

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

COMMISSIONE PER LA GARANZIA DELL'INFORMAZIONE STATISTICA

**INDICATORI PER L'ANALISI DELL'ATTIVITÀ DELLA
GIUSTIZIA E, IN PARTICOLARE, DELLA GIUSTIZIA
AMMINISTRATIVA**

Rapporto di Ricerca

00.04

Febbraio 2000

a cura di:

Valeria Napoli

Nicoletta Belvedere

Irene Savi

La Commissione per la garanzia dell'informazione statistica (CGIS), istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il decreto legislativo n. 322 del 1989, art.12, è un organo collegiale indipendente chiamato a garantire il principio della imparzialità e della completezza dell'informazione statistica. A tal fine la CGIS vigila: (a) sulla imparzialità e completezza dell'informazione statistica; (b) sulla tutela della riservatezza delle informazioni fornite agli enti del Sistema Statistico Nazionale; (c) sulla qualità delle metodologie statistiche e delle tecniche informatiche impiegate nella raccolta, nella conservazione e nella diffusione dei dati; (d) sulla conformità delle rilevazioni alle direttive degli organismi internazionali e comunitari.

La serie "Rapporti di ricerca" raccoglie i risultati di attività di appositi gruppi di lavoro, promossi e coordinati dalla CGIS in relazione all'adempimento dei propri compiti.

La responsabilità del contenuto del rapporto è degli autori, e non coinvolge la Commissione.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

COMMISSIONE PER LA GARANZIA DELL'INFORMAZIONE STATISTICA

Ugo Trivellato, *Presidente*

Graziella Caselli

Pierluigi Ciocca

Bruno De Leo

Antonio Golini

Vittorio Grilli

Renato Guarini

Cesare Imbriani

Luisa Torchia

Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica

Via Po, n.16/A

00198 Roma

tel. ++39-6-8598.2010/8598.2132

fax ++39-6-8598.2012

INDICE

1. IL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA.....	4
1.1 PREMESSA	4
1.2 LA TUTELA GIURISDIZIONALE AMMINISTRATIVA	5
1.3 IL PROCESSO AMMINISTRATIVO	7
2. STATISTICHE SULL'ATTIVITÀ DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA.....	10
2.1 RILEVAZIONI DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA.....	10
2.2 IMPIEGHI DELLA STATISTICA GIUDIZIARIA.....	11
3. ANALISI DELLE ATTIVITÀ DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA	12
3.1 CAMPO DI INTERESSE E OBIETTIVI DELL'ANALISI.....	12
3.2 NOTA METODOLOGICA.....	13
3.3 LA LITIGIOSITÀ PRESSO I T.A.R.	16
3.4 LA LITIGIOSITÀ PRESSO IL CONSIGLIO DI STATO.....	19
3.5 ORDINANZE.....	21
3.6 DECISIONI.....	24
3.7 DURATA DEI GIUDIZI	27
3.8 DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI PROCEDIMENTI PER MATERIA E PER GRADO DI GIUDIZIO ...	29
3.9 ALTRI INDICATORI DELL'ATTIVITÀ DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA	33
3.10 RITO ABBREVIATO.....	35
3.11 CONCLUSIONI.....	41
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	43
4. BREVI CONSIDERAZIONI SULLE RECENTI EVOLUZIONI, NORMATIVE E GIURISPRUDENZIALI, NEL CAMPO DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA.....	44
5. UNA PROPOSTA DI RIFORMA DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO: IL DISEGNO DI LEGGE 2.934 RECANTE “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA”	54

1. IL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

1.1 Premessa

La predisposizione di mezzi giurisdizionali volti a reintegrare gli interessi protetti dei privati lesi da comportamenti illegittimi della pubblica amministrazione – complessivamente indicati con l'espressione *giustizia amministrativa*¹ - risponde ad una esigenza fondamentale dello *Stato di diritto*, “basato sul principio che le posizioni giuridiche dei cittadini debbono essere tutelate, non solo nei confronti degli altri cittadini, ma anche nei confronti della pubblica amministrazione”².

Gli strumenti di giustizia amministrativa previsti dall'ordinamento italiano vigente rappresentano il punto di arrivo di un lungo processo evolutivo caratterizzato, in una prima fase, dall'abolizione del contenzioso amministrativo e dall'affidamento al giudice ordinario di tutte le controversie concernenti la lesione di un “diritto civile o politico”, ossia un diritto soggettivo perfetto, (legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E) e, in un secondo momento, dall'introduzione di forme generalizzate di tutela degli interessi legittimi, nel precedente sistema rimessa alla stessa pubblica amministrazione, e dall'attribuzione delle controversie relative a questi ultimi alle istituende sezioni IV, V e VI del Consiglio di Stato, aventi natura giurisdizionale, (leggi 31 marzo 1889, n. 5992, 7 marzo 1907, n. 62 e d.lgs. 5 maggio 1948, n. 642) nonché, limitatamente ad alcune materie di interesse locale tassativamente indicate dalle norme, alle Giunte provinciali amministrative (G.P.A.) (legge 1 gennaio 1890, n. 683)³.

La scelta compiuta dal legislatore a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, e confermata dalla Costituzione del 1948, è stata dunque in favore di un sistema di giustizia amministrativa fondato sulla *doppia giurisdizione*, in cui il criterio generale di ripartizione della

¹ Secondo una più ampia accezione, la nozione di giustizia amministrativa ricomprenderebbe, oltre ai ricorsi giurisdizionali (ordinari ed amministrativi), quelli amministrativi, ossia proposti dinanzi alla stessa pubblica amministrazione, (ricorso in opposizione, ricorso gerarchico, ricorso straordinario al Presidente della Repubblica) e l'autotutela.

² Cfr. VIRGA P. (1999), *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, 155.

³ La giurisdizione delle G.P.A., configurate dalla legge istitutiva – limitatamente alle materie dalla stessa elencate – come giudici di primo grado, le decisioni delle quali potevano essere oggetto di ricorso dinanzi al Consiglio di Stato, è venuta meno a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme

competenza tra giudice ordinario e giudice amministrativo è rappresentato dalla *causa petendi*, ossia dalla natura della posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, rispettivamente diritti soggettivi ed interessi legittimi (art. 103 Cost.)⁴.

Le norme costituzionali hanno, inoltre, provveduto a definire la funzione del giudice amministrativo, “organo di tutela della giustizia nell’amministrazione”, (art. 100 Cost.) e ad introdurre ulteriori principi diretti a dare attuazione e a rafforzare la tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione, tra i quali rilievo primario assume il principio della *azionabilità* in giudizio di tutte le lesioni di diritti soggettivi ed interessi legittimi incluse quelle derivanti da atti e provvedimenti degli organi amministrativi, senza limitazioni “a particolari mezzi di impugnazione o categorie di atti” (artt. 24 e 113 Cost.).

1.2 La tutela giurisdizionale amministrativa

Con l’istituzione, nel 1971, dei tribunali amministrativi regionali (TAR)⁵ altri due principi costituzionali, quello del *doppio grado di giudizio* e quello del *decentramento* della giurisdizione amministrativa⁶, hanno trovato attuazione.

Il sistema delineato dal quadro normativo vigente in materia di giurisdizione amministrativa “ordinaria”⁷ si articola, infatti, su due livelli: i tribunali amministrativi regionali, organi di giustizia amministrativa di primo grado con competenza generale⁸, sede nel capoluogo di Regione e

che ne disciplinavano la composizione, la competenza ed il processo da parte della Corte costituzionale (sent. 22 marzo 1967, n. 30 e 20 aprile 1968, n. 33).

⁴ Alle due giurisdizioni sono, peraltro, attribuiti poteri diversi, limitati alla disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi e alla condanna al risarcimento del danno cagionato, nel caso del giudice ordinario, consistenti nell’annullamento, ovvero – come si vedrà in seguito a proposito della giurisdizione di merito – nella riforma e sostituzione degli stessi, per quanto concerne invece il giudice amministrativo.

⁵ Avvenuta con la legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (*Istituzione dei tribunali amministrativi regionali*).

⁶ Il secondo comma dell’articolo 125 della Costituzione dispone infatti che “nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l’ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo di Regione”.

⁷ Per completezza, appare opportuno precisare che nell’attuale sistema di giustizia amministrativa, accanto ai *giudici amministrativi ordinari* - tribunali amministrativi regionali, Consiglio di Stato, Tribunale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige, Sezione autonoma di Bolzano, Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia - operano altri organi, comunemente denominati *giudici amministrativi speciali*, quali la Corte dei conti, i tribunali delle acque, le commissioni tributarie, non rientranti nel complesso giurisdizionale facente capo al Consiglio di Stato.

⁸ Occorre ricordare che le soppresse Giunte provinciali amministrative, anch’esse giudici di primo grado, avevano al contrario una competenza limitata quasi esclusivamente alle controversie attinenti ad atti dei comuni, delle province e di altre amministrazioni locali (provinciali e subprovinciali).

giurisdizione estesa al territorio regionale, ed il Consiglio di Stato, giudice di appello di secondo grado, chiamato a decidere sui ricorsi promossi contro le decisioni dei tribunali di primo grado⁹.

Come già rilevato, compito del giudice amministrativo è accertare la violazione da parte della pubblica amministrazione degli interessi dei cittadini e reintegrare l'ordine leso dagli atti illegittimi della stessa. A tal fine, l'ordinamento giuridico riconosce ai tribunali amministrativi regionali ed al Consiglio di Stato una *giurisdizione generale di legittimità*, in base alla quale essi decidono sui “ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge, contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa... che abbiano per oggetto un interesse di individui o di enti morali giuridici” (art. 26 t.u. Consiglio di Stato, art. 3 l. Tar). Il giudizio di cognizione è limitato alla fondatezza della pretesa del ricorrente e, in caso di accoglimento, il giudice procede all'annullamento del provvedimento illegittimo.

Più ampi risultano i poteri di cognizione e decisione riconosciuti agli organi della giustizia amministrativa in sede di *giurisdizione di merito* e di *giurisdizione esclusiva*¹⁰.

Nel primo caso, il giudice è chiamato a conoscere la questione sottoposta al suo giudizio sia attraverso l'accertamento di diritto, come avviene per la giurisdizione di legittimità, sia procedendo ad un'autonoma valutazione del fatto¹¹. Completata l'istruttoria, il giudice potrà, quindi, annullare l'atto illegittimo ovvero riformarlo, in tutto o in parte, o sostituirlo, condannando l'amministrazione soccombente al pagamento delle spese di giudizio (art. 26 l. Tar).

Nell'ipotesi di giurisdizione esclusiva la competenza degli organi di giustizia amministrativa viene, invece, estesa a tutte le controversie inerenti una determinata materia,

⁹ Fanno inoltre parte del sistema di giustizia amministrativa il Tribunale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige e la sezione autonoma di Bolzano contraddistinti – rispetto ai tribunali amministrativi regionali – dalla presenza di componenti designati dal consiglio provinciale, ed il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana, giudice di appello per le decisioni del Tar Sicilia (d.lgs. 6 marzo 1948, n. 654).

¹⁰ Diversamente dal sindacato giurisdizionale di legittimità che, come rilevato, ha carattere generale, la giurisdizione di merito e quella esclusiva sono eccezionali e tassative, potendo essere esercitate solo nelle materie espressamente stabilite dalla legge e non essendo suscettibili di estensione analogica.

¹¹ Nell'ambito della giurisdizione amministrativa, il concetto di merito risulta ancora controverso: secondo parte della dottrina il giudizio di merito del giudice amministrativo tenderebbe ad accertare, oltre alla conformità formale dell'atto, la sua incensurabilità sotto il profilo dell'opportunità e della convenienza, altri autori sostengono, invece, che ciò che contraddistingue la giurisdizione di merito non sarebbe la natura

indipendentemente dalla natura della situazione giuridica fatta valere¹². Il giudice esercita il proprio sindacato, oltre che sugli atti, sui “comportamenti” delle amministrazioni, potendo adottare non soltanto sentenze di annullamento, ma anche sentenze dichiarative e di condanna dell’amministrazione al pagamento delle somme di cui la stessa risulti debitrice (art. 26 l. TAR, art. 34 d.lgs. n. 80/98)¹³.

Oltre al *giudizio di cognizione*¹⁴, il giudice amministrativo compie *giudizi cautelari*, finalizzati alla sospensione del provvedimento impugnato qualora dall’esecuzione dello stesso possano derivare “danni gravi ed irreparabili” al ricorrente (art. 39 t.u Cons. St., art. 2 l. TAR)¹⁵, e *giudizi di esecuzione*, aventi la funzione di assicurare l’esecuzione delle sentenze del giudice ordinario e del giudice amministrativo da parte della pubblica amministrazione inadempiente (giudizio di ottemperanza)¹⁶.

1.3 Il processo amministrativo

I caratteri essenziali del processo amministrativo possono essere ravvisati nell’iniziativa di parte, che contraddistingue l’intero svolgimento del giudizio¹⁷, nel principio della domanda, che

del sindacato, comunque attinente alla sola legittimità dell’atto, bensì proprio la maggiore ampiezza dei poteri (di cognizione, istruttori e di decisione) riconosciuti all’autorità giudiziaria.

¹² La giurisdizione esclusiva è stata introdotta, per la prima volta, dal d.l. 30 dicembre 1923, n. 2840, successivamente trasfuso nel T.U. del 26 giugno 1924, n. 1054 (T.U. sul Consiglio di Stato), il quale, derogando al principio della doppia giurisdizione, ha attribuito al solo giudice amministrativo la giurisdizione in alcune materie nelle quali la definizione della natura giuridica della posizione soggettiva fatta valere in giudizio appariva particolarmente difficile (c.d. sistema dei blocchi di materie).

¹³ La progressiva estensione dell’ambito della competenza esclusiva del giudice amministrativo e le novità introdotte dal decreto legislativo n. 80/1998 saranno oggetto di un’analisi più approfondita nel corso del presente lavoro.

¹⁴ Il giudizio di cognizione si conclude con la pronuncia di una sentenza interlocutoria, nel caso in cui il giudice non definisca la controversia ma si pronunci in ordine ad alcuni aspetti della causa attinenti al rito (sentenze a carattere preparatorio, istruttorio, preliminare) o al merito (sentenze parziali), ovvero definitive, con le quali il giudice pone termine alla causa, assolvendo dall’osservanza del giudizio, dichiarando l’estinzione del processo o pronunciandosi sul merito della controversia (accogliendo o rigettando le pretese del ricorrente).

¹⁵ I ricorsi cautelari sono definiti con un’ordinanza motivata del giudice competente “emessa in camera di consiglio”.

¹⁶ Il giudizio di ottemperanza si conclude con una sentenza che, se emessa dal tribunale amministrativo regionale, può essere oggetto di ricorso in appello al Consiglio di Stato solo per motivi attinenti alla regolarità del procedimento e la sussistenza dei presupposti e delle condizioni dell’azione.

¹⁷ Al riguardo VIRGA P., *Diritto amministrativo*, op. cit., 308, osserva che “non solo l’iniziativa del giudizio è rimessa al ricorrente (*ne procedat jurex ex officio*) ma anche il successivo svolgimento è condizionato

impone al ricorrente di precisare nell'atto introduttivo o nel ricorso per motivi aggiunti il *petitum* e al giudice amministrativo di esercitare i propri poteri limitatamente all'oggetto del ricorso¹⁸, nell'individuazione di una parte necessaria, rappresentata dalla pubblica amministrazione la quale di regola si presenta come convenuta, nella verifica della sussistenza delle condizioni dell'azione (posizione giuridica sostanziale, *legitimatio ad causam*, interesse a ricorrere)¹⁹ e dei presupposti processuali (giurisdizione e competenza del giudice, capacità di essere parte, capacità processuale, elementi essenziali dell'atto introduttivo, integrità del contraddittorio, impugnabilità dell'atto, mancato esperimento del ricorso straordinario)²⁰, nei principi del contraddittorio con le controparti e dell'oralità della discussione, e nel carattere della collegialità della decisione.

Atto introduttivo del processo è il ricorso, che deve essere notificato alla pubblica amministrazione che ha adottato il provvedimento impugnato e ai controinteressati e depositato presso la segreteria del tribunale entro i termini stabiliti dalle norme a pena di inammissibilità. Ultimata l'istruttoria²¹, nel corso della quale il ricorrente, il convenuto e le altre le parti del processo (controinteressati, ricorrente incidentale) possono presentare memorie, fare istanze e produrre documenti, il presidente del tribunale fissa, a seguito di apposita istanza di una delle parti, la data di discussione del ricorso, svolta la quale il giudice definisce il giudizio pronunciando una sentenza di rito, qualora la decisione attenga una eccezione pregiudiziale, ovvero di merito, nell'ipotesi in cui la decisione (di accoglimento o di rigetto) ponga definitivamente termine alla controversia.

dall'iniziativa delle parti". Da ciò discende che qualora nessun atto processuale venga compiuto dalle parti per un periodo di due anni il processo si estingue per perenzione.

