

**BREVI CONSIDERAZIONI ECONOMICHE IN ORDINE ALLA SOPPRESSIONE
DELLE SEZIONI STACCATI DEI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI**

di

Giuseppe Di Vita[♥]

Studio Commissionato dall'Ordine degli Avvocati di Catania all'Università degli

Studi di Catania

(Versione preliminare e provvisoria aggiornata al 07.07.2014)

[♥] Dipartimento di Economia e Impresa e "Seminario Giuridico", Università di Catania, Palazzo delle Scienze - Corso Italia, 55, 95128 Catania. Tel.: ++39 95 230450; Fax ++39 95 230456; email: gdivita@lex.unict.it

1. Introduzione. L'art. 18 del decreto legge 90 del 2014 "Misure urgenti per la semplificazione amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari" (in Gazzetta Ufficiale n. 144 del 24.06.2014) prevede che: "A decorrere dal 01 ottobre 2014 sono soppresse le sezioni staccate di Tribunale Amministrativo Regionale (TAR, n.d.r.), ad eccezione della sezione staccata di Bolzano. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, da adottare entro il 15.09.2014, sono stabilite le modalità per il trasferimento del contenzioso pendente presso le sezioni soppresse, nonché delle risorse umane e finanziarie, al tribunale amministrativo della relativa regione. Dalla data di entrata in vigore del decreto di conversione del presente decreto, i ricorsi sono depositati presso la sede centrale del Tribunale amministrativo regionale."

Il presente studio, redatto in tempi assai brevi, intende fornire una prima risposta al quesito circa il preteso aumento di efficienza del sistema di Giustizia Amministrativa di primo grado in seguito alla soppressione di otto sezioni staccate.

Nel presente studio sono utilizzati dati riportati sul sito dell'ISTAT e in una banca dati costruita dall'autore, per un precedente studio sulla complessità normativa, usando un campione di 800 sentenze, tratte dal sito www.giustizia-amministrativa.it.

L'analisi non affronta il problema delle ovvie ricadute negative per i territori nei quali sono ubicate le sezioni dei TAR soppressi dal decreto legge 90/2014, ma intende indagare gli effetti economici di tale provvedimento legislativo. A conclusione di questa breve premessa è opportuno rilevare che nessuna valutazione di impatto della regolamentazione o altro studio similare è stato condotto per valutare agli effetti economici della soppressione delle sezioni staccate dei TAR.

2. Considerazioni di carattere generale. Le sezioni staccate degli organi di giustizia amministrativa di primo grado soppresse, sono: Brescia, Parma, Catania, Latina, Lecce, Pescara, Reggio Calabria e Salerno, ubicate, rispettivamente, nelle regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Sicilia, Lazio, Puglia, Abruzzo, Calabria e Campania. Il d.l. 90/2014, prevede espressamente la permanenza in essere della sezione staccata di Bolzano, senza specificare se ciò sia dovuto a ragioni economiche (maggiore efficienza) o a considerazioni di altra natura.

Per dare una dimensione economica all'impatto della soppressione delle sezioni staccate dei TAR, verranno nel prosieguo utilizzati diversi indici del carico di lavoro e della produttività dei TAR, facendo riferimento alla popolazione e alle risorse umane e finanziarie destinate al servizio giustizia.

3. I dati di partenza e i risultati di semplici indicatori di performance.

Nell'introduzione si è già detto che tutti i dati sono tratti dal sito dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), e coprono un arco temporale di nove anni, precisamente dal 2000 al 2008.

**TAVOLA 1
CARICO DI LAVORO DEI TAR**

A	B
15035	Lazio
13761	Campania
8273	Sicilia
5512	Lombardia
4945	Puglia
3567	Calabria
3041	Veneto
2498	Toscana
2115	Emilia-Romagna
1952	Piemonte
1590	Liguria
1446	Sardegna

1420	Abruzzo
1107	Marche
	Trentino-Alto
741	Adige
	Friuli-Venezia-
676	Giulia
668	Umbria
649	Molise
621	Basilicata
120	Valle d'Aosta

Legenda: a) media dei nuovi ricorsi iscritti dal 2000 al 2008; b) regioni Italiane (in grassetto quelle in cui sono ubicate le sezioni staccate da sopprimere).

Sulla scorta del criterio del carico di lavoro in entrata, riportato nella superiore Tavola 1, è evidente che nella classifica dei Tribunali Amministrativi Regionali con il maggiore carico di lavoro, le prime sei posizioni sono occupate dai TAR siti nelle regioni ove sono presenti le sezioni staccate che sono state soppresse con il decreto-legge 90/2014.

