

CALOGERO PISCITELLO
INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2008

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELL'EMILIA
ROMAGNA
SEDE DI BOLOGNA

Gentili Signori e Signore,

Grazie di essere venuti.

Il Loro intervento a questa cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario della Giustizia Amministrativa nella Regione dell'Emilia Romagna offre una testimonianza di attaccamento e di sostegno alle istituzioni dello Stato, indipendentemente dal compiacimento e dalla gratificazione che può procurare il sentirsene parte integrante, in un momento in cui forse, a torto, si può avvertire un certo disagio per il progressivo appesantimento delle varie problematiche concernenti le istituzioni pubbliche (e quelle magistratuali in particolare).

Il ringraziamento va esteso anche a tutti coloro che, non avendo potuto essere presenti, hanno fatto pervenire un cenno di attenzione e di ideale partecipazione.

Desidero ricordare, in particolare, il saluto augurale del Presidente del Consiglio di Stato Dott. Paolo Salvatore, che speriamo di avere comunque presto nostro ospite presso la sede del T.A.R. di Bologna.

Questa cerimonia, che si affianca ad altre di più solida tradizione, vuole provocare un'occasione di riflessione e di dibattito sulle varie problematiche di cui si alimenta, col contributo di cattedra e foro, la giustizia amministrativa.

Una semplice relazione illustrativa dei dati statistici dell'attività svolta, senza il rito dell'inaugurazione, non avrebbe potuto dare il necessario risalto ai problemi più attuali della giustizia amministrativa.

Così anche il mio personale proposito di organizzare una conferenza, aperta a tutti gli operatori interessati, per raccogliere eventuali osservazioni suscettibili di arrecare un apporto a più efficienti modi e forme di comunicazione con gli uffici, è stato accantonato. Ciò non esclude, però, la possibilità di discutere, in qualsiasi momento, questioni di interesse generale dei potenziali utenti del servizio della G.A., anche senza particolari formalità, qualora se ne presenti l'opportunità.

Sarebbe interessante, al riguardo, che anche l'organo di autogoverno della Magistratura Amministrativa si facesse promotore, periodicamente, di apposite sessioni di studio volte a mettere a punto, con qualche carattere di organicità e con l'apporto di tutte le componenti operative impegnate sui vari fronti regionali, opportune misure organizzative (che devono, peraltro, in ogni caso, attingere dal centro del sistema copertura economica e normativa).

ooo

La valenza generale dei problemi che investono il mondo della giustizia amministrativa può non essere di immediata evidenza e percezione, anche perché, di fronte alla problematicità delle prestazioni offerte dai vari settori e dai vari operatori del mondo giudiziario, non è pensabile che le maggiori preoccupazioni del cittadino siano rivolte a seguire le evoluzioni, spesso incomprensibili, delle norme specialistiche che riguardano quello che è ancora oggi il comparto meno conosciuto dell'attività giudiziaria. La G.A., infatti, solo in maniera episodica, per il clamore di talune decisioni, riesce a porsi all'attenzione di una vasta opinione pubblica.

Tuttavia, in presenza di una miriade di atti amministrativi che costellano la vita sociale di ogni cittadino, riproponendo quotidianamente il dramma del rapporto libertà-autorità, non è indifferente sapere che si possono ottenere, in tempi ristrettissimi, misure cautelari urgenti volte a paralizzare gli effetti negativi di provvedimenti palesemente arbitrari o incoerenti, oppure, ancora, che a seguito

dell'annullamento di un atto amministrativo illegittimo, anche a notevole distanza di tempo, si può (tentare di) ottenere una pronuncia risarcitoria del danno subito.

Il problema della effettività della tutela dei diritti e degli interessi legittimi del cittadino, che si lega anche al principio – recentemente costituzionalizzato – della ragionevole durata del processo è strettamente dipendente e condizionato dall'organizzazione e dal funzionamento della giustizia amministrativa, ed è, certamente, di rilevante e generale interesse: a questo interesse vorrebbe, dunque, rispondere – contribuendo anche, se possibile, a diffonderne maggiore consapevolezza - questa periodica esposizione dei dati essenziali sull'andamento del servizio della G.A..

ooo

L'esposizione dei dati statistici dell'attività svolta che Vi saranno fra poco illustrati potrebbe suggerire - e suggerisce a chi Vi parla - l'idea di cambiare impostazione rispetto alla ripetitiva e scontata lamentazione di annose carenze di mezzi umani e materiali e conseguenti inefficienze operative della giustizia amministrativa, per affermare invece che sia tuttora possibile realizzare, nonostante l'aumentato numero dei ricorsi pervenuti ed il persistere di alcuni elementi di criticità del sistema, un modesto, ma significativo, miglioramento nell'andamento generale dei rapporti tra i cittadini e la P.A., anche se la gestione della cosa pubblica continuerà a suscitare immancabili occasioni di conflitti giuridici, suscettibili di soluzione talora solo di fronte al giudice amministrativo.

A questo miglioramento di rapporti il T.A.R. ha l'ambizione di arrecare un contributo, non soltanto mantenendo la tradizione di una giurisprudenza pretoria creatrice delle regole sostanziali di comportamento in molte nuove materie affrontate dal legislatore senza un apparato di discipline regolamentari adeguatamente coordinato - compito reso più difficile per il recente prevalere della tendenza alla produzione di una sovrabbondante normativa secondaria - ma anche diffondendo per questa via la convinzione della necessità (e della convenienza) di assumere, in ogni circostanza che veda il cittadino impegnato in rapporti problematici con

l'Amministrazione, un *habitus* mentale di paziente esercizio di razionalità e di realismo, capace di salvaguardare, con il rispetto della legalità dell'azione amministrativa, i legittimi interessi dei vari soggetti sempre mobilitati alla ricerca della propria massima utilità (o minor danno).

Senza l'impegno sistematico del magistrato amministrativo di conciliare, nella definizione dei ricorsi, l'interesse pubblico generale con il rispetto delle varie aspettative di mantenimento e di sviluppo delle libertà individuali garantite dall'ordinamento costituzionale vigente, verrebbe meno la stessa ragion d'essere e la legittimazione della giurisdizione amministrativa.

ooo

Per comprendere quali elementi giustifichino la possibilità di coltivare oggi - in un'epoca dalle "passioni tristi", in cui appare problematica ogni idea di progresso civile - questa visione ottimistica della funzione della giustizia amministrativa, senza cadere nella retorica (e cioè nell'illusione che il puro effetto delle parole possa vincere la dura realtà dei fatti), è bene chiarire subito come sia possibile perseguire il complesso compito appena enunciato, in un quadro istituzionale di riferimento che, mentre impone precisi limiti alla sfera di azione di pertinenza del giudice amministrativo, gli conferisce, nel contempo, un ruolo importante, di influenza e di condizionamento, dell'attività delle istituzioni e degli organi della P.A..

Gli aspetti pratici di cui l'opinione pubblica appare esclusivamente preoccupata (e largamente insoddisfatta) nei confronti della giustizia amministrativa - come nei confronti di qualsiasi altra attività giurisdicente - possono riassumersi sinteticamente nell'esigenza di chiarezza e certezza del diritto e di rapidità delle decisioni.

Entrambi questi aspetti rivestono, nel giudizio amministrativo, una particolare rilevanza perché in esso il c.d. effetto ripristinatorio ed il c.d. effetto conformativo della decisione, che lo caratterizzano e ne fanno un *unicum* nel nostro

ordinamento, aggiungono un *quid pluris* alla finalità di certezza del diritto (e di riaffermazione dell'ordine giuridico asseritamente violato).

Sotto questo profilo può dirsi – come è stato osservato in un recente studio sulla ragionevole durata del processo amministrativo – che “mentre il giudicato ordinario fa vivere e storicizza l'art.24 Cost. soprattutto in funzione dei diritti fondamentali del cittadino e con particolare riguardo all'art. 3 Cost. , il giudicato amministrativo storicizza non solo l'art. 113 Cost. , ma soprattutto l'art. 97 Cost. ed i principi fondamentali cui deve improntarsi l'azione amministrativa ed in ultima analisi l'esercizio del potere amministrativo (legalità, imparzialità e buon andamento)”.

L'interesse per i problemi della certezza del diritto e della rapidità delle decisioni comporta, dunque, una indagine critica particolarmente severa sui metodi e sull'organizzazione del lavoro degli addetti allo specifico settore della G.A., anche in considerazione degli effetti pubblicistici peculiari del giudicato amministrativo (che supera i ristretti limiti del caso concretamente esaminato).

ooo

E' necessaria, peraltro, anche una preliminare ricognizione degli attuali approdi di alcune specifiche questioni, antiche ma tuttora irrisolte, la cui definizione, nel quadro dell'ordinamento positivo vigente, condiziona a monte possibili soluzioni migliori di quelle concretamente conosciute .

