

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIX LEGISLATURA

Doc. LXI
n. 1

RELAZIONE

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

(Anno 2021)

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

Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento
(CIRIANI)

Comunicata alla Presidenza il 21 aprile 2023

PAGINA BIANCA



*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 2021

SOMMARIO

<i>Introduzione</i>	<i>pag.</i>	4
I - L'ORGANIZZAZIONE ED IL PERSONALE DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA		
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>	19
4. <i>Personale dirigenziale e amministrativo</i>	<i>pag.</i>	25
5. <i>Aspetti finanziari</i>	<i>pag.</i>	27
6. <i>Il sistema informativo della Giustizia amministrativa</i>	<i>pag.</i>	30
7. <i>L'Ufficio Studi</i>	<i>pag.</i>	46
II – ATTIVITA' GIURISDIZIONALE		
1. <i>Dati generali</i>	<i>pag.</i>	67
2. <i>Il contenzioso presso i Tribunali amministrativi regionali</i>	<i>pag.</i>	72
2.1 <i>Distribuzione territoriale</i>	<i>pag.</i>	72
2.2 <i>Distribuzione per materia</i>	<i>pag.</i>	72
2.3 <i>Giudizi di ottemperanza</i>	<i>pag.</i>	73
2.4 <i>I procedimenti speciali</i>	<i>pag.</i>	73
2.5 <i>Decisioni</i>	<i>pag.</i>	74
2.6 <i>Ordinanze cautelari</i>	<i>pag.</i>	75
3. <i>Il contenzioso presso il Consiglio di Stato</i>	<i>pag.</i>	76
4. <i>Ricorsi giacenti in primo e secondo grado</i>	<i>pag.</i>	77
5. <i>Il contenzioso presso il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana</i>	<i>pag.</i>	78

III – ATTIVITA' CONSULTIVA

1. Considerazioni generali	pag.	79
2. Attività consultiva in ordine agli atti normativi statali	pag.	79
3. Attività consultiva sui ricorsi straordinario al Presidente della Repubblica	pag.	80
4. Attività consultiva facoltativa	pag.	81
5. Considerazione sullo stato degli affari pendenti	pag.	81
6. Attività consultiva del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana	pag.	81

Introduzione

Ai sensi dell'art. 13, 1° comma, n. 4, della legge 27 aprile 1982, n. 186, il Consiglio di Stato, previa delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, approvata nella seduta del 22 febbraio 2023, ha inviato gli elementi per la Relazione del Presidente del Consiglio dei ministri al Parlamento sullo stato della Giustizia amministrativa per l'anno 2021.

I dati della presente Relazione 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

Il prolungamento dell'emergenza sanitaria determinato dalla pandemia da COVID-19 ha imposto, oltre all'adozione di misure volte a fronteggiare la situazione contingente, la previsione di misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia, adottato nell'ambito dell'imponente piano di aiuti economici varato dall'Unione Europea.

In tale contesto il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa (C.P.G.A.) ha operato nel 2021 per garantire il sicuro e corretto svolgimento di tutte le attività connesse al "sistema giustizia amministrativa".

Al fine di assicurare continuità all'attività giurisdizionale il C.P.G.A. ha contribuito all'adozione delle misure organizzative idonee sia ad evitare il rinvio delle cause e l'accumulo dell'arretrato, garantendo anche nella difficile situazione determinata dall'emergenza sanitaria l'effettività della tutela e la ragionevole durata dei processi, sia a rispondere efficacemente e celermente alla domanda di giustizia in

relazione all'esercizio dei poteri pubblici emergenziali, spesso dirimendo le controversie tra autorità pubbliche di diverso livello.

Come noto, dal mese di novembre 2020 e fino al 31 luglio 2021, si è avuto un lungo periodo di svolgimento delle udienze da remoto, che ha assicurato l'ordinario e regolare svolgimento della funzione giurisdizionale amministrativa, grazie anche all'impegno dei singoli di superare i non rari ostacoli operativi e tecnici che di volta in volta si sono manifestati.

Le udienze da remoto sono state recepite e previste come “ordinaria modalità di celebrazione” con riferimento alle udienze di smaltimento dell'arretrato, che costituiscono uno dei principali strumenti per il conseguimento degli obiettivi fissati dal PNRR per la parte relativa alla giustizia amministrativa.

L'azione dell'organo di autogoverno ha riguardato più ambiti, rivelandosi in linea con la doppia collocazione della Giustizia amministrativa all'interno del PNRR posta sia nell'ambito (Asse 1) riferito al miglioramento della digitalizzazione, sia in quello (Asse 2) rivolto al rafforzamento delle risorse all'interno dell'Ufficio del Processo anche al fine di riduzione dell'arretrato. Come rimarcato anche dal Presidente del Consiglio Mario Draghi alla cerimonia di insediamento del Presidente Frattini, nonché di inaugurazione dell'anno giudiziario del Consiglio di Stato, *“il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza valorizza il ruolo della giustizia amministrativa e la rafforza per implementarla ed aiutarla a ridurre l'arretrato”*.

Fatte queste premesse, occorre esaminare i principali ambiti su cui si è focalizzata l'attività del Consiglio di Presidenza.

A) Piante organiche

Uno degli obiettivi su cui maggiormente si è concentrata l'attenzione del C.P.G.A. è stato quello di rafforzare la dotazione organica del personale di magistratura della giustizia amministrativa.

Dopo che, nell'aprile 2020, sono state rideterminate le piante organiche del personale di magistratura, mediante l'incremento di diciotto unità di magistrati dei tribunali amministrativi regionali, come previsto dall'art. 22 del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni dalla legge del 28 febbraio 2020, n. 8 (il quale ha anche previsto l'incremento di 12 unità di consiglieri di Stato), sono stati previsti ulteriori incrementi, con immediata adozione da parte del CPGA di misure conseguenti al disposto ampliamento.

Con d.l. 31/12/2020, n. 183, convertito dalla L. 26 febbraio 2021, n. 21, infatti, alla dotazione organica del Consiglio di Stato sono state aggiunte 10 unità (ripartite in tre consiglieri di Stato nell'anno 2021, tre consiglieri di Stato nell'anno 2022, tre consiglieri di Stato nell'anno 2023; un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato), mentre la dotazione organica dei TT.AA.RR. è stata incrementata di 20 unità, con una riserva di assegnazione, in misura non inferiore alla metà, alla sede di Roma del Tribunale amministrativo regionale del Lazio (art. 1-bis, comma 6, d.l. n. 183/2020).

L'Organo di autogoverno, dopo aver provveduto all'istituzione della VII sezione del Consiglio di Stato, alle sezioni esterne IV e V del T.A.R. LAZIO- Roma, di ulteriori n. 2 sezioni interne presso il medesimo T.A.R. LAZIO, sede di Roma e alla terza sezione interna presso il T.A.R. CAMPANIA, sezione staccata di Salerno, nell'ottobre 2021 ha rideterminato ulteriormente l'organico per effetto dell'aumento

previsto dal citato art. 1 bis, comma 6, d.l. 183/2020, convertito con modificazioni nella l. 21/2021.

In ragione della complessiva riforma della struttura della giustizia amministrativa, della necessità di agevolare la definizione dei processi amministrativi pendenti e dell'esigenza di garantire maggiore efficienza nella gestione del contenzioso, il CPGA, nell'ottobre 2021, ha previsto l'istituzione di ulteriori sezioni interne presso varie sedi di TT.AA.RR., con una scansione temporale relativa alla concreta attuazione articolata in due fasi, una al 31 dicembre 2023 e l'altra al 31 dicembre 2024.

La centralità che le questioni relative all'ampliamento delle piante organiche e delle sezioni dei TT.AA.RR. e del Consiglio di Stato hanno sempre avuto nell'attività dell'organo di autogoverno, trova, da ultimo, una ulteriore conferma.

A seguito della delibera del Consiglio di Presidenza n. 86 dell'8 ottobre 2021, con la quale è stata incrementata la pianta organica dei TTAARR, in data 6 dicembre 2021 è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di rideterminazione delle "piante organiche del personale di magistratura dei Tribunali amministrativi regionali". Immediatamente, nel gennaio 2022, l'organo di autogoverno, dopo la ricognizione dell'organico del personale magistratuale dei TTAARR, ha individuato le sezioni di istituzione, con decorrenza 1° gennaio 2023:

- n. 2 sezioni interne (IV ter e V ter) presso il T.A.R. LAZIO, sede di Roma;
- n. 1 sezione interna (II) presso il T.A.R. LAZIO, sezione staccata di Latina;
- n. 1 sezione interna (V) presso il T.A.R. LOMBARDIA, sede di Milano;
- n. 2 sezioni interne (IV e V) presso il T.A.R. SICILIA, sede di Palermo;
- n. 1 sezione interna (V) presso il T.A.R. SICILIA, sezione staccata di Catania;

- n. 1 sezione interna (III) presso il T.A.R. PIEMONTE, sede di Torino;
- n. 1 sezione interna (IV) presso il T.A.R. TOSCANA, sede di Firenze;
- n. 1 sezione interna (IV) presso il T.A.R. VENETO.
- n. 1 sezione interna (II) presso il T.A.R. MARCHE;

L'ulteriore istituzione di due Sezioni interne presso il T.A.R. del Lazio, sede di Roma, (IV quater e V quater) e presso il T.A.R. Campania, sede di Napoli, (IX e X), dovrà avvenire entro il 31 dicembre 2024.

Il C.P.G.A. ha, al contempo, proposto l'indizione di un nuovo concorso per n. 60 Referendari di TAR, con l'auspicio rivolto agli Organi competenti affinché la procedura concorsuale venga internalizzata, al fine di ottenere una procedura più snella, con ricadute positive sui tempi di svolgimento.

Da sempre, infatti, l'organo di autogoverno ha profuso ogni sforzo per assicurare l'avvio e lo svolgimento delle necessarie procedure concorsuali, caratterizzate già da alcune misure di semplificazione di recente introduzione, tra cui la gestione "*in house*" delle domande dei candidati attraverso l'apposito portale "concorsi". L'auspicio, nuovamente manifestato dal C.P.G.A., è quello di giungere ad una "internalizzazione complessiva" della procedura, da attuare da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, mediante delega al Presidente del Consiglio di Stato, in conformità a quanto già avviene per il concorso per Consigliere di Stato e per quello in Corte dei Conti.

Sui concorsi va rilevato ancora che da pochi mesi, più precisamente nel settembre 2021, si è concluso quello avviato nel settembre 2019 a n. 40 posti di referendario di Tribunale amministrativo regionale ed è in fase di svolgimento la procedura avviata nel febbraio 2021 per l'assunzione di ulteriori n. 60 referendari, numero dei posti così

ampliato dal C.P.G.A. (da n. 40 a n. 60) a seguito dell'incremento di dotazione organica di cui al menzionato art. 1- *bis*, comma 6, d.l. 183/2020.

Attualmente, i magistrati amministrativi in organico risultano 426, di cui 293 sono in servizio, al netto dei magistrati dei T.A.R. e del Consiglio di Stato in posizione di fuori ruolo e/o aspettativa (circa 12). In ragione di ciò, i posti vacanti al gennaio 2022 ammontano a 121.

Nel corso del 2021, inoltre, al fine di assicurare rapida copertura dei posti vacanti del personale di magistratura presso il Consiglio di Stato l'organo di autogoverno ha contribuito ad assicurare lo svolgimento del concorso per titoli ed esami, a tre posti di consigliere di Stato, le cui prove scritte si sono svolte nei giorni 11, 12, 13, 15 e 16 ottobre 2021.

Il Consiglio di Presidenza ancora, nell'autunno 2021, ha deliberato l'indizione dell'interpello per la nomina di n. 6 consiglieri di Stato – aliquota T.A.R., con presa di servizio al primo gennaio 2022, dopo che il transito di altri n. 8 consiglieri aliquota T.A.R., è avvenuto con presa di servizio primo ottobre 2021.

Nel 2021, il CPGA ha anche espresso parere favorevole anche alla nomina di n. 8 consiglieri di Stato ai sensi dell'art. 19, comma 1, n. 2, della legge n. 186/1982.

B) Misure riferite alla giustizia amministrativa per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia

Il Consiglio di Presidenza ha svolto un ruolo attivo su di un ulteriore fronte strategico. Come noto e già anticipato, al fine di rilanciare l'economia a seguito della pandemia da COVID-19, è stato approvato il Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza (PNRR), con il d.l. n. 80/2021, convertito con l. 6 agosto 2021, n. 113, avente ad oggetto «*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa*

delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia».

In tale contesto, l'organo di autogoverno ha contribuito all'adozione del Decreto del 28 luglio 2021, recante le Linee Guida per lo smaltimento dell'arretrato della Giustizia amministrativa.

Da ultimo (dicembre 2021) ha formulato il prescritto parere allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri finalizzato ad adeguare all'art. 17, comma 5, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, la disciplina delle misure straordinarie per la riduzione dell'arretrato, contenuta nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2013.

Al piano di smaltimento dell'arretrato approvato fino al mese di aprile 2022, si affiancherà quello adottato dall'organo di autogoverno per il periodo maggio-dicembre 2022, anch'esso basato su adesione volontaria e con udienze svolte da remoto, in attuazione della disciplina per la riduzione dell'arretrato in attuazione degli obiettivi di cui al PNRR.

C) Ufficio del processo.

La prioritaria esigenza di rendere immediatamente operative le misure urgenti contenute nel decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 per il rafforzamento degli uffici per il processo (UpP) degli otto uffici giudiziari, nei quali maggiore è l'arretrato pendente al 31 dicembre 2019, ha comportato l'assegnazione agli stessi di funzionari amministrativi e assistenti informatici assunti, in due scaglioni con rapporto a tempo determinato di trenta mesi ciascuno, all'esito di una procedura selettiva.

Il fine perseguito è quello del miglioramento della qualità dell'azione giudiziaria mediante un supporto ai giudici nell'attività volta alla riduzione dell'arretrato e dei tempi di esaurimento dei procedimenti, in linea con gli obiettivi fissati dal PNRR.

In tale scenario, come ulteriormente ridefinito e potenziato dal PNRR, il magistrato è chiamato ad un cambio di mentalità orientato al potenziamento delle capacità organizzative, per la realizzazione di sinergie tra gli operatori protagonisti, sia pure con ruoli diversi all'interno dell'ufficio del processo, nel perseguimento dei comuni obiettivi, resi prioritari ed indifferibili dal PNRR.

Significativa, al riguardo, è anche la modifica apportata con delibera n. 74 del primo ottobre 2021 alle disposizioni per assicurare la qualità, la tempestività e l'efficientamento della Giustizia Amministrativa, contenute nella delibera 18 gennaio 2013 del Consiglio di Presidenza. L'organo di autogoverno ha inteso incentivare il ricorso alla sentenza in forma semplificata, quale strumento idoneo a definire in tempi rapido il contenzioso relativo alle materie di cui all'art. 120 c.p.a. e a riconoscere la rilevanza, anche in termini di incidenza sui carichi di lavoro, dei ricorsi concernenti le materie di cui all'art. 119 c.p.a.

d) Formazione dei magistrati amministrativi

L'esigenza di superare l'autoreferenzialità, di stimolare le capacità organizzative a beneficio dell'innalzamento del livello qualitativo oltre che quantitativo dell'attività del giudice amministrativo si è tradotta nell'adozione di misure da tempo auspiccate e mai introdotte. Il Consiglio di Presidenza, con la delibera n. 58 del 15 luglio 2021, ha modificato il regolamento di organizzazione degli uffici amministrativi della Giustizia amministrativa, nella parte riferita alla disciplina relativa all'Ufficio Studi.

Innovativa è stata la previsione relativa alla formazione dei magistrati di prima nomina, oggi resa “obbligatoria” dal nuovo art 14 *bis*.

A tal fine va rappresentato che i referendari che hanno assunto le funzioni nell’ottobre scorso hanno beneficiato del nuovo regime di formazione obbligatoria come da ultimo introdotta dal C.P.G.A.

