo di autogoverno ha inoltre prospettato le misure concretamente necessarie per assicurare che l'avvio e la progressiva messa a regime del P.A.T. si realizzasse in una prospettiva di efficienza e trasparenza, salvaguardando la qualità della funzione giurisdizionale. Nell'occasione è stata tra l'altro evidenziata l'esigenza di una adeguata formazione dei soggetti a vario titolo coinvolti e, considerando la problematica indotta dal cambiamento delle tecniche redazionali dei provvedimenti, è stata sollecitata sul tema una specifica riflessione da parte dell'Ufficio studi.

Per le questioni di carattere organizzativo interno, si è proceduto a ridisegnare l'assetto del Servizio per l'Informatica (cfr. art. 18 del Regolamento di organizzazione degli Uffici della G.A.), che è stato completamente rimodulato per corrispondere all'esigenza di rafforzamento delle strutture, anche con l'assunzione di dirigenti tecnici e di personale dotato delle necessarie competenze informatiche. In quella sede è stata dedicata particolare attenzione anche alle modalità di raccordo con i soggetti coinvolti nell'attività, soprattutto il personale di magistratura, nonché

con gli Uffici giudiziari verificando, in tal caso, le implicazioni legate alla previsione dei Poli informatici dislocati sul territorio.

All'ambito organizzativo è da ricondursi anche la procedura di selezione dei magistrati addetti al Servizio dell'informatica, la cui nomina - dopo che il Consiglio aveva reso il prescritto parere sulla designazione del Responsabile dell'Ufficio - è stata deliberata nelle sedute del 24 giugno e dell'8 luglio 2016.

Per promuovere la logica del confronto delle esperienze presenti in Amministrazione, il Consiglio di Presidenza ha poi previsto un incontro con i Presidenti dei Tribunali amministrativi, che si è tenuto nel mese di ottobre, al fine di monitorare l'andamento e le problematiche emerse nelle varie sedi con l'avvio sperimentale del P.A.T. In tale occasione è stato possibile fare il punto anche sulle più importanti misure deliberate dall'Organo di autogoverno rispetto a temi nevralgici per l'Istituzione, per conoscere e comprendere meglio le peculiarità di ciascuna realtà locale e individuare, quindi, ipotesi di soluzione più adeguate al contesto di riferimento, verificando altresì la possibilità di estendere le *best practises* messe in atto nei vari Tribunali.

L'attuale Consiliatura ha infatti inteso proseguire nel percorso - già avviato negli anni precedenti - volto ad assicurare la qualità, la tempestività e l'efficientamento del servizio giustizia, a maggior ragione in un momento come quello attuale in cui si introducono progressivamente iniziative di riforma.

Una misura che si inquadra nella logica descritta riguarda l'attuazione del principio di sinteticità e chiarezza previsto dal Codice del processo amministrativo,

dapprima riferito ai soli atti processuali in materia di appalti e poi esteso a tutte le tipologie di ricorso per effetto dell'art. 7 - bis del decreto legge n. 168 del 2016 (convertito nella legge n. 197 del 2016).

L'attività di monitoraggio in materia di appalti, rimessa al Consiglio di Presidenza dall'art. 40 del d.l. n. 90 del 2014, ha infatti fornito elementi sui quali basare l'estensione del suaccennato principio a tutti i riti del processo amministrativo. Le considerazioni svolte sul punto dalla Commissione competente all'istruttoria dell'affare, integrate dalle osservazioni espresse nell'ulteriore dibattito svolto dall'Organo di autogoverno nella seduta consiliare del 16 dicembre 2016, danno conto della ricerca di un punto di equilibrio realmente sostenibile tra le esigenze di celerità e le garanzie di effettività della tutela giurisdizionale, nell'intento di definire un perimetro di equo bilanciamento tra i diversi interessi in gioco.

Con d.P.C.S. n. 176 del 22 dicembre 2016, previo parere del C.P.G.A., sono stati quindi concretamente fissati i criteri di redazione e i limiti dimensionali massimi da rispettare nella predisposizione di tutti gli atti processuali di parte, dando così corpo alla predetta modifica normativa.