Quanto al problema della c.d. “certezza del diritto” è appena il caso di precisare che, nel suo aspetto generale, esso attiene, principalmente, ad altre discipline (quali la filosofia, la politica, il diritto costituzionale, etc.) e che la sua specificità nel campo della giustizia amministrativa riguarda, essenzialmente, la nota questione della corretta individuazione, *in limine litis*, del giudice competente, data l'esistenza di due diversi ordini giurisdizionali, caratterizzati da diverse discipline processuali, che presentano diversi modi di svolgimento, diversi presupposti di accesso e specifiche forme di tutela.

E' evidente che, oltre ai normali rischi fisiologici insiti nell'attività del giudicare, non contribuiscono certo a dare un'immagine di chiarezza del diritto tutte le "variabili" soluzioni di questioni preliminari - affidate, con sottili argomentazioni, a un diritto "vivente" (che vive, peraltro, soltanto "*in penetralibus sacerdotum*") - che costituiscono spesso parti non secondarie del processo amministrativo.

Come è noto, la difficoltà della corretta individuazione del giudice (ordinario od amministrativo) ed il conseguente rischio di inammissibilità del ricorso o dell'azione giudiziaria derivano dalla opinabile (e variamente concepita) distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi; tale difficoltà non appare agevolmente superabile, dal momento che detta distinzione, per effetto di una secolare elaborazione giurisprudenziale e dottrina, risulta posta a base del fondamentale criterio di discriminazione delle due giurisdizioni, ormai accolto e sancito dal nostro diritto positivo (e per esso da diverse e specifiche norme costituzionali).

Il tentativo del legislatore di superare surrettiziamente, a Costituzione invariata, gli inconvenienti della distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi attraverso la creazione di una numerosa serie di materie di giurisdizione amministrativa esclusiva, sottratte al normale criterio di ripartizione della giurisdizione, non è sopravvissuto al vaglio del giudice delle leggi.

Il sistema della giustizia amministrativa, comunque, dopo la fondamentale - anche se, per molti aspetti, fortunosa - riforma realizzata con la legge n. 205 del 21 luglio 2000, con gli assestamenti apportati dalle sentenze nn. 204 e 291 del 2004 e del 2006 della Corte Costituzionale, sembra avere raggiunto finalmente una sua più compiuta e definitiva fisionomia (che assegna al giudice amministrativo il ruolo essenziale di potere abilitato - su richiesta dei soggetti che ne siano legittimati - al sindacato del corretto esercizio della funzione pubblica, discrezionale o meno, ed alla valutazione della compatibilità di tale esercizio, nei singoli casi concreti, con le legittime resistenze o pretese del privato).

La natura - originaria e tuttora prevalente, anche se non più centrale - del processo amministrativo inteso come processo di parti, volto ad ottenere l'annullamento di specifici provvedimenti sulla base delle sole censure di legittimità dedotte dagli interessati, entro brevi termini di decadenza, e non già l'accertamento di un rapporto (e nemmeno della legittimità o meno, in astratto, dell'azione amministrativa), assieme al complesso armamentario di regole di origine giurisprudenziale che determinano frequenti e talora inaspettati casi di inammissibilità dei ricorsi (o di singole censure ed eccezioni), costituiscono motivo di incomprendimento, per i non addetti ai lavori, di talune decisioni che sono incontestabili sul piano tecnico-giuridico ma si prestano per la loro risonanza mediatica a facili demonizzazioni (frettolosamente espresse sulla base di un comune buon senso non pertinente ai casi presi in esame dal G.A.).

La mancata realizzazione del disegno di riforma costituzionale non ha impedito al legislatore ordinario di configurare tutta una serie di nuovi casi in cui, per esigenze di concentrazione della tutela giurisdizionale in capo ad un solo organo giudicante, viene attribuita giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo (spesso accompagnata dalla precisazione della competenza funzionale di un determinato T.A.R - di solito quello del Lazio - per il primo grado di giudizio); ma anche per tali casi deve ritenersi ferma e valida la condizione che l'Amministrazione sia presente quale soggetto investito di una pubblica funzione, secondo le note precisazioni della Corte Costituzionale; e la linea di confine tra rapporti pubblicistici e rapporti privatistici nonché il preciso momento di passaggio da un aspetto all'altro nell'ambito di uno stesso procedimento amministrativo rimangono sempre di difficile demarcazione.

La persistente difficoltà della corretta individuazione del giudice risulta, paradossalmente, ancora più evidente alla luce dei recenti interventi manipolativi della Corte Costituzionale, proprio nell'ambito delle materie che il legislatore avrebbe inteso riservare alla giurisdizione piena ed esclusiva del giudice

amministrativo per la cognizione in un'unica sede di tutte le controversie in cui fosse comunque coinvolta la P.A..

La giurisdizione amministrativa esclusiva, sopravvissuta agli interventi della Corte Costituzionale finisce così per sopravvivere, come è stato giustamente osservato, anche alla sua stessa *ratio* - che, fin dal suo primo atto istitutivo (R.D. n. 2840/1923), era stata individuata nell'esigenza di evitare difficili accertamenti preliminari circa la natura della situazione giuridica dedotta - perché l'interprete deve sempre calarsi all'interno dei vari blocchi di materie per distinguere rapporto da rapporto e controversia da controversia, prima di decidere se sussiste o meno la sua giurisdizione.

Il nucleo più significativo della riforma legislativa del 2000, uscito indenne dal vaglio di costituzionalità del giudice delle leggi (e dai ricorrenti tentativi di sostanziale vanificazione della portata della riforma stessa), consiste, però - come tutti sanno - nella riunione dell'azione risarcitoria, anche in materia di lesione di interessi legittimi, all'azione impugnatoria esperibile davanti al giudice amministrativo (che costituisce, spesso, l'unica sede in cui l'interesse legittimo - specie quello c.d. pretensivo - può effettivamente emergere e materializzarsi e, conseguentemente, costituire oggetto di tutela risarcitoria per equivalente, ove non sia sufficientemente soddisfattiva, o possibile, la pur sempre preferibile tutela ripristinatoria, normalmente conseguente all'annullamento dell'atto illegittimo ed all'eventuale giudizio di ottemperanza, esperibile solo di fronte ai giudici amministrativi).

Il criterio di individuazione della giurisdizione basato sul c.d. *petitum* sostanziale, ossia in realtà sulla *causa petendi* e non sulla prospettazione delle parti, pur con tutte le sue difficoltà applicative, dopo lo storico accordo istituzionale del 1929 tra i Presidenti della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, non aveva subito forti scosse, tali da rimettere in discussione la stessa utilità ed il significato della duplicità di tutele giurisdizionali, finché non è intervenuta la notissima

decisione delle Sezioni Unite della Cassazione n. 500 del 1999 - che, inserendosi, peraltro, in un contesto legislativo ormai saturo di precarie innovazioni normative – ha suscitato, con le innumerevoli questioni teoriche e dottrinali che ha riaperto la sua lettura critica, anche il riaccendersi di una più serrata disputa giurisprudenziale tra Cassazione e Consiglio di Stato, disputa che – dopo essersi incentrata sul problema della c.d. pregiudizialità amministrativa – sembra ora rivolgersi ad una serie di più specifici problemi, ancora aperti a soluzioni contrastanti ma certamente meno essenziali per la stessa sopravvivenza dell'attuale sistema dualistico di giurisdizioni.

Alla difesa della questione di principio racchiusa nel problema della pregiudizialità dell'azione di annullamento, ritenuta essenziale per la stessa sussistenza della ragion d'essere di un autonomo ordinamento giurisdizionale amministrativo, la giurisprudenza dei T.A.R. e del Consiglio di Stato (v. di recente la pronuncia dell'A.P. n. 8 del 2007) , non avrebbero, evidentemente, mai potuto venir meno, se non per aspetti del tutto secondari, concernenti particolari casi di azioni di accertamento (come nel caso del silenzio-rifiuto).

