

La durata dei ricorsi (processi) amministrativi in Italia

di Fabio Angei e Federica Paudice

11 luglio 2020

La durata dei ricorsi amministrativi in Italia è superiore rispetto a quella dei paesi europei in conseguenza di un elevato arretrato ereditato dal passato, ma si è ridotta sensibilmente negli ultimi anni. Dal 2016 il tasso di smaltimento italiano, considerando il primo e secondo grado, è stato sempre superiore a 100, il che si è riflesso in un calo dell'arretrato. Malgrado le tempistiche siano ancora superiori rispetto a quelle europee, la giustizia amministrativa italiana si sta muovendo nella direzione giusta.

* * *

Un noto problema italiano è la lentezza dei processi. Questo è particolarmente vero per la giustizia civile.¹ Ma, anche quella amministrativa, seppure con minore evidenza, mostra diverse inefficienze.

L'efficienza della Giustizia amministrativa

Per valutare l'efficienza della giustizia amministrativa, tre dimensioni sono rilevanti: (i) numero di ricorsi pervenuti, definiti e pendenti (il termine "ricorso" si riferisce ai processi amministrativi); (ii) durata media dei ricorsi; e (iii) tasso di smaltimento. Per ogni dimensione riportiamo l'evoluzione storica e il confronto tra paesi. Nel valutare le differenze tra paesi sotto riportate è però necessario tener conto di due fatti. Primo, la giustizia amministrativa in Italia non si occupa di ogni tipo di discordia tra privati e Pubblica Amministrazione (PA), diversamente da quanto accade altrove. Essa si occupa dei cosiddetti "interessi legittimi", mentre per i "diritti soggettivi" interviene la giustizia ordinaria.² Secondo, in Italia ci sono solo due gradi di giudizio (come in Belgio),

¹ Vedi la nota dell'Osservatorio CPI di Sofia Bernardini: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-gli-insufficienti-passi-avanti-di-una-giustizia-civile-lumaca> e la recente proposta per ridurre i tempi della giustizia di Mario Barbuto, Carlo Cottarelli, Alessandro De Nicola e Leonardo D'Urso: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-come-ridurre-i-tempi-della-giustizia-civile>.

² Articoli 24, 103 e 113 della Costituzione italiana e sentenza della Corte Costituzionale 204 del 2004. Vedi la definizione Treccani per "Diritto soggettivo": [http://www.treccani.it/enciclopedia/diritto-soggettivo-concetto-e-classificazioni_\(Diritto-on-](http://www.treccani.it/enciclopedia/diritto-soggettivo-concetto-e-classificazioni_(Diritto-on-)

essendo il primo grado svolto dai Tar e il secondo dal Consiglio di Stato. Altrove (Francia, Spagna, Germania) i gradi di giudizio sono tre.

- **Numero di ricorsi pervenuti, definiti e pendenti**

Nel 2019 i ricorsi pervenuti sono stati circa 51.000 in primo grado e 11.000 in secondo grado. Nello stesso anno sono stati definiti circa 67.000 ricorsi in primo grado e 12.000 in secondo grado, mentre rimangono pendenti circa 150.000 ricorsi in primo grado e 24.000 in secondo. Dal 2016 a oggi sono calati sia i ricorsi pervenuti, sia definiti, sia pendenti (rispettivamente del 5, 16 e 27 per cento; Fig.1).

Nel 2016 l'Italia era sotto la media europea per numero di ricorsi pendenti in primo grado (350 ogni 100.000 abitanti).³ Ai primi posti della classifica per ricorsi pendenti si trovano Grecia, Cipro e Germania (Fig.2). L'Italia è sotto la media anche per ricorsi pervenuti e definiti in primo grado (rispettivamente circa 90 pervenuti e 140 definiti). Questo minor ricorso alla giustizia amministrativa in Italia potrebbe però riflettere le sopra citate diverse competenze della giustizia amministrativa nei vari paesi.

- **Durata media dei ricorsi amministrativi e tasso di smaltimento**

Per misurare la durata media dei ricorsi il Cepej (Council of Europe European Commission for the efficiency of justice) del Consiglio d'Europa utilizza il Disposition time (DT), indicatore calcolato come:

$$DT\ Indicator = 365 * \frac{Numero\ di\ ricorsi\ pendenti\ a\ fine\ anno}{Numero\ di\ ricorsi\ completati\ nell'anno}$$

L'indicatore offre una misura della capacità di gestione dei flussi di casi, misurando la velocità (in giorni) con la quale il sistema porta a compimento i casi ricevuti.