Particolare attenzione continua ad essere dedicata da parte dell’organo di autogoverno alla formazione e all’aggiornamento dei magistrati volti, oltre che alle tecniche giudiziarie, alla maturazione progressiva e comune di una cultura della giurisdizione e delle istituzioni, intesa come imprescindibile elemento del bagaglio culturale del magistrato.

In tale ambito, resta prioritaria la formazione permanente e l’aggiornamento professionale dei magistrati, curata dall’Ufficio studi e formazione, al cui programma annuale il Consiglio di Presidenza riserva particolare attenzione al fine contribuire ad una programmazione dell’attività formativa mirata, idonea a fornire supporto adeguato all’attività giurisdizionale svolta. Pur con le difficoltà causate dalla situazione sanitaria, nel corso del 2021, oltre alle giornate formative svolte da remoto, non sono mancati momenti di formazione in presenza (significativa la giornata organizzata con il comitato pari opportunità presieduto dal Presidente della Terza commissione permanente del C.P.G.A.), così come occasioni di scambio e di partecipazione ad esperienze nel più ampio ambito internazionale.

Nel “servizio pubblico” reso dalla giurisdizione amministrativa non è ormai più possibile prescindere dal processo di internazionalizzazione dei magistrati amministrativi.

È per questo che il Consiglio di Presidenza promuove in modo sempre più frequente occasioni di confronto con colleghi di altre nazioni, attraverso la condivisione di momenti di riflessione e di studio.

Le esperienze di scambio di magistrati costituiscono occasioni di grande arricchimento reciproco, non solo per la conoscenza dei diversi ordinamenti giuridici, ma anche e soprattutto per la costruzione di una cultura giudiziaria comune.

Il Consiglio ha contribuito, a tal fine, a rendere strutturale l'organizzazione di corsi di inglese. Da segnalare l'avvio, nel corso del 2021, di una collaborazione con la Scuola nazionale dell'amministrazione che ha consentito di moltiplicare l'offerta formativa linguistica, distinta sia per livelli di conoscenza che per specificità dei vari corsi. E tanto anche al fine di incoraggiare la partecipazione dei magistrati agli stages formativi e ai programmi di scambio organizzati nell'ambito della Rete Europea di formazione giudiziaria (EJTN).

e) Istituzione dell'Ufficio Massimario

Particolare risalto merita l'impegno profuso dall'organo di autogoverno nell'elaborazione del progetto relativo all'istituzione dell'Ufficio del Massimario, la cui disciplina, coordinata con quella riferita all'Ufficio studi e formazione, è oggi prevista dall'art. 14 *ter* del regolamento di organizzazione. A tale Ufficio è affidato il compito di analizzare sistematicamente la giurisprudenza amministrativa di primo e secondo grado, nonché i pareri del Consiglio di Stato. La creazione dell'Ufficio massimario è stata ritenuta particolarmente utile per la diffusione presso tutti gli operatori (magistrati, avvocati, pubbliche amministrazioni) della produzione giurisprudenziale dell'intera Giustizia amministrativa, oltre che per contribuire all'effettiva conoscenza degli orientamenti giurisprudenziali.

L'organo di autogoverno ha prontamente deliberato l'indizione degli interPELLI per l'individuazione dei magistrati da assegnare agli Uffici studi e formazione e del massimario, al fine di rendere immediatamente operative le novelle introdotte.

f) Incarichi extraistituzionali

Iniziative di rilievo sono state assunte anche in merito agli incarichi extraistituzionali.

Nella convinzione della necessità di assicurare prevalenza alla funzione giurisdizionale e consultiva rispetto allo svolgimento (eventuale) di incarichi extraistituzionali da parte dei magistrati amministrativi, con delibera del 26 gennaio 2021 è stato modificato l'art 4 della delibera del Consiglio di Presidenza del 18 dicembre 2001, recante "Norme generali per il conferimento o l'autorizzazione di incarichi non compresi nei compiti e nei doveri d'ufficio dei magistrati amministrativi". È stata, in particolare, inserita nella parte iniziale della norma la previsione secondo cui *“Il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di qualsiasi incarico è subordinato alla verifica in concreto della compatibilità dell'incarico rispetto all'assenza di pregiudizio per l'indipendenza e l'imparzialità del magistrato come pure per il prestigio e l'immagine della magistratura amministrativa.*

In ogni caso l'incarico già autorizzato o conferito può essere revocato con provvedimento motivato, previo contraddittorio con l'interessato.”

Con delibera del 21 aprile 2021 è stata modificata la previsione di cui al quarto comma dell'art. 18 della menzionata delibera del 18 dicembre 2001, che prevedeva il divieto di autorizzare incarichi di insegnamento ai corsi di preparazione per l'accesso ai ruoli della magistratura amministrativa.

Sempre con riferimento al conferimento di incarichi extraistituzionali, nel corso del 2021, sono stati forniti chiarimenti sulla partecipazione a comitati scientifici, con specifico riferimento al regime cui è soggetta. Sono state poi apportate modifiche alla scheda da allegare all'istanza di autorizzazione con previsione, tra l'altro, di ulteriore documentazione da allegare a corredo.

Si è inoltre proseguito nella verifica e nel monitoraggio degli incarichi conferiti o autorizzati nel corso dell'anno e dell'osservanza degli obblighi imposti in materia dalla normativa interna, con particolare riguardo al rispetto del divieto di pubblicità da parte dei magistrati dei corsi di preparazione ai concorsi in magistratura, nonché ai compensi effettivamente percepiti in seguito allo svolgimento di tali attività; il fine perseguito è quello di assicurare che gli incarichi si svolgano secondo modalità tali da non compromettere il prestigio e l'indipendenza della magistratura.

g) Linee guida sull'uso dei mezzi di comunicazione elettronica e dei social media da parte dei magistrati amministrativi

Con delibera n. 40 del 21 aprile 2021, inoltre, il Consiglio di Presidenza ha adottato le linee guida sull'uso dei mezzi di comunicazione elettronica e dei social media da parte dei magistrati amministrativi, che rappresenta un punto di equilibrio tra l'esigenza di garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dei magistrati e la necessità di salvaguardare, al contempo, la dignità, integrità, imparzialità e indipendenza del singolo magistrato, nonché di tutta la magistratura amministrativa e dell'Istituzione rappresentata.

h) Ulteriore attività del C.P.G.A.

Nel 2021, è proseguito il monitoraggio dei ritardi nel deposito dei provvedimenti da parte dei magistrati, con la precipua finalità di prevenire il verificarsi di situazioni pregiudizievoli per il servizio giustizia.

Nella medesima direzione, con delibera n. 10 del 1° febbraio 2021 di modifica della precedente delibera del 15 gennaio 2016, l'Organo di autogoverno ha messo a punto degli interventi sui vigenti **criteri di valutazione dei ritardi** nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali dei magistrati amministrativi. Nella nuova direttiva si formulano più puntuali modalità di calcolo dei ritardi, con tipizzazione delle ipotesi di sospensione del decorso dei termini rilevanti ai fini in parola, nonché delle cause o fattispecie giustificative.

Nell'ambito delle disposizioni per assicurare la qualità, la tempestività e l'efficientamento della Giustizia Amministrativa, debbono essere menzionate le innovazioni introdotte dall'organo di autogoverno con riferimento agli adempimenti funzionali alla "Raccolta dei dati e verifica delle direttive del C.P.G.A." da parte degli uffici giudiziari e del C.P.G.A. Le modifiche apportate alle previsioni contenute nella delibera del 18 gennaio 2013 (*i.e.* novella dell'art 8 e introduzione dell'art 8 *bis*) sono volte all'innalzamento del livello di semplificazione, armonizzazione e snellimento delle attività di inserimento, raccolta ed analisi dei dati. L'operazione complessiva ha richiesto una sinergia tra il C.P.G.A. e il Servizio per l'informatica, per ottenere la gestione informatica dei flussi ed è attualmente in fase di sperimentazione presso alcuni sedi di T.A.R. e una sezione di Consiglio di Stato, prima del varo definitivo.

Con riferimento all'attività del Consiglio di Presidenza, va ancora rilevato che nel corso del 2021 sono stati banditi in tutto cento interPELLI, di cui n. tre per presidente di

sezione del Consiglio di Stato, n. sei per presidente di T.A.R., n. sette presidenze di sezioni interne.

Altro tema prioritario sul quale il CPGA ha posto attenzione è stato quello dei **procedimenti disciplinari** dei magistrati amministrativi. Al riguardo, l'Organo di autogoverno ha sempre sottolineato l'esigenza di una riforma, sollecitando l'avvio, anche con proposte concrete, dell'iter legislativo di modifica dell'attuale normativa, per rendere l'intero procedimento conforme ai principi costituzionali ed europei, a partire dalla prefigurazione di un sistema che consenta l'individuazione tassativa delle ipotesi di illecito disciplinare e delinea un procedimento in linea con i principi del giusto processo.

Come noto il CPGA, con la delibera n. 3 del 23 gennaio 2020 e, più ancora, con la delibera n. 39 del 21 luglio 2020, ha modificato la disciplina regolamentare interna tesa a migliorare, a legislazione vigente, alcune criticità nello svolgimento di tali procedimenti (dies a quo per l'avvio dell'azione disciplinare, motivazione in caso di archiviazione del procedimento, forme e modalità dell'istruttoria, termine finale della decisione). Quanto alle attività correnti, il Consiglio in carica ha continuato a dedicare particolare attenzione alle segnalazioni riguardanti singoli magistrati, provenienti dall'esterno o scaturite all'esito di controlli interni, nella consapevolezza che l'immagine e il prestigio della magistratura dipendono anche dall'immagine che il singolo magistrato dà di sé, la cui condotta può dunque compromettere l'intera Istituzione.

Nel corso del 2021, un procedimento disciplinare è stato avviato, uno riattivato a seguito di sentenza penale passata in giudicato e un altro, avviato nel 2019, concluso

con proscioglimento; infine, altri cinque procedimenti sono tuttora sospesi per pendenza del procedimento penale a carico dei magistrati interessati.

Quanto ai procedimenti di sospensione cautelare dal servizio, nel 2021 è stato concluso un procedimento avviato nel 2020, con delibera di rigetto della proposta di sospensione in senso favorevole al magistrato.

Va altresì segnalato che, nel corso del 2021, il C.P.G.A. ha preso posizione a tutela dello svolgimento della funzione giurisdizionale dei giudici amministrativi di alcuni sedi di T.A.R. e Consiglio di Stato a fronte di notizie di stampa, riaffermando l'autonomia e l'indipendenza del giudice amministrativo. L'organo di autogoverno ha, inoltre, invitato l'Ufficio stampa del Consiglio di Stato a rendere nota la posizione attraverso un comunicato stampa e, in due casi, ha deliberato la trasmissione delle prese di posizione alle testate che avevano pubblicato le notizie o riportato le dichiarazioni contestate.

3. Personale di magistratura

Alla data del 31 dicembre 2021, risultano in servizio, oltre ai titolari di incarichi di vertice (Presidente del Consiglio di Stato e Presidente aggiunto), 21 Presidenti di sezione del Consiglio di Stato e 90 Consiglieri di Stato. Ai predetti magistrati si aggiungono i 3 Presidenti di sezione e i 6 Consiglieri di Stato assegnati al Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana (C.G.A.R.S.), in posizione di fuori ruolo c.d. tecnico. I Presidenti di T.A.R. (T.A.R.), in servizio al 31 dicembre 2021, risultano essere 22, mentre 299 sono i magistrati dei T.A.R. (referendari, primi referendari, consiglieri). Alla Sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di Giustizia amministrativa del Trentino Alto Adige (T.R.G.A.) sono in servizio 7 degli

8 magistrati previsti in dotazione organica, nominati ai sensi del D.P.R. 6 aprile 1984, n. 426.

Alla data del 31 dicembre 2021, il numero dei magistrati collocati fuori ruolo, per lo svolgimento di incarichi di rilevante impegno istituzionale, incompatibili con il contemporaneo esercizio delle funzioni giurisdizionali, rispetto al limite massimo consentito (26 magistrati), ammonta complessivamente a 17 unità, di cui 12 magistrati del Consiglio di Stato e 5 magistrati di T.A.R.

La dotazione organica del personale di magistratura vigente alla data del 31 dicembre 2021 è quella rideterminata con il decreto legge n. 183 del 31 dicembre 2020, convertito nella legge 26 febbraio 2021, n. 21 che, ai fini della riduzione dell'arretrato, riscrivendo la pianta organica di cui alla tabella A allegata alla legge n. 186/1982 - come già modificata dal d.l. 30 dicembre 2019 n. 162 convertito nella legge 28 febbraio 2020, n.8 - ha incrementato il numero dei referendari di T.A.R. di 20 unità e il numero dei magistrati del Consiglio di Stato, nell'anno 2021, di tre consiglieri di Stato, nell'anno 2022, di tre consiglieri nonché, nell'anno 2023, di ulteriori tre consiglieri e di un presidente di sezione.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 dicembre 2021 è stata rideterminata la pianta organica del personale di magistratura dei T.A.R., in ragione dell'aumento delle 20 unità, con assegnazione al T.A.R. Lazio della metà delle unità incrementate, secondo quanto previsto nel d.l. n.183/2020 e delle ulteriori unità ai T.A.R. Campania, Marche, Palermo, Veneto, nonché alle sezioni staccate di Latina e Catania.

Alla data del 31 dicembre 2021 l'organico di magistratura è di 590 unità, comprensive dei posti per il C.G.A.R.S. previsti dal d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373 e

di quelli dei consiglieri di Stato nominati ai sensi dell'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426, ai quali sono da aggiungere i consiglieri di Tribunale regionale di Giustizia amministrativa di Trento e per la sezione autonoma per la provincia di Bolzano, di cui all'art. 90 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige, previsti rispettivamente dagli articoli 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica n.426/1984.

Risulta ancora evidente il divario numerico tra organico di diritto e quello di fatto, ove si consideri che, a fronte di un organico di 590 unità, il personale di magistratura complessivamente in servizio (comprensivo anche dei magistrati fuori ruolo) al 31 dicembre 2021 è di 467 unità.

Nel corso dell'anno sono stati nominati il nuovo Presidente aggiunto del Consiglio di Stato, 2 Presidenti di Sezione del Consiglio di Stato e 5 Presidenti di T.A.R. - tre dei quali provenienti dal ruolo del Consiglio di Stato e due dai T.A.R. (1 Presidente e 1 Consigliere). Tra questi ultimi, si segnalano le nomine dei Presidenti della IV e V Sezione esterna del T.A.R. Lazio, istituite a seguito dell'incremento da 22 a 24 del relativo organico - disposto con il d.l. n. 162/2019 convertito nella legge n. 8/ 2020, sopra citato.

Nel corso dell'anno 2021 sono intervenuti gli atti di nomina di 1 consigliere di Stato da concorso, di 7 Consiglieri di Stato di aliquota governativa, ai sensi dell'art. 19 comma 1, n. 2 della legge 27 aprile 1982, n.186, di passaggio al Consiglio di Stato, ai sensi del predetto articolo comma 1, n. 1), di otto Consiglieri di T.A.R.. Per altri 6 Consiglieri di T.A.R. è stato disposto il dPR di nomina con decorrenza giuridica 16 dicembre 2021 e differimento della presa di servizio al 2022. Con decorrenza 15 febbraio 2021 e 1° marzo 2021, 2 Consiglieri di Stato sono stati assegnati al

C.G.A.R.S., in posizione di fuori ruolo c.d. tecnico e sono stati predisposti i provvedimenti di assegnazione al suddetto Organo di un Consigliere di Stato in concomitanza con la cessazione di altro magistrato, entrambi con effetto dal 1° aprile 2022. Sempre con riferimento al C.G.A.R.S. sono intervenute le nomine del Prefetto, dal 20 aprile e del componente assegnato alla sezione consultiva, dal 10 dicembre 2021.