La gravità degli effetti dell'errata individuazione della giurisdizione competente si è, recentemente, in gran parte attenuata a seguito della pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione n. 4109 del 22 febbraio 2007 nonché della quasi coeva decisione della Corte Costituzionale n. 77 del 12 marzo 2007 che, sia pure seguendo percorsi argomentativi diversi, e valorizzando il principio della ragionevole durata del processo accolto dal nuovo art. 111 secondo comma della Costituzione, sono pervenute all'eguale conclusione secondo cui, qualora un giudice declini la propria giurisdizione affermando la sussistenza di quella di altro giudice, il processo può proseguire davanti al giudice fornito di giurisdizione e rimangono salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda proposta al giudice giurisdizionalmente incompetente.

L'applicazione pratica del principio sopra affermato non ha mancato di creare orientamenti alquanto divergenti: mentre il Consiglio di Stato, con la decisione (Sez.

VI°) n. 3466 del 3.4.2007, ha disposto, d'ufficio, la *traslatio iudicii*, all'organo giurisdizionale (anche di una diversa giurisdizione speciale, come quella della Corte dei Conti) ritenuto competente, questo T.A.R., con la recente decisione (Sez. I°) n. 4537 del 20.12.2007, ha adottato una soluzione parzialmente differente, non potendo condividersi, in assenza di specifiche ed espresse previsioni normative, la sovrapposizione dell'ordine del giudice alle scelte del soggetto interessato che potrebbero tener conto dell'opportunità di assumere presso altra sede giudiziaria una diversa strategia difensiva o diversi difensori più specificamente idonei in settori diversi da quello inizialmente attinto.

L'incertezza del diritto, quanto alle questioni di giurisdizione non potrà, comunque, mai essere eliminata completamente, a meno che non intervenga una radicale e decisiva riforma di carattere costituzionale che cancelli definitivamente istituti, concetti e sistemi normativi non soltanto storicamente consolidati ma anche fortemente ancorati al tradizionale modo di concepire e configurare la stessa cura dell'interesse pubblico generale, affidato per dettato costituzionale (secondo principi difficilmente sovvertibili nello Stato democratico), alla Pubblica Amministrazione, comunque la si voglia articolare o frammentare.

Per molti altri aspetti, diversi dalla giurisdizione, invece, sarebbe più corretto parlare non già di incertezza del diritto ma solo di problemi ermeneutici, che comportano fatali differenti soluzioni applicative da parte di una ineliminabile molteplicità di organi giudicanti, i quali – pur in presenza di precise coordinate normative – legittimamente possono assumere discordanti ed autonome (ma ragionate) determinazioni, la cui insindacabile validità può - come è noto – formarsi solo all'atto dell'esaurirsi di tutti i possibili rimedi giuridici previsti dall'ordinamento per dare forza di giudicato alle decisioni degli organi giurisdizionali.

Ciò che doverosamente deve osservare il giudice di primo grado, per non venire meno all'imperativo morale e giuridico di assicurare la certezza del diritto, non

è, dunque, tanto l'allineamento o la conformazione all'orientamento giurisprudenziale prevalente degli organi che potranno riformarne la pronuncia, quanto il dovere di dare forza di persuasione e ragionevolezza alla soluzione di diritto adottata con specifico riferimento al caso esaminato, affidandosi, come è d'obbligo in tutte le pronunce giurisprudenziali, alla intrinseca coerenza ed ampiezza delle motivazioni.

Il risultato di maggiore economicità che deriva dall'applicazione della giurisprudenza prevalente non può, d'altra parte, essere riguardato come facile appiattimento conformistico, di stampo conservatore, ma costituisce anche una precisa indicazione legislativa chiaramente leggibile nella espressa previsione di utilizzabilità del modulo della c.d. sentenza breve di cui all'art. 26, 4° comma, della legge n. 1034 del 6.12.1971 (introdotto dall'art. 9 ,1° comma, della legge n. 205/2000), allorché i punti di diritto esaminati abbiano già trovato ripetute conformi soluzioni difficilmente controvertibili.

ooo

Se è vero che la certezza del diritto e la rapidità delle decisioni costituiscono, da sempre, gli obiettivi più assillanti per tutti gli utenti del servizio pubblico della "giustizia", è anche innegabile che questi obiettivi sono ben presenti a tutti gli organi giurisdizionali, consapevoli che tutte le difficoltà frapposte al loro raggiungimento rappresentano il miglior alimento per la diffusione della sfiducia nelle istituzioni della giustizia.

Il senso di precarietà o anche di semplice facile mutabilità degli istituti vigenti può essere di ostacolo al corretto svolgimento della funzione giudiziaria (necessariamente volta alla difesa dell'ordinamento positivo vigente) e di stimolo al diffondersi di pratiche extragiudiziali di soluzione delle controversie, che incontrano facilmente il favore di quella parte di opinione pubblica che ha un ruolo trainante nella perenne riconfigurazione dell'ordinamento giuridico secondo i dettami dei più attuali interessi emergenti.

La difficoltà del giudice, chiamato ad operare nel complesso contesto caratterizzato dal continuo, e spesso confuso, conflitto tra le varie forze politiche e sociali legittimate o aspiranti a legittimarsi quali autrici e fonti materiali di produzione del diritto positivo, è strutturalmente legata alla sua imprescindibile funzione ermeneutica di ricostruire il quadro normativo da applicare, senza ergersi, in tale delicata fase preliminare, al ruolo di protagonista del processo evolutivo dell'ordinamento, gelosamente (e giustamente) custodito dal primato della politica.

La deprecabile ipotesi di incertezza di confini tra la politica (e la legislazione che essa esprime) e l'attività delle varie sedi giurisdizionali, che nell'interpretazione del diritto vigente potrebbero commettere l'errore di spingersi nel campo della funzione creatrice del diritto, propria del legislatore, è sempre destinata ad essere superata dagli orientamenti giurisprudenziali che vengono via via consolidandosi (quale espressione del pensiero degli organi giudicanti di ultima istanza) ovvero dall'intervento correttivo del legislatore, mentre l'operato dei giudici di primo grado che dovesse contrastare con l'uno o l'altro è suscettibile di facile correzione in sede di appello.

ooo

Se non è, dunque, il problema della certezza del diritto quello più grave di cui deve darsi carico il giudice, lo è certamente quello della rapidità e tempestività delle decisioni.

La responsabilità del ritardo delle decisioni deve necessariamente risalire ai soggetti che hanno il potere-dovere, rispettivamente, di fissare la discussione dei ricorsi e provvedere a stendere le relative decisioni.

In misura assai minore, ma non del tutto irrilevante, può però influire la condotta difensiva delle parti, sia di quelle private (talora in attesa del maturare di circostanze favorevoli a soluzioni extra giudiziarie) che di quelle pubbliche (specie di alcuni enti locali di modeste dimensioni) allorché queste non prestino particolare

attenzione alla necessità della difesa tecnica o ne trascurino i suggerimenti e preferiscano, per considerazioni di opportunità politica, attendere l'esito definitivo di un contenzioso che non sarebbe utile accelerare o addirittura abbandonare.

ooo

A questo punto, però, prima di proseguire il discorso su un terreno puramente teorico, che può portare anche a impantanarsi nella prospettazione di scenari del tutto immaginari, è indispensabile restare strettamente ancorati ai dati statistici che descrivono obiettivamente la realtà dei problemi con cui occorre misurarsi. E' da qui, invero, che deve prendere avvio, quella indagine critica particolarmente severa sui metodi e sull'organizzazione del lavoro di cui si è parlato, se non si vuole che questo proposito appena enunciato si risolva in un mero auspicio verbale.

Nel cedere la parola ai numeri ed alla loro obiettiva eloquenza, sia consentito evidenziare, come iniziale base di riflessione, solo tre cifre che possono considerarsi particolarmente significative (v. TAB. n. 2, ultimo rigo):

- 1) 19.160 sono i ricorsi pendenti alla data del 31.12.2007;
- 2) 1.511 sono i ricorsi pervenuti durante l'anno 2007;
- 3) 4.670 sono i ricorsi complessivamente definiti nell'anno 2007.

Il numero delle decisioni complessive emanate nell'anno 2007 – n. 4.847 (v. Tab. n.1) - non coincide con quello dei ricorsi definiti nello stesso anno. Ciò si spiega, evidentemente, col fatto che non tutte le decisioni sono sempre conclusive del giudizio e che, d'altra parte, possono anche definirsi più ricorsi (riuniti) con un'unica sentenza.

Benché le cifre sopra esposte, nel loro valore assoluto, ad una prima lettura, si commentino da sole, nel senso che possono autorizzare alcune considerazioni immediate ed anche qualche deduzione logica pertinente, è evidente che le stesse, perché possano assumere una qualche idoneità ad esprimere le tendenze di fondo dell'andamento del lavoro degli uffici, debbono essere poste in relazione - come si è fatto nella citata Tab. n. 1 - con i dati corrispondenti degli ultimi anni, prendendosi

in considerazione gli anni successivi all'entrata in vigore della legge 205/2000, che per il sistema della giustizia amministrativa rappresenta una specie di anno zero.