È curioso notare che proprio l'unica sezione staccata, tra quelle esistenti, che è stata mantenuta in vita è sita in una regione il cui Tribunale amministrativo si colloca al quindicesimo posto per flussi di ricorsi in entrata! In altri termini il Governo intende mantenere in vita la sezione staccata del TAR meno oberata di lavoro, per sopprimere quelle con il carico di lavoro maggiore, mentre la logica, quantomeno economica, suggerirebbe l'esatto contrario!

Pure i dati della popolazione regionale, riportati nella Tavola 2 sottostante, evidenziano in modo chiaro che le sezioni staccate sono ubicate nelle regioni con la maggiore popolazione. In altri termini le sezioni staccate sembrano essere state istituite per dare risposta alla domanda di giustizia proveniente dai cittadini nelle regioni più popolate.

TAVOLA 2

Popolazione regionale media

a	B
9264	Lombardia
5738	Campania
5249	Lazio
4997	Sicilia
4641	Veneto
4284	Piemonte
4092	Emilia-Romagna
4047	Puglia
3564	Toscana
2010	Calabria
1645	Sardegna
1589	Liguria
1502	Marche
1286	Abruzzo
1198	Friuli-Venezia Giulia
964	Trentino-Alto Adige
848	Umbria
596	Basilicata
321	Molise
122	Valle d'Aosta

Legenda: a) popolazione regionale media (espressa in migliaia di persone) dal 2000 al 2008; b) regioni Italiane (in grassetto quelle in cui sono ubicate le sezioni staccate da soppresse).

A parte i superiori dati, espressi in valori assoluti, possiamo considerare quale indice della domanda di giustizia innanzi gli organi di giustizia amministrativa regionali, il numero dei nuovi ricorsi depositati pesato per la popolazione, riportati nella Tavola3, sottostante

TAVOLA 3

Numero di ricorsi depositati /Popolazione regionale (valori medi dal 2000 al 2008)

2,864355	Lazio
2,398222	Campania
2,021807	Molise
1,774627	Calabria
1,655593	Sicilia
1,221893	Puglia

1,104199	Abruzzo
1,041946	Basilicata
1,000629	Liguria
0,983607	Valle d'Aosta
0,879027	Sardegna
0,787736	Umbria
0,768672	Trentino-Alto Adige
0,737017	Marche
0,700898	Toscana
0,655247	Veneto
0,594991	Lombardia
0,564274	Friuli-Venezia Giulia
0,516862	Emilia-Romagna
0,455649	Piemonte

Pure utilizzando il superiore indice sintetico della domanda di giustizia amministrativa di primo grado, è possibile notare che sei delle prime sette posizioni sono occupate dai TAR nei quali sono presenti la sezioni staccate.

Il lato dell'offerta di giustizia amministrativa può essere esaminato prendendo in considerazione la produttività dei Tribunali Amministrativi Regionali, misurata usando il numero delle decisioni ponderato per il numero di ricorsi depositati. Usando i dati pubblicati dall'ISTAT (<http://giustiziaincifre.istat.it>) dal 2000 al 2008 è possibile stilare questa graduatoria usando il suddetto indice di produttività

TAVOLA 4

Numero di decisioni pubblicate/ ricorsi depositati (valori medi dal 2000 al 2008)

Puglia	0,707381
Calabria	0,680684
Valle d'Aosta	0,658333
Trentino-Alto Adige	0,651822
Abruzzo	0,580282
Molise	0,577812
Piemonte	0,52459
Sardegna	0,519364
Toscana	0,504804
Friuli-Venezia Giulia	0,483728
Basilicata	0,476651
Umbria	0,47006
Veneto	0,454456

Emilia-Romagna	0,451064
Liguria	0,418868
Sicilia	0,41158
Campania	0,400916
Lombardia	0,36992
Lazio	0,364682
Marche	0,338753

Dalla Tavola IV è possibile vedere che, usando il rapporto numero di ricorsi/decisioni emesse quale indicatore di produttività, nelle prime sei posizioni, cinque sono occupate da TAR medio-grandi, in cui sono presenti le sezioni staccate. Mentre i TAR di grandi dimensioni, primo fra tutti quello del Lazio, occupano le ultime posizioni. Dalla semplice lettura della Tavola 4 è possibile desumere che la dimensione ottimale del TAR non è la più grande possibile, ma che la dimensione media, efficientemente distribuita sul territorio mediante le sezioni staccate, è quella che sembra essere più produttiva e meglio in grado di rispondere alla domanda di giustizia proveniente dal territorio. In altri termini l'aumento delle dimensioni dell'organo di giustizia amministrativa di primo grado non determina economie di scala continue, ma, a partire da un certo ammontare di carico di lavoro, diseconomie di scala che fanno aumentare il costo medio del servizio giustizia. La soppressione delle sezioni staccate dei TAR aumenta le diseconomie di scala, sia nei Tribunali di grandi dimensioni, che in quelli medi, riducendo in modo palese l'efficienza complessiva degli organi di giustizia amministrativa di primo grado! È opportuno notare che il rapporto inferiore a uno del rapporto decisioni/ricorsi implica il progressivo aumento dello stock di cause pendenti, con le conseguenti ricadute negative sulla durata media dei giudizi.