Sono state disposte le nomine di due consiglieri di Stato di lingua tedesca ai sensi dell'art. 14 del dPR n. 426/1984, la prima con effetto dal 18 febbraio 2021 e la seconda con effetto dal 13 dicembre 2021.

Con riguardo al conferimento delle funzioni semidirettive dei magistrati T.A.R., nel corso dell'anno, sono state conferite a n. 11 magistrati le funzioni di Presidente di sezione interna di Tribunale.

Nel mese di ottobre hanno preso servizio 35 referendari di T.A.R. vincitori del concorso a 40 posti indetto con dPCM 10 settembre 2019. Da 16 novembre 2021 i neoreferendari del concorso sono diventati 33, stante la cancellazione dai ruoli, dal 16 novembre 2021, di due vincitori. Per uno di questi poi si disporrà nel corso del 2022 la riammissione in servizio.

Con decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 12 aprile 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 34 del 30 aprile 2021, è stato bandito il concorso a 4 posti di Consigliere di Stato, le cui prove scritte sono previste nella prima metà di luglio. Sempre nel 2021, con D.P.C.M. del 5 febbraio è stato bandito il concorso, per titoli ed esami, a 40 posti di referendario di T.A.R. elevati, con successivo D.P.C.M. del 23 marzo 2021, a 60, le cui prove scritte si sono svolte nel mese di novembre.

Si sono svolte nei giorni 14 e 15 dicembre 2021 le elezioni del giudice della Corte Costituzionale la cui nomina spetta al Consiglio di Stato, conclusesi con la proclamazione a giudice della Corte Costituzionale del Presidente del Consiglio di Stato pro tempore.

Sono stati disposti il collocamento in posizione di fuori ruolo e la permanenza in fuori ruolo di 11 magistrati del Consiglio di Stato (6 Presidente di Sezione e 5 Consiglieri di Stato), mentre in fuori ruolo c.d. tecnico presso il CGARS 2 Consiglieri di Stato. I magistrati del Consiglio di Stato cessati dal fuori ruolo per incarichi istituzionali sono stati 5 (4 Presidenti di sezione e 1 Consigliere di Stato).

I collocamenti in posizione di fuori ruolo dei magistrati di T.A.R. sono stati 2 ed altrettanti sono i magistrati cessati dal fuori ruolo e rientrati nel ruolo T.A.R..

Il numero dei magistrati collocati a riposo e/o dimessisi, nel corso dell'anno 2021, è stato pari a 16 unità, di cui 2 Presidenti di Sezione, 3 Consiglieri di Stato, 4 Presidenti T.A.R., 7 Consiglieri T.A.R.

Sul piano disciplinare, è stato disposto l'avvio di un procedimento disciplinare a carico di un magistrato.

Di seguito la tabella dei magistrati in posizione di fuori ruolo nell'anno 2021.

<i>MAGISTRATI</i>	<i>INCARICO</i>	<i>CONSIGLIO DI PRESIDENZA</i>
<i>CHIEPPA Roberto Presidente di Sezione del Consiglio di Stato</i>	Incarico di Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, <u>permanendo nella posizione di fuori ruolo.</u> Durata: di governo A.	26/02/2021

CHINE' Giuseppe <i>Consigliere di Stato</i>	Incarico di Capo di Gabinetto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, <u>con collocamento in posizione di fuori ruolo</u> Durata: di governo A.	26/02/2021
CONTESSA Claudio <i>Presidente di Sezione del Consiglio di Stato</i>	Incarico di Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della Transizione Ecologica, <u>con collocamento in posizione di fuori ruolo</u> Durata: di governo A. rientro dalla posizione di fuori ruolo , dal 19 novembre 2021, quale Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della Transizione Ecologica PdA.	26/02/2021 19/11/2021
COPPARI Silvia <i>Consigliere di T.A.R.</i>	Incarico di Direttore del Servizio giuridico dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, <u>con collocamento in posizione di fuori ruolo.</u> Durata: 2 anni A.	29/01/2021
DEODATO Carlo <i>Presidente di Sezione del Consiglio di Stato</i>	Incarico di Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, <u>con collocamento in posizione di fuori ruolo</u> Durata: di governo A.	26/02/2021
GAROFOLI Roberto <i>Presidente di Sezione del Consiglio di Stato</i>	Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con le funzioni di Segretario del Consiglio medesimo <u>con collocamento in posizione di fuori ruolo.</u> Durata: di governo PdA.	26/10/2021
LAMORGESE Luciana <i>Consigliere di Stato</i>	<u>collocata in posizione di fuori ruolo a decorrere dal 12/02/2021</u> a seguito di conferma di nomina quale Ministro dell'Interno. Durata: di governo	Governo Draghi DPR del 12/02/2021

MASARACCHIA <i>Antonino</i> <i>Consigliere di T.A.R.</i>	Incarico di assistente di studio, a tempo pieno, del Giudice costituzionale dott.ssa Maria Rosaria San Giorgio, <u>con permanenza in posizione di fuori ruolo fino al 30 settembre 2022.</u> Durata: mandato del giudice A.	16/04/2021
MASTRANDREA <i>Gerardo</i> <i>Presidente di Sezione del Consiglio di Stato</i>	Incarico di Capo dell'Ufficio del Coordinamento Legislativo del Ministero dell'Economia e delle finanze <u>permanendo in posizione di fuori ruolo.</u> Durata: del governo A.	26/02/2021
MONTEFERRANTE <i>Luca</i> <i>Consigliere di Stato</i>	Incarico di Capo dell'Ufficio Legislativo Economia del Ministero della Salute, <u>permanendo in posizione di fuori ruolo.</u> Durata: del governo A.	26/02/2021
PROIETTI <i>Roberto</i> <i>Consigliere di Stato</i>	Incarico di Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero per il Turismo, <u>permanendo in posizione di fuori ruolo</u> Durata: di governo A.	26/02/2021
ROCCHETTI <i>Maria</i> <i>Francesca</i> <i>Consigliere di Stato</i>	Incarico di Vice Capo del Dipartimento per gli affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, <u>permanendo in posizione di fuori ruolo</u> Durata: di governo A.	26/02/2021
STORTO <i>Alfredo</i> <i>Consigliere di T.A.R.</i>	Incarico di Capo dell'Ufficio legislativo – Settore economia - del Ministero dell'Economia e delle Finanze, <u>permanendo in posizione di fuori ruolo</u> Durata: di governo A.	26/02/2021

4. Personale dirigenziale e amministrativo

Per quanto riguarda i dirigenti, nel corso dell'anno 2021, l'Amministrazione ha provveduto:

- all'assunzione di n. 3 dirigenti (di cui uno con data effettiva di inquadramento del 3 gennaio 2022) tramite la procedura di mobilità ex art. 30 del d. lgs. n. 165/2001, assegnati presso l'Ufficio per il personale amministrativo del Consiglio di Stato e presso la Segreteria generale del TAR Trieste e TAR Veneto;

- all'assunzione di n. 1 dirigente in qualità di idoneo di concorso pubblico bandito da altra Amministrazione mediante apposita convenzione, assegnato alle Sezioni IV e V del TAR Lazio Roma.

Per quanto riguarda il personale di segreteria, non dirigenziale, l'Amministrazione ha provveduto:

- all'assunzione di n. 127 funzionari amministrativi mediante concorso pubblico bandito con la Corte dei Conti e l'Avvocatura generale dello Stato;

- all'inquadramento, per mobilità, ai sensi dell'art. 30 del d. lgs. n. 165/2001, di n. 22 unità, già in posizione di comando presso la Giustizia amministrativa;

- all'inquadramento, per mobilità, ai sensi dell'art. 30 del d. lgs. n. 165/2001, di n. 21 unità di assistenti amministrativi;

- all'assunzione di n. 1 funzionario informatico in qualità di idoneo di concorso pubblico bandito da altra Amministrazione mediante apposita convenzione;

- all'assunzione di n. 1 unità di personale disabile in applicazione della legge n. 68/1999 e alla copertura di un ulteriore posto mediante il ricorso all'istituto della compensazione territoriale.

Le cessazioni dal servizio hanno interessato n. 1 dirigente per collocamento a riposo e n. 63 unità (oltre 8 unità che in qualità di vincitori del concorso dell'Amministrazione a funzionario amministrativo sono cessati dal servizio in qualità di assistenti amministrativi) di personale delle aree delle quali: 3 transitate ad altra amministrazione in quanto vincitori di concorsi pubblici, 1 per dispensa dal servizio, 1 per licenziamento, 11 per dimissioni, 45 collocate a riposo, 2 decedute.

Le unità cessate dalla posizione di comando presso l'Amministrazione sono state 38 delle quali, 22 transitate in ruolo per mobilità e 16 per rientro presso l'Amministrazione di appartenenza. Nel corso dell'anno sono stati attivati n. 5 nuovi comandi.

Alla data del 31 dicembre 2021 non sussistono dipendenti a tempo determinato del personale delle aree (i dipendenti assunti con il PNRR hanno preso servizio in data 3 gennaio 2022).

Pertanto, alla data del 31 dicembre 2021:

- il personale dirigenziale in servizio era pari a n. 38 unità;
- il personale amministrativo delle aree era pari a n. 855 unità così suddivise:
 - dipendenti di ruolo n. 842;
 - dipendenti in comando n. 13;

Alle predette unità di personale si aggiungono n. 15 dipendenti in comando non privatizzati e n. 41 distaccati.

5. Aspetti finanziari

Il bilancio autonomo di previsione della Giustizia amministrativa per l'anno finanziario 2021 è stato formulato prevedendo in entrata e in uscita lo stanziamento di euro 326.345.639,00.

ENTRATE

ENTRATE PROVENIENTI DAL BILANCIO DELLO STATO:

- euro 183.056.389,00, nella misura prevista per il 2021 dalla legge di bilancio n. 160 del 27 dicembre 2019 (triennio 2020-2022);

- euro 50.000,00, pari al 50% dell'ammontare dei versamenti previsti a titolo di fondo perequativo e previdenziale del personale di magistratura, per la successiva riassegnazione ex art. 61, comma 9, della legge 6 agosto 2008, n.133;

- euro 27.946.481,00, a titolo di quota parte del maggiore gettito, derivante dai versamenti del contributo unificato di iscrizione delle cause a ruolo, di cui all'art. 1, comma 309, della legge 311/2004 e all'art. 37 del decreto legge n. 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111/2011 e s.m.i.;

ENTRATE EVENTUALI:

- euro 600.000,00 provenienti da versamenti del CGARS per il collocamento fuori ruolo di n. 3 Consiglieri di Stato, da rimborsi disposti dagli Enti ove prestano servizio, in posizione di comando, alcune unità di personale della G.A. nonché da altre entrate;

- euro 55.000,00, residua quota delle somme previste a titolo di fondo perequativo e previdenziale per gli emolumenti dovuti ai magistrati amministrativi titolari di incarichi conferiti dal CPGA (art. 8, legge n. 137/2002).

AVANZO DI AMMINISTRAZIONE stimato prudenzialmente in euro 114.637.769,00, di cui euro 18.249.947,00 a copertura dei residui caduti in perenzione amministrativa negli esercizi pregressi ed euro 68.000.000,00 già finalizzati all'acquisto di immobili da destinare a sede di Tribunali amministrativi e da devolvere al Demanio dello Stato.

SPESE

Le risorse previste, pari ad euro 326.345.639,00, sono state destinate nella misura del 97,77% alle spese correnti (complessivi euro 319.069.577,00) e nella misura del 2,23% alle spese in conto capitale (complessivi euro 7.276.062,00).

SPESE CORRENTI:

Tra le spese correnti, che incidono per il 62,18% sul totale delle spese 2021, il 56,81% delle risorse è riservato alle spese per il personale (di magistratura e amministrativo) mentre il 5,37% è devoluto alla manutenzione del sistema informativo e all'informatica d'ufficio.

Le spese di parte corrente destinate all'informatica ammontano ad euro 17.148.923,00, somma necessaria per proseguire nell'attività, avviata nel 2020, di reingegnerizzazione dell'intero Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa (SIGA). Su detto stanziamento incide altresì la previsione di euro 3.605.606,00 per fare fronte alle prescrizioni recate dal decreto-legge n. 32/2019 che, modificando l'art. 35, comma 18, del d.lgs. n. 50/2016, ha introdotto l'obbligo di concedere alle imprese, all'atto della stipula, un anticipo del 20% sull'importo dei contratti attinenti la fornitura di beni e servizi.

Gli stanziamenti connessi alla locazione passiva di immobili della G.A. tengono conto delle disposizioni recate dall'art. 3 del d.l. n. 95/2012 e succ. m. e i. (rilascio superfici, trasferimento in sedi meno onerose, rimodulazione canoni di locazione). Prosegue l'ormai decennale processo di riduzione delle spese e di razionalizzazione delle superfici degli edifici in uso. Per il 2021 sono stati stanziati complessivi euro 14.167.321,00, pari al 4,44% delle spese correnti.

Per l'acquisizione di beni e servizi, necessari ad assicurare la funzionalità e operabilità delle 30 sedi istituzionali, sono stati stanziati, al netto delle spese per locazioni, euro 15.391.451,00 (4,82% del totale delle spese correnti), con un decremento dello 0,37% rispetto al 2020, pur garantendo le risorse straordinarie per l'attuazione delle misure di prevenzione e sicurezza dovute per l'emergenza sanitaria da COVID-19.

Per oneri comuni sono stati appostati in bilancio complessivi euro 90.801.318,00, che incidono per il 28,46% sul totale delle spese correnti.

Tra le spese per interventi (0,10% delle spese correnti), emerge quella relativa alla copertura assicurativa in favore del personale amministrativo per il rimborso delle spese mediche e sanitarie.

SPESE IN CONTO CAPITALE:

Stanziati complessivi euro 7.276.062,00 (2,23% del totale delle risorse allocate in bilancio) suddivisi in:

- euro 2.956.706,00 per l'informatica di servizio. Somma destinata alle attività di sviluppo della componente infrastrutturale (Datacenter e postazioni di lavoro) e di gestione dei portali Internet/Intranet, nonché all'acquisto di licenze *software* per il SIGA;

- euro 946.700,00 per l'acquisto di attrezzature destinate in larga misura all'ammodernamento degli impianti di sicurezza passiva delle sedi e per la sostituzione di mobili e arredi obsoleti o non più a norma (d.lgs. 81/2008);

- euro 3.372.656,00 per interventi di manutenzione straordinaria agli edifici demaniali in uso al Consiglio di Stato e ai Tribunali amministrativi regionali.

6. Il Sistema informativo della Giustizia amministrativa.

Durante l'anno 2021 le attività del Servizio informativo della G.A. hanno seguito la policy di trasformazione digitale tracciata già nell'anno precedente. Avvalendosi esclusivamente di risorse interne è stato possibile continuare a garantire, per il prosieguo del periodo emergenziale, il corretto svolgimento delle udienze da remoto e delle sedute del CPGA.

Sempre grazie alle competenze delle risorse interne, si è proceduto al completamento della “nuova Intranet”, che consentirà un accesso più efficace ed efficiente alle risorse informative della GA. Altre applicazioni sviluppate o integrate “in house” sono state la piattaforma per la gestione dei concorsi online, la gestione delle progressioni economiche per il personale amministrativo, la creazione di una piattaforma di e-learning per la GA, il sistema per la gestione del riscatto degli apparati di telefonia e il sistema di raccolta dei dati e verifica delle direttive del CPGA (art. 8 e 8 bis della delibera 18 gennaio 2013).

A seguito dell'approvazione della proposta progettuale avanzata in ambito PNRR sono iniziate le attività connesse al raggiungimento di target e milestone europei previsti, come prima scadenza, nel mese di giugno del 2023, in particolare la realizzazione della piattaforma di un datawarehouse con applicazioni di business intelligence con cui sarà possibile costruire cruscotti personalizzati per monitorare l'andamento dell'attività giurisdizionale e fare analisi predittive. Si sono inoltre valutate, sempre in ambito PNRR, ulteriori applicazioni di Intelligenza Artificiale finalizzate a realizzare una migliore classificazione del patrimonio informativo della G.A. con l'ambizioso obiettivo di poter predire l'orientamento giurisprudenziale.