La cifra totale delle decisioni prodotte (o meglio, dei ricorsi comunque smaltiti, con sentenze e decreti decisorii) nell'anno 2007 non solo è la più elevata in assoluto degli ultimi otto anni, ma determina anche, rispetto ai 1.511 ricorsi pervenuti nello stesso anno 2007, il miglior bilancio attivo di esercizio (in quanto il numero dei ricorsi definiti nell'anno sopravanza quello dei ricorsi pervenuti nello stesso anno di ben 3.159 unità) e comporta, inoltre, una consistente diminuzione complessiva, di pari entità, dei ricorsi pendenti alla data del 31.12.2007 (che scendono a n. 19.160 rispetto ai 22.319 ricorsi pendenti alla data corrispondente dell'anno precedente).

Questo duplice risultato positivo (decisioni prodotte e diminuzione dell'arretrato) è tanto più significativo in quanto si è realizzato nonostante nel corso dell'anno sia aumentato, rispetto all'anno precedente, il numero dei nuovi ricorsi pervenuti (n. 1.511 rispetto a n. 1.396), con conseguente lieve aumento del tasso di litigiosità amministrativa - dallo 0,044 allo 0,048 - (v. Tab. n. 3), che non comporta tuttavia sensibili spostamenti nella graduatoria della litigiosità su scala nazionale, in cui lo scorso anno era stata raggiunta l'invidiabile ultima posizione.

ooo

Non è affatto il caso di enfatizzare i dati positivi sopra evidenziati considerandoli un indice stabilizzato, valevole anche per gli anni futuri, ma non sarebbe neanche corretto ascriverli ad un temporaneo "effetto doping", legato ad una ricerca esasperata della produttività (pur considerando la rilevanza degli effetti che, talvolta, per più riflessi di carattere organizzativo, si riconnettono alla rilevazione della produttività).

Osservando l'andamento dei ricorsi pervenuti e di quelli decisi annualmente dal 1990 ad oggi – ricavabile dalla Tabella n. 2 – è facile constatare che il picco di quasi 30 mila ricorsi pendenti raggiunto alla fine del 2001 è stato ridotto di circa un terzo nel volgere di relativamente pochi anni (sei).

Altrettanto agevole sarebbe prevedere per il futuro una analoga consistente riduzione ipotizzando la permanenza di un attivo medio annuale vicino alle 2000 unità, ricavabile dai dati degli ultimi sei anni ($11.465:6 = 1.910$), ma è evidente il fatto - e non c'è bisogno di sottolinearlo - che l'andamento positivo sopra evidenziato è avvenuto solo grazie all'impennata (v. Tab. n.1 bis e ter) del numero dei decreti decisori avutasi dopo il 2001 e che occorrerebbero comunque una decina d'anni per smaltire tutto l'arretrato.

Di questo fenomeno deve darsi merito - se di merito può parlarsi, (non potendo ignorarsi che qualcuno ha preferito parlare, al riguardo, di "denegata giustizia") - esclusivamente al legislatore. Questo, invero, con l'introduzione dell'istituto della perenzione decennale di cui all'art. 9 della legge n. 205/2000, prendendo atto realisticamente di una pesante situazione di fatto che non avrebbe potuto consentire, con le normali procedure in vigore, l'alleggerimento dell'arretrato, non solo ha fornito uno strumento giuridico utilissimo per la verifica della sussistenza dell'interesse alla prosecuzione del giudizio quando il lungo tempo trascorso dal suo inizio fa ragionevolmente pensare il contrario, ma ha anche indicato, implicitamente, un criterio di verifica periodica della sussistenza di tale interesse, che potrebbe essere seguito anche senza la necessità di adempiere, con ciò, ad un preciso obbligo di legge .

La netta prevalenza numerica dei decreti decisori (monocratici) sulle decisioni vere e proprie (collegiali) segnala uno squilibrio che non potrà riassorbirsi se non sarà prima realizzato lo scopo per cui esso si verifica, ossia l'eliminazione dell'arretrato.

Di fronte ad una pesante situazione "debitoria" ormai consolidata, e non facile da eliminare senza nuovi apporti esterni di risorse materiali e umane, il compito principale di qualsiasi azienda ben amministrata dovrebbe essere quello di approntare al più presto un piano di rientro fondato esclusivamente sulle potenzialità accertate del sistema e sulle eventuali riserve occulte che il sistema stesso potrebbe

liberare per realizzare consistenti economie di gestione e correlativi aumenti di produttività.

E' chiaro che i limiti di manovra di una struttura pubblica, non dotata, se non in misura minima, di autonomia gestionale, rendono paradossale e provocatoria l'idea di assumere atteggiamenti di tipo aziendalistico, ma ciò non impedisce di rappresentare in termini realistici e comprensibili i problemi (e cioè, essenzialmente, le difficoltà e gli sforzi necessari) dal cui superamento soltanto potrà derivare un sostanziale miglioramento della situazione attuale.

Per procedere con coerenza all'impostazione di un qualsiasi programma futuro, occorre ritornare rapidamente al problema delle responsabilità, pregresse e attuali, individuali e di sistema.

Al riguardo, non può prescindersi dalla considerazione che, data la solerzia e la puntualità di tutti i magistrati di questo T.A.R. nel deposito delle decisioni (che sono sempre state esemplari e degne del massimo elogio, tenuto conto anche della qualità del "prodotto", di cui è testimonianza significativa il limitato numero di sentenze ed ordinanze riformate in sede di appello), l'incapacità di adeguata e tempestiva trattazione di tutti i ricorsi prodotti nel corso di più di un trentennio ed accumulatisi in attesa di decisione deve ascriversi più ad insufficienze di sistema che a responsabilità di singoli organi direttivi della G.A..

E' necessario, inoltre, fare alcune importanti distinzioni, perché è certo che le responsabilità del formarsi dell'arretrato hanno carattere essenzialmente storico, essendosi esso formato fin dai primissimi anni dell'istituzione dei T.A.R. e non possono addossarsi colpe che sono proprie del sistema processuale alle singole persone fisiche che hanno avuto negli anni scorsi o hanno attualmente responsabilità dirigenziali nell'organizzazione degli uffici.

Quanto al presente, non può non tenersi conto, da un lato, delle obiettive difficoltà di reperimento delle risorse occorrenti per far fronte al fabbisogno e, dall'altro, delle direttive del C.P.G.A. in materia di carichi di lavoro dei magistrati.

Queste, avendo fissato i carichi di lavoro entro limiti massimi e minimi, per comprensibili esigenze di tutela della personalità del magistrato e della qualità delle sue prestazioni, dovrebbero consentire la valutazione della produttività di ciascuno con una certa elasticità, sia per comprendere e giustificare (o censurare) eventuali scostamenti di rendimento verso il basso, sia – se del caso – per premiare in qualche modo eventuali maggiori gettiti di produzione, naturalmente dopo avere esaminato la qualità e le circostanze della relativa prestazione.

ooo

Al momento attuale, può affermarsi che la G.A., nel suo complesso, oltre che nelle singole realtà regionali (con qualche eccezione), già fin dall'entrata in vigore della legge n. 205 del 2000, non produce più arretrato, o per meglio dire, non registra un ulteriore aumento annuale dei ricorsi pendenti .

Un sistema processuale che potenzialmente non produce arretrato ma che lo subisce – è stato osservato – “non può dirsi di per sé inefficiente , quanto, piuttosto, un sistema sul quale grava un blocco esterno, benché entrambi i sistemi finiscano per esitare un identico risultato”.

Nella specifica realtà che ci riguarda può affermarsi che, a parte il problema dell'arretrato “storico”, gli eventuali ritardi lamentabili non sono da ascrivere alla lentezza o incuria dei magistrati nel provvedere agli adempimenti di competenza né a scarsa operosità del personale di segreteria, che spesso ha dovuto fronteggiare, senza alcun apprezzabile incentivo, situazioni di emergenza o di accumulo di notevole lavoro avente precise scadenze di effettuazione

ooo

Prima di affrontare il problema del possibile alleggerimento dell'arretrato, che in gran parte coincide o è compreso in quello dell'organizzazione del lavoro degli uffici, deve ancora aggiungersi agli elementi positivi emergenti dai dati statistici sopra evidenziati , accanto alla cifra relativa alle decisioni pubblicate nel 2007, quella delle ordinanze cautelari emesse, che assommano a n. 782 (n. 113 di accoglimento e

n. 669 di rigetto), cifra che assume maggiore rilevanza se si considera che essa deriva dall'esame (o dal riesame) di ben 1.298 ricorsi (dato desumibile dai ruoli delle varie camere di consiglio) che rappresentano in termini percentuali circa l'85% dei ricorsi prodotti nel 2007.

