



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLO STATO DELLA GIUSTIZIA  
AMMINISTRATIVA E SUGLI INCARICHI CONFERITI A NORMA  
DEL III COMMA DELL'ART. 29 DELLA LEGGE 27.4.1982, n. 186.

Anno 2004

Il Segretario Generale della Giustizia Amministrativa con nota in data 7 novembre 2005 prot. n. 1394/S.G., ha fatto pervenire gli elementi per la stesura della relazione, ai sensi dell'art. 13, co.1, n. 4 della legge n. 186/82 sullo stato della giustizia amministrativa per l'anno 2004:

Come di consueto, per comodità di consultazione, i dati, approvati dal Consiglio di Presidenza nella seduta del 6 ottobre c.a., vengono suddivisi in tre parti, concernenti rispettivamente:

- l'organizzazione ed il personale della magistratura amministrativa in servizio presso il Consiglio di Stato ed il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (d'ora innanzi indicati come Consiglio di Stato), nonché presso i Tribunali amministrativi regionali, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento e la Sezione autonoma di Bolzano (d'ora innanzi T.A.R.);
- l'attività giurisdizionale svolta dagli organi della giustizia amministrativa;
- l'attività consultiva demandata al Consiglio di Stato.

## I – L'ORGANIZZAZIONE ED IL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA AMMINISTRATIVA

### *1. Premessa.*

Come nelle precedenti relazioni, è opportuno dar conto, anzitutto, delle novità e dei problemi di maggior rilevanza concernenti l'organizzazione e il funzionamento della giustizia amministrativa.

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

Nel 2004, ultimo anno di consiliatura prima della scadenza prevista per il 2005, l'organo di autogoverno ha espletato le attribuzioni previste dalla legge n. 186 del 1982, come modificata dalla legge n. 205 del 2000, che includono tutti i provvedimenti concernenti lo stato giuridico dei magistrati (nomine, trasferimenti, conferimenti di incarichi direttivi e semidirettivi) e i più importanti provvedimenti attinenti alla gestione dell'apparato amministrativo, funzionali all'effettività dell'autonomia della giustizia amministrativa (bilancio preventivo e consuntivo, piante organiche del personale amministrativo, ecc.).

Durante l'anno, il Consiglio di Presidenza, oltre alla ordinaria attività, ha altresì approvato atti generali di rilevante impatto.

Fra gli atti di maggiore rilievo vanno ricordati:

- un nuovo regolamento interno per il funzionamento dello stesso organo di autogoverno (deliberazione in data 15 gennaio 2004);
- l'istituzione di quattro nuove sezioni interne nei Tribunali amministrativi regionali gravati, negli ultimi anni, dal maggior carico di lavoro: Roma, Napoli, Palermo e Catania (sezioni divenute operative dal 1° aprile 2005);

- nuovi criteri per la nomina a consigliere di Stato ex art. 19, primo comma, della legge n. 186/1982 (deliberazione del 1° aprile 2004);
- il documento finale sui problemi ordinamentali della giustizia amministrativa (deliberazione del 30 aprile 2004);
- i criteri oggettivi e predeterminati per l'assegnazione dei fascicoli di causa (deliberazione del 1° luglio 2004).

Particolare cura è stata posta nello sviluppo delle iniziative in tema di formazione e aggiornamento professionale. Nel corso dell'anno si sono tenuti diversi corsi di formazione ed aggiornamento, organizzati dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e dal Consiglio Superiore della Magistratura, che hanno interessato in totale 83 magistrati amministrativi.

Sono state portate a conclusione le visite ispettive sui servizi di segreteria presso il Consiglio di Stato e i Tribunali amministrativi regionali, secondo il piano elaborato nell'anno 2001.

### *3. Il personale della Giustizia amministrativa.*

I dati più significativi sono i seguenti:

- il ruolo organico dei magistrati, inclusi i Magistrati fuori ruolo presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia (C.G.A.), prevede ora complessivamente 508 unità: quattro in più rispetto alla pianta organica del 2002, grazie ai limitati aumenti previsti dal D.Lgs. n. 373/2003 sul C.G.A. e dalla L. n. 45/2004, che ha istituito la figura del Presidente aggiunto del Consiglio di Stato;
- il ruolo organico del personale amministrativo prevede complessivamente 969 unità (1009 compresi i dipendenti nella regione Trentino Alto Adige), di cui 44 dirigenti;

- il rapporto fra il personale di magistratura e il personale amministrativo è di un magistrato ogni 1.8 impiegati del personale amministrativo, largamente inferiore all'analogo rapporto presso gli altri ordini giurisdizionali (in cui è di circa di 1 magistrato ogni 5 impiegati).