Nell'ottica della ricerca del miglior funzionamento del sistema, il Consiglio di Presidenza ha inoltre riattivato i c.d. tirocini di formazione e, con delibera n. 75 dell'8 luglio 2016, ha definito le "*Linee guida*" sui tirocini dei laureati in giurisprudenza presso gli uffici giudiziari ("integrativi" ex art. 7 d.m. n. 537/1999, "sostitutivi" ex art. 37, d.l. n. 98/2011, "sostitutivi" ex art. 73, d.l. n.

69/2013 ed ex d.m. n. 58/2016, questi ultimi sostitutivi della frequenza delle SSPL e del periodo di pratica forense). Sono state così poste in essere le basi per l'avvio dell'Ufficio del processo introdotto per la Giustizia Amministrativa dall'art. 8 del decreto legge n. 168 del 2016, poi attuato nel corso del 2017. Lo strumento dei tirocini formativi, già disciplinato da varie disposizioni normative riferite alle diverse tipologie, ha quindi ricevuto un rinnovato impulso in quanto il lavoro di approfondimento e riordino, condotto dal C.P.G.A. con l'obiettivo di conferire sistematicità e chiarezza allo strumento e alla sua regolazione, ha comportato un significativo aumento delle iniziative attivate, che è valso a riconoscere negli Uffici giudiziari e nel patrimonio professionale e culturale trasmissibile in queste occasioni, dai magistrati amministrativi, una valida opportunità di formazione e crescita.

Non meno significative sono risultate le misure adottate per fronteggiare le insufficienze di organico del personale di magistratura, a seguito del c.d. processo di ricambio generazionale avviato sin dal 2014, per effetto dell'entrata in vigore delle norme sul pensionamento anticipato dei magistrati. Il nuovo contesto normativo e l'esigenza di supportare l'efficientamento degli Uffici giudiziari, nonostante la grave situazione di carenza, ha costituito una priorità per l'Organo di autogoverno che ha continuato a sviluppare, anche nel 2016, un'intensa ricerca delle soluzioni atte a rispondere al meglio alla richiesta di giustizia.

Di conseguenza, all'inizio dell'anno, si è reso necessario portare a termine le complesse procedure di conferimento degli incarichi direttivi e semi direttivi risultati vacanti, in modo da completare il disegno di rinnovamento intrapreso nel

2015 e far funzionare nel modo migliore gli Uffici giudiziari. Con la stessa finalità sono state deliberate le nomine del Presidente aggiunto del CdS e dei nuovi Consiglieri di Stato, sette dei quali di designazione governativa, in modo da rafforzare anche la compagine dei giudici di secondo grado.

La carenza di organico ha reso anche necessaria l'adozione di idonee misure organizzative come la revoca di alcuni incarichi a magistrati che si trovavano in posizione di fuori ruolo. Il Consiglio, una volta adottata la delibera del 4 dicembre 2015 di modifica dei criteri generali sul collocamento fuori ruolo per adeguarli alle modifiche legislative di cui al decreto legge n. 90 del 2014, ha infatti revocato - con delibere del 3 marzo e del 24 giugno 2016 - alcuni incarichi già autorizzati proprio a tutela delle esigenze di funzionalità di alcuni Uffici giudiziari. Tale esigenza, pertanto, è stata ritenuta prevalente rispetto a quella delle altre Istituzioni dello Stato presso le quali il magistrato svolgeva la propria attività extraistituzionale.

Per sopperire alle difficoltà riscontrate nella funzionalità di alcuni Uffici, il Consiglio di Presidenza della G.A., con le delibere del 18 marzo e del 22 aprile 2016, ha poi adottato una serie di misure organizzative straordinarie, consistenti nell'applicazione temporanea di magistrati presso quei Tribunali che registravano rilevanti carenze del personale di magistratura, con ripercussioni nella celebrazione delle udienze e nella calendarizzazione di quelle già fissate.

Sempre allo scopo di fronteggiare la situazione di scopertura, allo stato attestata sul 30% circa dei posti in organico, il C.P.G.A. ha poi sistematicamente

provveduto alla ricognizione delle vacanze esistenti presso il Consiglio di Stato e i Tribunali Amministrativi regionali, ai fini dell'indizione di nuovi concorsi per l'assunzione di magistrati.