L'esame collegiale dei ricorsi in camera di consiglio, nella fase cautelare, si spinge quasi sempre ben oltre la sommaria delibazione delle questioni di diritto ed assicura alle parti la possibilità di sottolineare tutte le particolarità della fattispecie e gli eventuali aspetti da approfondire.

Se non sempre si arriva all'emissione di pronunce cautelari o addirittura all'emissione di sentenze brevi, nei casi previsti dall'art. 9 legge n. 205/2000 (perché spesso non riesce ben accetta alle parti l'idea di perdere un momento di ulteriore riflessione per la prosecuzione o meno del giudizio), l'andamento della discussione può talora consigliare alle parti stesse la richiesta di riunire al merito l'istanza cautelare o di rinviare, comunque, la decisione ad un momento successivo, sulla base di più nutrita documentazione.

Nel panorama delle pur consistenti difficoltà che possono fondatamente rilevarsi a carico del funzionamento del sistema della giustizia amministrativa, deve dunque riconoscersi che l'elemento più confortante è indubbiamente costituito dalla piena rispondenza funzionale della fase cautelare del processo agli scopi di rapidità e di effettività della tutela voluti dal legislatore del 2000 e già da tempo, peraltro, anticipati dagli orientamenti più innovatori della giurisprudenza dei T.A.R. e del Consiglio di Stato.

Lo sviluppo, per qualche aspetto abnorme, della fase cautelare del processo amministrativo deve essere quindi favorevolmente considerato. Di fatto, esso offre, inoltre, l'occasione più propizia per svolgere anche una eventuale funzione istruttoria, che rischierebbe altrimenti di intervenire tardivamente, in vista della decisione di merito e talora addirittura successivamente all'udienza fissata per il merito, attraverso una decisione interlocutoria. Ciò in quanto non è stata prevista

normativamente la figura del consigliere istruttore e non può, d'altra parte, supplire a tale carenza l'iniziativa del Presidente, anche delegandone la funzione ad un magistrato della Sezione, sia per ragioni squisitamente organizzative e di dosaggio dei carichi di lavoro, sia per ragioni più propriamente giuridiche, non sembrando opportuno lasciare svolgere in forma monocratica e senza alcuna copertura normativa (eventualmente ricavabile, al limite, da una specifica risoluzione disciplinatrice della materia da parte del Consiglio di Presidenza della G.A.), un compito delicatissimo che potrebbe rivelarsi determinante per il seguito e l'esito stesso del giudizio.

oooo

Nell'impostazione del problema dell'alleggerimento dell'arretrato, esercita un notevole effetto distorsivo l'impossibilità giuridica di distinguere e graduare l'importanza dei diversi ricorsi pendenti nelle varie materie (che pure, di per se stesse presentano, come è facilmente intuibile, diversi gradi di urgenza) se non in base al criterio cronologico ed al rispetto dei vari riti speciali considerati prioritari dallo stesso legislatore.

E' di comune esperienza che in molti casi l'urgenza della fissazione dei ricorsi anziché aumentare diminuisce col passare del tempo.

E' bene considerare, al riguardo, che anteriormente alla riforma del 2000, i rapporti conflittuali del cittadino con la P.A., una volta portati ad esecuzione i provvedimenti che ne definivano autoritativamente il contenuto, se non si sviluppavano – come naturalmente avviene in molte situazioni - in una serie di nuovi atti, a loro volta autonomamente impugnabili, avrebbero potuto soltanto attendere la soluzione giudiziale o un (sempre possibile, ma improbabile) mutamento di determinazioni dell'Amministrazione, con l'elevato rischio di consumare nell'attesa l'interesse concreto all'esito favorevole del giudizio (anche per l'inesistenza della possibilità di invocare in tal caso il risarcimento dei danni in forma di equivalente pecuniario).

Le innovazioni apportate anche su questi aspetti dalla riforma contenuta nella legge n. 205/2000, e lo spostamento del baricentro del giudizio amministrativo dai singoli atti al complesso rapporto giuridico controverso (di cui è prova la nuova configurazione dell'istituto dei motivi aggiunti), impongono di riservare maggiore attenzione alla trattazione delle questioni che hanno un più evidente carattere di urgenza ed attualità.

Il principio di effettività della tutela giurisdizionale, infine, sollecita la soluzione dei casi controversi ancora suscettibili, in quanto più recenti, di integrale ripristino della situazione di fatto con precedenza sugli altri casi più facilmente componibili mediante semplici compensazioni di carattere economico, mentre il criterio della fissazione dei ricorsi meno recenti e, talora meno urgenti, per più aspetti (difficili da specificare aprioristicamente, ma da valutare attentamente caso per caso), secondo il loro rigoroso ordine cronologico di deposito non vale a risolvere o ad alleggerire sostanzialmente il problema dell'arretrato di lunga durata e rischia di fare invecchiare e perdere d'interesse il contenzioso più recente e più urgente.

Poichè non sembra rientrare nelle prospettive più immediate un miglioramento della situazione attuale attraverso il potenziamento delle strutture e delle risorse disponibili, il problema della definizione dei ricorsi pendenti da lungo periodo, dovrà essere affrontato con un impiego differenziato e articolato delle limitate risorse disponibili e con la semplice normale attenzione (che impone certo di seguire criteri di obiettiva urgenza ed interesse alla decisione) nella fissazione dei ricorsi stessi. E tale attività non può prescindere dalla fondamentale considerazione (squisitamente discrezionale e, purtroppo, insuscettibile di qualsiasi motivazione o proceduralizzazione, ma non di opportune giustificazioni, se del caso, anche in sede di eventuale giudizio di responsabilità a norma della c.d. legge Pinto) della diversa rilevanza, sotto i vari profili sopra indicati, del contenzioso in questione.

Al momento sembra in declino l'idea di istituire, presso i vari T.A.R., speciali Sezioni stralcio con il compito di eliminare l'arretrato. Gli inconvenienti e persino i

dubbi di legittimità costituzionale di siffatto progetto di riforma sono stati ampiamente segnalati da varie parti ed è augurabile che prevalga la consapevolezza che il rimedio prospettato sarebbe sicuramente foriero di prevalenti effetti negativi. In alternativa, peraltro, sarebbe molto più produttiva l'idea di istituire un certo numero di nuove Sezioni staccate nell'ambito dei T.A.R. già esistenti, specie dove le specifiche realtà territoriali possono apparire particolarmente propizie (come sembrerebbe il caso, fra gli altri, del bacino romagnolo).

ooo

Sarebbe, naturalmente, opportuno ricercare e sperimentare tutte le possibilità di adottare misure eccezionali, sotto la responsabilità dei singoli dirigenti degli Uffici e nell'ambito della sostenibilità dei relativi oneri.

Nello scorso anno è stata più frequentemente utilizzata la prassi dei c.d. ruoli aggiunti, che arreca, indubbiamente, un certo appesantimento nel normale svolgimento del lavoro degli uffici.

E' stato possibile, tuttavia, con questo strumento, accertare lo scarso grado di vitalità di una forte percentuale dei ricorsi pendenti, anche tra quelli che non hanno ancora l'anzianità decennale necessaria per il formale interpello ex art. 9 legge n. 205/2000, con la conseguente possibile pronuncia di perenzione immediata in caso di accertata insussistenza di interesse alla decisione di merito .

La cancellazione dal ruolo aggiunto di un gran numero di ricorsi, che imboccano così, salvo ripensamenti degli interessati, il binario morto della normale perenzione biennale, vale – deve ritenersi - non solo ad alleggerire la speciale responsabilità per ritardo della decisione che potrebbe in ipotesi essere pronunciata in base alla legge 24 marzo 2001 n. 89 (c.d. legge Pinto), ma anche a sdrammatizzare in qualche modo lo stesso problema dell'arretrato, con la constatazione che la parte più viva di esso non è la più cospicua (numericamente) e che, in ogni caso, anche questa può essere salvata dall'oblio, con il vigilante interessamento dei soggetti più accorti e solleciti nel seguire le possibilità operative degli uffici.