Nel 2016, sempre considerando il primo grado di giudizio, l'Italia aveva una durata media dei ricorsi di 2 anni e 6 mesi, sopra la media europea (1 anno e 1 mese) e la durata in Germania (1 anno) e Francia (10 mesi) (Fig. 3). L'Italia era anche tra i paesi più lenti per i restanti gradi di giudizio: 2 anni e 8 mesi per il secondo e ultimo grado di giudizio in Italia contro 1 anno e 9 mesi e 1 anno e 8 mesi rispettivamente per Germania e Francia, per il secondo e terzo grado di giudizio (Fig. 3).

Dal 2016 al 2019 le cose sono però sensibilmente migliorate. In questo periodo, il numero dei ricorsi definiti ogni anno è sempre stato superiore al numero di

[line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/interesse-legittimo_(Lessico-del-XXI-Secolo)/) e "Interesse legittimo": [http://www.treccani.it/enciclopedia/interesse-legittimo_\(Lessico-del-XXI-Secolo\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/interesse-legittimo_(Lessico-del-XXI-Secolo)/).

³ Si considera solo il primo grado al fine di rendere comparabili i diversi sistemi.

ricorsi pervenuti. Questo è evidente dal cosiddetto “clearance rate” definito come:

$$\text{Tasso di smaltimento (\%)} = \frac{\text{Numero di ricorsi definiti nell'anno}}{\text{Numero di ricorsi pervenuti nell'anno}} * 100$$

Un tasso di smaltimento di 100 indica che, nell’anno di riferimento, il sistema riesce a smaltire un numero di casi uguale al numero dei ricorsi pervenuti, senza cambiamenti dell’arretrato (cioè dei ricorsi pendenti), mentre tassi di smaltimento superiori o inferiori a 100 indicano una tendenza, rispettivamente, a ridurre o ad aumentare l’arretrato.

Negli ultimi anni il tasso di smaltimento italiano, considerando il primo e secondo grado, è stato sempre superiore a 100 (Fig. 4), il che, come abbiamo visto, si è riflesso in un calo dell’arretrato. Fra l’altro, considerando solo i ricorsi di primo grado, l’Italia nel 2016 aveva un tasso di smaltimento del 153 per cento, il più alto tra i paesi europei (Fig. 5).

Con tassi di smaltimento superiori a 100, il numero dei ricorsi pendenti è calato sensibilmente. Conseguentemente, la durata media, calcolata sulla base del Disposition Time è scesa, per il primo grado da 2 anni e 6 mesi nel 2016 a 2 anni e 3 mesi nel 2019, per il secondo grado da 2 anni e 8 mesi a 2 anni, determinando un effetto complessivo di diminuzione dell’iter di circa 11 mesi (Fig. 6). Ciò detto, assumendo che la durata media totale negli altri paesi non sia cambiata, la durata in Italia resterebbe più elevata della media europea.

Un’analisi territoriale

Per confrontare la velocità della giustizia amministrativa dei Tar italiani (quindi il primo grado di giudizio), abbiamo costruito una classifica basata sul tasso di smaltimento per l’anno 2019 (Tav.1). La media del tasso di smaltimento dei Tar è del 132 per cento (2019). Ai primi posti troviamo il Tar di Catania con un tasso di smaltimento del 375 per cento, Ancona (174) e Reggio Calabria (158), mentre agli ultimi posti i Tar di Parma (99), Perugia (82), e Pescara (76).

La durata media dei ricorsi dei Tar è di 686 giorni (1 anno e 11 mesi), variando dai 1.122 giorni del Tar di Venezia ai 154 giorni del Tar di Trieste.⁴ Bisogna però considerare che questo indicatore è influenzato dal passato: essendo costruito dal rapporto tra casi pendenti e casi smaltiti in un dato anno, se un Tar ha ereditato molti arretrati, potrebbe essere penalizzato nella classifica, anche se risulta “veloce” nell’anno preso in considerazione.

⁴ La durata media dei ricorsi dei Tar (686 giorni) differisce dalla durata media dei ricorsi in primo grado (2 anni e 3 mesi) in quanto la prima è una media semplice delle durate medie dei Tar, mentre la seconda è una media ponderata delle durate dei singoli Tar.