In alternativa al criterio prima esposto è possibile impiegare per misurare la produttività dei magistrati assegnati ai vari TAR il numero di decisioni di merito pubblicate in media da ogni giudice.

TAVOLA 5

Numero di decisioni pubblicate/ magistrati in servizio (valori medi dal 2000 al 2008, calcolati su dati annui).

Calabria	161,87
Sicilia	136,20
Marche	125,00
Puglia	116,60
Piemonte	113,708
Campania	106,10
Abruzzo	103,00
Veneto	92,13
Toscana	90,07
Lazio	83,08
Friuli-Venezia Giulia	81,75
Emilia-Romagna	79,50
Umbria	78,50
Sardegna	75,10
Molise	75,00
Basilicata	74,00
Liguria	66,60
Lombardia	63,72
Trentino-Alto Adige	43,91
Valle d'Aosta	26,33

Pure i dati riportati nella Tavola 5 supportano l'assunto che i magistrati impiegati nelle nei TAR dove sono presenti le sezioni staccate possiedono una elevata produttività, probabilmente a causa della dimensione ottimale del tribunale in cui operano. Prova ne sia che i TAR con dimensioni o troppo grandi o troppo piccole, come quello della Lombardia e del Trentino-Alto Adige occupano, assieme a quello della Valle d'Aosta, le ultime tre posizioni.

Infine, una preliminare analisi di efficienza può essere ulteriormente condotta usando il rapporto tra la spesa pubblica regionale per il settore giustizia e il numero delle decisioni pubblicate, che costituisce una buona approssimazione del costo-medio che lo Stato sostiene per ottenere una sentenza da un organo di giustizia amministrativa di primo grado.

TAVOLA 6

Spesa regionale per la giustizia /Numero di decisioni pubblicate dai TAR (valori medi dal 2000 al 2008, calcolati su dati annui).

Trentino-Alto Adige	0,039136
Campania	0,048034
Lazio	0,056136
Molise	0,063174
Puglia	0,076845
Calabria	0,079899
Sicilia	0,082195
Valle d'Aosta	0,083333
Veneto	0,092075
Liguria	0,101258
Marche	0,109304
Basilicata	0,109501
Abruzzo	0,109859
Sardegna	0,130705
Lombardia	0,132438
Toscana	0,13811
Friuli-Venezia Giulia	0,139053
Emilia-Romagna	0,140898
Umbria	0,142216
Piemonte	0,199795

Pure questo indicatore di efficienza dei Tribunale Amministrativi di primo grado dimostra che il costo medio per ogni sentenza pronunciata è più basso, nelle regioni dove sono dislocate le sezioni staccate.

4. Una valutazione degli effetti economici delle sezioni staccate sullo stock dei giudizi pendenti innanzi i Tribunali Amministrativi Regionali. L'impatto della soppressione delle sezioni staccate dei TAR esistenti è un problema assai difficile da

analizzare in modo diretto, perché il “mercato” delle sezioni staccate non esiste e non è possibile comparare la situazione *ante* d.l. 90/14 con quella successiva. È però possibile fare un tentativo partendo dalla considerazione che l’eccessiva durata dei giudizi è fonte di un doppio costo per lo Stato. Primo, perché deve distorcere risorse giudiziarie scarse (i Giudici e il personale addetto agli uffici) per fare fronte alle domande di risarcimento dei danni per eccessiva durata dei giudizi, impiegando magistrati assegnati alle Corti di Appello civili per esitare le richieste risarcitorie esperite dai cittadini. Secondo, perché lo Stato deve pagare ai cittadini i danni da eccessiva durata del giudizio che essi subiscono. Il primo è un costo implicito, non contabilizzato, il secondo è un costo esplicito, pari alle somme che lo Stato ogni anno corrisponde ai cittadini. Sulla scorta di queste considerazioni uno studio dell’impatto delle sezioni staccate sui giudizi con durata superiore alla media può costituire un utile circa gli effetti della riforma introdotta dalla d.l. 40/14. A tal fine è possibile utilizzare una banca dati creata per un precedente studio (Di Vita, 2012). Banca dati che copre il periodo dal 2000 al 2007, basato su 800 sentenze di merito, scelte in modo causale dall’insieme delle pronunce emesse dai Tribunale Amministrativi in ognuno degli anni considerati. Per tenere conto delle sezioni staccate dei TAR in ogni regione è stata introdotta una nuova variabile nella banca dati. Tale variabile *dummy* (fantoccio) assume valore uno nelle regioni in cui il TAR non ha sezioni staccate e zero nelle regioni nelle quali sono presenti le sezioni staccate. In questo modo è possibile dare ad una variabile qualitativa, la presenza o meno della sezione staccata del TAR in una regione, una dimensione quantitativa per includerla tra le variabili esplicative di una regressione lineare nella quale usiamo quale variabile dipendente i ricorsi decisi dai TAR con una durata superiore a quella media (pari a circa tre anni).