¹⁸ Il giudice dunque, in base al principio *nemo iudex sine actore*, non può mai procedere d'ufficio né decidere oltre i limiti della domanda (*ne eat iudex ultra o extra petita partium*).

¹⁹ La mancanza delle condizioni del ricorso determina l'inammissibilità dello stesso, dispensando il giudice dall'esame del merito.

²⁰ Anche nell'eventualità di difetto di uno dei presupposti processuali il giudice non procede all'esame di merito, ma, con sentenza di rito, dichiara l'estinzione del processo per difetto di giurisdizione, incompetenza del giudice amministrativo, nullità mancanza di uno degli elementi essenziali del ricorso), inammissibilità (irregolare costituzione del rapporto processuale), improponibilità (precedente proposizione di ricorso straordinario contro il medesimo provvedimento).

²¹ Nel processo amministrativo, come rileva P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, cit., 357, non esiste, in realtà, una vera e propria fase istruttoria distinta da quella di cognizione, come invece avviene nel processo civile. Per la definizione del giudizio, fondato su una "prova essenzialmente documentale", l'acquisizione delle prove avviene, infatti, solo "ove accorra" (art. 23 l. Tar) per disposizione del giudice.

Contro le sentenze dei tribunali amministrativi regionali è ammesso ricorso è al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale il quale, nell'eventualità di annullamento della sentenza impugnata, decide nel merito della controversia esercitando gli stessi poteri di cognizione e decisione del giudice di primo grado²². L'esecuzione della sentenza dei tribunali amministrativi regionali, analogamente a quella dell'atto oggetto di impugnazione nel giudizio di primo grado, non è sospesa automaticamente per effetto della proposizione del ricorso, essendo a tal fine necessaria un'apposita ordinanza motivata del giudice di appello ovvero, nel secondo caso, del tribunale regionale competente.

Le decisioni del giudice di secondo grado, a loro volta, possono essere oggetto di ricorso per revocazione, nell'ipotesi in cui la sentenza risulti viziata a causa di dolo, errore di fatto, di assunzione di documenti falsi, di conflitto di giudicati, ovvero di ritrovamento successivo di documenti decisivi, e di ricorso in Cassazione per motivi attinenti a difetto della giurisdizione²³.

Pur rinviando la trattazione dell'argomento ad una parte successiva del presente lavoro, appare opportuno rilevare già in questa sede la tendenza del legislatore di sostituire, in settori caratterizzati da un elevato tasso di litigiosità ovvero nei quali la tempestività della decisione risulti essenziale ai fini dell'efficacia dell'azione amministrativa, il processo amministrativo ordinario, sinteticamente delineato, con riti speciali, caratterizzati dalla riduzione dei termini processuali e dalla semplificazione degli adempimenti e delle fasi del giudizio.

²² Le sentenze di primo grado possono inoltre essere oggetto di ricorso per revocazione nell'ipotesi in cui la decisione presenti vizi di cui agli articoli 295 e 296 cod. pro. Civ. (errore di fatto, conflitto di giudicati, ritrovamento di documenti decisivi, documento falso, dolo processuale, dolo del giudice).

²³ Tra i mezzi di impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato, nonché di quelle dei tribunali amministrativi regionali passate in giudicato, rientra anche l'opposizione di terzo, che consente al controinteressato pretermesso (al quale non è stato notificato il ricorso) ed ai soggetti titolari di posizioni giuridiche non sufficienti a far loro acquisire la qualità di controinteressati di proporre ricorso allo stesso giudice che ha pronunciato la sentenza.

2. STATISTICHE SULL'ATTIVITÀ DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

2.1 Rilevazioni dell'Istituto Nazionale di Statistica

Le attività degli organi della giustizia amministrativa vengono monitorate attraverso rilevazioni dell'Istituto Nazionale di Statistica presso le singole Segreterie dei vari uffici giurisdizionali amministrativi: Tribunali Amministrativi Regionali (T.A.R.), Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la regione Sicilia, Corte dei Conti.

Si tratta di rilevazioni a cadenza mensile e annuale che danno luogo a pubblicazioni settoriali nell'ambito di volumi concernenti le statistiche giudiziarie civili²⁴. L'ISTAT ha iniziato a effettuare in proprio le rilevazioni di giustizia amministrativa nel 1977.

Con riferimento alla produzione di statistiche relative esclusivamente al contenzioso amministrativo ordinario, i modelli di rilevazione utilizzati dall'ISTAT sono:

- Modello Istat/M/270 per i T.A.R.;
- Modello Istat/M/271 e Istat/M/271 bis per il Consiglio di Stato;
- Modello Istat/M/273 per la regione Sicilia.

Tali rilevazioni riguardano i *ricorsi amministrativi*, come atti introduttivi dell'attività degli organi di giustizia amministrativa, e i *provvedimenti* che conseguono a detta attività (ordinanze, decreti e sentenze).

I modelli di rilevazione predisposti dall'ISTAT riguardano:

- *Movimento dei ricorsi per materia presso i Tribunali amministrativi regionali* (distinguendo tra i ricorsi a seconda della materia, i ricorsi di ottemperanza al giudicato e i ricorsi per revocazioni);
- *Movimento dei procedimenti per materia presso le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e del Consiglio di Giustizia amministrativa regionale per la regione siciliana* (distinti in giudizi sulla competenza di unico grado e giudizi sulla competenza di secondo grado avverso decisioni sui ricorsi definiti dal T.A.R. a seconda della materia);

- *Ordinanze emesse e decisioni pubblicate dalle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e del Consiglio di Giustizia amministrativa per la regione siciliana* (distinti in ordinanze emesse, decisioni pubblicate su giudizi di unico grado e decisioni pubblicate su ricorsi definiti in primo grado dal T.A.R.).

Le suddette rilevazioni fanno parte del Programma Statistico Nazionale.

2.2 Impieghi della statistica giudiziaria

I dati relativi all'andamento della giustizia, in generale, si prestano a molteplici utilizzi e costituiscono un notevole potenziale informativo dal quale è possibile procedere in diverse direzioni a seconda degli obiettivi conoscitivi di volta in volta prefissati.

Di particolare interesse è l'analisi di tipo gestionale-amministrativo a partire dalla descrizione della realtà giudiziaria in termini di misurazione dell'attività giurisdizionale per tipo di ufficio, grado di giudizio, circoscrizioni territoriali, ecc.

Il graduale diffondersi di una maggiore cultura statistica, a tutti i livelli e nei diversi settori amministrativi, ha consentito negli anni di incentivare la ricerca nel settore delle statistiche giudiziarie nel tentativo di soddisfare le più diverse esigenze conoscitive a fini decisionali, quali ad esempio:

- analisi delle distribuzioni spaziali e dell'andamento degli affari amministrativi;
- quantificazione del grado di squilibrio esistente tra domanda e offerta di servizi giudiziari;
- elaborazione di indicatori e parametri idonei a misurare le differenti azioni poste in essere nello svolgimento dell'attività giurisdizionale;
- identificazione e formulazione di correttivi efficaci per una efficiente gestione delle risorse e degli affari;
- definizione di interventi strutturali coinvolgenti linee di riforma dell'ordinamento giudiziario, delle norme processuali e delle strutture operative, quali l'adeguamento delle piante organiche, delle competenze degli Uffici, delle circoscrizioni giudiziarie, al fine di eliminare o ridurre le disfunzioni dell'amministrazione giudiziaria;

²⁴ I dati sulla giustizia amministrativa sono pubblicati dall'ISTAT anche mensilmente nei Bollettini mensili di statistica.

- investigazione su natura, cause e fattori che caratterizzano le manifestazioni della litigiosità.

3. ANALISI DELLE ATTIVITÀ DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

3.1 Campo di interesse e obiettivi dell'analisi

Il presente lavoro nasce dall'esigenza di analizzare l'attività degli organi di giustizia amministrativa in termini di sviluppo storico degli affari amministrativi. In particolare, l'interesse specifico ricade sull'andamento temporale dei flussi di procedimenti amministrativi instaurati nel corso degli ultimi anni, sulla loro gestione in termini di risoluzione del procedimento stesso, sui tempi medi di risoluzione e sul volume degli affari sopravvenuti, esauriti e pendenti di anno in anno.

L'analisi riguarderà alcune principali informazioni quantitative relative alle attività specifiche dei T.A.R. e del Consiglio di Stato. In questa sede non verranno analizzate le attività di giustizia amministrativa speciale espletate dalla Corte dei Conti.

Sulla base della disponibilità di informazioni quantitative rilasciate dal Consiglio di Stato si procederà anche ad una analisi del flusso di affari distinguendo l'attività ordinaria relativa a procedimenti esauriti con rito ordinario e l'attività relativa a procedimenti esauriti con rito abbreviato. Si tenterà una comparazione tra i tempi medi del procedimento ordinario con i tempi medi del procedimento abbreviato nonché, ove possibile, un'analisi dell'effetto dell'introduzione dei riti abbreviati rispetto al complesso dell'attività della giustizia amministrativa.

L'analisi del rapporto tra domanda di giustizia e capacità di risposta da parte degli organi della giustizia può essere più efficacemente effettuata attraverso l'utilizzo di indici ed indicatori che maggiormente si prestano ad una descrizione degli aggregati in esame.

3.2 Nota metodologica

I dati utilizzati per le elaborazioni del presente lavoro sono stati desunti da pubblicazioni ISTAT (citate in bibliografia) sulle statistiche giudiziarie civili e dall'Ufficio Organizzazione e relazioni con il pubblico – Servizio ricevimento ricorsi - del Consiglio di Stato.

L'intervallo temporale di riferimento è il decennio 1988 – 1997. È da osservare che non tutte le notizie dettagliate relative alle diverse tipologie di ricorso o alle modalità di esaurimento dei ricorsi stessi sono presenti nell'ambito del decennio considerato. Infatti, sono stati apportati dei cambiamenti nei modelli di rilevazione utilizzati. Per l'analisi della serie di dati è stato, dunque, necessario soffermarsi su quell'insieme di informazioni comuni alle rilevazioni effettuate negli anni considerati.

L'elaborazione dei dati ha previsto lo studio dell'andamento temporale dei flussi oggetto di interesse attraverso l'utilizzo di alcuni indicatori.

In particolare, sono stati considerati:

- i) *numeri indici*: ottenuti ponendo pari a 100 il dato meno recente e dividendo il dato più recente per quello considerato come anno base, moltiplicando il risultato per 100; in simboli si ha:

$$\frac{V_t}{V_0} \times 100$$

dove V_t = valore relativo all'anno più recente

V_0 = valore relativo all'anno base.

- ii) *rapporti di ricambio*: costituiti dal rapporto tra procedimenti esauriti e procedimenti sopravvenuti, moltiplicando il risultato per 100; in simboli:

$$\frac{E}{S} \times 100$$

dove E = procedimenti esauriti

S = procedimenti sopravvenuti.

iii) *rapporti di estinzione*: definiti come quoziente tra procedimenti esauriti in un dato periodo e procedimenti pendenti all'inizio del periodo, aumentati di quelli sopravvenuti, moltiplicando il risultato per 100; in simboli:

$$\frac{E}{P_i} + S \times 100$$

dove E = procedimenti esauriti

P_i = procedimenti pendenti all'inizio del periodo.

iv) *durata media dei procedimenti*: si ottiene dividendo la pendenza in un determinato periodo (somma della pendenza all'inizio del periodo e della pendenza alla fine dello stesso periodo) per la somma delle sopravvenienze e degli esaurimenti, moltiplicando il risultato per la durata del periodo considerato in giorni; la formula utilizzata è:

$$D = \frac{P_i + P_f}{S + E} \times 365$$

dove D = durata in giorni

P_i = pendenza all'inizio dell'anno

P_f = pendenza alla fine dell'anno

S = ricorsi proposti (sopravvenuti)

E = decisioni (procedimenti esauriti).

v) *percentuale di rinnovo*: derivante dal prodotto tra il reciproco della durata media espressa in anni e il fattore 100. In simboli:

$$\frac{S + E}{P_i + P_f} \times 100$$

dove S = ricorsi proposti (sopravvenuti)

E = decisioni (procedimenti esauriti)

P_i = pendenza all'inizio dell'anno

P_f = pendenza alla fine dell'anno.

Per quanto concerne il tentativo di comparazione tra tempi medi di risoluzione dei procedimenti esauriti con rito ordinario e i procedimenti esauriti con rito abbreviato, si ritiene utile riportare alcune considerazioni critiche circa il significato metodologico attribuibile ad analisi di siffatta natura.

Al riguardo, occorre non perdere di vista l'annoso problema relativo alla comparazione temporale di aggregati statistici di natura sostanzialmente diversa, soprattutto qualora la comparazione sia effettuata per valutare l'impatto sulla capacità di risposta del sistema giustizia dovuto all'introduzione di particolari modalità di risposta dell'apparato stesso.

In particolare, bisogna tenere presente che le unità elementari che costituiscono gli aggregati della statistica processuale sono conteggiate (per ogni aggregato) "a parità di condizioni con le altre" senza tenere conto delle caratteristiche tipologiche differenziali e del loro grado di complessità. Gli aggregati, quindi, sono ottenuti come *mix* di unità eterogenee, cioè di procedimenti o di provvedimenti di vario contenuto e di varia importanza relativa, anche enormemente difforni per natura dell'illecito e per complessità del rito processuale. Quindi, si tratta di aggregati la cui misura è imprecisa e inadatta alla corretta comparazione di situazioni diverse nello spazio e nel tempo. Da tali premesse, risulta chiara l'impossibilità di produrre validi indicatori dell'andamento di fenomeni giudiziari quali l'intensità della domanda di giustizia, la capacità di risposta da parte dell'apparato giudiziario, indici di litigiosità e criminalità, misure di produttività, ecc.

Alcuni studiosi hanno tentato di costruire un sistema di pesi in grado di trasformare i singoli procedimenti in unità convenzionali omogenee sommabili tra loro (Giusti, 1984). Si tratta di "coefficienti di equivalenza o di ponderazione" dalla cui aggregazione si possono ottenere aggregati virtuali fra loro correttamente confrontabili.

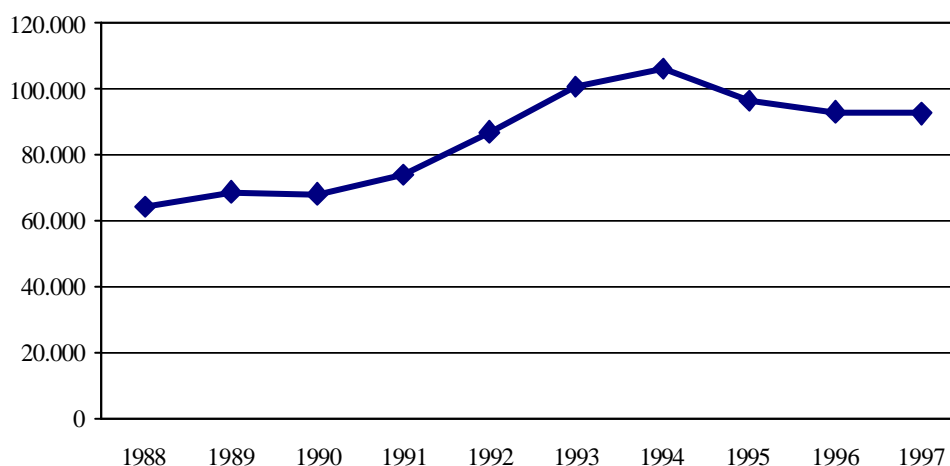
La soluzione proposta non è esente da problemi: i coefficienti di equivalenza sono suscettibili di variazioni al variare degli scopi che si intendono perseguire e degli aspetti

fenomenologici che interessa mettere in luce. Inoltre, la definizione di coefficienti di equivalenza è molto condizionata dalla conoscenza delle informazioni ritenute necessarie per esprimere quantitativamente le importanze relative delle singole unità elementari e quindi dei criteri di definizione dei gruppi omogenei, nonché dalla documentazione utilizzabile e dalle specifiche procedure tecnico-metodologiche impiegate per l'acquisizione delle informazioni stesse.