Anche la pronta fissazione, entro la disponibilità consentita dal calendario delle udienze e dai carichi di lavoro programmati per i magistrati, di quasi tutti i ricorsi che siano fatti oggetto di motivate istanze di prelievo, o di esito positivo dell'interpello di cui al già citato art. 9 legge n. 205/2000, segnala un atteggiamento di non trascurabile sensibilità verso le attese dell'utenza, che non può certo costituire indice di disparità di trattamento nei confronti della massa degli altri ricorsi che rimangono ancora in attesa di fissazione.

La preoccupazione di far fronte in tempi ragionevoli soprattutto alle nuove istanze che presentano esigenze di risposta giudiziaria adeguata all'attualità ed all'urgenza delle questioni, anche per il rispetto dei vari riti speciali accelerati previsti dalla legge, potrebbe, tuttavia, non risultare soddisfatta in un prossimo futuro, con l'ordinario impiego delle risorse attualmente disponibili, considerato che, mentre il numero dei ricorsi prodotti lo scorso anno è aumentato – con inversione della tendenza alla diminuzione registratasi negli ultimi tre anni precedenti - l'organico di fatto dell'Ufficio ha perso recentemente una unità, non ancora sostituita, se non con temporanee assegnazioni di magistrati provenienti da altre sedi, che è augurabile possano continuare almeno per tutto l'anno in corso.

Non è stata trascurata la possibilità di procedere, secondo i suggerimenti del Consiglio di Presidenza della G.A., ad accorpamenti di ricorsi, in congruo numero, allo scopo di effettuare alcune udienze tematiche che possano mettere capo ad un numero più elevato di sentenze identiche in determinate materie già ampiamente esplorate e frequentate.

Per meglio definire una casistica volta a trattare in maniera più omogenea e programmata una serie di ricorsi sparsi nel tempo ma recanti identiche problematiche giuridiche, sarebbe utile sperimentare una qualche forma di collaborazione di giovani neolaureati o laureandi in materie giuridiche, esperti di computer e disponibili all'effettuazione di opportune ricerche preparatorie, attraverso la

frequenza presso il T.A.R. di stages volontari e gratuiti consentiti dalla legge, sotto la guida dei magistrati disposti a fare loro da tutor e guida. E' stata stipulata, al riguardo, una apposita convenzione con l'Università degli Studi di Bologna, che però non è ancora entrata nella sua fase operativa.

In futuro altri accorgimenti volti ad acquisire maggiore disponibilità di risorse umane dovranno certamente essere ricercati anche perché, sussistendo un quadro generale che presenta seri problemi di copertura dell'organico di diritto, non sarebbe sufficiente limitarsi a rivolgere ancora una volta un appello all'impegno morale ed all'orgoglio personale di tutta la categoria degli operatori coinvolti nell'attività dell'Ufficio per moltiplicare gli sforzi e l'attenzione già mostrati in passato allo scopo di migliorare ulteriormente, con l'esperienza maturata, la produttività del lavoro.

Rimane da vedere quali sostegni concreti e quali iniziative potranno essere assunti dagli organi di governo e di gestione delle risorse della Magistratura Amministrativa.

Il più razionale dimensionamento delle risorse esistenti dovrebbe forse indurre anche gli utenti del servizio a farne un uso alquanto più parsimonioso. Gli stessi strumenti deflattivi del contenzioso amministrativo escogitati dal legislatore, diversamente operando, si possono tradurre in ulteriori occasioni di appesantimento dei procedimenti e dei ricorsi conseguenti. Si pensi, ad esempio, all'istituto di preavviso di provvedimento negativo ed alle varie forme di partecipazione dell'interessato alla fase istruttoria del procedimento amministrativo.

Il riesame d'ufficio dell'atto impugnato, con un più largo uso dell'istituto dell'autotutela da parte della P.A., potrebbe evitare, talvolta, specie in assenza di controinteressati, la prosecuzione ad oltranza nel mantenimento di posizioni difficilmente difendibili o già disattese in sede giurisdizionale.

L'esposizione nelle tabelle allegate alla presente relazione di ulteriori dati statistici volti a specificare, per materia, il numero dei ricorsi prodotti e delle decisioni pubblicate non può ritenersi particolarmente significativa e sufficiente sia perché è stata recepita in maniera acritica la classificazione adottata dall'Istat ed imposta dal sistema informatico centrale della G.A., sia perché la predetta classificazione da tempo non viene aggiornata e non è quindi rispondente alle esigenze di una più funzionale e trasparente gestione dei dati che sotto di essa si raccolgono.

Ulteriore motivo di perplessità e di confusione arreca, inoltre, la raccolta sotto un'unica voce di materie indicate in modo assai generico ed omnicomprensivo mentre le stesse dovrebbero essere, molto più utilmente, individuate attraverso la descrizione specifica della natura e della specie dei singoli atti impugnati (del tutto mancante nella classificazione attualmente disponibile). Basti pensare alle materie dei provvedimenti di P.S., raccolti sotto la voce "altre" (che comprende, fra l'altro, gli atti di diniego di rilascio o di rinnovo, in varie situazioni e con varie motivazioni, dei permessi di soggiorno) o alle attività della Pubblica Amministrazione, o all'edilizia ed urbanistica.

Anche la voce pubblico impiego meriterebbe una più opportuna articolazione, considerata la diversità notevole dei settori (non contrattualizzati) rimasti nella giurisdizione del G.A..

Il tentativo di precisare il tempo di attesa media per la definizione dei ricorsi pendenti non può considerarsi riuscito data la difficoltà di articolare per singoli gruppi di materie tutti i ricorsi (anche degli anni più remoti, non completamente monitorati), mentre si è ritenuto inutile istituire un raffronto tra i ricorsi depositati e quelli definiti nell'ambito dello stesso anno (ricavandosene una sorta di indice di "accelerazione"), dato il carattere estremamente eterogeneo delle materie trattate e dei riti processuali utilizzati.

La cifra totale delle decisioni prodotte nel 2007 è comprensiva di vere e proprie sentenze (n. 1.360) e di decreti decisorii (n. 3.487). Questi ultimi, (che vengono adottati per dare atto di rinunce, cessazioni della materia del contendere, perenzioni etc.), in quanto definiscono il ricorso senza affrontare il merito della vicenda contenziosa, sono chiaramente indicativi, con il loro numero elevatissimo, della sostanziale mancanza di vitalità giuridica (seppure non sempre anche di originario fondamento), di una notevole massa di ricorsi.

Nell'ambito delle sentenze, poi, non tutte definiscono nel merito il ricorso (o più ricorsi riuniti)

Tra le sentenze che definiscono nel merito il ricorso, quelle di accoglimento sono solo n. 239, mentre quelle di rigetto sono n. 486 (in totale n. 725).

Non si può, naturalmente, dedurre senz'altro dal solo dato della netta prevalenza numerica delle decisioni di rigetto che il tasso di legalità amministrativa sia in forte crescita sicchè possa elargirsi una pagella di merito a favore degli enti pubblici della Regione piuttosto che una patente di maggiore litigiosità a carico dei ricorrenti. E' indubbio, comunque, che la ormai generalizzata responsabilizzazione dei vari organi della P.A. e la sempre più frequente richiesta di risarcimento danni per lesione di interessi legittimi contribuiscono a determinare una maggiore prudenza nell'esercizio dell'attività amministrativa, nonché una più attenta difesa giudiziale delle proprie ragioni.

Il numero delle pronunce su richieste di risarcimento è sensibilmente aumentato (da n. 32 nel 2006 a n. 49 nel 2007) . Le pronunce favorevoli non sembrano, tuttavia, sensibilmente aumentate (n. 7) a fronte ad una sola avutane nel 2006.

Le decisioni interlocutorie, certamente poco numerose come lo scorso anno, sembrano del tutto scomparse ma probabilmente sono solo mimetizzate sotto altre voci non indicative delle richieste istruttorie solitamente in esse contenute.

Le sentenze assunte in forma semplificata assommano a n. 123 contro le n. 203 dello scorso anno e le n. 209 dell'anno ancora precedente. La cifra di circa il 20% che esse rappresentavano negli anni scorsi risulta così alquanto diminuita, sia in termini assoluti che percentuali; tale diminuzione non è particolarmente significativa, considerato il carattere sostanzialmente ripetitivo che aveva in passato la maggior parte di esse. Deve riconoscersi, tuttavia, che non è stata utilizzata pienamente tutta la potenziale risorsa consegnataci dal legislatore per un maggiore dinamismo del processo amministrativo. Ciò è accaduto, probabilmente, a causa di un certo sovraccarico delle udienze di sospensive, da cui prendono avvio le c.d. "sentenze brevi" ed anche a causa della buona abitudine – normalmente osservata – di motivare i provvedimenti cautelari nella misura più ampia possibile.