$$[1] \quad \text{Pinto}_{j,t} = \alpha_1 \text{const} + \alpha_2 \text{timevar}_{j,t} + \alpha_3 \text{school2}_{j,t} + \alpha_4 \text{rcpc}_{j,t} + \alpha_5 \text{volp}_{j,t} + \alpha_6 \text{judp}_{j,t} \\ + \alpha_7 \text{code1}_{j,t} + \alpha_8 \text{code2}_{j,t} + \alpha_8 \text{code3}_{j,t} + \alpha_9 \text{code4}_{j,t} + \alpha_{10} \text{code5}_{j,t} + \alpha_{11} \text{sezstac}_{j,t} + u_t.$$

Dove:

const = è la costante,

u_t = è il termine stocastico;

α_i = sono i coefficienti stimati della regressione ($i = 1, \dots, 11$);

$j = 1, \dots, 20$, denota le venti regioni considerate e $t = 1, \dots, 8$, sono gli anni presi in considerazione (dal 2000 al 2007). Con *pinto* indichiamo i ricorsi aventi una durata superiore alla media, *timevar* indica la durata media dei giudizi, *school2* misura il livello di istruzione secondaria, *rcpc* è il consumo medio pro-capite, *volp* è il numero di volontari ponderato per la popolazione, *judp* è il numero dei giudici in servizio nei TAR pesato per la popolazione regionale, le variabile denominate *code* da 1 a 5, identificano le cause in base al loro oggetto, come si seguito elencati: appalti, urbanistica, pubblico impiego, servizi pubblici ed espropriazioni. Infine, la variabile *sezstac* è una variabile dummy che, come detto, assume valore 0 nelle regioni ove sono presenti le sezioni staccate dei TAR e 1 quando il TAR ha sede esclusivamente nel capoluogo di regione.

Usando il modello econometrico dei minimi quadrati ordinari (OLS) e la superiore specificazione, otteniamo un R^2 pari a .6616, questo significa che riusciamo a spiegare quasi due terzi dei giudizi con una durata superiore alla media, ma cosa più importante, ai fini del presente studio, è che la variabile *dummy* che tiene conto della presenza delle sezioni staccate *sezstac*, risulta essere statisticamente significativo al 5%, è possiede segno algebrico negativo. Il che vuol dire che le sezioni staccate dei TAR hanno contribuito a diminuire i giudizi pendenti innanzi gli organi di giustizia amministrativa, con una durata media dei giudizi eccessiva. Questo significa, in modo inequivocabile, che le sezioni staccate del TAR hanno ridotto l'ammontare di ricorsi nei quali lo Stato potrebbe essere condannato al risarcimento dei danni in base alla c.d.

Legge Pinto, risparmiando l'impiego di risorse giurisdizionali presso le Corti di Appello, che dovrebbero, altrimenti, essere impiegate per evadere i ricorsi esperiti in base alla legge che sanziona l'eccessiva durata dei giudizi civili e amministrativi, oltre evitare i costi espliciti rappresentati dagli esborsi di denaro a titolo di risarcimento del danno.

5. Conclusioni. Dall'analisi condotta, benché incompleta e preliminare, non è emersa alcun aumento di efficienza economica che possa suffragare la soppressione delle sezioni staccate dei TAR, le quali sembrano essere state istituite per fare fronte alla maggiore domanda di giustizia proveniente dalle regioni con un elevato numero di abitanti e per evitare il verificarsi di diseconomie esterne legate ad una eccessiva dimensione degli organi di giustizia amministrativa ubicati nei capoluoghi di regione.

BIBLIOGRAFIA

Di Vita, Giuseppe. 2012. "The Determinants of Legal Disputes Duration. An Empirical Analysis with Micro Data." *Journal of Institutional and Theoretical Economics* (JITE) **168**(4):563-587.

Di Vita, Giuseppe. "Normative Complexity and the Length of Administrative Disputes: Evidence from Italian Regions." 2012 *European Journal of Law and Economics* **34**(1):197-213.

ISTAT. 2011. Conti Economici Regionali. ISTAT, Roma.