Contemporaneamente, su un piano più direttamente afferente alla qualità e all'efficientamento della Giustizia Amministrativa, l'Organo di autogoverno è stato impegnato nella revisione della disciplina regolamentare vigente in tema di concorsi per referendari di T.A.R. In questo ambito il C.P.G.A. ha infatti deliberato proposte di riforma del Titolo IV del D.P.R. 21 aprile 1973, n. 214: una prima volta con la delibera consiliare approvata in data 18 marzo 2016 e successivamente in data 15 luglio 2016, con l'intento di semplificare e velocizzare la procedura di reclutamento nella fase preventiva di valutazione dei titoli dei candidati.

Nell'occasione, il Consiglio di Presidenza ha inoltre deliberato di promuovere l'indizione di un nuovo concorso per 50 posti di referendario di T.A.R., auspicando fortemente che potesse celebrarsi secondo le nuove disposizioni regolamentari proposte. Nel contempo è stata svolta una costante opera di monitoraggio dello stato di avanzamento del concorso a 45 posti attualmente in corso di svolgimento, prevedendo soluzioni che consentissero una maggiore speditezza dei lavori.

L'intento delle iniziative promosse sui diversi piani è quello di progressivamente colmare molte delle scoperture nell'organico dei giudici sia in primo che in secondo grado, considerato anche che giungeranno a breve a compimento le procedure per il transito nel ruolo del Consiglio di Stato di ulteriori

magistrati provenienti dai T.A.R. e che si svolgerà quanto prima il nuovo concorso per l'assunzione di altri cinque consiglieri di Stato, che andranno ad aggiungersi a quelli già entrati in servizio all'inizio del 2017 (vedi delibera di indizione del concorso del 18 marzo 2016).

Passando alle iniziative assunte dall'Organo di autogoverno sul versante dei controlli dell'attività giurisdizionale merita di essere menzionata la delibera consiliare del 15 gennaio 2016 in tema di criteri per la valutazione dei ritardi nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali dei magistrati amministrativi. Con tale determinazione il C.P.G.A., sull'assunto del dovere dei giudici amministrativi di assicurare la ragionevole durata del processo, ha recepito per via autoregolamentare e in forma di autovincolo la disciplina dettata in tema di responsabilità disciplinare dal d. lgs. n. 109 del 2006 per i ritardi nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni. Successivamente, nella seduta del 24 ottobre 2016, è stato previsto che il Consiglio di Presidenza vigili sull'osservanza dei termini attraverso una sistematica verifica dei ritardi nei depositi delle sentenze superiori ai limiti prefissati, configurandone la rilevanza sia sul piano disciplinare che ai fini della progressione di carriera.

Sin dall'inizio della consiliatura è inoltre in atto una profonda riflessione sull'Ufficio Studi, al fine di delinearne un assetto più funzionale alle esigenze della Giustizia Amministrativa e idoneo a corrispondere ai fabbisogni di formazione del personale di magistratura. Le iniziative adottate nel 2016 sono state sostanzialmente incentrate su soluzioni che dessero continuità alle collaborazioni esistenti nella

prospettiva però di un rilancio più strutturato che è poi sfociato nella riforma approvata nel corso del 2017.

Nondimeno sono state definite nel 2016 anche iniziative di grande respiro quali la stipula di una convenzione tra il C.P.G.A. e la Scuola Superiore della Magistratura; in tal modo è risultato possibile l'avvio di un rapporto di stabile collaborazione che ha consentito l'organizzazione di molteplici iniziative di formazione e a carattere seminariale, anche in sede europea.

Più in generale il dibattito sulle riforme della giustizia amministrativa ha impegnato e continua ad impegnare ancora oggi tutte le componenti presenti nell'Organo di autogoverno, divenuto sempre più luogo istituzionale di dialogo e di confronto su problematiche di ampio respiro, sebbene non vengano tralasciate questioni maggiormente operative che riguardano gli Uffici giudiziari, con coinvolgimento dell'Ufficio Studi sulle tematiche di portata generale.

Si segnalano a titolo esemplificativo gli approfondimenti realizzati a seguito dell'introduzione dell'art. 71 *bis* del c.p.a. - sotto la rubrica "*Effetti dell'istanza di prelievo*" - da parte dell'art. 1, comma 781, lett. *b*), della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), nonché quelli realizzati in materia di patrocinio a spese dello Stato.