Oltre a ciò, si è continuato nel percorso di reingegnerizzazione del sistema principale della G.A.: il sistema SIGA. Tale percorso, per il quale è stato adottato il nuovo paradigma dello sviluppo in modalità “agile” (sviluppo software autoconsistenti) è orientato al riuso applicativo, alla predisposizione del sistema verso il cloud enabling, ad una revisione della logica di duplicazione dei documenti, al miglioramento continuo dei livelli di sicurezza di tutta l’infrastruttura IT, acquisendo piattaforme evolute di Cyber Threat Intelligence basate su motori di intelligenza artificiale e potenziando gli strumenti a disposizione mediante l’attivazione di sistemi evoluti di identity management, anti-phishing, anti-malware. Le predette policy sono in linea con il CAD, il GDPR e il piano triennale AGID.

Sono stati poi rivisti i portali web del magistrato e dell’avvocato e si è proceduto ad una profonda revisione delle logiche applicative che riguardano le segreterie (es. contributo unificato, diritti di copia). L’upload sarà il metodo standard di deposito ricorso mentre resterà residuale l’uso della PEC. E’ stata avviata una cooperazione applicativa con l’Avvocatura Generale dello Stato che permetterà agli Avvocati dello Stato di inviare i ricorsi direttamente dai loro sistemi, evitando interazioni utente-macchina con i sistemi della GA. Questi ultimi comunicheranno a loro volta, secondo gli standard AGID, direttamente con sistemi AdS. Sono stati avviati, altresì, dei tavoli tecnici, oltre che con la Corte Suprema di Cassazione, anche con l’Agenzia delle Entrate e l’Agenzia della riscossione per estendere le logiche di cooperazione applicativa con i sistemi delle predette agenzie, rendendo più snello e sicuro lo scambio dei dati finanziari con la GA. Sono stati messi in sicurezza circa 3.500.000 di documenti firmati digitalmente a cui sono state apposte le marche temporali in attesa di realizzare la conservazione a norma presso un conservatore accreditato Agid. E’ stata rilasciata la

nuova versione della SdM con importanti funzionalità innovative ed è stata testata con successo presso alcune sedi la funzionalità “Elimina Code” per consentire una più efficiente gestione delle code di attesa per l’accesso all’udienza da parte degli Avvocati. E’ stato introdotto il sistema di autenticazione basato su SPID per gli ausiliari del giudice e sarà progressivamente introdotto anche per gli Avvocati. Attraverso SPID è stato possibile accedere al citato sistema dei concorsi e a quello del Whistleblowing rilasciato in produzione nel corso del 2021.

Sul fronte dei miglioramenti dei servizi va evidenziato che sono stati sostituiti ai magistrati tutti i portatili più vecchi di 5 anni ed è in atto il turnover completo delle postazioni fisse. Sono state altresì introdotte importanti migliorie nel sistema StartWeb per la gestione delle presenze del personale.

Sono state condotte, infine, alcune interessanti sperimentazioni nel campo dell’intelligenza artificiale come la traduzione simultanea in diretta in più lingue e l’anonimizzazione dei provvedimenti. Al riguardo si sono avviate delle collaborazioni con università italiane e straniere (University College of London e Massachusset’s Institute of Technology di Boston) oltre che un protocollo di intesa con Consob per favorire l’applicazione delle tecnologie emergenti. Nell’ambito di tali collaborazioni sono stati effettuati dei seminari sull’Intelligenza artificiale e le blockchain da docenti di chiara fama internazionale, oltre che un evento G20 lo scorso 25 ottobre presso la sede del Consiglio di Stato. La strategia è quindi quella di continuare nella trasformazione digitale ed offrire servizi sempre più innovativi per gli utenti interni ed esterni della Giustizia Amministrativa. Sono di seguito presentate le attività di dettaglio attuate durante il periodo in esame dagli Uffici della Direzione Generale per le Risorse

Informatiche e la Statistica: □ Pianificazione e Controllo; □ Applicazioni software; □ Ced, Reti, sicurezza, siti istituzionali, formazione e dotazioni informatiche

UFFICIO PIANIFICAZIONE E CONTROLLO

Nel corso dell'anno 2021 l'ufficio Pianificazione e Controllo, nel rispetto della propria "mission" istituzionale, ha dispiegato le proprie attività lungo quattro direttrici principali:

- Gestione e potenziamento del Sistema Informativo della G.A. nella sua attuale configurazione;
- Analisi di alcuni tra gli scenari più innovativi dell'informatica;
- Gestione dei finanziamenti in ambito P.N.R.R.;
- Gestione degli aspetti finanziari relativi ai Capitoli di bilancio direttamente collegati alle spese per informatica e telecomunicazioni.

In relazione al primo punto, l'ufficio ha gestito, tramite uno dei suoi Direttori dell'Esecuzione (DEC) gli sviluppi della versione "as-is" del sistema SIGA, attualmente in esercizio; in tale ambito, ed in diretta collaborazione con l'ufficio Applicazioni Software, il sistema è stato arricchito con una serie di nuove funzionalità, tra cui, a titolo di mero esempio, è possibile citare: Evoluzione delle funzionalità del Contributo Unificato con Miglioramenti delle funzionalità di Gestione "Invito al Pagamento", Cambio Rito e Upload ricevuta, Inserimento Ora arrivo deposito degli avvocati, Ricerca su indice IPA in tempo reale per la verifica delle PEC, Modifica link Banche dati giuridiche, Avviso udienze di smaltimento da remoto, Ricorsi elettorali sul sito, Ufficio studi remissione ad altri organi, SPID-CIE per ausiliari del giudice, Nuove sezioni TAR-CDS, nuova versione della scrivania del magistrato SdM v5.0.6 e piano di installazione in collaborazione con tutti i PIT/RT dei TAR, installazione e

configurazione del nuovo servizio Aruba ARSS per la firma digitale e gestione nel nuovo OTP C200, Email dirigenti per il controllo dei ricorsi riaperti, Causa in trattazione, Elimina code in tempo reale per le udienze da remoto e in presenza, deposito ricorsi straordinari.

Rimanendo nell'ambito dell'attuale Sistema SIGA, si è proseguita l'attività di organizzazione dell'assistenza informatica alle udienze telematiche delle Sezioni Giurisdizionali del Consiglio di Stato fino al 31 luglio '21, mentre dopo tale data il supporto è stato limitato alle sole udienze straordinarie. Ovviamente il supporto non è stato limitato ai soli aspetti giurisdizionali, avendo riguardato anche le sezioni consultive e diversi eventi organizzati dall'Ufficio Studi.

E' stato inoltre messo in produzione un servizio per la segnalazione di eventuali illeciti nel rispetto della vigente normativa sul Whistleblowing; realizzato in tecnologia Cloud, il servizio è dotato di un'interfaccia semplice ed immediata, che consente la presentazione di segnalazioni mediante la risposta guidata ad una serie di domande, garantendone quindi il facile utilizzo a chiunque, indipendentemente dal proprio grado di alfabetizzazione informatica. Interamente realizzato in ottica "Security by design", il sistema utilizza le più avanzate tecnologie di crittografia, garantendo comunicazioni sicure tra segnalante, Gestore delle Segnalazioni e Custode delle Segnalazioni. Da ultimo, al fine di garantire il rispetto del bilinguismo, il sistema è stato reso disponibile in lingua sia Italiana che Tedesca.

In tema di innovazione tecnologica, nel corso dell'anno 2021 sono state poste in essere tutte le attività propedeutiche alla stipula dell'accordo quadro tra Consiglio di Stato e CONSOB, siglato dalle parti il 20 luglio 2021 a Palazzo Spada e volto all'avvio di rapporti di collaborazione finalizzati alla condivisione di esperienze nel campo della

tecnologia, della ricerca e allo svolgimento di attività di utilizzo di intelligenza artificiale e di blockchain nonché alla formazione del proprio personale.

Rimanendo in tema, l'ufficio ha curato le attività preparatorie per una serie di incontri organizzati dalla Giustizia amministrativa ed aventi come tema portante le nuove frontiere del mondo ICT, ed in particolare ha organizzato il seminario *“I cinque miti da sfatare sull'Intelligenza Artificiale”* tenuto dalla Prof.ssa Simona Paravani – Mellinghoff docente di Machine Learning e tecniche di Intelligenza Artificiale alla University College London. La prima edizione del seminario, tenutasi il 22 gennaio 2021, ha riscosso un gradimento tale da richiederne una riproposizione il 5 marzo dello stesso anno.

Analoga rilevanza ha avuto il seminario *“Blockchain tra mito e realtà”* tenuto il 16 settembre 2021 dal Prof. Silvio Micali – professore d'informatica presso il Computer Science and Artificial Intelligence Laboratory del MIT di Boston e già vincitore del prestigioso Premio Turing.

Con riferimento ai finanziamenti in ambito PNRR, nel corso dell'anno 2020 era stato presentato un progetto finalizzato a soddisfare le esigenze della Giustizia Amministrativa, e quindi della relativa utenza, tramite la richiesta di finanziamento nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), di cui all'iniziativa proposta dalla Commissione Europea e successivamente approvata dal Consiglio Europeo il 21 luglio 2020, intitolata Next Generation EU (NGEU).

Il progetto, ammesso a finanziamento per complessivi 8,5 milioni di euro, si articola secondo le seguenti direttrici:

1. il potenziamento della infrastruttura di rete e computazionale che ospiterà gli ambienti informatici in cui risiederanno i sistemi di conservazione dei dati e di gestione

dei diversi servizi automatizzati offerti. La prospettiva cui indirizzarsi è quella del cloud ibrido contestualmente a un adeguato upgrade della rete e della relativa banda di interconnessione degli Uffici Centrali, delle sedi periferiche e dei magistrati. La creazione di una piattaforma specifica della Giustizia amministrativa e la soluzione del cloud ibrido, basate in ambito UE, permetterà anche di scongiurare i rischi connessi all'utilizzo di piattaforme esterne all'Unione Europea. In questo quadro si è previsto anche l'adeguamento, nell'ambito della normativa nazionale di riferimento relativa alla Giustizia amministrativa, dei sistemi di conservazione documentale e di protezione dei relativi dati;

2. la realizzazione di specifici servizi ad alto valore tecnologico che agevolerebbero una maggiore uniformità delle decisioni e degli orientamenti giurisprudenziali e, dunque, una maggiore prevedibilità delle decisioni, oltre che una riduzione dei tempi del contenzioso e dell'arretrato. Tali servizi, in particolare, riguarderebbero:

- a) l'ipertestualità degli atti processuali, per velocizzare i tempi di studio delle cause attraverso tecniche di richiamo automatico delle fonti legislative e giurisprudenziali attraverso le relative citazioni contenute in tali atti;
- b) l'omogeneizzazione degli schemi delle forme redazionali sia delle decisioni e dei pareri che dei suoi provvedimenti amministrativi, allo scopo di estrarne più facilmente i metadati occorrenti per le elaborazioni statistiche;
- c) la creazione di un Datawarehouse evoluto e l'impiego di tecniche di machine learning e analisi di Big Data per valorizzare l'impiego dei metadati per finalità diverse, non escluse quelle di riscontro degli orientamenti giurisprudenziali ovvero di intercettazione di dati sensibili da acquisire e conservare secondo i più appropriati standard di

cybersecurity (rilevazione e prevenzione minacce, sistemi avanzati di protezione degli end-point, cyber intelligence);

3. l'informatizzazione delle procedure di formazione del bilancio della Giustizia amministrativa, allo scopo soprattutto di assicurare:

- a) un appropriato monitoraggio delle spese e della loro appropriatezza;
- b) il miglior impiego delle risorse derivanti dalla riscossione della fiscalità e dei diritti amministrativi connessi all'attività processuale;
- c) un appropriato controllo di gestione, allo scopo della maggiore economicità dell'intero apparato della Giustizia amministrativa.

La terza direttrice, relativa all'informatizzazione del bilancio, è stata sviluppata sotto il controllo dell'ufficio Pianificazione e Controllo, che ha iniziato tale attività nel corso dell'anno 2021, mentre le altre due sono suddivise tra gli uffici tecnici competenti per materia.

Ovviamente l'ufficio Pianificazione e Controllo ha proseguito, anche nel 2021, la propria attività "core" di ordinatore primario di spesa per tutti i Capitoli di bilancio direttamente riconducibili all'informatica. In conclusione d'anno, i fondi stanziati su tali Capitoli, pari a 20,05 milioni di euro, sono risultati interamente spesi, con la produzione di circa 240 Decreti (tra impegni e liquidazioni) ed una previsione per l'anno 2022 di spese per il settore informatico che si aggireranno sui 34,33 milioni di euro, a conferma dei sempre maggiori investimenti della Giustizia amministrativa nel campo della digitalizzazione dei propri processi.

UFFICIO APPLICAZIONI SOFTWARE

Nel corso del 2021 l'Ufficio Applicazioni Software ha svolto attività nell'ambito del potenziamento e della gestione delle applicazioni software istituzionali, principalmente

il Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa (SIGA) e la Scrivania del Magistrato. In particolare sono stati effettuati interventi evolutivi (MEV) sulla base delle priorità dettate dall'Amministrazione, con riguardo agli aspetti applicativi, che hanno previsto attività di tracciatura dei requisiti, formalizzazione e verifica dei documenti di analisi e dei tempi/costi. Sono stati condotti accurati test e verifiche di funzionamento delle nuove funzioni ed è stato realizzato il coordinamento per i fermi del sistema e per le relative pubblicazioni, per gli avvisi a segreterie ed Avvocati e per la verifica dei manuali, effettuandone il monitoraggio del funzionamento. Alcune MEV hanno avuto l'effetto di potenziare il grado di autonomia delle segreterie in relazione a determinate tipologie di intervento.

In particolare è stata rilasciata la versione 5.0.6 della Scrivania del Magistrato che introduce importanti aggiornamenti di sicurezza e adeguamenti tecnici e normativi. È stato attivato l'accesso tramite SPID e CIE per gli ausiliari del giudice. Il modulo SPID/CIE, inoltre, è stato reso disponibile per i portali segnalazioni illeciti della Giustizia Amministrativa (GA) e per il portale concorsi della GA.

In relazione al perdurare dell'emergenza sanitaria del Covid-19, sono rimasti gli adeguamenti del sistema, introdotti nel 2020, al fine di consentire la gestione delle udienze da remoto fino al 31 luglio 2021. Con il ritorno allo svolgimento delle udienze in presenza si è in seguito provveduto a rimuovere dai moduli deposito ricorso e deposito atti il riferimento alle udienze da remoto. E' stato inibito l'automatismo di ricezione di avvisi alle controparti a seguito del deposito di istanza di discussione da remoto, al fine di evitare errori fuorvianti a causa di utilizzo di moduli di deposito non aggiornati.

In tema di cooperazione applicativa con Avvocatura dello Stato, è stato sottoscritto il protocollo d'intesa tra le Amministrazioni a seguito del completamento dell'allegato tecnico.

Sono state eseguite le attività finalizzate alla garanzia di continuità del SIGA (gestione applicativa, manutenzione correttiva e adeguativa sul sistema AS-IS, gestione ticket al I e II livello) senza impatti anche durante il prosieguo della fase emergenziale.

Durante l'anno è stato condotto un monitoraggio continuo sull'attività del service desk con verifica dei livelli di servizio.

In parallelo sono proseguite le attività di reingegnerizzazione del sistema sia a livello di architettura che di sviluppo interessando diversi aspetti tra i quali il nuovo portale del magistrato e l'adozione di form web per il deposito, la generazione automatica del foliario, i controlli avanzati sui dati, il disegno della nuova interfaccia utente con uno studio dedicato di user experience per semplificare ed ottimizzare l'utilizzo del sistema.

È proseguita l'attività di formazione sui portali SIGA rivolta ai consiglieri di nomina governativa, ai neo presidenti e ai referendari TAR di nuova nomina.