Tra le sentenze emesse dal T.A.R. nel 2007 ne risultano appellate al Consiglio di Stato un numero abbastanza limitato (n. 52) - (v. Tab. n. 8).

Gli appelli respinti (o rinunciati) sono n. 22; quelli accolti n. 14. Altri 16 rimangono da decidere.

Tra le ordinanze emesse dal T.A.R. nel 2007 ne sono state appellate al Consiglio di Stato 100.

Solo 34 appelli sono stati accolti; i rimanenti 66 non hanno avuto esito positivo.

Quanto agli orientamenti giurisprudenziali espressi dal T.A.R., sembra opportuno – ovviamente - astenersi da qualsiasi commento. La mancanza di adeguata attrezzatura informativa volta alla tenuta di un massimario sistematico sconsiglia, peraltro, spericolate e improvvisate operazioni di raccolta dell'ultimo momento.

Non si ha notizia, comunque, di particolari notazioni critiche clamorose o di prese di posizione che non rientrino nel normale esercizio dello "*jus murmurandi*" o della semplice informazione giornalistica.

Ciò sembra sufficientemente lusinghiero per chi, come tutti noi, è stato sempre attento a "*deambulare in lege domini*".

TABELLA 1

STATISTICA PRODUTTIVITA'

Anno	Ricorsi pervenuti	Decreti decisori pubblicati	Sentenze pubblicate	Totale decisioni	Saldo di Esercizio
2000	1981	0	1183	1183	-798
2001	1832	489	1033	1522	-310
2002	1525	1459	1181	2640	1115
2003	1806	1481	1296	2777	971
2004	1856	3074	1401	4475	2889
2005	1569	1441	1216	2657	1088
2006	1396	2051	1320	3371	1975
2007	1511	3487	1360	4847	3159

STATISTICA PRODUTTIVITA' T.A.R. EMILIA ROMAGNA

DATO AGGREGATO SEDI DI BOLOGNA E PARMA

Anno	Ricorsi pervenuti	Decreti decisori pubblicati	Sentenze pubblicate	Totale decisioni	Saldo di esercizio
2006	1791	2316	1680	3996	2205

2007	1939	3842	1668	5510	3571
------	------	------	------	------	------

TABELLA 1 BIS

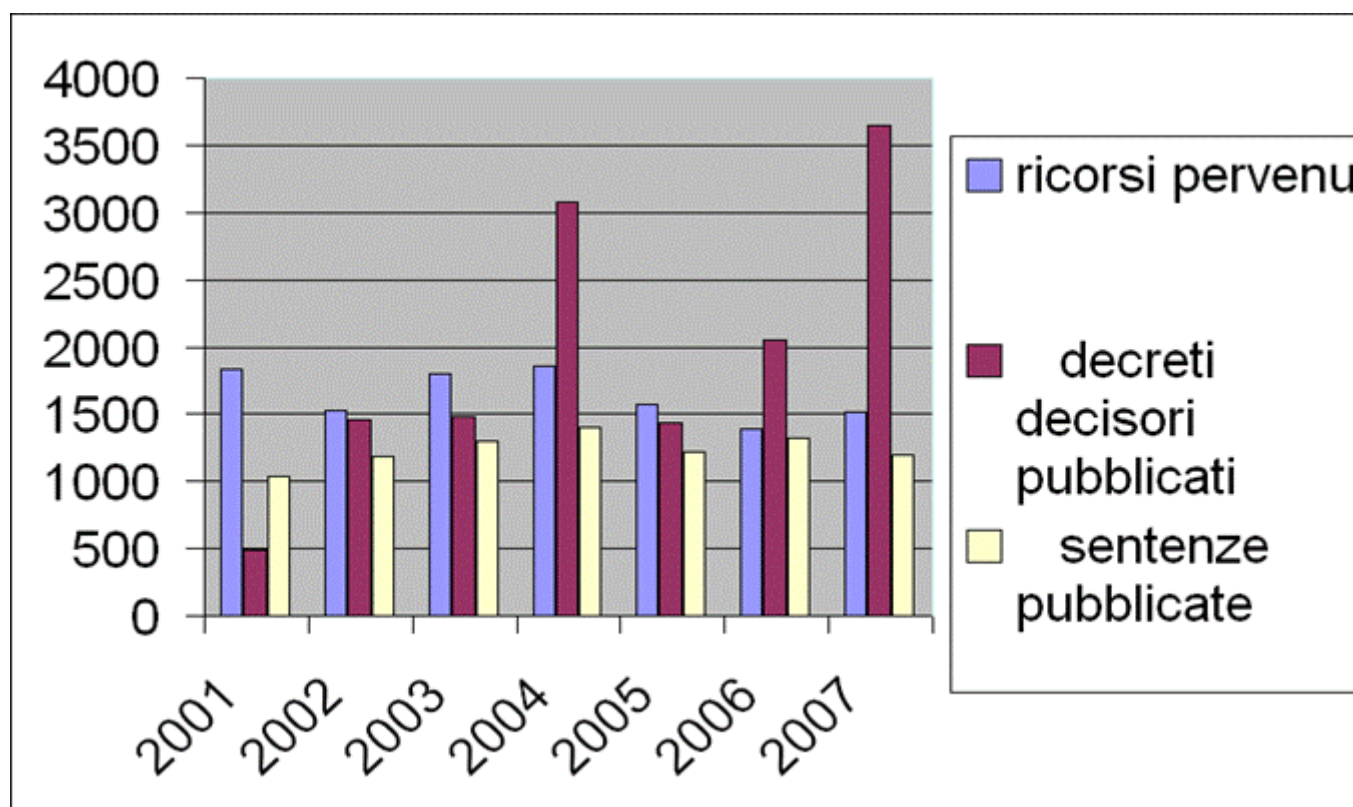
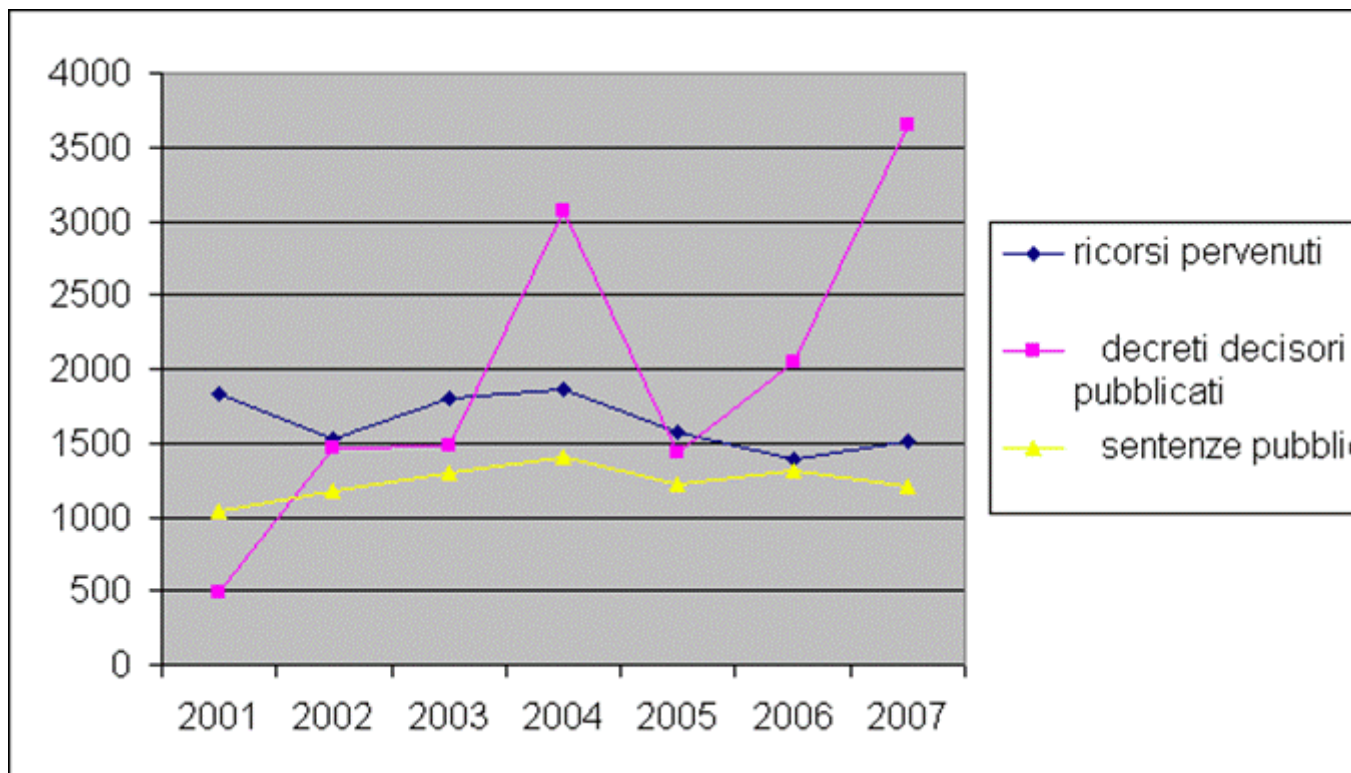