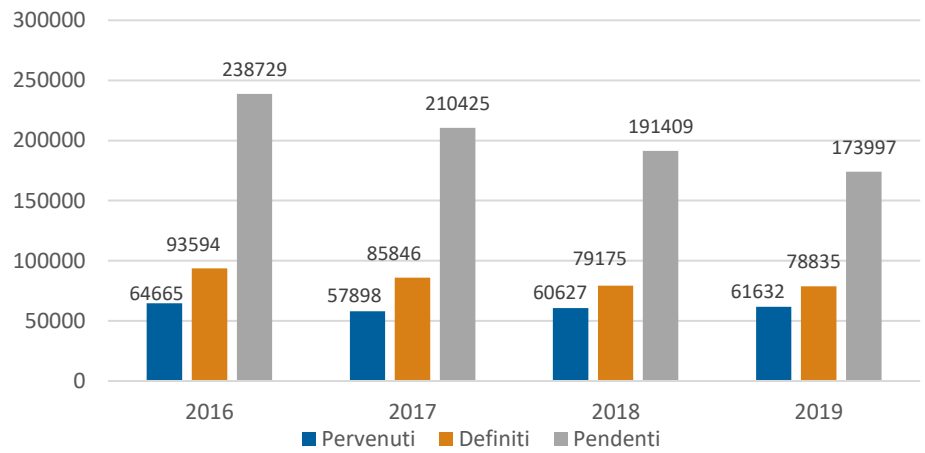
La Fig.7 rappresenta quindi i Tar in due dimensioni: durata media dei processi e tasso di smaltimento. Secondo questo criterio, i Tar più efficienti sono quelli di Trieste, Reggio Calabria e Potenza (zona verde, tasso di smaltimento sopra la media e durata media dei processi sotto), mentre i meno efficienti sono quelli di Palermo, Latina, Venezia, Pescara e Roma (zona rossa, tasso di smaltimento sotto la media e durata dei processi sopra la media).

Un dato che emerge dall'analisi territoriale è che i Tar delle regioni del sud sono un po' più veloci di quelli del nord (685 giorni di durata media dei ricorsi a fronte dei 723 per il nord-ovest e 746 per il nord-est), mentre i Tar del centro e le isole sembrano essere i più lenti (Tav. 2). Queste diversità potrebbero però riflettere differenze in termini qualitativi dei ricorsi tra Tar.

Valutazione complessiva

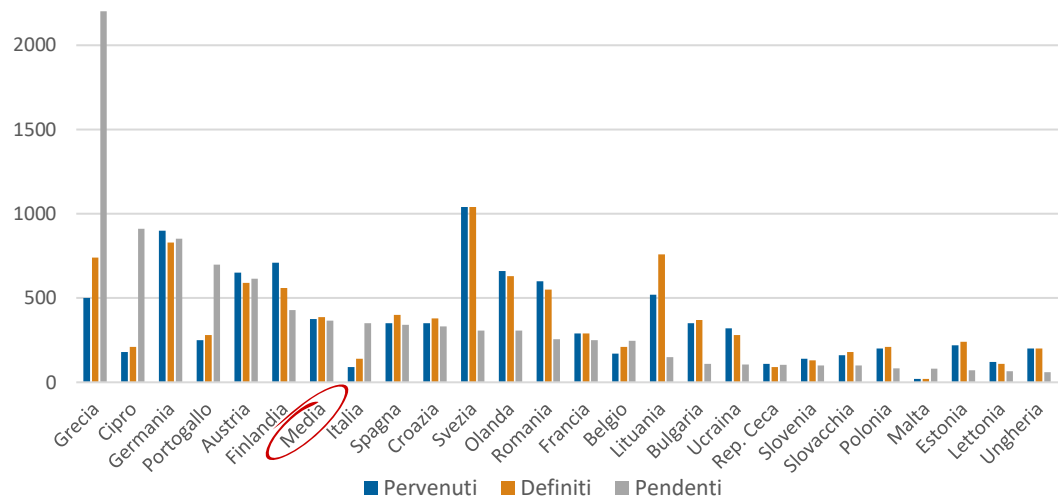
Seppure con marcate differenze tra Tar, ma meno evidenti a livello di macroaree, la giustizia amministrativa italiana ha attualmente un buon tasso di smaltimento e un numero di ricorsi pendenti contenuto rispetto al confronto internazionale. I tempi di definizione invece sono superiori rispetto a quelli dei paesi europei, in conseguenza di un elevato arretrato ereditato dal passato. In altre parole, malgrado le tempistiche siano più prolungate di quelle europee, la giustizia amministrativa italiana si sta muovendo nella direzione giusta.