3.3 La litigiosità presso i T.A.R.

Analizzando i dati del decennio 1988 – 1997, relativamente ai procedimenti iscritti presso i T.A.R. si nota un andamento generalmente crescente fino al 1994, anno di raggiungimento del massimo volume di ricorsi presentati nell'intervallo in esame, e una inversione di tendenza a partire dal 1995 confermata negli anni successivi. (Graf. 1)

**Graf. 1 - Procedimenti iscritti presso i T.A.R.
Anni 1988 - 1997**



Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

In termini di variazioni percentuali dei ricorsi rispetto all'anno immediatamente precedente, sono considerevoli gli aumenti registrati in corrispondenza degli anni 1992 e 1993 pari, rispettivamente, al 17,4% e al 15,7%. Un primo segnale del cambiamento di tendenza è riscontrabile nella variazione contenuta, rispetto al passato, del volume dei ricorsi presentati nel

1994 che risultano aumentare appena del 5,7%. Dal 1995 in poi, si registra sempre una diminuzione del volume dei ricorsi di anno in anno presentati: nel 1995 la diminuzione è pari al 9,2%; nel 1996 è del 3,6%; infine, nel 1997 appena dello 0,6%. (Tab. 1)

Tab. 1 – Procedimenti iscritti presso i T.A.R.

Anni	Procediment i iscritti	Variazioni percentuali	Indici base 1988= 100
1988	64.180	3,1	100
1989	68.536	6,8	106,8
1990	67.908	-0,9	105,8
1991	73.905	8,8	115,2
1992	86.789	17,4	135,2
1993	100.412	15,7	156,5
1994	106.100	5,7	165,3
1995	96.350	-9,2	150,1
1996	92.870	-3,6	144,7
1997	92.351	-0,6	143,9

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

Nella tab. 1 sono stati inseriti i numeri indici relativi al decennio, calcolati con base fissa 1988 = 100. L'andamento temporale rispecchia quanto appena accennato circa il notevole aumento registrato nel volume dei ricorsi presentati. Il massimo livello dell'indice si raggiunge in corrispondenza del 1994 con un valore del 165,3. Nonostante gli anni successivi facciano registrare un decremento del valore dell'indice, a seguito della diminuzione nel volume di ricorsi iscritti presso i T.A.R., il livello dell'indice di litigiosità rimane sempre piuttosto elevato e pari al 143,9% nel 1997.

Infatti, se ci si riferisce ai dati relativi ai ricorsi in attesa di giudizio dinanzi ai T.A.R. si nota come, a fronte di una diminuzione delle istanze di ricorso presentate, non si registra una parallela diminuzione dei procedimenti pendenti di anno in anno presso i tribunali. In altri termini, quindi, nonostante diminuisca la domanda di giustizia amministrativa, la risposta che il sistema giudiziario riesce a fornire non è, comunque, in grado di ristabilire l'equilibrio. Il volume di ricorsi presentati negli anni ha raggiunto livelli così elevati da determinare una

situazione poco gestibile che non riesce a risollevarsi grazie a sporadiche diminuzioni delle volume delle attività richieste. (Tab. 1a)

Tab. 1a – Ricorsi in attesa di giudizio dinanzi ai T.A.R.

Anni	Ricorsi	Variazioni percentuali	Indici base 1988=100
1988	356.659	10,1	100
1989	391.165	9,7	109,7
1990	428.016	9,4	120,0
1991	467.572	9,2	131,1
1992	523.482	12,0	146,8
1993	587.179	12,2	164,6
1994	668.218	13,8	187,4
1995	725.487	8,6	203,4
1996	770.364	6,2	216,0
1997	818.924	6,3	229,6

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

Analizzando il volume dei ricorsi esauriti nel decennio in esame, appare evidente quanto ampio sia il divario tra livelli di attività richieste e attività espletate. Infatti, è sufficiente considerare che, nell'ambito di tutto il decennio, i ricorsi presentati (Tab. 1) non sono mai stati inferiori a 64.000 a fronte di una capacità di risposta del sistema giudiziario che, tranne nell'anno 1997 in cui ha raggiunto livelli superiori ai 40.000 procedimenti esauriti, non ha mai superato di molto i 30.000 ricorsi esauriti nell'arco dell'anno. La discrasia è, dunque, troppo elevata perché si possa tentare di raggiungere l'equilibrio tra domanda e offerta di giustizia amministrativa senza considerare importanti variazioni delle risorse attualmente disponibili nell'ambito del sistema giudiziario. (Tab. 1b)

Tab. 1b – Procedimenti esauriti presso i T.A.R.

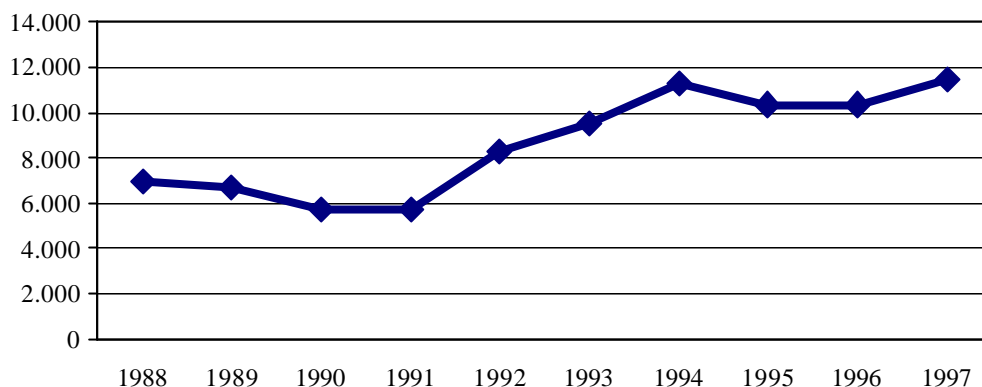
Anni	Ricorsi	Variazioni percentuali	Indici base 1988=100
1988	31.590	5,8	100
1989	34.030	7,7	107,7
1990	31.057	-8,7	98,3
1991	34.349	10,6	108,7
1992	32.478	-5,5	102,8
1993	36.715	13,1	116,2
1994	39.247	6,9	124,2
1995	39.081	-0,4	123,7
1996	42.685	9,2	135,1
1997	43.791	2,6	138,6

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

3.4 La litigiosità presso il Consiglio di Stato

L'andamento delle attività svolte presso il Consiglio di Stato nel decennio 1988 – 1997 è altalenante (Graf. 2). Infatti, ad una iniziale diminuzione del volume di ricorsi presentati negli anni 1989-1991 fa seguito un forte incremento delle attività che, nel 1992, fanno registrare una variazione percentuale molto consistente e pari al 45,8%. Gli anni che seguono sono tutti caratterizzati da aumenti del volume delle attività (con variazioni percentuali che oscillano da un minimo del 10% ad una massimo del 17,5%) ma l'andamento crescente è spezzato, nel 1995, da un decremento delle attività pari all'8,2% rispetto al volume registrato per l'anno precedente.

**Graf. 2 - Procedimenti iscritti presso il Consiglio di Stato ed il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la regione siciliana in grado di appello, per materia
Anni 1988 - 1997**



Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

La serie storica degli indici di litigiosità calcolati con base fissa riferita al 1988 rispecchia l'andamento a fasi alterne appena descritto: nei primi anni del decennio il livello di attività è in netta diminuzione e l'indice raggiunge valori bassi, pari ad 82 nel 1991; non appena il volume dei ricorsi presentati in grado di appello aumenta, il livello dell'indice aumenta velocemente fino a toccare valori pari circa a 165 nel 1997. (Tab. 2)

Tab. 2 – Procedimenti iscritti presso il Consiglio di Stato ed il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana

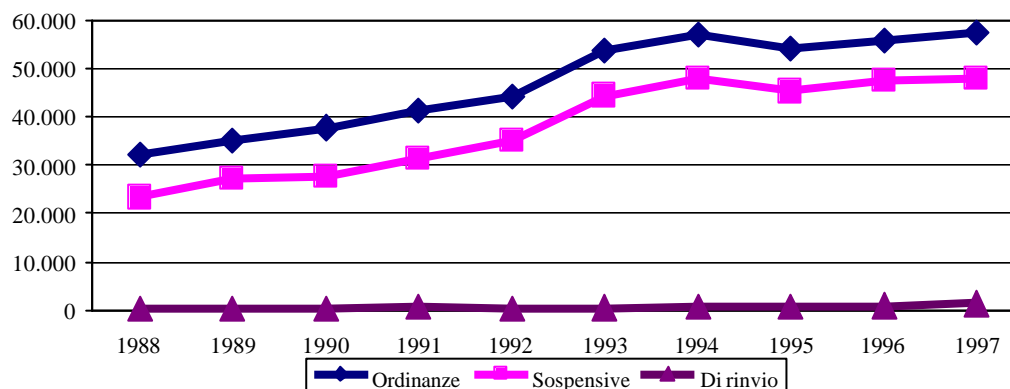
Anni	Procedimenti iscritti	Variazioni percentuali	Indici base 1988= 100
1988	6.937	7,6	100
1989	6.661	-4,0	96,0
1990	5.721	-14,1	82,5
1991	5.689	-0,6	82,0
1992	8.293	45,8	119,5
1993	9.536	15,0	137,5
1994	11.290	18,4	162,8
1995	10.360	-8,2	149,3
1996	10.358	0,0	149,3
1997	11.431	10,4	164,8

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

3.5 Ordinanze

L'andamento delle ordinanze emesse, sia in primo che in secondo grado, è caratterizzato da un continuo aumento delle attività per tutto il periodo in esame, ad esclusione dell'anno 1995 durante il quale si verifica una diminuzione del numero di ordinanze emesse dai T.A.R. (particolarmente del numero di ordinanze sospensive). È da notare che per queste ultime il volume di attività, sempre riferite ai T.A.R., è stato caratterizzato da aumenti particolarmente rilevanti (nel '93 la variazione percentuale rispetto all'anno precedente ha raggiunto il 27%). (Graf. 3, Tab. 3)

**Graf. 3 - Ordinanze emesse dai T.A.R.
Anni 1988 - 1997**



Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

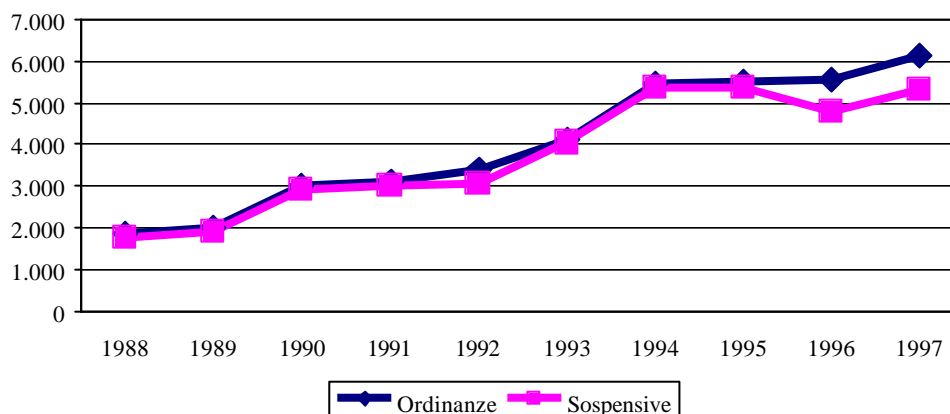
Tab. 3 – Ordinanze emesse dai T.A.R.

Anni	Ordinanze	Variazioni percentuali	Indici base 1988=100	Sospensive	Variazioni percentuali	Indici base 1988=100	Di rinvio	Variazioni percentuali	Indici base 1988=100
1988	32.131	9,0	100	23.358	3,4	100	395	50,2	100
1989	35.294	9,8	109,8	27.110	16,1	116,1	286	-27,6	72,4
1990	37.777	7,0	107,0	27.759	2,4	118,8	440	53,9	111,4
1991	41.292	9,3	109,3	31.300	12,8	134,0	581	32,1	147,1
1992	44.194	7,0	107,0	35.031	11,9	150,0	403	-30,6	102,0
1993	53.726	21,6	121,6	44.446	26,9	190,3	521	29,3	131,9
1994	57.186	6,4	106,4	48.009	8,0	205,5	630	20,9	159,5
1995	54.004	-5,6	94,4	45.258	-5,7	193,8	677	7,5	171,4
1996	55.975	3,6	103,6	47.484	4,9	203,3	927	36,9	234,7
1997	57.529	2,8	102,8	47.838	0,8	204,8	1.367	47,5	346,1

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

Per quanto concerne le attività dinanzi alle autorità di secondo grado, è da segnalare il 1990, anno durante il quale si è registrato un aumento del 51% nel numero di ordinanze emesse rispetto alle attività dell'anno precedente. Analogamente anche le ordinanze sospensive subiscono (sempre nel '90) una variazione tendenziale del 54%. Per entrambe le categorie anzidette, negli anni '93 e '94 l'incremento di attività continua ad essere notevole raggiungendo livelli che vanno dal 22% (ordinanze emesse nel '93) al 33% (ordinanze emesse nel '94). (Graf. 4, Tab. 4)

**Graf. 4 - Ordinanze emesse dal Consiglio di Stato e dal Consiglio di Giustizia amministrativa per la regione siciliana
Anni 1988 - 1997**



Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

Tab. 4 – Ordinanze emesse dal Consiglio di Stato e dal Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana

Anni	Ordinanze	Variazioni percentuali	Indici base 1988=100	Sospensive	Variazioni percentuali	Indici base 1988=100
1988	1.865	22,1	100	1.766	23,0	100
1989	1.989	6,65	106,6	1.896	7,36	107,4
1990	2.995	50,58	160,6	2.911	53,53	164,8
1991	3.096	3,37	166,0	3.019	3,71	171,0
1992	3.376	9,04	181,0	3.040	0,70	172,1
1993	4.110	21,74	220,4	4.046	33,09	229,1
1994	5.475	33,21	293,6	5.358	32,43	303,4
1995	5.498	0,42	294,8	5.380	0,41	304,6
1996	5.575	1,40	298,9	4.778	-11,19	270,6
1997	6.115	11,22	327,9	5.312	-1,26	300,8

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

Una diminuzione nelle ordinanze sospensive (emesse in secondo grado dal Consiglio di Stato e dal Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana) si registra nel 1996 (pari all'11,2%), ma non corrisponde ad una inversione di tendenza dal momento che nell'anno successivo l'andamento è ancora in aumento.

Analizzando globalmente l'andamento delle ordinanze emesse nell'arco del decennio in esame, possiamo riferirci ai valori assunti dagli indici di attività, calcolati con base fissa relativa all'anno 1988. Tali indici, in entrambi i gradi di giudizio, hanno assunto valori sempre maggiori. In particolare, nel caso delle ordinanze sospensive, l'indice si è raddoppiato nei giudizi di primo grado e triplicato nel secondo grado.

Quanto appena descritto mette in risalto un aspetto fondamentale: la sempre maggiore diffusione delle richieste di interventi cautelari rispetto ai ricorsi proposti che, almeno in parte, spiega l'allungamento dei tempi processuali. Infatti, se in corrispondenza dei ricorsi proposti è alto il numero di pronunce richieste in via d'urgenza, è inevitabile che venga sottratto tempo alla definizione del merito: da un lato si ottiene una rapida decisione cautelare, dall'altro si ritarda la decisione definitiva.

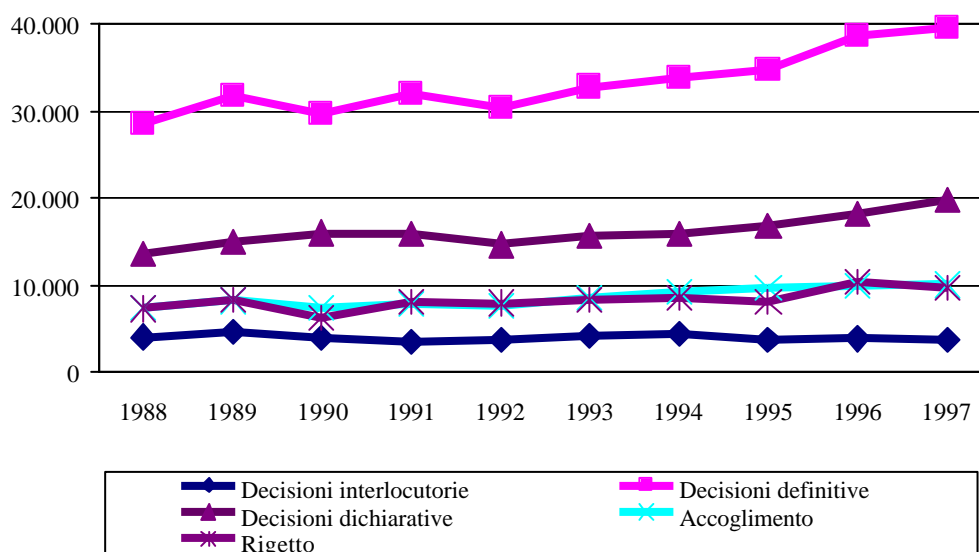
3.6 Decisioni

Le decisioni definitive pubblicate dai T.A.R. sono caratterizzate da un andamento disomogeneo negli anni, con incrementi anche consistenti delle attività in corrispondenza di alcuni anni (nel 1989 e nel 1996 l'aumento è pari all'11,2%), diminuzione delle attività in altri periodi (nel '90 e nel '92 rispettivamente del 6% e del 5%) e variazioni appena percettibili nei rimanenti anni in esame. Il dato più interessante è certamente quello relativo all'indice di attività effettuata nel corso del decennio. Al di là delle variazioni tendenziali registrate di anno in anno, il volume delle attività è aumentato facendo passare l'indice ad un valore pari a 139,1. (Graf. 5, Tab. 5)

Le pronunce sul merito, di accoglimento del ricorso, presentano valori in aumento nel corso del decennio, ad eccezione degli anni 1990 e 1992 nei quali si sono registrate variazioni negative di entità contenuta. L'indice di attività, alla fine del decennio, è salito al valore 134,6 (1997).