Nel 2004 risultano effettivamente in servizio: per il personale di magistratura, 110 consiglieri di Stato e 335 consiglieri dei T.A.R.; per il personale amministrativo, 974 unità tra dipendenti di ruolo, personale con contratto a tempo determinato e personale in posizione di comando, nonché 34 dirigenti, tutti di seconda fascia.

#### *4. Personale di magistratura e fuori ruolo.*

Con la L. 26 febbraio 2004, n. 45, è stata istituita, come si è detto, la qualifica di Presidente aggiunto del Consiglio di Stato il quale, oltre a svolgere le funzioni di presidente di una sezione del Consiglio di Stato, sostituisce, nei casi di assenza o impedimento, il Presidente del Consiglio di Stato e lo coadiuva nei compiti affidatigli.

Nel corso dell'anno, sono stati nominati 2 presidenti di sezione del Consiglio di Stato, un presidente di T.A.R., 2 consiglieri di Stato di nomina governativa e 3 di provenienza T.A.R.. Non è stato, invece, bandito il concorso per consigliere di Stato.

Sono state portate a termine due procedure concorsuali per l'accesso alla magistratura amministrativa, con l'assunzione in servizio di 29 referendari di T.A.R. e di 2 consiglieri di Stato vincitori di concorso, procedure indette rispettivamente con decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 4 ottobre 2002 e del 2 gennaio 2003.

È stato disposto il collocamento fuori ruolo di 2 consiglieri di Stato, a fronte del rientro in ruolo di altri 2.

Complessivamente, il numero dei magistrati fuori ruolo chiamati a svolgere incarichi di rilevante impegno istituzionale, incompatibili con il contemporaneo esercizio delle funzioni giurisdizionali, alla fine dell'anno 2004 è di 18 unità, dei quali 15 magistrati del Consiglio di Stato e 3 magistrati dei T.A.R. (dal calcolo sono esclusi i 9 consiglieri di Stato collocati fuori ruolo per prestare servizio presso il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana).

#### *5. Personale amministrativo.*

Nell'anno trascorso non sono intervenute significative novità in tema di assetto del personale amministrativo. Permane, quindi, lo squilibrio che dura da un trentennio tra la domanda di giustizia amministrativa, aumentata esponenzialmente dopo l'istituzione dei T.A.R., e l'entità delle risorse umane addette al servizio di giustizia amministrativa.

Il personale di segreteria, in particolare, è del tutto insufficiente a causa di una dotazione organica impostata – salvo modeste modifiche successive – nel 1971, quando non si prevedeva l'attuale imponente sviluppo del contenzioso in sede locale.

Non resta, quindi, che sollecitare ulteriormente un rapido adeguamento della dotazione organica alle reali esigenze degli uffici. Dalla rilevazione del fabbisogno risulta che il personale amministrativo (escluso il personale dirigenziale) dovrebbe essere portato dalle 925 unità attuali a 1300 unità. In tal modo, il rapporto tra personale di magistratura e quello amministrativo si assesterebbe intorno a 2,8, quoziente che resterebbe comunque, come si è detto, di gran lunga inferiore a quello

esistente negli ordinamenti della giustizia ordinaria e di quella contabile.

Va anche segnalato che la legge finanziaria per il 2005 impone una riduzione dell'organico, poiché estende anche al personale della Giustizia amministrativa l'obbligo di riduzione del 5% della dotazione organica esistente.

Sotto un profilo generale, va poi considerato che l'ordinamento della Giustizia amministrativa è rimasto del tutto estraneo ad innovazioni ordinamentali che hanno interessato altre sfere di competenza dello Stato (il processo di riforma delle amministrazioni di cui alle leggi n. 59/1997 e n. 1347/2002; il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali di cui alla legge costituzionale n. 3/2001; le variazioni in diminuzione degli organici per effetto di quanto previsto dal capo III del titolo III della legge n. 448/2001). Semmai, è ragionevole prevedere che il decentramento di compiti determini un incremento di contenzioso sia davanti ai Tribunali amministrativi regionali sia, di conseguenza, davanti al Consiglio di Stato.

Si aggiunga, al contrario, che la legge finanziaria per il 2004 (L. 24 dicembre 2003, n. 350), all'art. 3, comma 71, aveva previsto che, per sopperire a straordinarie esigenze di supporto amministrativo, il Consiglio di Stato e i Tribunali amministrativi regionali potessero avvalersi, su base volontaria, del personale del CONI e di altri enti pubblici interessati da procedure di liquidazione o soppressione, nonché del personale dell'Agenzia del demanio che ha esercitato l'opzione per il passaggio ad altra Amministrazione, "anche in soprannumero ed in deroga alle vigenti disposizioni legislative e contrattuali in materia di mobilità". Purtroppo, a distanza di più di un anno, la norma in parola è rimasta inattuata per le numerose difficoltà burocratiche di volta in volta sorte.