Fig. 1: Casi pervenuti, definiti e pendenti



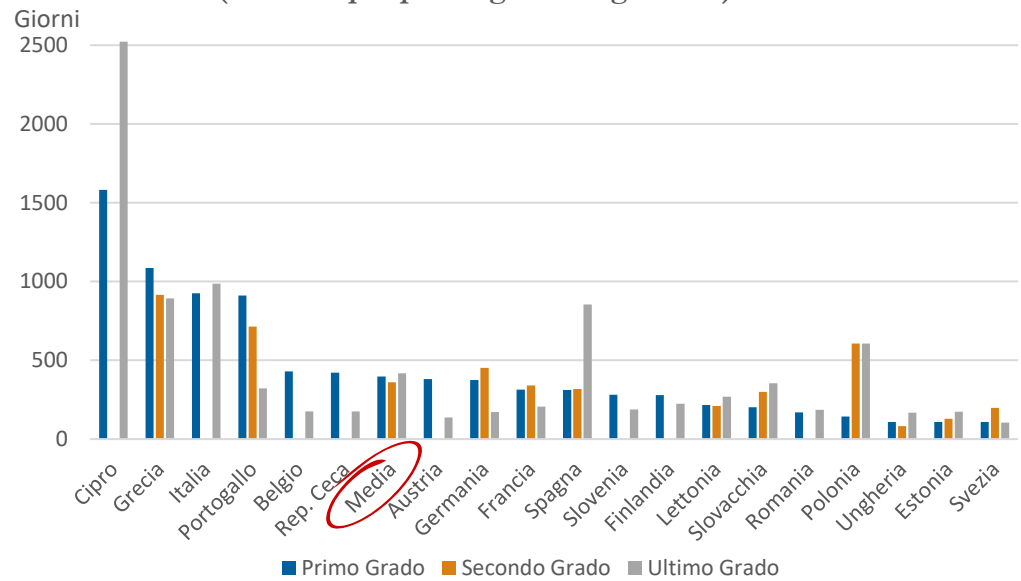
Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI su dati Consiglio di Stato e Tar.

Fig. 2: Casi pendenti, pervenuti e definiti ogni 100.000 abitanti nel 2016



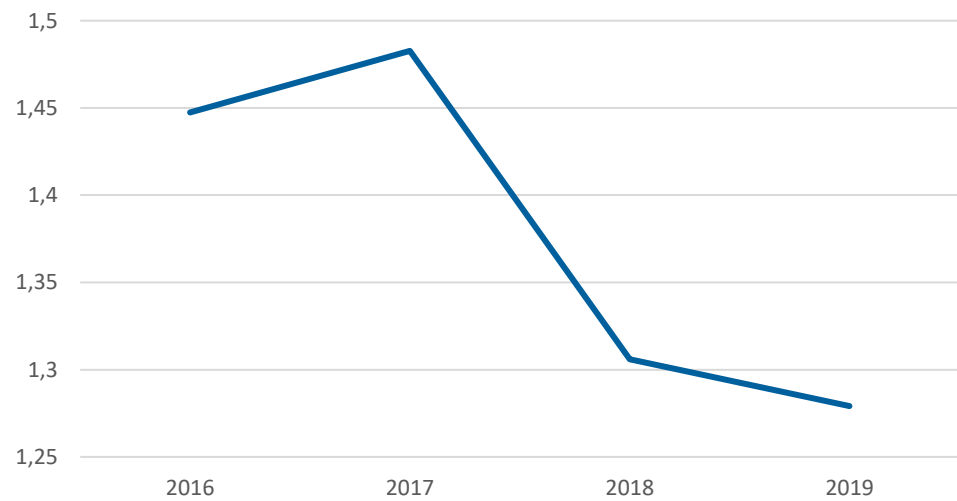
Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI su dati Cepej.