Analogamente, le decisioni sul merito, di rigetto delle istanze presentate, sono sostanzialmente in aumento. È da segnalare solo il 1990 per una diminuzione delle decisioni di rigetto pari al 25,2%. Il valore dell'indice nel 1997 è pari a 132,5.

**Graf. 5 - Decisioni pubblicate dai T.A.R.
Anni 1988 - 1997**



Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

Tab. 5 – Decisioni pubblicate dai T.A.R.

Anni	Decisioni interlocutorie	Variazioni percentuali	Indici base 1988=100	Decisioni definitive	Variazioni percentuali	Indici base 1988=100
1988	4.101	-8,6	100	28.515	2,1	100
1989	4.728	15,29	115,3	31.716	11,23	111,2
1990	3.949	-16,48	96,3	29.766	-6,15	104,4
1991	3.610	-8,58	88,0	32.063	7,72	112,4
1992	3.810	5,54	92,9	30.417	-5,13	106,7
1993	4.159	9,16	101,4	32.841	7,97	115,2
1994	4.359	4,81	106,3	33.868	3,13	118,8
1995	3.814	-12,50	93,0	34.837	2,86	122,2
1996	3.900	2,25	95,1	38.738	11,20	135,9
1997	3.739	-1,97	91,2	39.675	13,89	139,1
Totale	40.169			332.436		

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

(segue) Tab. 5 - Decisioni pubblicate dai T.A.R.

Anni	Decisioni dichiarative	Variazioni percentuali	Indici base 1988=100	Accoglimento	Variazioni percentuali	Indici base 1988=100	Rigetto	Variazioni percentuali	Indici base 1988=100
1988	13.636	-1,4	100	7.525	7,3	100	7.354	3,7	100
1989	15.119	10,88	110,9	8.278	10,01	110,0	8.319	13,12	113,1
1990	16.057	6,20	117,8	7.488	-9,54	99,5	6.221	-25,22	84,6
1991	15.929	-0,80	116,8	7.917	5,73	105,2	8.217	32,08	111,7
1992	14.688	-7,79	107,7	7.716	-2,54	102,5	8.013	-2,48	109,0
1993	15.696	6,86	115,1	8.673	12,40	115,3	8.472	5,73	115,2
1994	15.958	1,67	117,0	9.276	6,95	123,3	8.634	1,91	117,4
1995	16.805	5,31	123,2	9.781	5,44	130,0	8.251	-4,44	112,2
1996	18.295	8,87	134,2	10.085	3,11	134,0	10.358	25,54	140,8
1997	19.804	17,85	145,2	10.125	3,52	134,6	9.746	18,12	132,5
Totale	161.987			86.864			83.585		

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

Le decisioni definitive pubblicate dal Consiglio di Stato e dal Consiglio di Giustizia amministrativa per la regione siciliana sono aumentate sensibilmente nel corso del decennio

1988 – 1997. Ad esclusione degli anni '95 e '96 caratterizzati da una flessione delle attività espletate dagli organi di secondo grado (pari rispettivamente al 6,5% e al 18,5%), l'incremento è stato particolarmente consistente; l'indice globale di attività espletata rispetto al 1988 (anno base di riferimento) raggiunge nel '97 il valore di 160,2.

Le decisioni sul merito, di accoglimento e di rigetto, hanno subito incrementi consistenti: i rispettivi indici hanno raggiunto i valori di 179,2 e 185. In riferimento all'accoglimento dei ricorsi proposti, gli unici anni in cui si registra una flessione nel numero di decisioni pubblicate sono il '95 ed il '96. Sulle decisioni non accolte, l'anno di flessione delle attività è il 1996.

In particolare, sembra interessante far notare la prevalenza del volume di decisioni pubblicate sul merito rispetto alle decisioni interlocutorie e dichiarative, sia in primo che in secondo grado. Tale prevalenza di decisioni sul merito rispetto a quelle su questioni procedurali potrebbe essere interpretata come progressivo miglioramento della qualità del contenzioso.

Per quanto riguarda l'esito delle decisioni sul merito, in sede di giudizio di secondo grado sono costantemente più numerosi i ricorsi rigettati rispetto a quelli accolti.

3.7 Durata dei giudizi

Per potere analizzare le tendenze evolutive e l'entità delle variazioni nel tempo del volume di attività presso i T.A.R., il Consiglio di Stato ed il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, ci si può utilmente riferire alla *durata media dei giudizi*. Tale variabile può essere misurata attraverso una formula, introdotta e utilizzata dall'ISTAT, in grado di calcolare la *probabilità* di durata dei giudizi (non la *certezza*) tenendo conto della situazione attuale ma senza prevedere eventi futuri, quali rinunce, modificazioni delle situazioni giuridiche e ordinamentali, variabilità degli elementi stessi presi in considerazione dalla formula.²⁵

²⁵ La formula ideata dall'ISTAT per calcolare i tempi medi di durata dei procedimenti, come già specificato, non è in grado di ricostruire la durata media effettiva dei procedimenti. È solo una probabilità di durata dei procedimenti, stimata sulla base dei flussi attuali, e non futuri, di sopravvenuti, esauriti, giacenze. In realtà, se si arrivasse alla completa informatizzazione dei registri negli uffici giudiziari si potrebbe codificare ogni procedimento in maniera tale da poterne seguire lo sviluppo nel tempo, procedendo al successivo calcolo globale della durata effettiva.

Il valore risultante, pertanto, può essere anche molto distante dalla realtà futura poiché deriva da variabili soggette a notevoli modificazioni nel tempo. La sua utilità risiede esclusivamente sulle interessanti indicazioni che fornisce circa la durata media dei procedimenti, quantificata in giorni, nonché sulle tendenze evolutive dei tempi di risoluzione dei giudizi in corso.

La formula utilizzata è la seguente:

$$D = \frac{P_i + P_f}{S + E} \times 365$$

dove D = durata in giorni

P_i = pendenza all'inizio dell'anno

P_f = pendenza alla fine dell'anno

S = ricorsi proposti (sopravvenuti)

E = decisioni (procedimenti esauriti).

Con riferimento alla probabilità di durata dei giudizi presso i T.A.R., nel corso del decennio analizzato, si è registrata una continua tendenza all'aumento. In particolare, il tempo medio di attesa per la risoluzione del procedimento è risultato pari a 2.617 giorni nel 1988, mentre l'incremento verificatosi di anno in anno nei tempi medi di attesa ha fatto raggiungere il livello allarmante di 4.261 giorni di attesa nel 1997.²⁶ (Tab. 6)

Ad esempio, la semplice informazione relativa alla data di iscrizione e di esaurimento di ogni singolo procedimento consente di ricostruire la distribuzione delle durate effettive dei procedimenti. Questa informazione, inoltre, permetterebbe di calcolare la giacenza di anno in anno, la definizione dei procedimenti per anno di provenienza e molti altri utili indicatori dell'attività effettuata dagli uffici giudiziari, attività che attualmente non è possibile rilevare attraverso semplici modelli cartacei.

²⁶ Sono state proposte differenti formule per il calcolo della durata media dei procedimenti, variabili a seconda delle ipotesi effettuate circa il comportamento degli aggregati inseriti nella formula stessa. Clark e Merryman (1976), ad esempio, hanno proposto di correggere il rapporto della formula ISTAT con il seguente: $P_f / (P_i + S - P_i)$. Differenze più che significative nei risultati possono ottenersi dall'utilizzo di questa formula soprattutto in casi in cui il numero dei procedimenti sopravvenuti superi di molto sia quello dei procedimenti pendenti all'inizio del periodo, sia quello dei procedimenti esauriti durante il periodo stesso.

Tab. 6 – Durata media dei procedimenti (espressa in giorni) presso i Tribunali Amministrativi Regionali e il Consiglio di Stato e il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la regione Siciliana

Anni	Tribunali Amministrativi Regionali	Consiglio di Stato e Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana
1988	2.617	1.372
1989	2.661	1.446
1990	3.021	1.150
1991	3.020	1.150
1992	3.033	1.105
1993	2.956	938
1994	3.153	927
1995	3.756	1.090
1996	4.028	1.107
1997	4.261	1.025

Fonte: Talice C. (1996), ed elaborazione propria su dati ISTAT

Diversa è la situazione riscontrata per i procedimenti di secondo grado, dinanzi al Consiglio di Stato ed al Consiglio di Giustizia amministrativa per la regione siciliana. (Tab. 6). Infatti, per l'anno 1988 la durata media dei procedimenti è risultata pari 1.372 giorni; si è successivamente registrato un aumento, nell'anno 1989, per il quale la durata media è risultata pari a 1.446 giorni. A partire dal 1990, e fino alla fine del periodo considerato, si sono registrati continui decrementi e, nel 1997, sono stati calcolati 1.025 giorni in media necessari per la risoluzione dei procedimenti (con punte minime intorno ai 930 giorni negli anni '93 e '94).

3.8 Distribuzione percentuale dei procedimenti per materia e per grado di giudizio

La distribuzione percentuale dei ricorsi sopravvenuti nel corso del decennio analizzato consente di individuare le materie in cui è maggiormente concentrata la domanda di giustizia.

Per quanto riguarda i ricorsi sopravvenuti presso i T.A.R., la percentuale maggiore di istanze ha riguardato, nell'arco dell'intero decennio, il tema del pubblico impiego; nel 1988 i ricorsi presentati costituivano il 44,5% del totale delle istanze presentate. La percentuale di richieste in tema di pubblico impiego è rimasta sempre al di sopra del 40% del totale delle

istanze presentate fino al 1992. A partire da quest'ultimo anno si è registrato un progressivo decremento nel volume dei procedimenti sopravvenuti e, nel 1997, la quota complessiva si è abbassata al 34,6%. (Tab. 7)

In materia di Edilizia ed urbanistica la percentuale di ricorsi annualmente presentati parte dal 27,7% nel 1988, aumenta gradualmente a partire dal 1991 e raggiunge il massimo livello nel '93, con una quota pari al 34,3%. Dal '94 in poi il livello di sopravvenuti regredisce nuovamente fino ad arrivare al 26,8% nel '97.

Nell'arco del decennio in esame, il volume di sopravvenuti in materia di attività della Pubblica Amministrazione ha oscillato intorno all'8% delle sopravvenienze totali, facendo registrare contenuti aumenti nel corso degli ultimi anni (nel '97 la quota raggiunta è pari all'11,6%).

Tab. 7 - Movimento dei procedimenti presso i T.A.R. - Anni 1988 – 1997. Valori percentuali

SOPRAVVENUTI										
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ricorsi in materia di:										
Agricoltura, foreste, caccia e pesca	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6	0,9	0,9	1,1
Industria, commercio ed artigianato	5,1	4,6	4,3	3,9	3,6	4,9	4,1	4,7	4,9	4,5
Credito ed assicurazioni	0,1	0,2	0,1	0,1	0,5	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Edilizia ed urbanistica	27,7	26,7	27,6	28,7	30,9	34,3	31,9	26,4	27,8	26,8
Lavori pubblici	2,4	2,3	2,5	1,7	1,6	1,3	1,2	1,2	1,3	1,8
Igiene, sanità ed ecologia	2,6	2,6	2,4	2,4	2,5	2,3	2,7	2,4	2,7	3,1
Istruzione, antichità, belle arti ed altre attività pubbliche volte allo sviluppo del benessere spirituale	3,3	2,6	2,7	2,6	2,8	2,0	2,2	3,4	3,3	4,1
Pubblico impiego	44,5	46,1	43,5	45,2	41,5	38,1	39,8	38,9	38,1	34,6
Attività della Pubblica Amministrazione	8,2	9,0	8,9	7,8	8,2	8,5	8,7	11,9	11,5	11,6
Trasporti	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Elezioni	0,5	0,2	1,3	0,2	0,2	0,6	0,4	0,6	0,2	0,5
Altre (in materia di P.S., di leva tributaria ecc.)	4,5	4,8	5,9	6,5	6,2	5,8	6,3	7,4	7,2	9,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	98,8	98,7	98,2	98,3	98,4	98,0
Ricorsi di ottemperanza al giudicato					1,2	1,3	1,8	1,7	1,6	2,0
Ricorsi di revocazione					0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale generale					100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

La situazione relativa ai ricorsi dinanzi al Consiglio di Stato e al Consiglio di Giustizia amministrativa per la regione siciliana è abbastanza simile a quella appena descritta per i ricorsi di primo grado.

Infatti, in netta prevalenza sono le istanze presentate in materia di Pubblico impiego. La quota relativa al 1988 è pari al 57,4%. Il massimo storico si raggiunge nel '91 con il 63,2% di ricorsi presentati rispetto al totale dei sopravvenuti. A seguito di successivi piccoli decrementi, nel 1997 la percentuale di ricorsi si abbassa fino al 46,4%. (Tab. 8)

Risalta particolarmente l'andamento delle istanze presentate in tema di Attività della Pubblica Amministrazione: dal 19,0% di ricorsi nell'88 si passa quasi bruscamente ad una percentuale pari appena al 6,3% nel '91; dal '92 si registrano graduali incrementi fino a raggiungere la quota del 12,6% nel '97.

In tema di Edilizia e urbanistica la percentuale di ricorsi presentati oscilla tra il 16% ed il 18%. Nell'ultimo biennio raggiunge il 20% delle sopravvenienze in giudizio di secondo grado.

Infine, in materia di Industria, commercio ed artigianato si passa da una bassissima presenza, prossima allo zero nel 1988, ad una quota piuttosto consistente e pari all'11,9% nel '91. Oscillazioni poco rilevanti si verificano negli anni successivi. Il massimo livello raggiunto corrisponde all'anno 1996 con una quota pari al 13,2%.

Tali caratteristiche della distribuzione dei ricorsi in primo ed in secondo grado mettono in risalto un aspetto interessante relativo alla costituzione del contenzioso amministrativo: i temi di maggiore litigiosità sono perfettamente ascrivibili alla sfera dei pubblici dipendenti, ai cittadini in riferimento al problema essenziale dell'abitazione e, in misura inferiore, all'attività contrattuale e di gestione pubblica da parte della Pubblica Amministrazione.

In particolare, in materia di pubblico impiego la quota di istanze presentata annualmente in giudizio di secondo grado supera quella presentata dinanzi ai T.A.R.. Questa circostanza rafforza il peso complessivo della litigiosità in materia, a dimostrazione del fatto che sia i privati che l'Amministrazione soccombenti non si fermano al primo giudizio ma insistono nonostante l'impegno in termini di spese e di tempo.

Tab. 8 - Movimento dei procedimenti presso il Consiglio di Stato ed il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana

Anni 1988 – 1997. Valori percentuali

SOPRAVVENUTI										
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ricorsi in materia di:										
Agricoltura, foreste, caccia e pesca	0,6	0,3	0,8	0,3	0,3	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2
Industria, commercio ed artigianato	0,2	0,2	5,2	11,9	7,3	9,7	9,0	10,2	13,2	11,0
Credito ed assicurazioni	0,1	0,1	0,5	0,3	0,3	0,3	--	0,3	0,0	0,1
Edilizia ed urbanistica	16,1	16,9	18,5	6,1	16,2	15,9	18,3	18,1	19,9	19,9
Lavori pubblici	0,2	--	1,4	4,5	1,2	0,6	0,7	0,8	0,4	0,4
Igiene, sanità ed ecologia	0,8	0,9	1,0	1,7	0,9	0,9	3,9	4,7	3,8	4,0
Istruzione, antichità, belle arti ed altre attività pubbliche volte allo sviluppo del benessere spirituale	2,5	2,2	1,9	0,6	0,8	0,5	0,6	0,6	1,0	0,6
Pubblico impiego	57,4	55,9	50,4	63,2	58,8	57,5	52,3	49,4	46,8	46,4
Attività della Pubblica Amministrazione	19,0	20,5	17,9	6,3	9,8	8,9	6,7	8,1	9,2	12,6
Trasporti	0,6	0,5	0,2	0,1	0,3	0,5	0,3	0,2	0,1	0,7
Elezioni	0,5	0,7	0,9	1,6	1,2	1,6	0,8	1,7	1,4	0,7
Altre (in materia di P.S., di leva tributaria ecc.)	1,9	1,8	1,4	3,3	2,8	3,4	7,0	5,6	4,0	3,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

3.9 Altri indicatori dell'attività di giustizia amministrativa²⁷

Una verifica dell'eventuale esistenza di corrispondenza tra domanda di giustizia e capacità di risposta dell'amministrazione giudiziaria può essere effettuata attraverso l'analisi dei valori ottenuti dai *rapporti di ricambio* calcolati sui dati disponibili per il decennio 1988 - 1997.