*6. La giurisprudenza della Corte Costituzionale e la nuova giurisdizione del giudice amministrativo.*

Il secondo semestre dell'anno 2004 è stato caratterizzato da un assestamento del sistema della Giustizia amministrativa rispetto a quanto delineato dalla L. n. 205 del 2000 – sia a livello giurisdizionale che dottrinario – in conseguenza della sentenza della Corte Costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004 che, insieme alla pressoché coeva decisione n. 281 della stessa Corte, ha dichiarato la parziale incostituzionalità degli artt. 33 e 34 del D.Lgs. n. 80 del 1998, nel testo sostituito dall'art. 7 della L. n. 205 del 2000, ritenendo costituzionalmente illegittima l'attribuzione al giudice amministrativo, nelle materie dei servizi pubblici e dell'urbanistica ed edilizia, della giurisdizione anche sui diritti soggettivi in materie e rapporti nei quali non viene in rilievo il concreto esercizio di pubbliche potestà.

Gli effetti di tale pronuncia costituzionale sono stati quelli di provocare un ridimensionamento degli ambiti di giurisdizione esclusiva attribuiti al giudice amministrativo nelle materie dei servizi pubblici e dell'urbanistica ed edilizia quali sino a quel momento erano venuti a delinearsi, e di tracciare al contempo nuovi, complessi e non sempre certi scenari per ciò che riguarda il riparto di giurisdizione tra giudici.

*7. Il Sistema informativo della Giustizia amministrativa.*

Le priorità in materia di informatizzazione dell'Amministrazione sono focalizzate sull'avviamento del “Nuovo sistema informativo della giustizia amministrativa” (NSIGA), sulla realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione e sul consolidamento dei servizi ai cittadini, ai professionisti e alle altre amministrazioni.

Il progetto del nuovo sistema, a supporto delle attività istituzionali e della gestione dei flussi informativi, prevede innovazioni quali l'introduzione della firma digitale e di un sistema di gestione dei flussi di lavoro.

Ulteriori attività riguardano la realizzazione di una base dati delle informazioni necessarie a seguire l'*iter* del ricorso, della sentenza e/o del parere, e la realizzazione di un sottosistema di gestione documentale per il completo trattamento del "fascicolo virtuale" dove far confluire gli atti del processo amministrativo e dei procedimenti consultivi ed amministrativi.

Nel secondo semestre del 2004, dopo una fase di collaudo, il passaggio in esercizio di NSIGA è stato attivato con l'avvio della sperimentazione delle applicazioni realizzate nella sede T.A.R. di Aosta.

La fase di sperimentazione non si è ancora conclusa; nel corso del 2005 il nuovo sistema sarà esteso alle altre sedi della giustizia amministrativa secondo un programma graduale che sarà portato a compimento nel primo semestre del 2006.

Nel frattempo, viene mantenuto in esercizio l'attuale sistema informativo.

L'Amministrazione, nel corso dell'anno, ha affidato in *outsourcing*, attraverso l'indizione di gare europee, le attività di assistenza e presidio CED e di Help Desk centralizzato, al fine di migliorare il servizio, finora reso con risorse interne.

Per i propri servizi l'Amministrazione utilizza prodotti standard comuni con altre amministrazioni, resi disponibili dal Ministero dell'Economia e delle finanze, dal CNIPA per il protocollo informatico e per il progetto di processo telematico in cofinanziamento con l'Avvocatura dello Stato.

Nell'ambito dei servizi messi a disposizione dalla RUPA è stata consolidata la rete informatica denominata "Dominio della Giustizia amministrativa" che pone in



collegamento fra loro le postazioni di lavoro delle diverse sedi del Consiglio di Stato e dei T.A.R..

I servizi di consultazione delle banche dati giuridiche, la rubrica e-mail, la rassegna stampa, ecc. sono disponibili su un portale nella rete intranet della giustizia amministrativa e costituiscono una base di consultazione per le diverse esigenze istituzionali.

Nel contempo, è stata portata ad una fase di avanzata realizzazione il collegamento ADSL dei magistrati dai loro studi/abitazioni al suddetto portale della Giustizia amministrativa, anche in ragione della applicazione denominata “Scrivania del magistrato”, che è parte integrante sia delle procedure applicative del nuovo sistema informativo che del progetto di processo telematico.