In tema di sicurezza informatica è stata effettuata un'analisi di tutte le componenti applicative del SIGA, impostando quindi un progetto volto sia a migliorare la qualità del software, sia alla definizione di un nuovo processo di implementazione della manutenzione evolutiva che recepisca il paradigma di security by default.

In ambito conservazione sono state completate con successo il 18 giugno 2021 le attività di apposizione marche sulle classi documentali gestite da SIGA e prolungata di 20 anni la validità nel tempo di 2.558.954 unità documentarie con certificato di firma ancora valido nell'arco temporale 01/01/2018 al 30/04/2021. Da una analisi preliminare si è avviato lo studio di fattibilità per l'implementazione del servizio di conservazione

che, oltre a dimostrare l'effettiva fattibilità di una soluzione di conservazione, ha posto le basi per il progetto definitivo del servizio di conservazione disegnando alcuni possibili scenari.

In ambito extra SIGA è stata effettuata la governance e il monitoraggio delle applicazioni informatiche diverse dal SIGA ad utilizzo degli uffici della GA: gestione elettronica delle presenze, gestione del protocollo, gestione web della catalogazione del Polo giuridico delle biblioteche della GA, gestione dell'archivio digitale delle sentenze storiche del Consiglio di stato.

Nel primo ambito, è stata implementata la gestione via web dei giustificativi attraverso l'applicativo Startweb ed è stata centralizzata la gestione delle segreterie del CDS, oltre ad alcune personalizzazioni effettuate sul software (per es. sviluppo di reportistica ad uso del personale dirigenziale per monitorare lo stato dello straordinario in corso d'opera). E' stato, inoltre, avviato lo studio per la centralizzazione della gestione dei giustificativi per le sedi periferiche verso cui verrà estesa la gestione web attraverso Startweb, da attivare il prossimo anno.

In ambito di protocollazione degli atti amministrativi sono stati perfezionati i flussi lavorativi all'interno di tutte le AOO, centrali e periferiche. In particolare è in atto il potenziamento delle automazioni in merito al download delle pec all'interno dell'applicativo, l'ottimizzazione della visibilità degli utenti sub designati per il trattamento dei dati personali, la gestione dei permessi sui protocolli riservati ed anonimizzati, lo studio per la messa a punto delle rubriche. E' stato acquisito il sigillo dell'Amministrazione che ora attesta la sottoscrizione del documento come appartenente alla AOO scrivente, nell'ambito della GA e mette a disposizione sia il documento correttamente protocollato che quello digitalmente firmato.

Nell'ambito dell'applicativo del software di gestione della Biblioteca, sono state effettuate le attività di rinnovo e stipula del sesto quinto del contratto per garantire l'assistenza.

Nell'ambito dell'archivio digitale delle sentenze storiche, è stato fornito l'accesso all'URP al Sistema Sinapsi ed erogata assistenza e formazione per la consultazione dell'archivio stesso.

UFFICIO CED, RETI, SICUREZZA, SITI ISTITUZIONALI,
FORMAZIONE E DOTAZIONI INFORMATICHE

Per quanto riguarda le infrastrutture Data Center a supporto del Processo Amministrativo Telematico, si è proceduto ad un potenziamento delle risorse hardware, soprattutto in termini di spazio di memorizzazione, a cui seguiranno altri upgrade finalizzati all'adeguamento delle risorse disponibili per le crescenti esigenze della Giustizia amministrativa.

Sul tema della connettività Internet/Intranet, nell'ottica di un costante monitoraggio delle prestazioni della rete telematica, è stato realizzato un potenziamento della connettività di oltre 15 sedi della Giustizia amministrativa (tra cui la sede centrale del Consiglio di Stato), per alcune delle quali l'ampiezza di banda è stata raddoppiata. Ciò ha consentito, da un lato, di aumentare le prestazioni generali in termini di performance, dall'altro, di potenziare singole sedi ritenute più "critiche".

Nell'ambito delle consuete attività di gestione della connettività personale per i magistrati, sono state attivate linee ADSL per i nuovi magistrati assunti.

Grandi passi avanti sono stati compiuti sul tema della Cybersecurity. Nello specifico, tutte le sedi della Giustizia amministrativa sono state dotate di firewall perimetrali in alta affidabilità. E' inoltre in corso di ultimazione la realizzazione di un progetto

integrato di Cybersecurity, che prevede una serie di attività, alcune delle quali già completate:

- progressiva ristrutturazione dell'intero network della Giustizia Amministrativa attraverso l'applicazione di ulteriori livelli di segmentazione in sottoreti, al fine di ridurre i rischi di propagazione di virus e malware;

- progressiva sostituzione degli apparati di rete con nuovi apparati, dotati di features avanzate per la gestione della sicurezza delle connessioni a livello di singola porta (ad es. port security) e il relativo monitoraggio/blocco in caso di accessi non preventivamente consentiti. Nel corso del 2021 sono già stati sostituiti tutti gli apparati di rete in esercizio presso Palazzo Spada e Palazzo Ossoli e, a seguire, si procederà con la sede di Palazzo Santacroce-Aldobrandini;

- implementazione di una piattaforma di Cybersecurity Intelligence e Threat Protection, basata su un motore evoluto di Intelligenza Artificiale, leader di mercato nel suo settore. Tale sistema consente sia un monitoraggio continuo della rete telematica della GA, sia di poter individuare e bloccare tempestivamente anomalie e connessioni "indesiderate". Su questo tema, oltre alla messa in esercizio della piattaforma, avvenuta già nei primi mesi del 2021, sono state attivate le seguenti funzionalità aggiuntive:

- o modulo di protezione avanzata della posta elettronica, attraverso sistemi di intelligenza artificiale;

- o integrazione della piattaforma con Office365, in modo tale da poter garantire una perfetta collaborazione tra le due piattaforme, finalizzata all'intercettazione di mail contenenti link o allegati malevoli, mail di phishing, spam e ridurre così al minimo i rischi derivanti dall'utilizzo delle mail come vettore di attacco;

o attivazione di un servizio di supporto 24x7, in grado di intervenire real-time in caso di minacce all'infrastruttura IT della GA.

- evoluzione delle features di sicurezza della piattaforma Microsoft Office365, attraverso l'attivazione dei seguenti servizi:

o Protezione della Posta, Analisi del rischio su accessi effettuati, Protezione delle Identità, Gestione Identità Privilegiate, Monitoraggio di Applicazioni e Dati da/verso il cloud, Protezione avanzata e centralizzata su Computer e Telefoni;

o Protezione utenze, Protezione e gestione di Computer e Telefoni, Classificazione e Protezione Dati in Cloud;

o Protezione Applicazioni su Computer, Cifratura del Disco Computer, Protezione Anti-Virus.

- continua attività di hardening software riguardante soprattutto la Server Farm, al fine dell'aumento dei livelli di sicurezza.

Per quanto riguarda il tema delle dotazioni informatiche, oltre alle consuete attività di costante aggiornamento tecnologico delle postazioni di lavoro, l'Ufficio ha sostenuto il Progetto di Smart Working per la Giustizia amministrativa.

A seguito dell'accelerazione imposta dall'emergenza sanitaria legata al Covid-19, l'Ufficio ha predisposto e inviato su tutto il territorio nazionale oltre 650 pc notebook, completi di router wi-fi ove necessario, al fine di consentire ai dipendenti di poter operare in modalità remota.

Nel corso del 2021, inoltre, sono stati sostituiti i pc portatili a buona parte dei magistrati e sono state fornite ai magistrati neoassunti le necessarie dotazioni informatiche.

Sempre nell'ambito della gestione delle dotazioni informatiche, con particolare riferimento alla telefonia mobile, è stato completato con successo il processo di migrazione delle utenze attive alla nuova convenzione Consip, per oltre 1.100 utenze tra Fonia e Dati e relativa sostituzione di dispositivi mobili (smartphone, tablet, modem/router) per il personale di magistratura, dirigenti e personale amministrativo/tecnico autorizzato.

Sempre nell'ambito di Consip è stata inoltre attivata una convenzione apposta per il personale dipendente che, con spese a proprio carico, può usufruire di condizioni e tariffe particolarmente vantaggiose.

Sui temi dell'Office Automation, viene promosso costantemente l'utilizzo delle applicazioni Cloud messe a disposizione della piattaforma Microsoft Office365, come ad esempio Microsoft OneDrive, SharePoint, Teams, etc. per tutti gli utenti della G.A.

Sul tema dello sviluppo delle applicazioni, nel corso del 2021 sono state implementate:

- la nuova piattaforma per la gestione dei concorsi online della GA;
- la nuova piattaforma di e-learning per la GA.

E' inoltre in corso di ultimazione la nuova piattaforma Intranet (comprensiva di Area Riservata) per la GA.

Infine, grazie esclusivamente all'utilizzo di competenze interne all'Ufficio e a costo zero per l'amministrazione, sono state sviluppate alcune applicazioni tra cui:

- gestione voto segreto per il CPGA;
- sistema di raccolta dei dati e verifica delle direttive del CPGA (art. 8 e 8 bis della delibera 18 gennaio 2013);
- gestione progressioni economiche per il personale tecnico/amministrativo;

- gestione riscatti apparati di telefonia mobile per magistrati, dirigenti e personale tecnico/amministrativo.

In ambito statistico, oltre alla consueta produzione di report periodici o su richiesta del Segretariato Generale o del CPGA (dati SIGA, ricorsi pendenti, provvedimenti, ecc.), è stato avviato un progetto per la realizzazione di un nuovo Data warehouse che consentirà, a regime, di effettuare analisi evolute dei dati della GA, attraverso la realizzazione di una vera e propria piattaforma di Data Analytics basata su logiche data driven.

7. *L'Ufficio Studi*

Organizzazione dell'Ufficio Studi

Nel corso dell'anno 2021 si sono verificati alcuni avvicendamenti sia nella composizione dell'Ufficio sia nell'individuazione dei settori di pertinenza.

Il Presidente aggiunto del Consiglio di Stato, Franco Frattini, ha assunto la direzione dell'Ufficio studi in data 23 aprile 2021, a seguito del collocamento a riposo del Presidente Sergio Santoro. Tra i componenti dell'Ufficio, invece, si sono registrate le dimissioni del Presidente Marco Lipari (sostituito dal consigliere di Stato Francesco Gambato Spisani), del consigliere di TAR Massimo Santini (sostituito dal consigliere di TAR Vincenzo Blanda) e del consigliere Marina Perrelli, transitata dai ruoli dei consiglieri di TAR ai ruoli dei consiglieri di Stato dal 1 ottobre 2021.

Allo stato i diciannove componenti dell'Ufficio sono assegnati (in via non esclusiva) ai singoli Settori come illustrato nella seguente tabella:

Anno 2022				
Componenti Ufficio Studi				Settore di assegnazione
avv. Luigi	MARUOTTI	Presidente aggiunto del Consiglio di Stato	Direttore	-----
dott. Vincenzo	NERI	Consigliere di Stato	Coordinatore	Studi e ricerche
dott. Nicola	DURANTE	Consigliere di TAR	Vice coordinatore	Formazione
dott. Francesco	GAMBATO SPISANI	Consigliere di Stato	Componente	Studi e ricerche Formazione
dott. Paolo Giovanni Nicolò	LOTTI	Consigliere di Stato	Componente	Studi e ricerche
dott. Massimiliano	NOCCELLI	Consigliere di Stato	Componente	Studi e ricerche

dott. Luca	LAMBERTI	Consigliere di Stato	Componente	Rapporti con le istituzioni e relazioni internazionali
dott. Davide	PONTE	Consigliere di Stato	Componente	Newsletter
dott. Francesco	GUARRACINO	Consigliere di Stato	Componente	Studi e ricerche
dott. Giovanni	TULUMELLO	Consigliere di Stato	Componente	Formazione
dott. Guglielmo	PASSARELLI DI NAPOLI	Consigliere di TAR	Componente	Rapporti con le istituzioni e relazioni internazionali
dott.ssa Ida	RAIOLA	Consigliere di TAR	Componente	Studi e ricerche Formazione

dott.ssa Rosa	PERNA	Consigliere di TAR	Componente	Rapporti con le istituzioni e relazioni internazionali
dott. Carlo	BUONAURO	Consigliere di TAR	Componente	Formazione
dott. Gianmario	PALLIGGIANO	Consigliere di TAR	Componente	Rapporti con le istituzioni e relazioni internazionali
dott. Vincenzo	BLANDA	Consigliere di TAR	Componente	Newsletter
dott. Giuseppe	LA GRECA	Consigliere di TAR	Componente	Newsletter
dott. Maurizio	SANTISE	Primo Referendario TAR	Componente	Studi e ricerche Newsletter
dott. Raffaele	TUCCILLO	Primo Referendario TAR	Componente	Newsletter

Nonostante le difficoltà organizzative insorte a seguito dello scoppio della crisi pandemica e dei cennati avvicendamenti, l'Ufficio Studi ha svolto con regolarità le attività istituzionali di competenza, come individuate dall'art.14 del Regolamento di organizzazione degli uffici amministrativi della Giustizia amministrativa.

Riunioni dell'Ufficio Studi dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021

L'Ufficio ha tenuto una riunione plenaria in data 16 giugno 2021, svolta da remoto, stante la crisi pandemica in atto, nella quale si sono affrontati collegialmente i temi più rilevanti attinenti all'organizzazione del lavoro, alla distribuzione dei compiti tra i Settori e al funzionamento dell'Ufficio stesso.

Il Coordinatore e il vice Coordinatore dell'Ufficio hanno tenuto costanti rapporti con i Settori, e con i singoli componenti dell'Ufficio, garantendo l'unitarietà dell'azione

dell'Ufficio e provvedendo a coinvolgere componenti di diversi Settori su questioni aventi rilevanza trasversale.

Rapporti con il Comitato d'Indirizzo scientifico

Ampi e proficui sono stati i rapporti tra l'Ufficio Studi e il Comitato d'Indirizzo Scientifico, del quale è stato componente, in rappresentanza dell'Ufficio, su designazione del Direttore dell'Ufficio stesso, il pres. Marco Lipari. Su richiesta del Presidente del Comitato, il Coordinatore dell'Ufficio Studi è stato invitato a prendere parte alle riunioni del Comitato del 26 marzo 2021 e 2 luglio 2021.

Il Coordinatore dell'Ufficio ha tenuto costanti rapporti con i membri del Comitato per lo svolgimento delle attività congiunte, come l'avvio della ricerca giurisprudenziale in collaborazione con l'Osservatorio sulle giurisdizioni del Consiglio Nazionale Forense.

Anno 2021			
Componenti Comitato di indirizzo scientifico ed organizzativo			
avv. Sergio	SANTORO	Presidente aggiunto del Consiglio di Stato (fino al 22 aprile)	Direttore dell'Ufficio Studi
avv. Franco	FRATTINI	Presidente aggiunto del Consiglio di Stato (a partire dal 23 aprile)	Direttore dell'Ufficio Studi
dott. Gianpiero Paolo	CIRILLO	Presidente di Sezione del Consiglio di Stato	Componente del C.P.G.A.
dott. Giovanni	RICCHIUTO	Primo Referendario TAR	Componente del C.P.G.A.
prof. Salvatore	SICA	Ordinario di Istituzioni di Diritto privato – Università degli Studi di Salerno	Componente del C.P.G.A.
prof.ssa Daniela	PIANA	Ordinaria di Scienze politiche – Università di Bologna	Componente
prof. Aldo	TRAVI	Ordinario di Diritto amministrativo – Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano	Componente
dott. Marco	LIPARI	Presidente di Sezione del Consiglio di Stato	Magistrato addetto all'Ufficio Studi, massimario e formazione
dott. Gabriele	CARLOTTI	Presidente di Sezione del Consiglio di Stato	Segretario generale della Giustizia Amministrativa

Rapporti con il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa e con il Segretariato generale

I rapporti con il Consiglio di Presidenza e il Segretario generale sono proseguiti nell'ottica di un vicendevole spirito di collaborazione, che ha interessato, in particolare, le principali aree di competenza dell'Ufficio Studi quali il settore internazionale e la formazione del personale di magistratura.