Tab. 9 – Rapporti di ricambio – T.A.R.

Anni	Rapporti di ricambio: <i>E/S</i> * 100
1988	49,2
1989	49,7
1990	45,7
1991	46,5
1992	37,4
1993	36,6
1994	37,0
1995	40,6
1996	46,0
1997	47,4

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

Dalla tab. 9 risulta piuttosto evidente l'incapacità del sistema giudiziario di assorbire la domanda effettiva di intervento delle autorità. I valori risultanti, infatti, sono drammaticamente bassi: costantemente al di sotto del 50% e con punte di minimo in corrispondenza di valori anche al di sotto del 40%. La naturale conseguenza di questa lentezza di risposta è il progressivo, preoccupante, aumento del carico pendente presso gli uffici giudiziari all'inizio di ciascun anno. Il sistema, infatti, è appena in grado di soddisfare la metà delle richieste presentate.

Pertanto, la domanda globale annuale non è più costituita dalle sole sopravvenienze ma è aumentata dalla giacenza che si cumula ogni anno. Questo aggregato, la cui entità sembra

²⁷ È stato possibile effettuare il calcolo degli indicatori, di seguito riportati, solo in riferimento alle attività dei T.A.R.; non si è potuto procedere ad analoghe operazioni per il Consiglio di Stato e per il Consiglio di

essere in continuo aumento, costituisce il carico di lavoro che grava sugli uffici giudiziari e che deve essere evaso dalla magistratura.

Sulla base della domanda globale, inoltre, si costruiscono i *rapporti di estinzione* per esprimere quale quota effettiva di domanda globale è realmente soddisfatta dal sistema giudiziario. (Tab. 10)

Tab. 10 – Rapporti di estinzione – T.A.R.

Anni	Rapporti di estinzione: $(E/P_i + S)*100$
1988	7,5
1989	7,4
1990	6,3
1991	6,3
1992	5,3
1993	5,3
1994	5,1
1995	4,8
1996	4,9
1997	4,8

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

I risultati riportati nella tab. 10 sono del tutto scoraggianti. L'incidenza dei procedimenti pendenti, in ogni anno considerato, è tale da rendere tragicamente insufficiente la capacità del sistema di soddisfare la domanda di giustizia secondo le reali necessità.

Se si analizzano le singole componenti della formula del rapporto di estinzione, è possibile ricavare ulteriori indicazioni sulle cause di tale squilibrio. Infatti, a ben vedere, il semplice rapporto tra esauriti e pendenti (cioè il *rapporto di ricambio*) rivela una capacità di risposta che, lasciando inevasa la metà circa della domanda inoltrata, aggrava certamente l'equilibrio del sistema. Ma, nel rapporto di estinzione, l'aggregato che più pesa e contribuisce a determinare tali livelli così bassi (riportati nella tab. 10) è certamente il volume dei pendenti all'inizio di ogni anno poiché si attesta costantemente su livelli 10 volte superiori al volume degli esauriti di anno in anno. (Tab. 1a, Tab. 1b)

giustizia amministrativa per la regione siciliana, in quanto non sono disponibili dati dettagliati sul

È interessante analizzare quale percentuale di rinnovo si è realizzata negli anni: questo parametro esprime il ritmo delle sostituzioni tra le sopravvenienze e i procedimenti giacenti, cioè la velocità annuale di rinnovo dei procedimenti accumulatisi nel passato.

La percentuale di rinnovo dei procedimenti in primo grado non solo si presenta molto bassa sin dai primi anni del decennio considerato, ma diminuisce ulteriormente nel corso degli anni. L'ultimo valore riscontrato è addirittura al di sotto del 9%. (Tab. 11)

Lievemente migliore è la situazione in riferimento al secondo grado per il Consiglio di Stato e per il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana. La percentuale di rinnovo, pur partendo da valori di poco superiori al 25%, raggiunge negli anni livelli più accettabili (nel '93 è pari al 38,9%) e si stabilizza su quote sempre superiori al 33%. (Tab. 12)

Tab. 11 – Percentuali di rinnovo – T.A.R. **Tab. 12 – Percentuali di rinnovo
C.d.S. C.G.A.S.²⁸**

Anni	Percentuali di rinnovo: $[(S + E)/(P_i + P_f)] * 100$
1988	13,9
1989	13,7
1990	12,1
1991	12,1
1992	12,0
1993	12,3
1994	11,6
1995	9,7
1996	9,1
1997	8,6

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

Anni	Percentuali di rinnovo: $[(S + E)/(P_i + P_f)] * 100$
1988	26,6
1989	25,2
1990	31,7
1991	31,7
1992	33,0
1993	38,9
1994	39,4
1995	33,5
1996	33,0
1997	35,6

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

3.10 Rito abbreviato

movimento dei procedimenti di secondo grado per il periodo 1988 – 1995.

²⁸ Per il calcolo sono state utilizzate precedenti elaborazioni di Talice C. (1996).

I modelli di rilevazione attualmente utilizzati per le indagini ISTAT presso gli uffici giudiziari amministrativi non prevedono il dettaglio necessario per poter analizzare, per alcune particolari materie, il movimento dei procedimenti sottoposti al rito speciale.

Da alcuni tentativi effettuati presso il Consiglio di Stato si è potuto verificare quanto fosse oneroso tentare di risalire alle informazioni quantitative necessarie per una analisi delle attività giudiziarie relative a materie per le quali si procede con rito abbreviato.

Infatti, è stato negato l'accesso e l'interrogazione di banche dati: per queste ultime, spesso di recente costituzione, sembrerebbe impossibile una richiesta sul dettaglio dei procedimenti distinti per materia e, quindi, anche per rito.

Pertanto, non potendo consultare il materiale cartaceo relativo ai procedimenti registrati di anno in anno, si è dovuto parzialmente rinunciare all'analisi dell'andamento dei riti speciali.

Dai dati a nostra disposizione si è potuto studiare il movimento dei procedimenti in riferimento alle sole materie relative alle Elezioni e ai Lavori pubblici.

La legge n. 1.034 del 1971 ha istituito il rito abbreviato in materia di Elezioni. È interessante analizzare, per il decennio considerato 1988 – 1997, quali siano stati i tempi medi di attesa per la definizione dei procedimenti in materia di elezioni, tenuto conto che la distanza temporale dal momento dell'istituzione del nuovo rito è tale da poter considerare la situazione negli uffici giudiziari sufficientemente stabile e non più influenzata dal cambiamento introdotto.

La probabilità di durata dei procedimenti in materia di elezioni dinanzi ai T.A.R. (Tab. 13) è caratterizzata da un andamento poco stabile nel tempo: si alternano tempi di attesa relativamente bassi, pari a 227 giorni nel '90, a valori più elevati, pari 1.249 giorni nel '92. L'aspetto più interessante è certamente relativo alla significativa differenza che sussiste tra i tempi medi di attesa globali, calcolati con riferimento ai procedimenti di primo grado senza alcuna distinzione per materia, e i tempi medi di attesa ottenuti con esclusivo riferimento ai dati sui procedimenti in materia di elezioni. Infatti, dal confronto tra i due livelli si riscontra una discrasia molto consistente che va da un minimo di circa 2.000 giorni ad un massimo di oltre 3.500 giorni in più, mediamente necessari per la risoluzione dei procedimenti con rito ordinario rispetto alla risoluzione con rito abbreviato.

Queste considerazioni, ovviamente, vanno interpretate con la dovuta cautela: infatti, è stato considerato il caso specifico della materia delle elezioni che presenta certamente caratteristiche

particolari (se non altro relative alla cadenza temporale con cui si possono verificare fenomeni giuridici che danno luogo ad una domanda di giustizia in questo settore) e forse poco paragonabili ad altre materie.

**Tab. 13 – Durata media dei procedimenti in materia di Elezioni
(espressa in giorni)**

Anni	Durata media (in giorni): $[(P_i + P_f)/(S + E)] * 365$
1988	497
1989	807
1990	227
1991	772
1992	1.249
1993	449
1994	715
1995	515
1996	1.121
1997	797

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

Diverso è l'andamento relativo ai ricorsi in materia di Opere pubbliche.

Il livello di attesa per la risoluzione dei procedimenti è molto elevato, perfino superiore ai tempi medi previsti globalmente, senza tenere distinte le diverse materie. (Tab. 14)

Un aspetto sembra di particolare interesse: il 1997, anno dell'introduzione della legge n.135 sull'accelerazione delle procedure per l'esame dei ricorsi in materia di lavori pubblici, è caratterizzato da un repentino abbassamento del tempo medio di attesa per la definizione del procedimento. L'abbassamento è superiore ai 1.000 giorni di attesa.

**Tab. 14 – Durata media dei procedimenti in materia di Opere pubbliche
(espressa in giorni)**

Anni	Durata media (in giorni): $[(P_i + P_f)/(S + E)] * 365$
1988	2.454
1989	2.649
1990	2.857
1991	3.804
1992	3.854
1993	3.986
1994	4.183
1995	4.553
1996	4.887
1997	3.840

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

È da notare, tuttavia, che in materia di lavori pubblici si sono registrati notevoli incrementi nel volume di affari pervenuti presso i T.A.R.. Questa circostanza contribuisce molto a elevare i tempi di attesa in quanto, a parità di capacità di assorbimento della domanda da parte degli uffici giudiziari, all'aumentare del volume di richieste cresce anche il numero dei procedimenti pendenti in attesa di giudizio. Poiché è proprio il numero di pendenti all'inizio e alla fine di ciascun anno considerato a comparire al denominatore della formula della durata media dei procedimenti, il valore che si ottiene è particolarmente alto.

In alternativa, se si considerano i soli ricorsi pervenuti sia presso il Consiglio di Stato che presso i T.A.R., dall'introduzione della legge n. 135/97 fino al novembre 1998 i tempi calcolati sono tutt'altro che elevati.

Di seguito si riporta una tabella relativa tempi dei procedimenti trattati con rito abbreviato in tema di lavori pubblici. Il testo e lo schema presentati riproducono integralmente quanto è stato possibile ottenere grazie alla collaborazione dell'Ufficio Organizzazione e relazioni con il pubblico – Servizio ricevimento ricorsi - del Consiglio di Stato.

Controversie in materia di lavori pubblici

Legge 23 maggio 1997, n. 135

Accelerazione delle procedure per l'esame dei ricorsi giurisdizionali – monitoraggio svolto presso le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e presso i TT.AA.RR.

Sulla base delle risposte finora acquisite si rilevano i seguenti dati:

- 374 ricorsi su 2.058 sono stati definiti nel merito con motivazione in forma abbreviata e quindi, nell'ambito della trattazione dell'istanza cautelare, pari ad una percentuale del 18,2%;
- la trattazione dell'istanza cautelare si ha mediamente nei 16 giorni successivi al deposito del ricorso;
- la trattazione nel merito si ha mediamente nei 100 giorni successivi alla trattazione dell'istanza cautelare, la pubblicazione del dispositivo nei 7 giorni successivi;
- la pubblicazione della decisione di merito si ha mediamente nei 47 giorni dall'udienza di merito.

**Tab. 15 - Tempi necessari per l'esame dei ricorsi giurisdizionali –
Consiglio di Stato e T.A.R.**

UFFICIO	Tempo medio per la trattazione dell'istanza cautelare dal deposito del ricorso	Tempo medio per la trattazione del ricorso in udienza di merito dalla trattazione dell'istanza cautelare	Tempo medio per la pubblicazione delle motivazioni della sentenza dalla trattazione del merito	Numero di giudizi di merito definiti con motivazione in forma abbreviata
CONS. STATO IV SEZIONE	30 giorni	53 giorni	60 giorni	//
CONS. STATO V SEZIONE	25 giorni	33 giorni	40 giorni	3
CONS. STATO VI SEZIONE	21 giorni	32 giorni	60 giorni	3
TAR BASILICATA	20 giorni	120 giorni	30 giorni	1
TAR BOLZANO	12 giorni	333 giorni	74 giorni	3
TAR FRIULI	11 giorni	95 giorni	20 giorni	18
TAR EMILIA ROMAGNA – PARMA				2
TAR VALLE D'AOSTA	30 giorni	60 giorni	120 giorni	//
TAR LOMBARDIA – BRESCIA	24 giorni	140 giorni	12 giorni	2
TAR LOMBARDIA – MILANO	12 giorni	258 giorni	30 giorni	3
TAR MOLISE	10 giorni	80 giorni	30 giorni	3
TAR CALABRIA – REGGIO CALABRIA	10 giorni	43 giorni	50 giorni	36
TAR SICILIA – CATANIA	14 giorni	76 giorni	60 giorni	23
TAR SICILIA – PALERMO	14 giorni	196 giorni	38 giorni	47
TAR MARCHE	13 giorni	60 giorni	60 giorni	2
TAR CAMPANIA – NAPOLI	7 giorni	83 giorni	Imm.	147
TAR VENETO	16 giorni	77 giorni	47 giorni	//
TAR LAZIO	32 giorni	225 giorni	193 giorni	21
TAR PIEMONTE	15 giorni	60 giorni	30 giorni	//
TAR PUGLIA – LECCE	15 giorni	60 giorni	15 giorni	2
TAR ABRUZZO – PESCARA	6 giorni	60 giorni		1
TAR LAZIO – LATINA	15 giorni	120 giorni	30 giorni	3
TAR ABRUZZO – L'AQUILA	7 giorni	15 giorni	15 giorni	7
TAR CAMPANIA – SALERNO	7 giorni	60 giorni	20 giorni	39
TAR PUGLIA BARI	15 giorni	60 giorni	45 giorni	8

Fonte: Consiglio di Stato

I dati forniti dal Consiglio di Stato delineano una situazione abbastanza agevole, caratterizzata da tempi di attesa per la definizione del procedimento piuttosto bassi.

La situazione presentata nel prospetto, però, non può essere rapportata alla probabilità di durata dei procedimenti calcolata attraverso la formula ISTAT in quanto le elaborazioni del Consiglio di Stato sono state effettuate utilizzando formule diverse non specificate.

3.11 Conclusioni

L'analisi dell'andamento delle attività di giustizia amministrativa ha consentito essenzialmente di mettere a fuoco le problematiche che più intensamente influenzano la capacità di risposta del sistema giudiziario amministrativo.

L'attività espletata, sia attraverso riti ordinari che tramite ricorso a procedure speciali in forma di riti abbreviati, sembra particolarmente insufficiente a soddisfare la domanda di giustizia presentata nel corso del decennio analizzato. Lo squilibrio tra domanda e offerta di servizi giudiziari è destinato ad aumentare sempre più nel tempo se non si interverrà con appropriati correttivi finalizzati, da un lato, allo snellimento delle procedure necessarie alla prestazione del servizio e, dall'altro, auspicabilmente all'ampliamento degli organici negli uffici giudiziari in maniera tale da poter gradualmente procedere all'azzeramento delle pendenze in corso (già tanto voluminose) e al ristabilimento di un effettivo equilibrio tra livelli di domanda e offerta di giustizia.

Infatti, solo attraverso il raggiungimento dell'equilibrio tra aggregati fondamentali dell'equazione di bilancio²⁹ del movimento dei procedimenti si possono raggiungere valori accettabili degli indicatori di attività precedentemente descritti e, soprattutto, dei tempi medi di attesa per la risoluzione dei procedimenti.

Pertanto, è da ritenersi fondamentale l'adozione di interventi correttivi in grado di ristabilire l'equilibrio tra domanda e offerta di servizi giudiziari, interventi inoltre finalizzati al mantenimento della stabilità produttiva (ancora da raggiungere) degli uffici giudiziari.

In quest'ottica, sembra auspicabile un intervento mirato alla razionalizzazione, ove possibile, delle procedure attualmente utilizzate per la definizione dei procedimenti. Sempre più spesso e a tutti i livelli dei più diversi ambiti amministrativi è stata ravvisata l'opportunità di intervenire

²⁹ L'equazione di bilancio delle attività giudiziarie è la seguente: $P_f = P_i + S - E$, con ovvio significato della simbologia utilizzata.

tramite *re-ingegnerizzazione* dei processi produttivi. In altre parole, si tratta di effettuare una approfondita analisi dei flussi di attività poste in essere per il conseguimento di un determinato obiettivo al fine di identificare eventuali nodi critici che, sovraccaricando l'intera procedura, rappresentano vere e proprie strozzature e “colli di bottiglia” dell'intero processo produttivo.