Nel 2004 sono state rilasciate n. 33 firme digitali ai responsabili dell’Ufficio servizi per l’automazione e l’informatica e ai magistrati.

Sono stati poi definiti indirizzi di posta elettronica, sia individuali che legati alla funzione, tanto per il personale amministrativo che per i magistrati, con un crescente utilizzo del servizio da parte dell’utenza.

Infine, un breve cenno al sistema informativo nazionale collegato ad internet (nel sito accessibile [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)), che consente di avere notizia in tempo reale, contestualmente alla pubblicazione, delle pronunce del Giudice amministrativo, oltre che degli affari consultivi, nonché dei dati pubblici concernenti i singoli ricorsi, dei calendari delle udienze, dei collegi, etc..

La banca dati on-line disponibile sul sito web istituzionale si è ulteriormente arricchita nel 2004, consentendo un incremento esponenziale del numero degli accessi del pubblico al servizio.

Sul sito Web, alla data del 31 dicembre 2004, risultano pubblicati circa 400.000 documenti tra sentenze, pareri ed articoli di dottrina e si registra una media di circa 880.000 di accessi a quadrimestre al sito con una consultazione settimanale di circa 200.000 pagine html.

Al riguardo, deve segnalarsi che, in applicazione di una norma del Codice in materia di protezione dei dati personali, approvato con D.lgs. 30.6.2003, n. 196, ed entrato in vigore all'inizio del 2004 – in base alla quale gli atti dei processi possono essere accessibili in rete solo da chi vi abbia un reale interesse – dopo che il servizio era stato temporaneamente sospeso, l'utilizzo generale del sistema è stato ripristinato con l'adeguamento alla normativa vigente.

#### *8. Aspetti finanziari.*

Il bilancio autonomo di previsione della giustizia amministrativa prevedeva per l'esercizio finanziario 2004 entrate ed uscite per euro 170.384.445,00. In corso d'anno i fondi preventivati sono integrati dall'amministrazione finanziaria con euro 8.116.765,00 (ad inizio d'anno incrementati con euro 9.386.000,00, quindi decurtati a seguito del decreto legge n. 168 di euro 6.270.000,00 ed infine, a dicembre, reintegrati con euro 5.000.000,00). Le integrazioni sono state utilizzate essenzialmente per finanziare l'adeguamento delle competenze stipendiali del personale di magistratura previsto per legge, l'assunzione di 29 magistrati, la progressione economica del personale di magistratura e per proseguire il programma di ammodernamento del sistema informativo della giustizia amministrativa.

Nel corso del 2004 si è verificata una forte compressione delle spese per l'acquisto di beni e servizi e una riduzione delle spese preventivate per l'informatica.

In termini generici, le risorse finanziarie disponibili sono state destinate nella misura del 98,44% alle spese correnti e nella misura del 1,56% alle spese in conto capitale. Il 77,63% delle risorse finanziarie dirette alle spese correnti hanno coperto le spese per il personale (di magistratura ed amministrativo); le spese correnti per la manutenzione del sistema informativo e l'informatica d'ufficio assorbono il 2,48% della disponibilità finanziaria. Il pagamento dei canoni di locazione impegna il 10,03% 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 6,97% del totale delle spese correnti preventivate (oltre 3 milioni e ottocentomila euro in meno rispetto al precedente esercizio finanziario). La somma di euro 1.785.350,00 pari all'1,01% del totale delle risorse assegnate è prevista in conto capitale per l'acquisto di mobilio, di attrezzature non informatiche e delle dotazioni librerie.

Le spese in conto capitale per lo sviluppo dell'informatica assommano ad euro 981.302,31, pari all'0,55% del totale delle risorse attribuite. Complessivamente (spese di parte corrente e spese in conto capitale) sono stati destinati al rinnovamento del sistema informativo euro 5.317.023,51 pari al 2,99% del totale delle risorse attribuite (circa 2 milioni e mezzo in meno rispetto al precedente esercizio finanziario).

## II - ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

### *1. Considerazioni generali.*

Dall'esame dei dati statistici degli ultimi due anni, si può rilevare che il 2004 si presenta come un anno con caratteri di stabilità, sia nella proposizione, che nella definizione dei ricorsi.

Per quanto riguarda i ricorsi in entrata, la tendenza alla stabilizzazione si manifesta sia in primo che in secondo grado.

Il numero dei ricorsi complessivamente proposti (in primo e in secondo grado) nel 2004 è quindi pari a circa 91.000 unità, cifra sostanzialmente invariata rispetto a quelli pervenuti nel 2003.