A tale scopo, la Segreteria dell'Ufficio Studi, su indicazione dei referenti di volta in volta interessati, ha mantenuto un costante flusso informativo da e verso la Segreteria dell'organo di autogoverno della Giustizia amministrativa e del Segretariato generale, assicurando un rapporto sinergico ormai assestato su uno standard di efficienza ottimale, volto a favorire lo scambio di notizie e di informazioni utile al perseguimento di

obiettivi condivisi e di azioni concrete per la loro attuazione, con particolare riferimento alla gestione delle News US, della comunicazione istituzionale (es. notizie relative ad interPELLI, corsi di formazione od iniziative gestite dall'Ufficio), nonché alla creazione di funzioni di aggiornamento utili alla formazione del personale di magistratura (si veda ad esempio il canale di monitoraggio, raccolta e diffusione delle sentenze su problematiche giuridiche di particolare rilievo, segnalate anche da soggetti terzi).

Inoltre, l'Ufficio Studi ha costantemente garantito attività di supporto al Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa e al Segretario generale della Giustizia amministrativa, rispondendo per iscritto a quesiti di ordine giuridico su materie di interesse della Giustizia amministrativa e predisponendo pareri su rilevanti questioni giuridiche.

Attività formativa diretta ai tirocinanti del Consiglio di Stato e dei Tribunali Amministrativi Regionali.

L'Ufficio Studi ha svolto attività formativa specificamente diretta ai giovani laureati che svolgono un tirocinio formativo presso il Consiglio di Stato e i Tribunali Amministrativi regionali. Le lezioni si sono svolte da remoto, rendendo possibile raggiungere anche i tirocinanti dei TAR periferici.

Sono state svolte in particolare le seguenti lezioni:

1. Le situazioni giuridiche soggettive, e il riparto di giurisdizione.

12 aprile, ore 14.00 – Vincenzo Neri

2. Diritti fondamentali e potere vincolato.

19 aprile ore 15.00 Giovanni Tulumello

3. Le fonti nel diritto amministrativo. Linee guida ANAC e ordinanze di necessità e urgenza.

26 aprile ore 15.00 Maurizio Santise

4. *“La pubblica amministrazione”*.

3 maggio, ore 15.00 Gianmario Palliggiano

5. *“Semplificazioni, liberalizzazioni e SCIA”*.

10 maggio, ore 15.00 Riccardo Giani - Giovanni Tulumello

6. *Le persone giuridiche di diritto privato e il codice del terzo settore*.

17 maggio, ore 15.00 Francesco Guarracino

7. *“I principi del procedimento amministrativo”*.

24 maggio, ore 15.00 Carlo Buonauro

8. *“Le obbligazioni di diritto civile e le obbligazioni della pubblica amministrazione”*.

31 maggio, ore 15.00 Ida Raiola

9. *“Accordi tra pubblica amministrazione e privati”*.

7 giugno, ore 15.00 Guglielmo Passarelli Di Napoli

10. *“Provvedimento amministrativo e discrezionalità”*.

14 giugno, ore 15.00 Marco Lipari - Marina Perrelli

Raccolta e diffusione di giurisprudenza COVID

Nel corso dell'anno 2021 l'Ufficio Studi ha curato la raccolta e diffusione, a mezzo di News informative, di giurisprudenza amministrativa inerente i profili processuali legati alla normativa emergenziale COVID.

Libro della Giustizia amministrativa.

L'Ufficio Studi ha assunto l'iniziativa della pubblicazione del Libro dell'anno 2020 della Giustizia Amministrativa, Edizione Giappichelli, soprattutto con contributi originali dei componenti dell'Ufficio stesso.

Attività dell'Ufficio

Per quanto concerne le attività istituzionali, anche nel corso dell'anno 2021 il lavoro dell'Ufficio si è concentrato sulle seguenti aree funzionali:

- Studi e ricerche;
- *News e Newsletter*;
- Formazione del personale di magistratura.

Studi e ricerche

Particolarmente intensa e significativa è stata l'attività di ricerca svolta dall'Ufficio Studi su richiesta della Presidenza del Consiglio di Stato, del Segretariato Generale e del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa.

Essa si è incentrata nella redazione di pareri su specifici quesiti rivolti all'Ufficio Studi, di relazioni preparatorie sia in vista di pronunce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato sia nell'ambito dei rapporti di collaborazione con altre autorità giudiziarie o amministrative.

In dettaglio, l'Ufficio Studi è stato impegnato, nell'ambito del Settore Studi e ricerche, nello svolgimento delle attività di seguito elencate.

In particolare, sono stati redatti i seguenti pareri:

- Parere reso in data 11/02/2021 su varie questioni in tema di patrocinio a spese dello Stato poste con nota del 29 gennaio 2021 del Presidente del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino Alto Adige/Südtirol;
- Parere reso in data 08/03/2021 sulla proroga dell'affidamento dei servizi sistemistici e applicativi per la gestione e l'evoluzione del sistema informativo della Giustizia amministrativa. Il parere, reso su richiesta del Segretario Generale della Giustizia

amministrativa, ha concluso nel senso della legittimità di un'ulteriore proroga del contratto, indicando in sei mesi il termine congruo di durata della stessa;

- Parere reso in data 14/05/2021 sul deferimento d'ufficio all'Adunanza Plenaria, ai sensi dell'art.99, comma 2, c.p.a., della questione inerente la prorogabilità delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative. Il parere, richiesto dal Segretario Generale della Giustizia Amministrativa, ha concluso nel senso dell'ammissibilità del deferimento d'ufficio ai sensi dell'art. 99, comma 2, c.p.a. in assenza di un contrasto giurisprudenziale, per la risoluzione di “questioni di massima di particolare importanza” da identificarsi come le questioni inerenti una “problematica ampiamente dibattuta e variamente interpretata in dottrina ed in giurisprudenza, che eventualmente abbia dato luogo a plurimi interventi del legislatore, a pronunce della Corte Costituzionale o delle Corti europee, a provvedimenti dell'autorità interna o sovranazionale e la cui soluzione definitiva non sia per questo percepita come prossima” e ha precisato, formulando i relativi quesiti, quali questioni in tema di prorogabilità delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative avrebbero dovuto essere deferite ex officio all'Adunanza Plenaria;

- Parere reso in data 17/12/2021 in tema di limiti all'accesso al portale dell'Avvocato della Giustizia amministrativa da parte degli Avvocati e Procuratori dello Stato e del relativo personale amministrativo, con particolare riguardo ai cd. “depositi extra-distretto”. Il parere, richiesto dal Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa, ha sancito, in primo luogo, la compatibilità, con i principi in materia di trattamento dati personali e col quadro normativo vigente – a prescindere dall'attuazione dell'Accordo stipulato in data 5 agosto 2021 con il Segretario Generale dell'Avvocatura dello Stato per la realizzazione, nell'ambito del processo amministrativo telematico, della c.d.

“cooperazione applicativa” tra i rispettivi sistemi informativi della Giustizia Amministrativa (“SIGA”) e dell’Avvocatura dello Stato (“NSI”) – della regola per cui avvocati e procuratori dello Stato possono effettuare, attraverso il Portale dell’Avvocato di SIGA, depositi di atti e documenti anche in ricorsi pendenti presso TAR situati al di fuori del loro distretto di appartenenza, sia nel caso di patrocinio obbligatorio stricto sensu sia nei casi di patrocinio c.d. autorizzato o facoltativo. È stato evidenziato che, finché in attuazione dell’accordo di cooperazione l’Avvocatura dello Stato non assumerà il ruolo di Identity Provider, potrà valutarsi l’opportunità di rafforzare le attuali procedure di rilascio delle credenziali di accesso al SIGA; in secondo luogo, è stata affermata la compatibilità coi suindicati principi del riconoscimento ad avvocati e procuratori dello Stato appartenenti all’Avvocatura generale, immediatamente e a prescindere dall’attuazione del richiamato Accordo, della possibilità di effettuare, da Roma, i depositi nei giudizi incardinati innanzi a qualsiasi TAR nei casi di patrocinio obbligatorio e in quelli di patrocinio c.d. autorizzato o facoltativo; in terzo luogo, ha escluso la possibilità di estendere le sopradescritte facoltà di deposito extra-distretto anche al personale amministrativo dell’Avvocatura dello Stato, in coerenza con l’esclusione già prevista dallo stesso accordo di cooperazione;

- Parere, reso in data 16 novembre 2021, su richiesta del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, su una istanza di riammissione nei ruoli della giustizia amministrativa.

Sono state, poi, predisposte le seguenti relazioni:

- Relazione, redatta in data 15/03/2021, sulla nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 5 marzo 2021, prot. 8231, avente ad oggetto “relazione di controllo ai sensi dell’articolo 212, comma 3, Codice dei contratti pubblici”. La relazione ha riscontrato la

richiamata nota, con la quale l'Ufficio Legislativo del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, al fine di procedere alla predisposizione della relazione prevista dall'art. 212, comma 3, d.lgs. n. 50-2016 e d'intesa con il Capo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi — Presidente della Cabina di regia, ha chiesto di ottenere i dati e le informazioni: a) sulle cause più frequenti di non corretta applicazione o di incertezza giuridica, compresi possibili problemi strutturali o ricorrenti nell'applicazione delle norme; b) sul livello di partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici; c) sulla prevenzione, l'accertamento e l'adeguata segnalazione di casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e altre irregolarità gravi in materia di appalti e di concessioni;

- Relazione, redatta in data 18/06/2021, su richiesta del Presidente del Consiglio di Stato, a seguito della nota del 18/06/2021 del Primo Presidente della Corte di Cassazione indirizzata al Presidente del Consiglio di Stato e al Presidente della Corte dei Conti, sul requisito del “controllo analogo” nell’ambito del modello societario in house, al fine di scrutinare, alla luce della giurisprudenza amministrativa, se esso debba essere letto nel senso di “nettamente differenziarlo” rispetto al paradigma del controllo sugli amministratori delle società di capitali rinvenibile nel codice civile ovvero se possa anche eventualmente riflettersi in una fattispecie di fungibilità rispetto a tale paradigma;

- Relazione, redatta in data 1 luglio 2021, sulle questioni deferite all’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato dalle ordinanze 9 marzo 2021 n. 2013 (seconda sezione), 6 aprile 2021 n. 2573 (seconda sezione) e 11 maggio 2021 n. 3701 (quarta sezione) – udienza del 14 luglio 2021. La relazione, predisposta dall’Ufficio Studi in stretto coordinamento con l’Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, ha avuto per oggetto le

questioni deferite all'Adunanza Plenaria da tre ordinanze del Consiglio di Stato, riguardanti i temi della lesione dell'affidamento del privato, destinatario di un atto amministrativo favorevole, poi annullato dal giudice o dalla stessa amministrazione in autotutela. Con lettera del 21 maggio 2021, indirizzata al Presidente della Corte di Cassazione, il Presidente del Consiglio di Stato aveva auspicato che, nell'ottica dell'unità funzionale tra la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa, l'Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa e l'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione potessero sviluppare un dialogo costruttivo su tali temi giuridici, anche attraverso il confronto e lo "scambio tra relazioni", in tempo utile per fornire elementi di riflessione, in vista dell'udienza di discussione dei ricorsi dinanzi all'Adunanza Plenaria, fissata il 14 luglio 2021. La relazione si è incentrata, in particolare, sui seguenti profili problematici: a) il riparto di giurisdizione nelle controversie originate dall'annullamento o della revoca dell'aggiudicazione, nelle quali la lesione dell'affidamento dell'aggiudicatario risulti collegata alla prospettazione della responsabilità precontrattuale della stazione appaltante; b) la configurabilità della responsabilità risarcitoria della pubblica amministrazione nei casi in cui sia accertata l'adozione di concreti atti o comportamenti diretti a provocare, o rafforzare, l'affidamento del beneficiario sulla legittimità del provvedimento favorevole; c) l'individuazione dei presupposti della colpa dell'amministrazione, nei casi in cui sia accertata la violazione del dovere di comunicare al destinatario dell'atto favorevole l'esistenza di cause di invalidità non imputabili al destinatario e conosciute o facilmente conoscibili con l'ordinaria diligenza;

Infine, l'Ufficio Studi, nella persona del coordinatore cons. Vincenzo Neri, coordina un gruppo di lavoro costituito da componenti della Corte di Cassazione, della Corte dei Conti e del Garante per la protezione dei dati personali, sul tema "Tutela della *privacy* e provvedimenti giurisdizionali".

Servizio News e Newsletter

Il settore "News" si occupa di fornire un servizio di costante aggiornamento e approfondimento sulla normativa e la giurisprudenza di maggiore interesse.

A tal fine, all'incirca ogni settimana è redatta una Newsletter contenente, oltre agli aggiornamenti legislativi, i provvedimenti più significativi, sinteticamente massimati, della Corte di giustizia UE, della Corte costituzionale, delle sezioni unite della Corte di Cassazione e di tutta la giustizia amministrativa (TT.AA.RR., Consiglio di Stato, anche in relazione alle sezioni consultive). Nell'anno 2021 sono state pubblicate 45 Newsletters.

Si è provveduto, inoltre, a redigere le News, che costituiscono vere e proprie note di commento ai provvedimenti giurisdizionali, in relazione sia alle sentenze emesse dalla Corte di Giustizia UE e dalla Corte Costituzionale sia alle ordinanze di rimessione della giustizia amministrativa alle Corti Supreme nonché alle sentenze emesse dall'Adunanza plenaria, oltre che in relazione alle ordinanze di rimessione alla stessa da parte del Consiglio di Stato.

In particolare, oltre a riportare la massima della pronuncia, queste si compongono di una parte in cui si esplicita il ragionamento che ha condotto l'Autorità giudiziaria alla soluzione accolta e una seconda parte in cui vengono evidenziati i migliori contributi dottrinali sul punto, oltre che spiegato il contesto giurisprudenziale di riferimento, anche

dando conto degli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali minoritari non accolti nella pronuncia commentata. In media sono state redatte circa tre News a settimana.

Le News sono diramate utilizzando gli indirizzi di posta elettronica istituzionale dei magistrati e attraverso la pubblicazione sulla home page del sito internet della Giustizia amministrativa, nonché nella apposita sezione del sito internet dedicata all'Ufficio Studi, nel quale è anche possibile reperire tutte le News che dal 2016 sono state pubblicate, nonché i pareri resi dall'Ufficio Studi e i resoconti delle varie attività.

Formazione

All'area funzionale "formazione" fanno capo le attività volte a curare la formazione, anche linguistica, e l'aggiornamento professionale dei magistrati amministrativi, attraverso l'organizzazione, anche decentrata, di incontri di studio, di convegni e di visite di lavoro, ed il coordinamento, ove richiesto, con le iniziative culturali proposte dai presidenti dei tribunali amministrativi regionali.

Tra l'altro, i singoli componenti dell'Ufficio Studi partecipano, di volta in volta, agli incontri e ai seminari di formazione, assicurando la propria collaborazione, talora anche in qualità di relatori o di coordinatori dei gruppi di lavoro.

Sintesi dell'attività svolta dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021. Anche per il 2021, a causa dell'emergenza pandemica, l'attività del settore formazione si è svolta prevalentemente in modalità da remoto, con l'uso delle dotazioni informatiche e tecnologiche già a disposizione di tutti i magistrati. Tale modalità non ha tuttavia inciso sulla qualità dei corsi ed anzi ha permesso di accrescere il numero degli stessi e la platea dei magistrati amministrativi fruitori del servizio, come attestano i dati numerici di seguito forniti.

È inoltre proseguita la proficua collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura, nelle consuete forme dell'organizzazione congiunta di corsi ovvero della partecipazione di magistrati amministrativi a corsi interamente gestiti dalla Scuola Superiore. A seguito dell'istituzione di un tavolo tecnico, la collaborazione è diventata ancora più intensa tanto che per il 2022 il numero di corsi organizzati dalla SSM, e aperti ai magistrati amministrativi, è stato quasi triplicato.