In presenza di tali punti di criticità è necessario progettare modalità alternative di espletamento delle attività di *routine*, in un'ottica di snellimento della procedura e di eliminazione delle disfunzioni dell'apparato giudiziario.³⁰

Una volta definite le procedure *standard* che caratterizzano il flusso di attività delle singole strutture, (in questo caso degli uffici giudiziari), è necessario analizzare anche il contesto organizzativo di riferimento in termini di organizzazione del personale e degli uffici giudiziari. In questo senso, occorrerebbe procedere all'analisi congiunta di: carichi di lavoro del personale di magistratura e del personale dell'amministrazione giudiziaria; dotazione organica prevista ed effettiva; fabbisogni organici rilevati a seguito dell'analisi dell'organizzazione del personale; dotazione strutturale effettiva e dotazione strutturale teorica; discrepanze rilevate tra fabbisogni teorici e fabbisogni effettivi.

Sulla base di queste indicazioni è possibile definire le risorse umane e strutturali necessarie all'attivazione di flussi produttivi più rispondenti alle esigenze rilevate e del resto espresse da una così elevata domanda di servizi giudiziari attualmente insoddisfatta.

Alla luce di quanto appena detto, vale la pena di sottolineare ancora l'importanza che riveste il progetto di intervento nel settore della giustizia (e maggiormente in questo caso della giustizia amministrativa) come progetto complessivo e unitario di razionalizzazione del settore, contemporaneamente sui diversi piani dell'organizzazione giudiziaria e dell'organizzazione gestionale – amministrativa.

Ad avviso di chi scrive, il successo nella realizzazione di un così ambizioso obiettivo di ripristino del regolare funzionamento degli uffici giudiziari non può ottenersi nell'ipotesi di frazionamento degli interventi ma, al contrario, dipende strettamente dalla capacità di intervenire contestualmente sui diversi ambiti possibili sopra identificati.

³⁰ A tal riguardo, sembra opportuno ricordare le enormi potenzialità offerte dalla cosiddetta *Information and Communication Technology*. In alcuni casi, la *re-ingegnerizzazione* delle procedure si è risolta semplicemente attraverso l'informatizzazione di alcuni passaggi procedurali ormai obsoleti, molto lunghi e complessi, o attraverso l'eliminazione di duplicazioni nei passaggi effettuati.

Riferimenti bibliografici

Clark D.S., Merryman J. H. (1976), Measuring the duration of judicial and administrative proceedings, *Michigan Law Review*.

Giusti F., Andreano M. S., Fabri M., Napoli V., Santoro R. (1998), *La razionalizzazione delle statistica giudiziaria*, Commissione per la garanzia dell'informazione statistica.

Giusti F. (1997), *Attuazione e monitoraggio del nuovo codice di procedura penale*, Università degli studi di Roma "La Sapienza", Dipartimento di teoria economica e metodi quantitativi per le scelte politiche.

Giusti F. (1984), *Studio sulla razionalizzazione dei servizi della statistica giudiziaria*, Rapporto finale per il Ministero di Grazia e Giustizia, Roma.

Talice C. (1996), Analisi dell'attività della giustizia amministrativa nel 1996, *TAR 1996, II, 1413*.

ISTAT, Bollettino mensile di statistica.

ISTAT, Compendio annuale di statistica.

ISTAT, Annuario di statistica.

4. BREVI CONSIDERAZIONI SULLE RECENTI EVOLUZIONI, NORMATIVE E GIURISPRUDENZIALI, NEL CAMPO DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

L'opinione dominante in dottrina tendente ad individuare la causa principale dell'attuale crisi del sistema della giustizia amministrativa nella perdita di *effettività*, ossia nell'incapacità dell'apparato giurisdizionale di rispondere in modo soddisfacente alle istanze di giustizia provenienti dai cittadini – “ciò sia sotto il profilo strutturale del *tipo* di risposta che l'ordinamento è in astratto in grado di dare, sia sotto il profilo temporale della *tempestività* in concreto di tale risposta”³¹ – trova conferma nell'analisi statistica condotta nei paragrafi precedenti.

Per quanto concerne il problema della tempestività, la comparazione dell'andamento delle variabili numero dei ricorsi sopravvenuti e numero dei ricorsi esauriti in primo grado nel decennio di riferimento (1988-1997) evidenzia come a fronte di un aumento della domanda di giustizia amministrativa del 44% (tab. 1), sia rilevabile un aumento delle decisioni solo del 34% (tab. 5), con conseguente crescita delle giacenze del 129,6% e della durata media dei processi di primo grado, passati da 2.617 giorni a 4.261 (tab. 6)³². L'aumento del gettito dei ricorsi viene generalmente spiegato con l'affermarsi di una “nuova forma di litigiosità, che può venir denominata *verticale*, perché non si svolge tra più litiganti in posizione di parità (litigiosità *orizzontale*) rispetto alla legge, bensì tra litiganti in posizione di disparità gerarchica (il privato e il legislatore)”³³, il cui fine è rendere esplicita, mediante la decisione del giudice, la volontà astratta della legge in circostanze di crescente incertezza del diritto, dalle quali discende la difficoltà per il singolo di conoscere le norme che disciplinano i comportamenti individuali nonché i diritti ed i doveri di ciascuno nell'ambito dei rapporti sociali³⁴. L'aumento dell'entità

³¹Cfr. Giacchetti S., *Giustizia amministrativa: alla ricerca della effettività smarrita*, Dir. proc. amm., 3, 1996, 459.

³²E' da rilevare, invece, che nello stesso intervallo temporale la durata media dei processi di secondo grado si è ridotta, passando da 1.372 giorni a 1.025 (tab. 6).

³³Così Cotta S., *La litigiosità odierna. Considerazioni giuridico-culturali*, Riv. dir. proc. civ., 1983, 791.

³⁴Cassarino S., *Il sistema di giustizia amministrativa in Italia e i suoi attuali problemi*, Dir. proc. amm., n. 1, 1997, 60, osserva inoltre che tra le cause dell'aumento del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo deve essere annoverata anche “l'avvenuta abolizione della definitività dell'atto quale

dei carichi pendenti presso i vari Tribunali amministrativi e presso il Consiglio di Stato sarebbe, invece, imputabile all'insufficienza degli organici³⁵ ed all'inefficiente organizzazione del lavoro³⁶.

Le preoccupazioni che suscita l'eccessiva durata del processo amministrativo risultano pienamente comprensibili solo qualora sia chiara la natura e la finalità cui il processo stesso è rivolto. In estrema sintesi l'ordinamento giuridico può essere definito come un istituto volto a realizzare due distinti obiettivi: la tutela dei cittadini (concezione *sogettiva*), da un lato, il rispetto della legalità da parte dell'amministrazione (concezione *oggettiva*), dall'altro. Ne consegue che, se nel primo caso un eccessivo ritardo rischia di rendere inutile la decisione del giudice - non essendo sempre possibile una tutela risarcitoria della situazione giuridica lesa - nel secondo può, in talune circostanze, addirittura risultare dannosa a causa dello "sconvolgimento che può provocare nell'assetto disciplinato dal provvedimento impugnato, non bilanciato da un beneficio o da un vantaggio effettivo del ricorrente"³⁷.

Il problema in parola è stato affrontato dal legislatore mediante interventi che hanno innovato la disciplina del processo amministrativo sia dal punto di vista strettamente procedurale che sostanziale.

In primo luogo, allo scopo di contribuire alla riduzione del contenzioso amministrativo, la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, ha riconosciuto ai privati interessati il diritto di partecipare in modo attivo all'azione amministrativa fornendo all'amministrazione procedente tutti gli elementi che i medesimi ritengano necessari per la completa valutazione del caso in esame, con la conseguenza non soltanto di sostituire il tradizionale modello autoritativo del rapporto cittadino-amministrazione con uno di tipo partecipativo, ma, soprattutto, di introdurre un contraddittorio tra le parti intervenienti nel

presupposto per esperire il ricorso giurisdizionale e la conseguente svalutazione del ricorso gerarchico", divenuto alternativo al ricorso giurisdizionale.

³⁵In proposito Giacchetti S., op. cit., 461, osservava che nel 1996 nella Repubblica Federale di Germania, a fronte di un carico di ricorsi poco superiore al nostro, i giudici amministrativi erano oltre un sestuplo di quelli italiani.

³⁶I rimedi proposti in dottrina inerenti alle tecniche del processo sono numerosi. Tra questi particolare favore raccolgono l'accorpamento di ricorsi vertenti su questioni analoghe, da risolvere collettivamente o in base a sentenze-pilota, il ricorso più frequente a decisioni in cui la motivazione sia redatta in forma "succinta", come prescritto dall'art. 67 del regolamento del 1907 (T.U. 17 agosto 1907, n. 638). Sul punto Giacchetti S., op. cit., 473, Cassarino S., op. cit., 47 e Schinaia M. E., *Evoluzione del processo amministrativo nell'esperienza giurisdizionale tra garanzia ed effettività*, C.S., 1997, II, 333.

procedimento in grado di offrire ai privati un importante strumento di tutela preventiva delle proprie situazioni giuridiche che dovrebbe relegare il ricorso in via giurisdizionale in una posizione meramente residuale.

L'obiettivo dell'accelerazione del processo amministrativo è stato, invece, perseguito con interventi episodici aventi ad oggetto l'introduzione di alcuni riti speciali, caratterizzati dalla riduzione dei termini, ovvero dalla semplificazione degli adempimenti e delle fasi processuali.

Particolarmente interessante risulta, ad esempio, la disciplina introdotta dall'art. 19 della recente legge 23 maggio 1997, n. 135, relativamente ai ricorsi in materia di opere pubbliche (aggiudicazione, affidamento, esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, incarichi di progettazione, provvedimenti di occupazione di urgenza e di espropriazione di aree destinate all'esecuzione di opere pubbliche) la quale, oltre a prevedere una riduzione della metà dei termini processuali (quali quelli per il deposito del ricorso, per l'istanza di fissazione dell'udienza di discussione, per la perenzione, per il passaggio in giudicato delle sentenze), riconosce ai Tribunali amministrativi regionali la possibilità di decidere nel merito del ricorso già in occasione della pronuncia sull'istanza di sospensione, ovvero di fissare l'udienza di merito entro 60 giorni³⁸.

Il dimezzamento dei termini processuali, inclusi quelli del giudizio di appello, è previsto anche per i ricorsi avverso i provvedimenti di espulsione, di diniego e di revoca del permesso di soggiorno di cittadini extracomunitari (art. 5, legge n. 39/1990), nonché i provvedimenti dell'autorità per le comunicazioni (art. 1, comma 26 e 27, legge n. 249/1997). La riduzione riguarda, al contrario, il solo termine della notificazione del ricorso nel caso delle ordinanze di precettazione degli scioperi nel settore dei servizi pubblici essenziali (art. 10, legge n. 146/1990), dei ricorsi per l'accesso ai documenti amministrativi (art. 25 legge n. 241/1990) e dei giudizi in materia di operazioni elettorali (artt. 6 e 29 legge n. 1034/1971, artt. 83/11 e 83/12 T.U. n. 570/1960). È, infine, prevista la definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata nel caso di ricorsi aventi ad oggetto i provvedimenti dell'autorità per le

³⁷Così Schinaia M. E., op. cit., 330.

³⁸Riducendo ulteriormente i termini in precedenza introdotti dalle leggi n. 1/1978 (*Accelerazione delle procedure di opere ed impianti*) e n. 109/1994 (*Legge-quadro sui lavori pubblici*) per la fissazione dell'udienza di merito nell'ipotesi di accoglimento della domanda di sospensione, che ammontavano, rispettivamente, a 4 mesi e 990 giorni.

comunicazioni (art. 1, comma 26 e 27, legge n. 249/1997), ovvero di ricorsi per opere di pubblica utilità (art. 19, legge n. 135/1997).

Se l'intento delle disposizioni richiamate risulta evidente³⁹, alcune perplessità sono state avanzate da parte della dottrina circa il rischio che l'eccessiva riduzione dei termini per la presentazione del ricorso, sia in primo che in secondo grado, possa tradursi in un deterrente contro le impugnazioni e, di conseguenza, possa diminuire le garanzie degli interessi privati predisposte dall'ordinamento giuridico, in particolare dall'art. 111 Cost.⁴⁰. Critiche sono state mosse anche alla frammentazione del complesso normativo del processo amministrativo prodotta dalle soluzioni particolari e settoriali adottate dal legislatore, in ragione della specialità della materia (es. operazioni elettorali) o della rilevanza degli interessi economici sottesi (es. opere pubbliche), le quali avrebbero determinato ingiustificate "disparità di trattamento"⁴¹, incrinando lo stesso principio della legge uguale per tutti⁴².

Sul piano sostanziale, gli interventi normativi hanno invece dato luogo ad una ridefinizione degli ambiti di competenza del giudice ordinario ed amministrativo attraverso un più frequente ricorso alla tecnica della ripartizione per blocchi di materie o, meglio, per settori organici di

³⁹ La mancanza di dati statistici sufficientemente dettagliati e la recente introduzione di alcuni riti speciali, ovvero la previsione degli stessi risalente ad un periodo precedente a quello di riferimento della presente indagine, non consente, allo stato attuale, di valutare l'impatto che gli stessi hanno avuto sugli andamenti della giustizia amministrativa in termini di efficacia e tempestività, né di operare un raffronto tra i tempi medi di risoluzione dei processi esauriti con rito ordinario e quelli esauriti con rito abbreviato. Interessanti risultano tuttavia i dati relativi ai procedimenti in materia di opere pubbliche riportati nel precedente paragrafo (tab. 14 e 15).

⁴⁰ Così Travi A., *Verso una pluralità di termini per il ricorso al giudice amministrativo?*, Dir. proc. amm., 1997, 659, il quale dubita, inoltre, che la riduzione dei termini possa essere considerata come uno strumento decisivo per accelerare i tempi del processo amministrativo, soprattutto quando essa - riguardando la sola notificazione del ricorso - lasci immutati "altri termini ben più lunghi e rilevanti per lo svolgimento del processo amministrativo", e ricorda a sostegno di tale affermazione i limitati risultati ottenuti dalla legge n. 1/978, concernente norme di *Accelerazione delle procedure di opere ed impianti*. Sul punto cfr. anche Occhiena M., *Riduzione dei termini processuali in materia di opere pubbliche e applicazione dell'errore scusabile: riflessioni sull'obbligo della p.a. di indicare l'autorità e il termine cui ricorrere (art. 3, comma 4, l. 7 agosto 1990, n. 241)*, Giust. Civ., 1998, 596, il quale afferma che "... la riduzione dei termini per adire il giudice amministrativo avrebbe fondamento se il problema della cronica lentezza della macchina burocratica fosse da addebitarsi al contenzioso".

⁴¹ In questo senso Perini A., *Il rito "breve" in materia di opere pubbliche: primi appunti sull'art. 19 del d.l. 25 marzo 1997, n. 67 (convertito in legge 23 maggio 1997, n. 135)*, Dir. proc. amm., 1997, 889, la quale osserva in proposito che "l'adozione di discipline processuali speciali tende a disincentivare la riforma del processo anche nel senso di accelerarne i tempi" ed auspica che "il legislatore abbandoni... tentativi settoriali di accelerazione del processo in favore di riforme generali e sistematiche che affrontino i punti critici del processo e della giustizia amministrativa per realizzare in concreto una giustizia più celere ed efficace".

⁴² Cfr. Giacchetti S., op. cit., 461.

attività amministrativa che, superando la dicotomia diritti soggettivi-interessi legittimi, ha contribuito, almeno nei settori in parola, a risolvere le incertezze che, nonostante l'intenso dibattito dottrinario e giurisprudenziale, ancora contraddistinguono le due nozioni⁴³.