Fig. 3: Durata media dei ricorsi nel 2016
(ordinata per primo grado di giudizio)



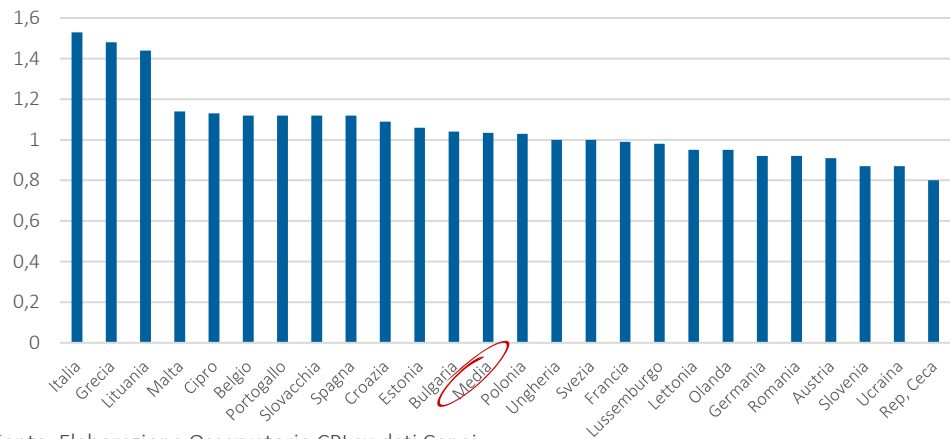
Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI su dati Cepej.

Fig. 4: Evoluzione del tasso di smaltimento



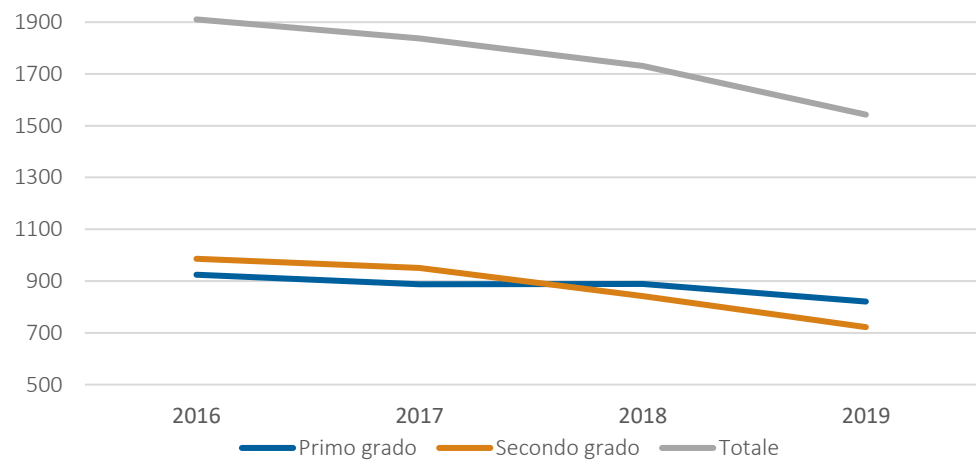
Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI su dati 2019 Consiglio di Stato e Tar.

Fig. 5: Tasso di smaltimento nel 2016



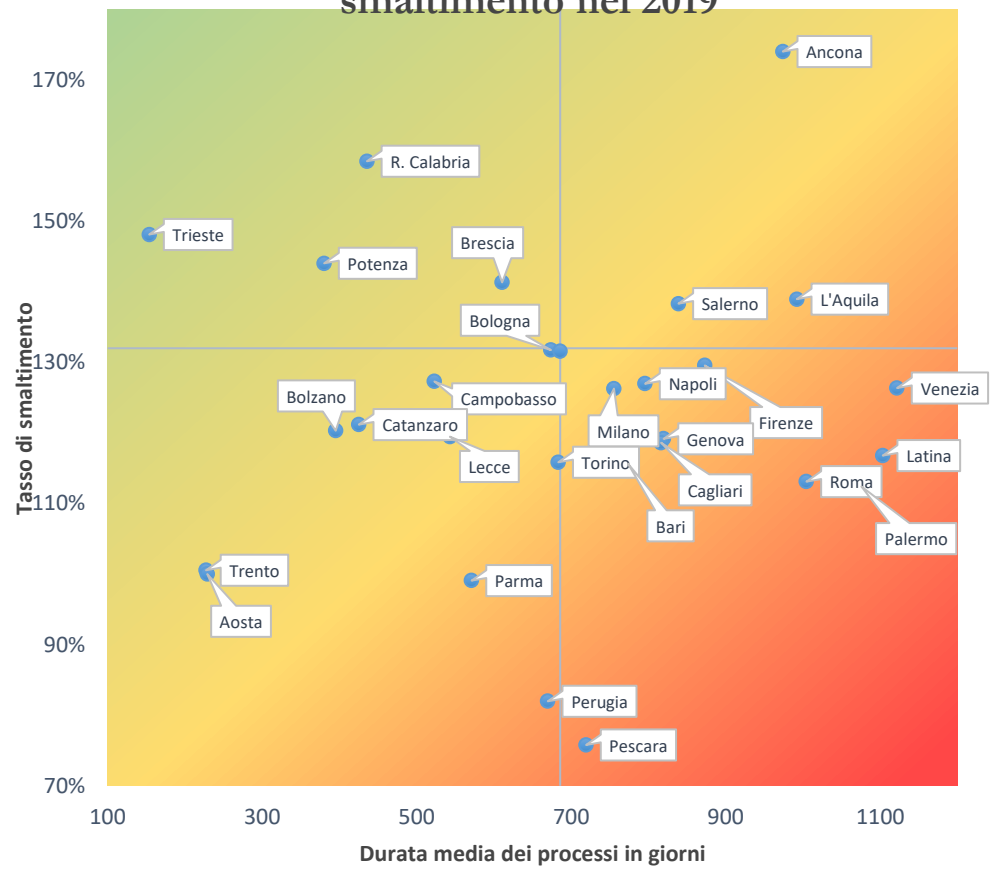
Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI su dati Cepej.