Un apprezzato corso di formazione in materia di diritto euro-unitario e rinvio pregiudiziale è stato organizzato con l'ausilio della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Di seguito gli eventi formativi per magistrati amministrativi svolti nel corso dell'anno e, ove fornito, il numero dei partecipanti agli stessi appartenenti alla Giustizia amministrativa:

- 21-22 gennaio 2021, *webinar* sul tema “*Il punto sulle controversie in materia di pubblico impiego*”, organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura (n. 5 partecipanti);
- 22 gennaio 2021 (ripetuto anche il 5 marzo 2021), *webinar* sul tema “*I cinque miti da sfatare sull'intelligenza artificiale*”, organizzato in collaborazione con il Servizio per l'informatica ed il Segretario Generale della Giustizia amministrativa;
- 16 aprile 2021, *webinar* sul tema “*Diritti fondamentali e giudice amministrativo*” (n. 104 partecipanti);
- 19-20 aprile 2021, *webinar* sul tema “*Nomofilachia e informatica*”, organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura (n. 3 partecipanti);

- 8 giugno 2021, *webinar* sul tema “*Decisioni automatizzate e pubblica amministrazione. Procedimenti e discrezionalità nel tempo dell'intelligenza artificiale*” (n. 112 partecipanti);
- 28-29 giugno 2021, *webinar* sul tema “*I delitti contro la pubblica amministrazione*”, organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura (n. 5 partecipanti);
- 1° ottobre 2021, *webinar* sul tema “*Giudici amministrativi e rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*” (n. 62 partecipanti);
- 16 settembre 2021, *webinar* sul tema “*Blockchain, tra mito e realtà*”, organizzato in collaborazione con il Servizio per l'informatica ed il Segretario Generale della Giustizia amministrativa;
- 13-15 ottobre 2021, *webinar* sul tema “*L'appalto pubblico*” organizzato in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura (n. 143 partecipanti);
- 20-21 ottobre 2021, Roma, sede del Consiglio di Stato, corso di formazione in presenza per i Referendari di TAR di prima nomina, sul tema “*Tecniche di redazione dei provvedimenti giurisdizionali*” (n. 35 partecipanti);
- 21-22 ottobre 2021, Roma, Palazzo Aldobrandini, corso di formazione in presenza per i Referendari di TAR di prima nomina, sul tema “*Il Sistema informativo della Giustizia amministrativa, la scrivania informatica del magistrato e le banche dati*” (n. 35 partecipanti);
- 25 ottobre 2021, *webinar* sul tema “*Trasparenza e anticorruzione*” dedicato ai magistrati ed ai dirigenti della Giustizia amministrativa (n. 126 partecipanti);
- 25 novembre 2021, Roma, Palazzo Aldobrandini: corso di formazione in presenza per i Consiglieri di Stato neo-nominati dal Governo, sul tema “*Il Sistema informativo della Giustizia amministrativa, la scrivania informatica del magistrato e le banche dati*” (n. 7

partecipanti);

- 26 novembre 2021, Roma, sede del Consiglio di Stato, convegno di studi in presenza sul tema “*Il lungo cammino verso la parità*”, in collaborazione con il Comitato per le Pari Opportunità della Giustizia amministrativa (n. 36 partecipanti);

- 13 dicembre 2021, *webinar* sul tema “*Governo del territorio: dalla pianificazione urbanistica ai titoli edilizi*”, Corso di formazione per tutti i magistrati amministrativi di prima nomina (n. 53 partecipanti);

- 13-15 dicembre 2021, *webinar* sul tema “*L’intelligenza artificiale*”, organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura (n. 12 partecipanti).

Sempre nel corso dell’anno 2021, l’Ufficio studi ha organizzato e tenuto, con l’apporto dei propri componenti, numerosi corsi *online* di formazione dedicati ai funzionari amministrativi dalla Giustizia amministrativa, neoassunti o già in servizio, ai giovani laureati in tirocinio presso gli Uffici della Giustizia amministrativa nonché ai magistrati amministrativi di prima nomina.

Di seguito gli eventi formativi per neo-referendari e neo-consiglieri di Stato, svolti nel corso dell’anno organizzati in esecuzione dell’art. 14 bis del regolamento di organizzazione interno:

- 1) Tecniche di redazione dei provvedimenti;
- 2) Uso di SIGA e SDM;
- 3) Governo del territorio: dalla pianificazione urbanistica ai titoli edilizi;
- 4) Il Magistrato amministrativo e la dimensione etica;
- 5) Appalti pubblici - Disciplina sostanziale e processuale, evoluzione legislativa e giurisprudenziale, sguardo comparativo europeo;
- 6) Diritto amministrativo italiano tra diritto UE e CEDU.

In collaborazione con la Scuola nazionale dell'amministrazione sono stati erogati i seguenti corsi per lo studio della lingua inglese:

- 1) Corso "The Language of Law and Economics for Government".
- 2) Corso Elementary English
- 3) Corso Intermediate English

ai quali hanno partecipato numerosi magistrati amministrativi.

Settore rapporti con le istituzioni e relazioni internazionali

A mente dell'articolo 14, comma 3, del Regolamento di organizzazione degli uffici amministrativi della Giustizia Amministrativa, l'Ufficio Studi cura i rapporti con le istituzioni e le reti internazionali in relazione all'attività di studio e formazione dei magistrati amministrativi italiani all'estero e dei magistrati stranieri ospiti in Italia.

La principale promotrice della formazione allo sviluppo e per lo scambio di conoscenze e di competenze dei magistrati europei è l'EJTN (European Judicial training network) ovvero Rete europea di formazione giudiziaria. Lo scopo dell'EJTN è quello di aiutare a costruire un autentico spazio europeo in ambito giudiziario e di promuovere la conoscenza reciproca dei sistemi giuridici dei Paesi Membri, migliorando la comprensione, la fiducia e la cooperazione tra giudici e pubblici ministeri all'interno degli Stati dell'Unione Europea.

Pertanto, l'EJTN promuove programmi di formazione per i magistrati europei sia nei paesi dell'Unione Europea che nelle istituzioni comunitarie.

La Giustizia amministrativa partecipa dal 2007 al Programma di scambi dell'EJTN, in posizione di partnership ma senza avere la full membership, che appartiene per l'Italia solo alla magistratura ordinaria (SSM e CSM).

Nello svolgimento delle funzioni attribuite nel settore dei rapporti internazionali, l'Ufficio studi ha proceduto alla redazione e alla pubblicazione di bandi per la partecipazione ai seminari e alle attività promosse dall'EJTN, dall'ERA, dall'ACA (Association of the Councils of States and Supreme Administrative Jurisdiction of the European Union) dall'AIHJA (Association internationale des hautes juridictions administratives) e per l'adesione agli scambi di lungo periodo presso le istituzioni internazionali e sovranazionali: CEDU, CGUE, Eurojust, nonché quelli di breve termine presso le Corti giurisdizionali dei Paesi aderenti al circuito EJTN, i quali comprendono:

- gli scambi generali di breve periodo, di una o due settimane
- gli scambi specialistici, su temi specifici;
- gli scambi riservati ai Presidenti (di Corte, tribunale o Sezione)
- gli scambi bilaterali.

Dopo aver ricevuto le domande dei magistrati di volta in volta interessati, sono state stilate delle graduatorie successivamente inviate al Consiglio di Presidenza per la pubblicazione.

Sempre con riferimento agli scambi, è stato predisposto un interpello generale, indetto nel mese di luglio, per redigere l'elenco dei magistrati disponibili a svolgere le funzioni di magistrato affidatario (tutor) dei giudici stranieri ospiti presso la Giustizia amministrativa. L'elenco, da un lato, ha facilitato notevolmente il compito di reperire in concreto magistrati disponibili ad assistere i colleghi stranieri nel periodo dello scambio, dall'altro, in considerazione delle adesioni registrate, ha consentito di incrementare il numero complessivo dei magistrati stranieri ospiti presso le nostre corti e, di conseguenza, gli scambi in uscita presso le corti ospitanti di Paesi stranieri. Lo svolgimento delle attività internazionali, tuttavia, è stato notevolmente condizionato dalla situazione epidemica ancora in corso, con notevole difficoltà nella gestione degli

scambi sia in ingresso, avviati solo nel quarto trimestre, sia in uscita, per i quali si sono registrate diverse rinunce.

Si è provveduto, infine, alla cura di diversi *webinar* organizzati sotto l'egida dell'EJTN e dell'ERA, che con il perdurare dell'emergenza pandemica hanno avuto una notevole diffusione, e alla compilazione di diversi questionari in lingua inglese: un questionario dal titolo EU Protection of Consumers – Ex officio assessment; un questionario, proposto dall'organo di autogoverno della magistratura della Lettonia, in materia di formazione del personale della magistratura; un questionario, proposto dall'organo di autogoverno della magistratura rumena in collaborazione con l'ENCJ, in materia di carichi di lavoro.

Ciò che emerge, dunque, è il ruolo sempre più centrale dell'Ufficio Studi nella gestione della formazione internazionale, da qualsiasi associazione o organizzazione essa sia organizzata, in chiara applicazione del dettato delle linee guida sul punto.

Si riporta di seguito la sintesi delle articolate e complesse attività svolte dall'Ufficio Studi in relazione alle diverse collaborazioni essere.

ACA - EUROPE

È proseguita l'attività del working group “ACA Databases – JuriFast 2.0”, deputato a vagliare le modalità di sviluppo dell'infrastruttura “Jurifast”, banca dati quest'ultima dell'ACA ad accesso pubblico e destinata a ricomprendere tutte le sentenze emesse dalle Corti nazionali in cui sia stata fatta applicazione, diretta o indiretta, del diritto UE.

Il working group, costituito in massima parte da esponenti degli uffici tecnico-informatici delle Corti Supreme che compongono ACA, aveva cominciato i propri lavori nel 2019, precisamente nelle riunioni del 22 maggio 2019 e del 3 dicembre 2019, svolte in presenza in Bruxelles presso il Consiglio di Stato belga, sede dell'ACA.

In data 10 ed 11 marzo 2021 si è tenuto un *webinar* aperto ad un'ampia partecipazione del personale dei settori tecnico-informatici delle Corti, teso a promuovere la conoscenza reciproca dei rispettivi strumenti di catalogazione, archiviazione e ricerca dei precedenti giurisprudenziali ed all'individuazione di possibili *best practices*. In tale contesto, è stata particolarmente apprezzata la relazione curata dal Servizio informatico dell'Istituto, nella specie rappresentato dal dr. Sivilli, che ha efficacemente illustrato le procedure seguite, in *subiecta materia*, dalla Giustizia Amministrativa.

Contestualmente, è proseguita con regolarità l'alimentazione della banca dati Jurifast, mediante:

- il sistematico caricamento di tutte le ordinanze di rimessione alla CGUE emesse dal Consiglio di Stato negli anni dal 2018 compreso in poi;
- il caricamento delle pronunce del Consiglio di Stato emesse dal 2018 in poi che, pur non rimettendo l'affare alla CGUE, comunque presentano particolare interesse per l'applicazione del diritto UE;
- il caricamento di pronunce del Consiglio di Stato (segnatamente decreti ed ordinanze cautelari) relative alle disposizioni emergenziali relative alla pandemia.

II - ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

1. Dati generali

La giustizia amministrativa nel periodo della pandemia non si è mai fermata grazie alla piena funzionalità del processo telematico, e ha affrontato il periodo della pandemia con la consapevolezza del ruolo cui era chiamata in un momento difficile per il Paese. Occorreva garantire la continuità del servizio, sia per rispondere alla domanda di giustizia in relazione all'esercizio dei poteri pubblici emergenziali (e spesso per dirimere le controversie tra autorità pubbliche), sia per evitare l'accumularsi di un contenzioso arretrato. Ma era necessario anche assicurare un regime processuale che, per quanto derogatorio in ragione dell'emergenza, fosse in grado di garantire difesa e contraddittorio. Dopo una iniziale fase in cui si è utilizzato il "processo cartolare coatto" introdotto dall'articolo 84 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, si è passati ad un'udienza "ad oralità mediata" (articolo 4 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28), senza pubblicità, ma con la possibilità per i difensori di intervenire da remoto, che costituisce l'attuale assetto "ordinario nell'emergenza" del processo amministrativo, ragionevole punto di ricaduta di esigenze concorrenti.

Passando ora all'analisi dei dati statistici, si può osservare come il volume complessivo dell'attività svolta continui ad attestare il buon funzionamento della Giustizia amministrativa; gli incrementi percentuali delle decisioni rese e della diminuzione dell'arretrato costituiscono un indice intuitivo di conferma della sua capacità di fornire una risposta pronta ed effettiva alla domanda di giustizia, anche nel periodo della pandemia e nonostante le indubbie carenze di organico.

Va evidenziato che l'organizzazione interna del sistema della Giustizia amministrativa è caratterizzata dalla - oramai risalente e sperimentata - introduzione

di specifici metodi di misurazione/determinazione degli affari che possono essere assegnati a ciascun magistrato (e che sono prefissati secondo parametri di efficienza individuati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, da ultimo aggiornati con deliberazione 18 gennaio 2013, recante “*Disposizioni per assicurare la qualità, la tempestività e l’efficientamento della Giustizia amministrativa*”).

Così come confermano autorevoli studi indipendenti, tale metodologia consente di definire un numero di controversie maggiore rispetto a quelle che vengono decise da sistemi giudiziari che non applicano criteri simili, assicurando al contempo l’ordinato e spedito svolgimento dei processi, senza pregiudizio della qualità delle decisioni.

Ciò ha concorso a consentire in maniera rilevante anche per il 2021 (secondo un *trend* ormai costante da un periodo significativo), grazie all’impegno profuso da magistrati e personale di segreteria, alla diminuzione dell’arretrato, assicurando il miglior rendimento delle risorse, la necessaria attenzione alle parti in causa, nonché una tutela efficace sotto il profilo sia qualitativo, che quantitativo e dei tempi di definizione dei ricorsi fissati.

A questo proposito, più precisamente, per quanto riguarda l’attività giurisdizionale, il contenzioso in appello registra per l’anno 2021 un aumento (il 6,2 % in più rispetto al 2020) mentre registrano un più marcato aumento i ricorsi presentati in primo grado (14,4% in più rispetto all’anno precedente).

Tali variazioni confermano la permanente esigenza di giustizia amministrativa che proviene dalle varie articolazioni della società civile, in particolare dagli operatori economici.

Quanto alla produttività, nonostante le gravi carenze di organico del personale di magistratura, la giustizia amministrativa ha previsto un programma straordinario per la riduzione delle pendenze che passa attraverso un incremento della produttività dei magistrati in servizio e delle strutture amministrative che supportano l'attività giurisdizionale.

Non soltanto sono stati definiti 11.789 affari presso il Consiglio di Stato e 59.949 presso i TAR, ma i magistrati amministrativi hanno ulteriormente ridotto l'arretrato rispetto al 2020 nella misura di 12.185 ricorsi.

Le pendenze sono passate da 158.147 al 31 dicembre 2020 a 145.962 al 31 dicembre 2021, con un abbattimento pari a quasi l'8%.

Negli ultimi 10 anni (dal 2012 al 2021), il lavoro di riduzione dell'arretrato della giustizia amministrativa è stato costante: i ricorsi pendenti presso i TAR e il Consiglio di Stato sono passati da 465.681 (al 31 dicembre 2011) ai menzionati 145.962 (al 31 dicembre 2021): un arretrato diminuito negli ultimi 10 anni in misura pari al 68,7%.

La produttività annua è invece aumentata: nel 2010, anno di entrata in vigore del nuovo codice del processo amministrativo, i ricorsi definiti tra TAR e Consiglio di Stato (esclusi i numerosissimi decreti di perenzione: 136.649) erano 56.399; nel 2020 sono stati 61.852 (escluse le perenzioni: 9.886) con un incremento del 9,7% in 11 anni.