TABELLA 1 TER



TAB. 1 TER

TABELLA N.2

MOVIMENTO RICORSI DAL 1990 AL 2007

ANNO	PENDENTI	PERVENUTI	DEFINITI
1990	16858	2431	907
1991	18258	2429	1029
1992	19985	2829	1102
1993	21559	3024	1448
1994	22791	2843	1491
1995	23881	2284	1194
1996	25487	2473	856
1997	26475	2426	1487
1998	27704	2135	906
1999	28265	1902	1341
2000	29157	1982	1090
2001	29556	1833	1434
2002	28388	1524	2697
2003	27501	1805	2692
2004	24983	1856	4374
2005	24050	1569	2502
2006	22319	1396	3127
2007	19160	1511	4670

TABELLA N. 3

STATISTICA PERCENTUALE DEI RICORSI PERVENUTI ED
ANDAMENTO DELL' INDICE DI "LITIGIOSITA'" RIFERITI ALL'INTERA
REGIONE EMILIA ROMAGNA

Anno	Ricorsi pervenuti	Ricorsi rispetto anno precedente	Andamento percentuale ricorsi	Indice di Litigiosità (ricorsi ogni 10.000 abitanti)	Litigiosità percentuale
2006	1791	-193	-11,08%	4.39	0.044%
2007	1939	148	+8,26%	4.79	0.048%

* popolazione residente in Emilia Romagna 4.127.000

TABELLA N. 4

NUMERO RICORSI DEPOSITATI NEL 2007 DIVISI PER MATERIA

DESCRIZIONE ISTAT	Q.TA' RICORSO
A.1.1 AGRICOLTURA, FORESTE, CACCIA E PESCA	23
A.1.10 TRASPORTI	7
A.1.12 ALTRE (IN MATERIA DI P.S., DI LEVA, TRIBUTARIA. ECC.)	319
A.1.2 INDUSTRIA, COMMERCIO ED ARTIGIANATO	112
A.1.3 CREDITO ED ASSICURAZIONE	1
A.1.4 EDILIZIA ED URBANISTICA	436
A.1.5 LAVORI PUBBLICI	61
A.1.6 IGIENE, SANITA' ED ECOLOGIA	70
A.1.7 ISTRUZIONE, ANTICHITA' BELLE ARTI ED ALTRE ATTIVITA' PUBBL.	107
A.1.8 PUBBLICO IMPIEGO	159
A.1.9 ATTIVITA' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	201
B OTTEMPERANZA AL GIUDICATO	4
C REVOCAZIONE	1

TOTALE	1511

NUMERO DI RICORSI DEPOSITATI NEL 2007, RAGGRUPPATI PER TIPOLOGIA DEL RICORSO

RICORSI DI TIPO ORDINARIO	1.242
RICORSI PER INGIUNZIONE	63
RICORSI IN OTTEMPERANZA	8
RICORSI EX ART. 4 L.205	165
RICORSI PER SILENZIO DELLA P.A.	15
RICORSI PER DINIEGO ACCESSO AI DOCUMENTI	17

NUMERO RICORSI -DEPOSITATI NEL 2007- CON RICHIESTA DI SOSPENSIVA O DI ALTRI PROVVEDIMENTI CAUTELARI

Totale n. 1.069

NUMERO DI RICORSI DEPOSITATI CON MOTIVI AGGIUNTI NEL 2007:

Totale n. 252

NUMERO DI RICORSI DEPOSITATI NEL 2007 PORTANTI RICHIESTA RISARCIMENTO DANNI NELL' OGGETTO:

Totale n. 285

TABELLA N. 5

NUMERI DI RICORSI ESAMINATI (O RIESAMINATI) IN SEDE CAUTELARE

Totale n. 1298

NUMERO DECRETI CAUTELARI PUBBLICATI NEL 2007:

TOTALE n. 132

ESITO DELLE ORDINANZE EMESSE NEL 2007

- ACCOLTE: 113
- RESPINTE: 669
- TOTALE: 782

5. NUMERO ISTANZE DI ESECUZIONE DI SOSPENSIVA DEPOSITATE NEL 2007

Totale n. 3

TABELLA N. 6

NUMERO SENTENZE DEPOSITATE NEL 2007 DIVISI PER MATERIA ISTAT

A.1.1	AGRICOLTURA, FORESTE, CACCIA E PESCA	24
A.1.10	TRASPORTI	16
A.1.12	ALTRE (IN MATERIA DI P.S., DI LEVA, TRIBUTARIA. ECC.)	305
A.1.2	INDUSTRIA, COMMERCIO ED ARTIGIANATO	49
A.1.4	EDILIZIA ED URBANISTICA	416
A.1.5	LAVORI PUBBLICI	22
A.1.6	IGIENE, SANITA' ED ECOLOGIA	45
A.1.7	ISTRUZIONE, ANTICHITA' BELLE ARTI ED ALTRE ATTIVITA' PUBBL.	60
A.1.8	PUBBLICO IMPIEGO	191
A.1.9	ATTIVITA' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	227
B	OTTEMPERANZA AL GIUDICATO	5
	TOTALE	1360

NUMERO DI SENTENZE DI MERITO

Totale n. 725

ESITO DELLE SENTENZE DI MERITO EMESSE NEL 2007

- ACCOLTE n. 239
- RIGETTATE n. 486

NUMERO DECRETI DECISORI DEPOSITATI NEL 2007:

Totale n. 3487

NUMERO PROVVEDIMENTI MONOCRATICI (ORDINANZE PRESIDENZIALI) EMESSI NEL 2007

Totale n. 52

NUMERO DECRETI INGIUNTIVI EMESSI NEL 2007:

Totale n. 63

NUMERO DI SENTENZE IN FORMA SEMPLIFICATA DEPOSITATE NEL 2007:

TOTALE n. 123

NUMERO SENTENZE DEPOSITATE NEL 2007 STATUENTI SU RISARCIMENTO DANNO:

- RESPINTE N. 37
- ACCOLTE N. 7
- ALTRO N. 5

- TOTALE N. 49

TABELLA N.7 (Riepilogo Generale)

• NUMERO DECISIONI DEFINITIVE:	1.183
• NUMERO DECISIONI INTERRUZIONI DEL PROCESSO:	177
• NUMERO DECISIONI INTERLOCUTORIE:	-
• NUMERO DECRETI DECISORI DEPOSITATI NEL 2007:	3.487
• TOTALE DECISIONI:	4.847
• NUMERO DECRETI INGIUNTIVI EMESSI NEL 2007:	63
• NUMERO SENTENZE IN FORMA SEMPLIFICATA ASSUNTE NEL 2007:	123
• NUMERO SENTENZE DEPOSITATE NEL 2007 STATUENTI SU RISARCIMENTO DANNO:	
• RESPINTE N. 37	
• ACCOLTE N. 7	
• ALTRO N. 5	
• TOTALE N. 49	
• NUMERO TOTALE RICORSI DEFINITI NEL 2007:	4.670

TABELLA N. 8

Appelli al Consiglio di Stato **avverso Sentenze** del 2007 del TAR di Bologna

ACCOLTO	13
RINVIATO A D. FISSA	1
ACCOGLIE CON RINVIO AL TAR	1
RESPINTO	21
RINVIATO AL MERITO	15
RINUNCIA	1

	52

Appelli al Consiglio di Stato **avverso Ordinanze** del 2007 del TAR di Bologna

RESPINTO	58
ACCOLTO	34
IMPROCEDIBILE	2
ESTINZIONE PROCEDIMENTO DI SOSPENSIONE	1
RINUNCIA	2

IMPROCEDIBILE PER SOPRAVVENUTA CARENZA DI INTERESSE
ORDINANZA INTERLOCUTORIA

1
2

100