Fig. 6: Evoluzione della durata media dei ricorsi amministrativi



Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI su dati 2019 Consiglio di Stato e Tar.

Fig. 7: durata media dei processi e tasso di smaltimento nel 2019



Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI su dati 2019 Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi

Tav. 1: classifica dei tribunali amministrativi regionali per tasso di smaltimento

Sede	Ricorsi pervenuti	Ricorsi definiti	Ricorsi pendenti	Durata media processi	Tasso di smaltimento	Posizione
Tar Sicilia Catania	2096	7851	15137	703.73	375%	1
Tar Marche Ancona	574	999	2666	974.06	174%	2
Tar Calabria Reggio Calabria	759	1203	1436	435.69	158%	3
Tar Friuli-Venezia Giulia Trieste	399	591	249	153.78	148%	4
Tar Basilicata Potenza	579	834	869	380.32	144%	5
Tar Lombardia Brescia	946	1337	2237	610.70	141%	6
Tar Abruzzo l'Aquila	539	749	2036	992.18	139%	7
Tar Campania Salerno	1991	2754	6330	838.94	138%	8
Tar Emilia-Romagna Bologna	1008	1328	2452	673.93	132%	9
Tar Toscana Firenze	1671	2165	5178	872.97	130%	10
Tar Molise Campobasso	392	499	715	523.00	127%	11
Tar Campania Napoli	5168	6562	14307	795.80	127%	12
Tar Veneto Venezia	1479	1869	5745	1121.95	126%	13
Tar Lombardia Milano	2812	3551	7350	755.49	126%	14
Tar Calabria Catanzaro	2006	2431	2832	425.21	121%	15
Tar Trentino A. Adige Bolzano	251	302	327	395.22	120%	16
Tar Puglia Lecce	1705	2037	3031	543.11	119%	17
Tar Liguria Genova	939	1119	2513	819.70	119%	18
Tar Sardegna Cagliari	929	1102	2465	816.45	119%	19
Tar Lazio Latina	780	911	2754	1103.41	117%	20
Tar Piemonte Torino	1123	1301	2436	683.43	116%	21
Tar Puglia Bari	1618	1871	3966	773.70	116%	22
Tar Lazio Roma	16307	18444	50767	1004.66	113%	23
Tar Sicilia Palermo	2835	3187	9393	1075.76	112%	24
Tar Trentino A. Adige Trento	182	183	114	227.38	101%	25
Tar Valle d'Aosta Aosta	51	51	32	229.02	100%	26
Tar Emilia-Romagna Parma	327	324	507	571.16	99%	27
Tar Umbria Perugia	999	819	1503	669.84	82%	28
Tar Abruzzo Pescara	409	310	611	719.40	76%	29
Media	1754	2299	5171	685.86	132%	-
TOTALE	50874	66684	149958	-	-	-

Fonte: elaborazioni Osservatorio CPI su dati Consiglio di Stato e Tar.

Tav. 2: analisi dei Tar per macroaree

	Pervenuti	Definiti	Pendenti	Durata media	Tasso di smaltimento
Nord Ovest	5871	7359	14568	722.56	1.25
Nord Est	3646	4597	9394	745.88	1.26
Centro	20331	23338	62868	983.24	1.15
Sud	15166	19250	36133	685.12	1.27
Isole	5860	12140	26995	811.63	2.07

Fonte: elaborazioni Osservatorio CPI su dati Consiglio di Stato e Tar.