In concreto, agli organi giurisdizionali amministrativi è stata, da un lato, progressivamente sottratta la competenza esclusiva sul pubblico impiego introdotta nel 1923 (dapprima con il d.lsg. n. 29/1993 e, recentemente, con il d.lgs. n. 80/1998), con la sola eccezione delle controversie inerenti procedure concorsuali, comportamenti antisindacali delle pubbliche amministrazioni, nonché quelle promosse da organizzazioni sindacali, dall'ARAN o dalle amministrazioni aventi ad oggetto le procedure di contrattazione collettiva (art. 29 d.lgs. n. 80/1998), e, dall'altro, riservata la risoluzione delle controversie inerenti i provvedimenti delle autorità indipendenti (Isvap, Consob, Antitrust, autorità di regolazione dei servizi pubblici), delle controversie in materia di accordi sostitutivi di atti amministrativi e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (artt. 11 e 25 l. n. 241/1990), nonché di quelle afferenti l'urbanistica e l'edilizia, ed i pubblici servizi (artt. 33 e 34 d.lgs. n. 80/1998). Rilevanti novità in ordine alla definizione della giurisdizione amministrativa sono state introdotte anche dalla legge 6 marzo 1998, n. 40 (*Disciplina dell'immigrazione e norme sulle condizioni dello straniero*) che ha limitato la competenza dei Tar in materia di ricorsi contro i provvedimenti di espulsione ai soli casi in cui essi siano stati adottati dal ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, e ha riconosciuto, in tutti gli altri casi, la competenza del giudice ordinario. Spetta inoltre al giudice amministrativo la decisione sui ricorsi aventi ad oggetto provvedimenti di diniego del visto di ingresso o di diniego, revoca e rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno, ad eccezione delle ipotesi in cui destinatari del provvedimento impugnato siano cittadini di Stati membri dell'Unione europea, dovendosi in tal caso proporre il ricorso al giudice ordinario.

⁴³ Alla definizione tradizionale di diritto soggettivo come interesse direttamente protetto dall'ordinamento ed interesse legittimo come interesse occasionalmente protetto, in quanto strettamente correlato con l'interesse pubblico, si sono affiancati alcuni criteri sussidiari volti a risolvere i conflitti insorgenti tra le due giurisdizioni: la distinzione tra "carenza di potere" e "cattivo esercizio del potere", alle quali corrispondono - rispettivamente - la competenza del giudice ordinario e di quello amministrativo, e quella tra "norme di relazione" e "norme di azione", la violazione delle quali è oggetto del sindacato degli organi giurisdizionali ordinari, nel primo caso, e amministrativi, nel secondo.

Ciò, oltre a determinare una variazione nella distribuzione del gettito dei ricorsi tra i due ordini di giurisdizione⁴⁴, ha reso necessario un ampliamento delle competenze del giudice amministrativo, il quale, al fine di assicurare il risarcimento dei diritti violati, “nelle materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva ai sensi degli articoli 33 e 34 [del decreto legislativo n. 80 del 1998]” - ma la dottrina maggioritaria appare favorevole ad una interpretazione estensiva della norma - “dispone, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno” (art. 35 dlgs. n. 80/1998)⁴⁵. Anche in questo caso la scelta del legislatore non è stata, tuttavia, esente da critiche che hanno sottolineato lo stato di confusione che ne discende, ponendone in dubbio la stessa compatibilità con l’articolo 103 della Costituzione.

Come rilevato all’inizio del paragrafo, l’effettività della giustizia amministrativa non si esaurisce nella tempestività del giudizio ma necessita anche della garanzia di una tutela soddisfacente, basata su di una deliberazione ed una motivazione esauriente. Si pone a tal proposito il problema, anch’esso agevolmente rilevabile dall’analisi dei dati statistici raccolti, del sempre più frequente ricorso alla cognizione e risoluzione della controversia in sede cautelare.

Le finalità del presente lavoro impongono di trattare le problematiche relative al giudizio cautelare amministrativo in estrema sintesi e dunque non esaustivamente, è tuttavia utile evidenziare il fenomeno della crescente rilevanza assunta dalla fase cautelare nell’ambito del processo amministrativo, in quanto il ricorso alla tutela cautelare è senza dubbio conseguenza dell’incapacità della giustizia amministrativa a fornire risposte adeguate alla domanda di

⁴⁴ Conseguenze significative deriveranno, in particolare, dall’attribuzione al giudice ordinario delle controversie relative al pubblico impiego, materia nella quale l’analisi statistica ha rilevato la più alta percentuale di ricorsi di primo e secondo grado.

⁴⁵ Proprio sulla base della normativa richiamata, la Corte di Cassazione, con la sentenza delle Sezioni Unite civili del 26 marzo-22 luglio 1999, n. 500, - modificando radicalmente il precedente indirizzo giurisprudenziale - ha affermato il principio secondo il quale “in presenza di un atto illegittimo della pubblica amministrazione che sia stato posto in essere con dolo o colpa e che sia stato causa di un danno ingiusto - diretta conseguenza del provvedimento - il suo destinatario ha titolo al risarcimento dei danni, anche se titolare non di un diritto soggettivo ma di un interesse giuridicamente rilevante (diverso dalla mera aspettativa), tenuto presente che ai fini della configurabilità della responsabilità aquiliana non assume rilievo la qualificazione formale della posizione giuridica vantata dal soggetto, essendo la tutela risarcitoria assicurata esclusivamente in relazione all’ingiustizia del danno”.

giustizia, inadeguatezza che emerge in tutta evidenza dal confronto effettuabile tra l'elevatissimo numero dei ricorsi presentati e quello delle decisioni rese ⁴⁶.

La valorizzazione della fase cautelare nell'ambito del giudizio amministrativo può considerarsi una conseguenza della natura stessa del rapporto di diritto amministrativo, nel quale l'esigenza di garantire la tutela giurisdizionale effettiva dell'interesse sostanziale prospettato dal ricorrente rischia di restare insoddisfatta nel corso di un iter processuale caratterizzato da considerevoli ritardi ⁴⁷.

Un segno inequivocabile di tale tendenza è senza dubbio riscontrabile, oltre che nel disegno di legge cui si accennerà in seguito, nella recente evoluzione della giurisprudenza amministrativa, evoluzione che rappresenta una peculiarità del processo amministrativo, in parte frutto dell'elaborazione giurisprudenziale, in base al principio che "tutto ciò che non è vietato al giudice amministrativo, può essere fatto"⁴⁸.

In particolare, a fronte della scarsità delle misure cautelari previste dal sistema di giustizia amministrativa, la giurisprudenza più recente, andando incontro alle istanze già avanzate in sede dottrinale, e, modificando alcune posizioni assunte in precedenza, ha ampliato, in misura via via crescente, i poteri di cui il giudice amministrativo dispone in sede cautelare. Come è noto l'attuale sistema di giustizia amministrativa non prevede una norma corrispondente a quella di cui all'art. 700 del codice di procedura civile ⁴⁹, limitandosi a prevedere che "se il ricorrente, allegando danni gravi e irreparabili derivanti dall'esecuzione dell'atto, ne chiede la sospensione, sull'istanza il Tribunale Amministrativo Regionale pronuncia con ordinanza motivata emessa in camera di consiglio. I difensori delle parti debbono essere sentiti in camera di consiglio, ove ne facciano richiesta" ⁵⁰; nonché, in base all'art.33 della stessa legge, la

⁴⁶ Si veda in proposito la tab. 6.

⁴⁷ In questo senso la sentenza della Corte Costituzionale n.8 del 1982, *infra*.

⁴⁸ Caianello V., Relazione di sintesi al Convegno di Bologna del 16-18 Giugno 1994 per il ventennale dei Tribunali Amministrativi Regionali.

⁴⁹ In base all'art.700 c.p.c. a tutela del proprio diritto : "chi ha fondato motivo di temere che durante il tempo occorrente per far valere il suo diritto in via ordinaria, questo sia minacciato da un pregiudizio imminente ed irreparabile, può chiedere con ricorso al giudice i provvedimenti d'urgenza, che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione di merito".

⁵⁰ Art. 21 legge 1034 del 1971. A tale proposito è opportuno evidenziare che la Corte Costituzionale, con sentenza 28 giugno 1985 n.190, ha dichiarato tale comma illegittimo nella parte in cui non consente al giudice amministrativo l'adozione di provvedimenti d'urgenza in materia di pubblico impiego.

sospensione dell'esecuzione della sentenza del TAR da parte del Consiglio di Stato "qualora dall'esecuzione della sentenza possa derivare un danno grave ed irreparabile".

Innanzitutto, l'esigenza di garantire l'effettività della tutela giurisdizionale di cui agli articoli 24 e 113 della Costituzione ha condotto ad attribuire al giudice amministrativo il potere di sospendere un provvedimento amministrativo negativo la cui esecuzione potrebbe arrecare un danno irreparabile al ricorrente⁵¹, rendendo vana una successiva sentenza di accoglimento del ricorso, superando in tal modo la concezione per cui il contenuto della sospensiva deve limitarsi alla sospensione degli effetti "dell'atto che fosse realmente esecutivo e dovesse ancora essere materialmente eseguito"⁵². E' questa ad esempio l'ipotesi di non ammissione ad un concorso. In tale fattispecie, l'esclusione di ogni misura cautelare porterebbe al risultato che, nelle more del giudizio di merito, l'interessato subirebbe quel danno che la tutela giurisdizionale prevista è preordinata ad evitare svuotando la tutela prevista dall'ordinamento del suo contenuto. Non a caso proprio in tale settore sono state concesse le prime misure sospensive di provvedimenti aventi carattere negativo.

In seguito, la Corte Costituzionale con la decisione n.8 del 1982 ha affermato il carattere essenziale del procedimento cautelare e "la sua intima compenetrazione con il processo di merito nell'ambito della giustizia amministrativa, nella quale maggiormente si avverte la necessità di un istituto, quale appunto quello cautelare, che consenta di anticipare, sia pure a titolo provvisorio, l'effetto tipico del provvedimento finale del giudice, permettendo che questo avvenga *re adhuc integra* e possa consentire in concreto la soddisfazione dell'interesse che risulti nel processo meritevole di tutela".

La configurabilità della tutela cautelare anche in materia di atti negativi ha avuto effetti rispetto alla questione dell'eseguibilità delle ordinanze di sospensione dell'atto impugnato, comportando l'ammissibilità del giudizio di ottemperanza, ove fosse necessario un comportamento positivo della pubblica amministrazione e questa non vi provvedesse.

Infatti, dapprima il Consiglio di Stato mutando l'orientamento precedente, ha ammesso che "ove la sospensione dell'atto impugnato non sia *ex se* idonea ad assicurare il risultato della

⁵¹ In questo senso tra gli altri Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 8.10. 1982; Cassazione Sezioni Unite, 22.7.1983, n. 3063.

⁵² Schinaia M. E., op. cit., p. 330.

tutela cautelare e l'amministrazione ne rifiuti o eluda l'esecuzione, ben può l'interessato adire nuovamente il giudice chiedendo l'emanazione di provvedimenti ritenuti idonei (e consentiti dal sistema) per assicurare l'esecuzione della sospensione: tale domanda peraltro deve essere proposta innanzi allo stesso giudice che ha emanato il provvedimento di sospensione della cui esecuzione si tratta, con le forme stabilite per l'ordinario giudizio di sospensione del quale la domanda stessa rappresenta nulla più che una fase integrativa⁵³.

Successivamente, con la sentenza del 25.5.1987 n.327 lo stesso Consiglio di Stato ha chiarito che al fine di garantire "l'adempimento integrale" delle decisioni adottate è ammesso "l'esperimento di un giudizio di esecuzione avente forme e modalità analoghe a quello di ottemperanza."

A tale proposito, tornando all'ipotesi dell'esclusione da un concorso, è di tutta evidenza come, nell'attesa della conclusione del giudizio di merito, la tutela del candidato non sarebbe assicurata ove l'ordinanza di sospensione del provvedimento di esclusione non fosse accompagnata da un congegno funzionale all'attuazione coattiva dell'amministrazione che non ammetta con riserva il candidato.

Come è già stato evidenziato nel corso del presente lavoro, allo scopo di assicurare la definizione in tempi rapidi delle controversie in materia di opere pubbliche il D.L. 25.3.1997 n.67, convertito con modificazioni nella legge 23.5.1997, n.135, ha introdotto alcune sostanziali modifiche anche in tema processuale. In particolare l'art.19, comma 2 della legge citata, ha stabilito che "il tribunale regionale, chiamato a pronunciarsi sulla domanda di sospensione, può definire immediatamente il giudizio di merito con motivazione in forma abbreviata". Inoltre, il comma 4, al fine di evitare che la decisione di merito giunga dopo molto tempo dalla decisione resa in sede cautelare, precisa che "nel caso di concessione del provvedimento cautelare, l'udienza di discussione nel merito della causa deve essere celebrata entro sessanta giorni"

L'ampliamento dei poteri del giudice amministrativo operato in sede giurisprudenziale e la trasformazione della sospensiva da strumento di preservazione dell'effettività della giustizia a strumento direttamente dispensatore di giustizia conferisce alla giustizia amministrativa resa in sede cautelare il carattere della sommarietà, non senza conseguenze sul piano della giustizia

⁵³Sentenza 30.4.1982 n.6

sostanziale. Sembra tuttavia prevalere, a tale riguardo, e non senza critiche, la convinzione che “dovendosi scegliere tra una sentenza sommaria ma tempestiva ed una approfondita ma tardiva, sul piano dell’utilità sociale, che è il banco di prova della giustizia, è preferibile la seconda”⁵⁴ in quanto un sistema di giustizia amministrativa in grado di funzionare dovrebbe non soltanto assicurare una definizione rapida delle controversie, ma “anche conoscere strumenti cautelari di anticipazione della risposta medesima, perché quest’ultima intervenga *re adhuc integra*”⁵⁵.

⁵⁴Giachetti S., op. cit., pag.460.

⁵⁵Relazione introduttiva al disegno di legge n. 2.934, op. cit., p. 5

5. UNA PROPOSTA DI RIFORMA DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO: IL DISEGNO DI LEGGE 2.934 RECANTE “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA”

Al fine di porre rimedio alle disfunzioni proprie dell'amministrazione della giustizia amministrativa, evidenziate anche dai dati raccolti nell'ambito del presente lavoro, sono state elaborate soluzioni dirette ad assicurare che il processo amministrativo si concluda in tempi ragionevoli, nell'interesse degli amministrati.

Pertanto, allo scopo di introdurre misure volte a snellire il rito processuale amministrativo è stato presentato, nel corso della XIIIa legislatura, il disegno di legge n. 2.934 recante “Disposizioni in materia di giustizia amministrativa”. Elementi qualificanti della proposta governativa, il cui testo è frutto anche delle modifiche e correzioni apportate nel tempo a precedenti disegni di legge presentati nella stessa materia ⁵⁶, possono considerarsi le disposizioni in materia di misure cautelari, nonché l'estensione delle “esperienze maturate nei riti speciali introdotti sinora per singole materie”⁵⁷.

Nell'esame, ovviamente sintetico dell'articolato del disegno legislativo, si evidenzieranno anche le modifiche e le integrazioni apportate allo stesso dalla Prima Commissione Permanente (Affari Costituzionali, Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, Ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione).

L'articolo 1 introduce una serie di norme dirette allo snellimento della fase istruttoria dell'iter processuale. Si tratta di norme di estrema rilevanza per il raggiungimento delle finalità del disegno, stante la peculiarità dell'istruttoria del processo amministrativo rispetto a quello civile ⁵⁸.

⁵⁶ Si veda tra gli altri Pagano A., *Il disegno di legge n.1124 sul processo amministrativo: prospettive di riforma*, in *Il Corriere giuridico*, n.5/1995, nonché Patroni Griffi F., *Il disegno di legge n.1816*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1995, nel quale è altresì riportato il parere dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato sul disegno di legge commentato nello stesso articolo.

⁵⁷ Cfr. la Relazione introduttiva al disegno di legge qui in commento.

⁵⁸ Con riferimento alle problematiche relative alla fase istruttoria, è opportuno sottolineare che nel processo amministrativo sono difficilmente trasportabili concetti tipici del diritto processuale civile, data la disomogeneità esistente tra le posizioni di ricorrente e attore, amministrazione resistente e convenuto. Gli

L'articolo 2 interviene nei ricorsi contro il silenzio della pubblica amministrazione introducendo un procedimento camerale definibile in tempi brevi.

Quanto alle disposizioni sulle misure cautelari di cui all'articolo 3, occorre evidenziare che il disegno di legge in esame, adeguando la disciplina della materia al cosiddetto diritto vivente, estende la tutela degli interessi dei privati oltre l'ipotesi della mera sospensione⁵⁹ ed introduce istituti che sino ad ora non hanno trovato un riconoscimento legislativo, quali l'appello, la revoca, l'esecuzione del provvedimento cautelare.

A tale proposito è altresì opportuno evidenziare che in tale materia, più che in altre, la Commissione ha apportato correzioni ed integrazioni alla proposta governativa. In primo luogo, sotto il profilo della legittimazione, la Commissione ha ritenuto opportuno individuare quale presupposto della tutela la sussistenza di una "ragionevole probabilità di accoglimento della domanda", nonché di "un pregiudizio imminente ed irreparabile per il ricorrente", entrambi presenti "nel tempo necessario a giungere alla decisione di merito", superando, dunque la "ragionevole certezza sul buon esito del ricorso" di cui alla formulazione originaria del disegno di legge.