Importanti iniziative sono state poi assunte per la semplificazione e la trasparenza dell'attività dell'Organo di autogoverno. In proposito, si ricordano le modifiche del Regolamento interno per il funzionamento del Consiglio di Presidenza della G.A. introdotte nel 2016 e riguardanti in particolare l'art. 12, sulle

modalità di svolgimento delle sedute pubbliche del C.P.G.A. e di formazione dell'ordine del giorno, in modo che l'andamento dei lavori potesse riservare maggiore spazio alla trattazione degli affari più rilevanti (delibera del 16 dicembre 2016).

Nella medesima seduta del 16 dicembre 2016, l'Organo di autogoverno si è inoltre espresso sull'importante tema degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni di cui al d. lgs. n. 33/2013. In particolare, il Consiglio di Presidenza, attesa la piena condivisione delle finalità perseguite dal citato decreto legislativo, si è riproposto di adeguare le forme di pubblicità della sua attività alla normativa vigente, stabilendo che le modalità fossero fissate dallo stesso Consiglio, anche in ordine alle misure organizzative, tenuto conto delle Linee guida emanate dall'A.N.A.C.

Sempre nell'intento di assicurare una maggiore trasparenza dell'attività dell'Organo, nel corso del 2016 è divenuta operativa una apposita sezione del sito internet riservata al C.P.G.A. che continua ad essere arricchita nei contenuti.

Per quanto riguarda infine le iniziative di internazionalizzazione della magistratura amministrativa, sono stati promossi nel 2016 corsi di inglese giuridico 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 CEDU 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) e sempre con la formula dello *stage* sono stati ospitati 25 magistrati provenienti da vari Paesi.

3. Personale di magistratura

Alla data del 31 dicembre 2016, risultavano in servizio 18 Presidenti di Sezione del Consiglio di Stato (di cui due assegnati al C.G.A.R.S.), 57 Consiglieri di Stato (di cui 6 assegnati al C.G.A.R.S.) e 10 fuori ruolo, 21 Presidenti di T.A.R., 260 magistrati di T.A.R. in servizio e 4 in posizione di fuori ruolo, a fronte di 373 magistrati di TAR previsti in pianta organica. Nel corso dell'anno 2016 sono intervenuti i provvedimenti di nomina degli attuali Presidente e Presidente aggiunto del Consiglio di Stato.

Alla data del 31 dicembre 2016, 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 14, dei quali 10 magistrati del Consiglio di Stato e 4 magistrati di T.A.R. (escludendo dal calcolo i magistrati del Consiglio di Stato collocati fuori ruolo c.d. "tecnico", in quanto in servizio presso il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana).

Nel corso dell'anno 2016, sono stati disposti il collocamento in posizione di fuori ruolo di 1 Consigliere di Stato e la permanenza in posizione di fuori ruolo di 3 Consiglieri di Stato a fronte del rientro in ruolo di 4 Consiglieri di Stato e di 1 Presidente di Sezione. Per i Tribunali amministrativi regionali, sono cessati dal fuori

ruolo 2 magistrati, ed è stata disposta la permanenza, in posizione di fuori ruolo, di un magistrato.

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	Trattamento economico Corte Costituzionale	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.	37.549,00 lordi annui	25/02/2011 C.P. 15.1.2016 <i>Cessa incarico con rientro in ruolo dall'11 gennaio 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'AAEGSI	€ 42.000,00	8/5/2015 C.P.15.1.2016 <i>Cessa incarico in data 21/1/2016 con rientro in ruolo dal 23.1.2016</i>
CARPENTIERI Paolo <i>Consigliere di Stato</i>	Capo Ufficio Legislativo del Ministero per i beni e le attività culturali Durata: di Governo	€ 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 Durata: mandato del Presidente (7 anni)	€ 240.000,00 (art. 7 del DPCM 23 marzo 2012)	16/12/2011 C.P. 8.3.2013- <i>Collocato fuori ruolo dal 2.4.2013 al 28.11.2018</i>
CHINE' Giuseppe <i>Consigliere di T.A.R.</i>	Capo di Gabinetto del Ministero della Salute con collocamento in posizione di fuori ruolo	Determinato ai sensi dell'art. 23 ter, co. 2 D.L. 201/2011	18/07/2014