Nelle materie di maggior spessore economico, in particolare quelle riguardanti i contratti pubblici o gli atti delle Autorità indipendenti, i giudizi amministrativi sono definiti rapidamente (circa un anno/un anno e mezzo), con tempi in linea o addirittura al di sotto di quelli medi europei.

La circostanza è particolarmente significativa se si consideri che – come ritenuto anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - il nostro sindacato sugli atti delle Autorità è, e non può che essere, pieno, esteso alla cognizione del fatto e alle valutazioni tecniche.

In materia di appalti pubblici, nel 2021 i ricorsi sono stati mediamente decisi dal Consiglio di Stato in 163 giorni e dai Tribunali Amministrativi in 104 giorni.¹

Più in generale nel 2021 si è potuta osservare una diminuzione del tempo intercorrente tra il deposito del ricorso e la prima decisione collegiale che si assesta mediamente sui 77 giorni; una diminuzione dunque di 6 giorni, rispetto al dato del 2020 pari a 83 giorni.

Infine, anche nel periodo della pandemia sono stati estremamente rapidi pure i tempi del processo cautelare; il processo telematico ha infatti consentito di prendere una moltitudine di decisioni in tempi rapidissimi, anche su rilevanti questioni concernenti i diritti dei cittadini, la tutela della salute e l'adozione delle misure limitative dell'ordinario svolgimento della vita sociale.

Nel 2021, 4.762 delle 6.289 istanze cautelari presentate dinanzi al Consiglio di Stato sono state decise in circa 45 giorni; per quanto riguarda i T.A.R., 13.097 delle 28.421 istanze cautelari depositate sono state decise in circa 36 giorni.

Nella specifica materia degli appalti pubblici, presso il Consiglio di Stato, su un totale di 648 istanze cautelari depositate, ne sono state discusse 371 mediamente in 47 giorni; per quanto riguarda i T.A.R. le istanze cautelari sono state 3.334 di cui 1.311 discusse in circa 24 giorni.

¹ Si precisa che il dato è stato ricavato prendendo in considerazione i ricorsi depositati nel 2021.

I tempi per ottenere una prima deliberazione dal TAR in ordine alla necessità di sospendere la procedura in ragione dell'eventuale sua contrarietà a legge, oppure di consentire la naturale prosecuzione della stessa, nel 2021 segnalano una diminuzione rispetto all'analogo dato del 2020 come mostra la seguente tabella:

Durata media dei giudizi cautelari presso i TAR in materia di appalti- Anni 2020 -2021

SEDE	2020	2021
ANCONA	24	16
AOSTA	48	23
BARI	29	27
BOLOGNA	29	18
BOLZANO	18	18
BRESCIA	26	18
CAGLIARI	27	23
CAMPOBASSO	44	14
CATANIA	34	24
CATANZARO	30	24
FIRENZE	25	23
GENOVA	29	26
L'AQUILA	22	22
LATINA	33	21
LECCE	28	23
MILANO	31	26
NAPOLI	30	24
PALERMO	40	32
PARMA	34	21
PERUGIA	21	18
PESCARA	30	50
POTENZA	23	18
R. CALABRIA	22	16

ROMA	34	28
SALERNO	32	23
TORINO	28	24
TRENTO	22	32
TRIESTE	27	29
VENEZIA	28	23
Media	30	24

2. Il contenzioso presso i Tribunali amministrativi regionali

Il contenzioso in ingresso presso i Tribunali amministrativi regionali presenta, rispetto all'anno precedente, un aumento (dai 42.049 nuovi ricorsi del 2020 si passa nel 2021 a 48.112 ricorsi con un aumento del 14,4%).

2.1. Distribuzione territoriale

Nel 2021, il T.A.R. Lazio, si mantiene saldamente al primo posto per numero di ricorsi introitati con 13.859 nuove domande, seguito dal T.A.R. Campania - Napoli (5.556 ricorsi), dal T.A.R. Lombardia - Milano (2.336 ricorsi), dal T.A.R. Sicilia – Palermo (2.320 ricorsi) e dal T.A.R. Sicilia – Sez. Staccata di Catania (2.110 ricorsi).

In definitiva, il 54,4% circa del contenzioso di primo grado in ingresso nel 2021 (26.181 ricorsi) è concentrato in cinque Sedi soltanto.

2.2. Distribuzione per materia

I settori di intervento del giudice amministrativo continuano ad essere molteplici e riguardano materie dal forte impatto economico e sociale.

La materia prevalente, come negli ultimi anni, è stata anche nel 2021 quella dell'edilizia ed urbanistica, che con 6.979 ricorsi rappresenta il 14,5% del totale, dato questo che evidenzia una persistente conflittualità legata al governo del territorio e all'applicazione delle normative degli enti locali in materia.

Seguono i ricorsi in materia di esecuzione del giudicato che sono 6.886, il 14,3% dei giudizi totali.

Al terzo posto si collocano i ricorsi in materia di stranieri che sono 4.544, ovvero il 9,4 % dell'intero contenzioso.

Il contenzioso relativo al pubblico impiego (3.782 ricorsi pervenuti) supera quello relativo agli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture (3.280 depositi) e rappresenta il 7,9% del totale.

Le restanti materie, che raccolgono un numero di ricorsi assai minore, pur non prestandosi ad essere evidenziate sul piano meramente statistico, sono di notevole impatto sul piano sociale (ambiente, istruzione, sicurezza, ecc.).

2.3. Giudizi di ottemperanza

In aumento il numero dei ricorsi per l'esecuzione del giudicato, pari a 6.886, vale a dire poco più del 14% del totale: il dato è un indicatore di una certa difficoltà di una parte significativa della P.A. di fornire la tempestiva esecuzione delle decisioni giurisdizionali, con intuibili aumenti di costi e tempi di soddisfazione delle pretese che incidono in maniera niente affatto trascurabile sui livelli di spesa pubblica.

2.4. I procedimenti speciali

Nel 2021 sono stati presentati ai T.A.R., 2.472 ricorsi avverso il silenzio della Pubblica Amministrazione ex art. 117 c.p.a. (il 5,1% di tutti i ricorsi presentati) e 1.795 ricorsi avverso il diniego di accesso ai documenti ex art.116 c.p.a. (il 3,7% del totale).

Il contenzioso in esame, sebbene numericamente ridotto (sia rispetto al totale del contenzioso, che in relazione ai giudizi sull'ottemperanza analizzati in precedenza), non deve essere sottovalutato, potendo essere significativo in taluni casi di una mancanza di efficienza e funzionalità dell'Amministrazione, tanto più rilevante se si considera il grado di insofferenza che genera nella società civile e nel mercato la lentezza o l'inefficienza dell'apparato amministrativo pubblico (come testimoniano i reiterati interventi normativi sul punto).

Va sottolineato, infine, il rilievo dei ricorsi in materia elettorale, che risultano essere stati 196.

Si tratta di un contenzioso particolare, che incide sull'esercizio dell'elettorato e dunque attiene ad interessi di intuibile rilievo pubblico, in ordine ai quali il giudice amministrativo è chiamato ad esercitare un controllo immediato e tempestivo per l'assolvimento del quale è stato garantito un approfondito livello di efficacia nella risposta alla domanda di giustizia, tramite l'adozione di pertinenti ed accurati modelli organizzativi, parametrati al rito appositamente previsto dal legislatore.

2.5. Decisioni

Nei T.A.R. i provvedimenti definitivi emessi nel 2021 sono stati complessivamente 59.949, tra sentenze e sentenze brevi (46.388), decreti decisori (11.492), oltre ad altri provvedimenti (2.069).

I decreti ingiuntivi sono stati 174.

Si rileva, pertanto, che il numero delle controversie decise e concluse in primo grado (59.949) resta notevolmente maggiore di quello dei ricorsi in entrata (48.112).

2.6. Ordinanze cautelari

Su 48.112 ricorsi presentati nel 2021, 28.049 (circa il 58,3% del nuovo contenzioso) sono stati accompagnati dall'istanza di misure cautelari (sia contemporanea, che successiva al ricorso).

Parallelamente, nel 2021 i T.A.R. hanno emesso 16.668 ordinanze cautelari più 12.785 altre ordinanze (collegiali e presidenziali). Inoltre, sono stati emessi 5.810 decreti cautelari.

La pronuncia cautelare rappresenta una risposta di giustizia immediata e suscettibile di apprestare una tutela sostanziale molto importante, perché — a prescindere dal suo esito e dalla temporaneità processuale dei relativi effetti — capace di orientare le scelte delle amministrazioni e degli operatori in ragione del particolare grado di bilanciamento degli interessi in gioco che presuppone. Ciò consente, non di rado, di orientare efficacemente la corretta prosecuzione dell'azione amministrativa, o comunque di fondare un assetto di interessi soddisfacente per le parti.

Del resto, il codice del processo amministrativo ha costituito nel giudizio cautelare una vera e propria “udienza filtro”, volta a verificare preliminarmente tutte le condizioni utili ad addivenire ad una effettiva e sostanziale pronuncia di merito (si verifica la sussistenza della giurisdizione, della competenza territoriale, di eventuali ragioni di sopravvenuta improcedibilità, o di condizioni di inammissibilità del ricorso e così via); essa consente la celere definizione immediata delle cause aventi contenuti

di immediata delibazione (mediante le c.d. “sentenze brevi”) e dunque implica che residuino per la trattazione ordinaria, tendenzialmente, solamente le cause per le quali si richiede un normale svolgimento del contraddittorio tra le parti ed una più approfondita disamina da parte del giudice.

Pertanto, il dato numerico che si è esposto conferma che, anche per il 2021, il rito processuale amministrativo e l’adozione di adeguati modelli organizzativi degli uffici giudiziari hanno assicurato una risposta alla domanda di giustizia di evidente importanza ed efficienza.

3. Il contenzioso presso il Consiglio di Stato

Innanzitutto al Consiglio di Stato il numero dei ricorsi in entrata ha registrato un aumento. Nel 2021 risultano pervenuti complessivamente 10.797 nuovi affari (il 6,2 % in più rispetto al 2020).

Di essi, poco più del 50% sono appelli avverso le sentenze di primo grado, mentre risulta essere pari al 25,5% la percentuale degli appelli avverso ordinanza cautelare.

Per quanto riguarda la distribuzione per materia, il settore prevalente in secondo grado è quello dell’edilizia ed urbanistica che con 2.138 ricorsi rappresenta il 19,8% dei ricorsi pervenuti. Segue poi la materia degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture che con 1.216 ricorsi rappresenta l’11,3% dei ricorsi pervenuti e quella del pubblico impiego (‘non contrattualizzato), che con 798 ricorsi rappresenta il 7,4% dei ricorsi pervenuti.

Le decisioni di primo grado appellate nel corso del 2021 sono state 7.270.

Dalle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, nel 2021, sono state emesse 5.546 ordinanze cautelari di cui 2.746 sono associate ai 2.758 appelli depositati contro le ordinanze cautelari emesse dai Tribunali Amministrativi Regionali.

Gli appelli contro le ordinanze cautelari adottate dai T.A.R. rappresentano quindi il 16,5% circa delle 16.668 ordinanze cautelari emesse dai Tribunali amministrativi regionali.

Ad esse vanno aggiunti 1.304 decreti cautelari.

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 in primo grado ha permesso una significativa riduzione delle giacenze.

A fine 2021 risultano infatti pendenti presso i Tribunali amministrativi regionali 124.196 ricorsi (dato dunque in diminuzione rispetto ai 135.451 dell'anno precedente), così come presso le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato ove le giacenze ammontano a 21.766, rispetto alle 22.696 del 2020.

Molto significativa appare, in particolare, la diminuzione delle giacenze presso alcuni tribunali amministrativi regionali, in particolare presso il T.A.R. Sicilia sez. staccata di Catania (2.215 ricorsi giacenti in meno rispetto al 2020), il T.A.R. Campania sede di Napoli (2.021 ricorsi giacenti in meno rispetto al 2020), il T.A.R. Campania sez. staccata di Salerno (1.285 ricorsi giacenti in meno rispetto al 2020) e il T.A.R. Sicilia sede di Palermo (1.066 ricorsi giacenti in meno rispetto al 2020).

Va comunque ribadito 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".

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 sezione staccata del Consiglio di Stato in territorio siciliano.

Nell'anno 2021, 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 diminuzione nel deposito dei ricorsi rispetto all'anno precedente.

I ricorsi pervenuti nel 2021 sono stati n. 1331 (circa il 18% in più rispetto al 2020).

Riguardo ai giudizi cautelari, nel 2021 la Sezione giurisdizionale ha emesso n. 741 provvedimenti cautelari, di cui n. 87 decreti cautelari monocratici nonché n. 932 sentenze.

Sono stati, inoltre, emessi n. 130 decreti presidenziali, di cui n. 63 decreti decisori.

Il totale degli affari definiti ammonta, nel 2021, a n. 1176.

Gli affari pendenti al 31/12/2021 sono n. 1618.

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.

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 Ministri.

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 in relazione ad attività che si propongono di intraprendere.

2. Attività consultiva in ordine agli atti normativi statali

Presso la Sezione consultiva per gli atti normativi sono pervenuti, nell'anno 2021, n. 61 affari, di cui n. 1 quesito. Nell'anno di riferimento risultano definiti n. 60 affari.

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 tutela di unico grado, alternativo alla tutela giurisdizionale, che si utilizza soprattutto per l'assenza della necessità di una difesa tecnica.

Il ricorso straordinario, la cui azione tutela sia le posizioni di diritto soggettivo che di interesse legittimo, è ammesso per soli vizi di legittimità e non anche per quelli di merito; è un rimedio amministrativo di carattere generale, esperibile, cioè, in tutti i casi in cui non sia escluso dalla legge ovvero incompatibile con il sistema; è ammissibile solo per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa con esclusione della materia elettorale, degli appalti e di accesso ai documenti amministrativi. Il parere espresso dal Consiglio di Stato, che è abilitato a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in sede consultiva, ha carattere vincolante per l'autorità che lo richiede.

Nel 2021 sono pervenute alla Prima sezione consultiva del Consiglio di Stato n. 1613 richieste di parere su ricorsi straordinari (in aumento del 9,65% rispetto ai ricorsi pervenuti nell'anno precedente).

La Prima Sezione consultiva ha emesso in totale n. 1.539 pareri definitivi (con una diminuzione del 2% rispetto ai 1.570 pareri emessi nell'anno precedente).

4. Attività consultiva facoltativa

La funzione di consulenza facoltativa del Consiglio di Stato è chiesta oltre che dal Governo, dai Ministeri, dalle Autorità indipendenti di garanzia e dalle amministrazioni pubbliche statali, dalle Regioni e dagli enti locali.

Rilevante è anche la consulenza sui quesiti cosiddetti “di massima” proposti dalle Amministrazioni, per lo più sull’interpretazione di norme legislative o regolamentari. I pareri conseguenti all’azione di consulenza richiesta al Consiglio di Stato svolgono una funzione di guida e di indirizzo nello svolgimento dell’azione amministrativa.

Nel 2021 sono pervenuti n. 11 quesiti dei quali n. 7 definiti con parere.

5. Considerazioni sullo stato degli affari pendenti

L’attività consultiva nel suo complesso non presenta un rilevante problema di arretrato, pari a circa 3.313 unità.

Parte consistente di tale arretrato è costituita da affari in cui è stata disposta dalla Sezione una fase di istruttoria.

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

Per quanto riguarda i dati dell’attività consultiva del C.G.A.R.S., questa può essere suddivisa tra pareri resi sui regolamenti regionali e su quesiti formulati dal governo regionale (decisi dalla sezione consultiva) e pareri resi su ricorsi straordinari al presidente della Regione siciliana, decisi dalle Sezioni riunite.

Nell'anno 2021, alla Sezione consultiva sono pervenute n. 5 richieste di parere, tutte esitate.

Alle Sezioni riunite, nell'anno 2021, sono pervenute n. 380 richieste di parere su ricorsi straordinari e sono stati emessi n. 479 pareri.

Gli affari pendenti al 31/12/2021 sono n. 360.