Un ulteriore integrazione apportata dalla Commissione riguarda la previsione della possibilità per il ricorrente di chiedere, prima della trattazione della domanda cautelare, al presidente del TAR o della sezione cui il ricorso è assegnato, misure cautelari provvisorie e ciò nel caso di "estrema gravità ed urgenza tale da non consentire neppure la dilazione fino alla camera di consiglio". In tale ipotesi, il presidente provvede con decreto motivato. Il decreto è efficace fino alla pronuncia del collegio.

La Commissione ha inoltre ritenuto opportuno estendere l'obbligo di motivazione anche all'ordinanza cautelare negativa.

L'articolo 4 estende esperienze positive ottenute in riti speciali introdotti sinora per singole materie ciò che consente di imprimere un carattere di forte accelerazione e concentrazione al

stessi concetti di prova e onere della prova devono essere riferiti all'amministrazione, sulla quale grava il dovere di produrre tutta la documentazione relativa al provvedimento impugnato, prescindendo da ogni considerazione circa la favorevolezza o meno dei documenti. Nel processo amministrativo diviene dunque prova tutto il materiale su cui il giudice esprime il suo giudizio.

⁵⁹ Ogni altra misura cautelare con cui il provvedimento amministrativo viene sospeso nella parte in cui non prevede, con conseguente obbligo per l'amministrazione di prevedere. Ad esempio sospensive di

processo e di giungere sollecitamente ad una decisione di merito, rendendo residuale l'ipotesi di un intervento cautelare in *limine litis*.

Proseguendo l'esame dell'articolato del disegno di legge governativo, l'art. 5 stabilisce che gli atti adottati dalle autorità amministrative indipendenti sono impugnabili, oltre che nell'ipotesi di incompetenza e violazione di legge, per il vizio di eccesso di potere nei soli casi di palese errore di apprezzamento e manifesta illogicità.

L'articolo 6 mira a favorire una decisione definitiva a carattere negativo attribuendo al giudice amministrativo la facoltà di pronunciare decisioni in forma semplificata nelle ipotesi di irricevibilità, improcedibilità e infondatezza del ricorso, ammettendo che in tali ipotesi la motivazione della sentenza possa essere redatta in forma sintetica. Sono da considerarsi di rilevanza strategica le modifiche apportate dalla Commissione che introducono la possibilità di assumere decisioni in forma semplificata nelle pronunce di accoglimento ed ammettono inoltre che pronunce estintive siano adottate con decreto motivato suscettibile di opposizione al collegio⁶⁰.

L'articolo 7 del disegno di legge in parola contiene un'ulteriore norma diretta alla concentrazione delle diverse fasi dell'iter processuale disponendo che, il Consiglio di Stato, nel caso in cui riconosca che il ricorso in appello sottoposto al suo giudizio sia fondato, provveda direttamente alla riforma della decisione impugnata senza rinviare al giudice di primo grado.

Infine, in attesa di un generale riassetto dell'ordinamento della giustizia amministrativa, l'articolo 8 contiene norme di riforma della composizione del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa.

provvedimenti di esclusione da procedure selettive affidate all'ordine di ammissione con riserva, varie tipologie delle cosiddette sospensive d'impulso.

⁶⁰ Attualmente vengono adottate nella forma della sentenza ed a seguito di udienza pubblica.

SERIE “RAPPORTI DI RICERCA”

- 93.01 Valutazioni di procedure di oscuramento delle informazioni individuali e di canoni di pubblicazione di informazioni a minimo rischio di individuazione, (*M. Angrisani*)
- 93.02 Gli investimenti pubblici: problemi di contabilità pubblica e di contabilità nazionale, (*G. Trupiano*)
- 93.03 Investimenti pubblici lordi e netti: problemi analitici, (*V. Selan*)
- 93.04 L'indice dei prezzi al consumo in Italia, (*F. Franceschini, G. Marliani, M. Martini*)
- 94.01 Privatizzazione e sistema statistico nazionale, (*G. Di Gaspare*)
- 94.02 Stato delle statistiche sociali in Italia, (*G.B. Sgritta*)
- 94.03 Statistica sociale e Statistiche sociali, (*L. Bernardi*)
- 94.04 Prospettive preliminari per possibili analisi longitudinali nella statistica ufficiale italiana, (*U. Trivellato, G. Ghellini, C. Martelli, A. Regoli*)
- 94.05 Analisi di alcune caratteristiche del Programma Statistico Nazionale 1995-1997, (*D. Cotzia, S. D'Andrea, E. Mastantuoni*)
- 94.06 Verifica dei ritardi rispetto alle previsioni di stampa delle pubblicazioni ISTAT negli anni 1993 e 1994, (*D. Cotzia*)
- 94.07 Analisi sulla tempestività della Produzione di informazione statistica (Esame di alcune rilevazioni ed elaborazioni dell'Istat), (*D. Cotzia*)
- 94.08 La suddivisione territoriale della spesa pubblica per investimenti, (*G. Trupiano*)
- 94.09 Il consolidamento della spesa pubblica per investimenti, (*G. Trupiano*)
- 94.10 Investimenti netti, ammortamenti e spese di manutenzione. Stock di capitale: un'ipotesi censuaria, (*V. Selan*)
- 94.11 Le spese per investimenti nelle statistiche Eurostat sui conti delle amministrazioni pubbliche, (*M. Colazingari*)
- 94.12 Gli investimenti pubblici del Comune di Roma, (*P. Palmarini*)

- 94.13 La revisione del Sistema dei Conti Nazionali: problemi e prospettive per l'Italia, (*B. Bracalente, G. Carbonaro, M. Carlucci, M. Di Palma, L. Esposito, G. Ferrari, R. Zelli*)
- 94.14 La tutela della riservatezza e l'identificazione dei rispondenti alle rilevazioni statistiche svolte nell'ambito del Sistan: rapporto preliminare, (*M. Angrisani, L. Buzzigoli, A. Giusti, L. Grassini, G. Marliani*)
- 94.15 I dati statistici produttivi di effetti giuridici determinati e la loro sindacabilità, (*G. Manto*)
- 94.16 Ufficialità del dato e Programma Statistico Nazionale, (*G. D'Alessio*)
- 94.17 Valutazioni preliminari sulla qualità dei dati dell'ultimo censimento generale della popolazione e delle abitazioni, (*G. De Santis, A. Bonaguidi, A. Santini*)
- 94.18 La revisione del Sistema dei Conti Nazionali: problemi e prospettive per l'Italia - rapporto finale, (*B. Bracalente, G. Carbonaro, M. Carlucci, M. Di Palma, L. Esposito, G. Ferrari, R. Zelli*)
- 95.01 Classificazione delle province italiane in clusters e determinazione delle province outliers in riferimento alle correzioni degli errori di coerenza e di range del censimento dell'agricoltura 1991, (*S. D'Andrea*)
- 95.02 La qualità dei dati dell'ultimo censimento generale della popolazione e delle abitazioni, (*G. De Santis, S. Salvini, A. Santini*)
- 95.03 Stato delle Statistiche sociali in Italia - Sintesi del rapporto, (*G. B. Sgritta*)
- 95.04 Lo Stato dell'informazione statistica nei comuni e negli altri enti territoriali intermedi del Sistan: le province di Ferrara e Siena, (*A. Buzzi Donato, I. Drudi, M.R. Ferrante, C. Filippucci, G. Gesano, G. Ghellini, T. Giovani, A. Lemmi*)
- 95.05 Analisi delle funzioni del Sistema di Informazione Geografica-GISCO della Commissione delle Comunità Europee, (*E. Mastantuoni*)
- 95.06 Stato ed evoluzione delle statistiche ambientali in Italia, (*L. Fabbris, M. Lo Cascio*)
- 95.07 Rapporto sugli aspetti statistici nella Legislazione Ambientale - I. Aria, (*S. Bordignon, A. C.S. Capelo, G. Lovison, G. Masarotto*)
- 95.08 Il Sistema Statistico delle Imprese in Italia: rapporto preliminare, (*S. Biffignandi, M. Pratesi, T. Proietti, L. Schionato*)

- 95.09 Prospettive per possibili analisi longitudinali nella statistica ufficiale italiana, (*U. Trivellato, G. Ghellini, C. Martelli, A. Regoli*)
- 95.10 Per una estensione dei compiti della Commissione per la Garanzia dell'informazione statistica, (*G. Calvi, M.T. Crisci, S. Draghi, L. Ferrari, A. Rizzi*)
- 95.11 Rapporto sugli aspetti statistici nella legislazione ambientale - II. Rumore, (*S. Bordignon, A. C.S. Capelo, G. Lovison, G. Masarotto*)
- 95.12 Innovazioni integrazioni nel sistema dei conti nazionali: Problemi aperti e soluzioni possibili - Sintesi e suggerimenti -, (*B. Bracalente, G. Carbonaro, M. Carlucci, M. Di Palma, L. Esposito, G. Ferrari, R. Zelli*)
- 95.13 Disaggregazione spaziale e temporale delle statistiche ufficiali sulla qualità dell'aria, (*L. Fabbris*)
- 95.14 Disaggregazione spaziale e temporale delle statistiche ufficiali sulla qualità delle acque, (*L. Fabbris*)
- 95.15 L'esercizio della funzione statistica a livello locale: lo stato degli uffici di statistica comunali dopo il d.lgs. n.322/89, (*G. Manto*)
- 95.16 Gli uffici di statistica dei Ministeri, (*C. Gallucci*)
- 95.17 Le statistiche comunitarie e le statistiche nazionali: evoluzione, coordinamento, integrazione e processi di uniformazione, (*G. Di Gaspare*)
- 95.18 Organizzazione ed attività statistica delle regioni nel contesto del Sistan, (*G. D'Alessio*)
- 96.01 Rapporto sullo stato dell'informazione statistica nei comuni della provincia di Bari, (*C. Cecchi, V. Nicolardi, A. Pollice, N. Ribocco*)
- 96.02 Sistemi Nazionali di statistica: loro organizzazione e funzionamento in alcuni paesi dell'unione europea, (*B. Carelli*)
- 96.03 L'attività delle amministrazioni centrali dello Stato per il programma statistico nazionale del triennio 1996-98, (*G. Filacchione*)
- 96.04 Rapporto sugli aspetti statistici nella legislazione ambientale - III. Dati mancanti -, (*S. Bordignon, A.C.S. Capelo, G. Lovison, G. Masarotto*)
- 96.05 Osservatorio Statistico Locale: Studio di un modello per il Sistan, (*P. Bellini, S. Campostrini, T. Di Fonzo, M.P. Bellini*)

- 96.06 La tutela della riservatezza e l'identificazione dei rispondenti alle rilevazioni statistiche svolte nell'ambito del Sistan - rapporto finale, (*M. Angrisani, L. Buzzigoli, A. Giommi, A. Giusti, L. Grassini, G. Marliani*)
- 96.07 Analisi dell'organizzazione e delle iniziative del Sistan - Esame delle pubblicazioni presenti nel Catalogo Sistan 1994, (*A. De Nardo, S. Sagramora*)
- 96.08 Sistema Statistico delle Imprese, (*S. Biffignandi, M. Pratesi, T. Proietti, L. Schionato*)
- 96.09 Monitoraggio della diffusione dei dati riguardanti alcuni indicatori dell'Istat su prezzi, lavoro e commercio con l'estero, (*A. De Nardo, E. Mastantuoni, M. Notarnicola, S. Sagramora*)
- 96.10 Monitoraggio della qualità e tempestività dell'indice della produzione industriale, (*V. Napoli, F. Tagliaferro*)
- 96.11 La qualità dei dati del VII censimento dell'industria e dei servizi: alcune valutazioni dal punto di vista dell'utilizzatore, (*R. Guarini, R. Zelli*)
- 96.12 Analisi del processo di revisione corrente delle stime provvisorie dei dati del Commercio con l'Estero, (*E. Mastantuoni, S. Sagramora*)
- 96.13 Prime indagini sull'accesso ai dati statistici individuali nell'ambito del Sistan, (*L. Buzzigoli, C. Martelli, N. Torelli*)
- 97.01 Interconnessione di basi di dati: problemi di sfruttamento statistico, (*A. Cortese*)
- 97.02 La formazione statistica nelle amministrazioni dello Stato: profili comparativi ed elementi propositivi, (*F. Covino*)
- 97.03 Rapporto sull'autonomia degli uffici di statistica nelle amministrazioni centrali dello Stato, (*F. Covino*)
- 97.04 Rapporto sulle regioni e le province autonome nel sistema statistico nazionale, (*N. Belvedere*)
- 97.05 Il sistema statistico europeo. Stato attuale e possibile riforma, (*I. Savi*)
- 97.06 Rapporto preliminare sulla statistica in Francia e nel Regno Unito, (*E. Marotta*)
- 97.07 Verifica della programmazione nell'attività del Sistan e dell'attività di vigilanza, (*F. Bigazzi*)

- 97.08 Indagine sulle statistiche della Sanità, (*P. Golini*)
- 98.01 Evoluzione e prospettive della statistica comunitaria: un aggiornamento, (*I. Savi*)
- 98.02 L'incidenza sul SISTAN delle leggi di riforma amministrativa e della disciplina in materia di privacy, (*N. Belvedere, I Savi*)
- 98.03 Analisi sullo stato di attuazione degli uffici di statistica dei comuni. Analisi preliminari e progetto di rilevazione, (*A. De Nardo, M. Notarnicola*)
- 98.04 Documentazione statistica su fenomeni di emarginazione sociale: offerta e fabbisogni: Tossicodipendenze, (*B. Colombo, G. Filacchione*)
- 98.05 Analisi delle caratteristiche dei non rispondenti con riferimento alle principali indagini campionarie sulle famiglie condotte dall'ISTAT, (*E. Mastantuoni, S. Sagramora, F. Tagliaferro*)
- 98.06 La razionalizzazione della statistica giudiziaria, (*F. Giusti, S. Andreano, M. Fabri, V. Napoli, R. Santoro*)
- 99.01 Validità e qualità degli indici dei prezzi al consumo. *Atti del Seminario, Roma, 12 dicembre 1997*
- 99.02 Analisi della disponibilità delle statistiche di genere, (*M.E. Graziani*)
- 99.03 La razionalizzazione della statistica giudiziaria - Rapporto finale, (*F. Giusti, S. Andreano, M. Fabri, V. Napoli, R. Santoro*)
- 99.04 Le procedure di destagionalizzazione di serie storiche economiche: esperienze internazionali e pratica nell'ambito dell'Istat, (*T. Di Fonzo, B. Fischer, T. Proietti*)
- 99.05 Lo stato dell'informazione statistica sul lavoro, con particolare riguardo alla partecipazione al lavoro ed a retribuzioni e costo del lavoro, (*G. Faustini, E. Rettore, P. Sestito*)
- 99.06 Analisi delle caratteristiche dei non rispondenti con riferimento alle principali indagini campionarie sulle famiglie condotte dall'Istat, (*E. Mastantuoni, S. Sagramora*)
- 99.07 Statistiche dei rifiuti, (*L. Fabbris, G. Nebbia*)
- 99.08 Problemi di adeguamento della legislazione italiana alla normativa comunitaria e internazionale sulla tutela della riservatezza di dati personali utilizzati per finalità statistiche, (*N. Belvedere, I. Savi, F. Tufarelli*)

- 99.09 Stato di attuazione degli uffici di statistica dei comuni, (*A. De Nardo, M. Notarnicola*)
- 99.10 Il confronto tra censimento ed anagrafe: per un maggior grado di coerenza tra le due fonti, (*L. Ciucci, G. De Santis, M. Natale, M. Ventisette*)
- 99.11 Censimenti economici e schedari delle imprese, (*R. Castellano, C. Quintano, G. Screpis, F. Tassinari*)
- 99.12 Accesso ai dati statistici individuali: l'esperienza di altri paesi, (*L. Buzzigoli, C. Martelli, N. Torelli*)
- 00.01 Analisi della qualità delle operazioni sul campo con riferimento alle principali indagini campionarie dell'Istat sulle famiglie, (*C. Filippucci, B. Buldo, V. Napoli, R. Bernardini Papalia*)
- 00.02 Analisi delle procedure di correzione/imputazione utilizzate dall'Istat nelle principali indagini sulle famiglie: volume I, (*L. Fabbris, C. Panattoni, M. Graziani*)
- 00.03 Analisi delle procedure di correzione/imputazione utilizzate dall'Istat nelle principali indagini sulle famiglie: volume II, (*C. Panattoni, M. Graziani, D. Cotzia*)
- 00.04 Indicatori per l'analisi dell'attività della giustizia, in particolare della giustizia amministrativa (*V. Napoli, N. Belvedere, I. Savi*)

Il presente rapporto di ricerca è stato riprodotto nel mese di settembre 2001