Quanto ai ricorsi definiti, continua la crescita costante delle decisioni in primo grado, che compensano la leggera diminuzione di quelle in secondo grado, che tuttavia non vanno ad influire sul dato complessivo.

Nel 2004 sono stati esauriti complessivamente circa 128.000 ricorsi, un numero di ricorsi superiore ai 121.000 definiti nel 2003, confermando in tal modo la tendenza costante all'aumento, registratasi negli ultimi anni (102 mila nel 2001 e 110 mila nel 2002).

E', comunque, utile distinguere tra i dati del contenzioso in primo grado e da quelli del contenzioso in appello.

### *2. Situazione ricorsi presso i T.A.R..*

Innanzitutto, deve darsi atto, come visto, della sostanziale stabilizzazione dei ricorsi in entrata presso i Tribunali amministrativi regionali, che si mantiene costante intorno alla cifra di 80.000 dell'anno precedente (negli anni immediatamente precedenti, la tendenza era invece verso una leggera diminuzione).

Occorre rilevare, tuttavia, che a tale stabilizzazione del contenzioso in entrata non corrisponde una pari stabilizzazione del carico di lavoro in capo al giudice amministrativo e all'apparato organizzativo nell'ambito del nuovo contenzioso. Difatti, a parte la maggiore complessità inerente ad una larga fascia delle nuove controversie attribuite al giudice amministrativo, molte delle nuove attribuzioni della giurisdizione amministrativa determinano un ampliamento dell'oggetto delle singole controversie ricadenti nell'ambito della giurisdizione amministrativa: nello stesso ricorso si trova spesso dedotta, a un tempo, la impugnazione dell'atto originario, la domanda di risarcimento del danno e l'eventuale impugnativa di atti successivi, incidenti sulla medesima pretesa. Infatti, diversamente dal passato, le impugnazioni di atti sopravvenuti, in qualche modo connessi ad altri già in precedenza impugnati, non danno più luogo ad autonomi ricorsi ma si inseriscono, come motivi aggiunti, nel processo già pendente.

### *2.1. Distribuzione territoriale.*

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale del contenzioso dei tribunali amministrativi, si registrano dati simili a quelli dell'anno precedente in pressoché tutte le regioni.

La Campania si conferma anche quest'anno al primo posto, con quasi 18.000 nuovi ricorsi; segue il Lazio con oltre 14.000 ricorsi pervenuti, e poi la Sicilia con quasi 12.000 ricorsi, confermando in tal modo la situazione degli ultimi due anni.

Seguono la Lombardia (con oltre 7.500 ricorsi pervenuti), la Puglia (con oltre 5.000 nuovi ricorsi), il Veneto e la Calabria (entrambi i T.A.R. con oltre 3.600 ricorsi).

Per il resto, negli altri T.A.R. di dimensioni minori si registrano un numero di ricorsi proposti che vanno dai 2.600 della Toscana ai 123 della Valle d'Aosta.

## *2.2. Distribuzione per materia.*

Passando ad analizzare la distribuzione per materia sul piano quantitativo, a livello nazionale, la materia più interessata da procedimenti sopravvenuti, come già negli ultimi due anni, è stata quella dell'edilizia ed urbanistica, che con oltre 18 mila ricorsi rappresenta il 23 % del totale.

In tale contenzioso si colgono gli elementi di conflittualità legati al governo del territorio e alla applicazione delle normative comunali in materia.

Al secondo posto si collocano i ricorsi in materia di igiene-sanità-ecologia con oltre 13.000 ricorsi (circa il 16 %), seguono poi i ricorsi sull'attività in genere della Pubblica Amministrazione (ad es. contratti, gestione dei beni demaniali, ecc.), con 12.000 ricorsi (circa il 15 %), mentre la materia del pubblico impiego (quello non contrattualizzato, rimasto alla giurisdizione del giudice amministrativo) continua ulteriormente a diminuire in primo grado (oramai circa il 14 %, con 11.000 ricorsi).

Tutti gli altri settori raccolgono un numero di ricorsi assai minore in percentuale al totale, ma comprendono materie (come istruzione, agricoltura, caccia e pesca, pubblica sicurezza e molte altre ancora) la cui importanza, anche se non si presta ad essere evidenziata sul piano meramente statistico, è comunque notevole dal punto di vista sociale.

Infatti, anche nel 2004 i T.A.R. hanno deciso molte controversie aventi ad oggetto affari di grande rilievo per la vita amministrativa e sociale del Paese (ad es., riguardo a opere pubbliche di primaria importanza come il contenzioso sul progetto di ponte sullo stretto di Messina).