

RELAZIONE
REDATTA IN OCCASIONE
DELL'INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2007
DEL T.A.R. TOSCANA
del Pres. Giovanni Vacirca

1. *Premessa.*

Autorità, Colleghi, gentili Ospiti,
desidero ringraziarVi per aver onorato con la Vostra presenza questo incontro, in cui si conclude un discorso iniziato nella cerimonia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2003 e continuato negli anni successivi.

L'incontro è dedicato ancora una volta alla pubblicazione dei dati statistici della giustizia amministrativa in Toscana, all'esposizione di brevi riflessioni, alcune delle quali non nuove, e all'acquisizione delle opinioni degli operatori sui problemi organizzativi.

Sono state aggiornate al 31 dicembre 2006 le tabelle già utilizzate negli anni precedenti.

Ciascuna tabella è stata corredata da un grafico, che permette di cogliere con chiarezza le linee di tendenza in un arco di tempo decennale e consente, in alcuni casi, qualche previsione per il futuro.

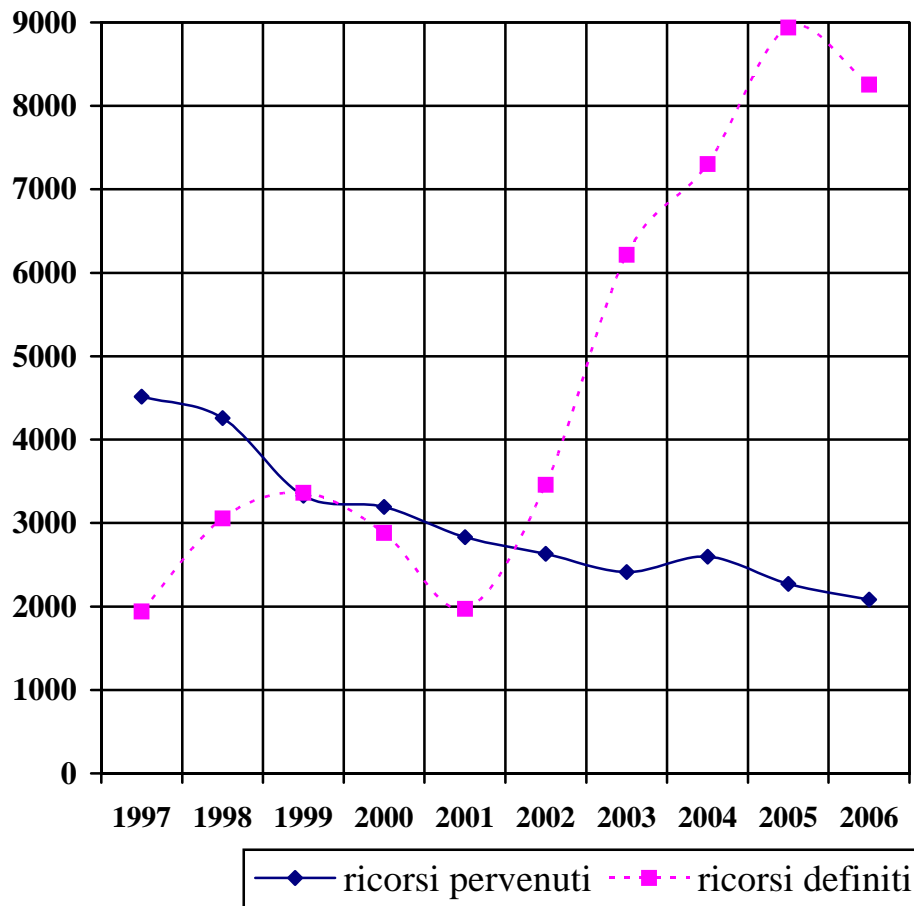
I dati numerici sono, poi, illustrati con alcune considerazioni sull'andamento del contenzioso, sulle origini dell'arretrato e sulle strategie di accelerazione dei giudizi.

2. *Andamento del contenzioso.*

Il T.A.R. della Toscana è riuscito anche nell'anno 2006 a definire un numero di giudizi di gran lunga superiore a quello dei ricorsi pervenuti,

confermando e consolidando la netta inversione di tendenza rispetto all'accumulo di arretrato che si era registrato fino al 2001:

anno	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ricorsi pervenuti	4517	4257	3327	3192	2833	2634	2415	2596	2271	2084



1972 3460 6214 7301 8937 8254

rico
rsi
defi
niti

194
2

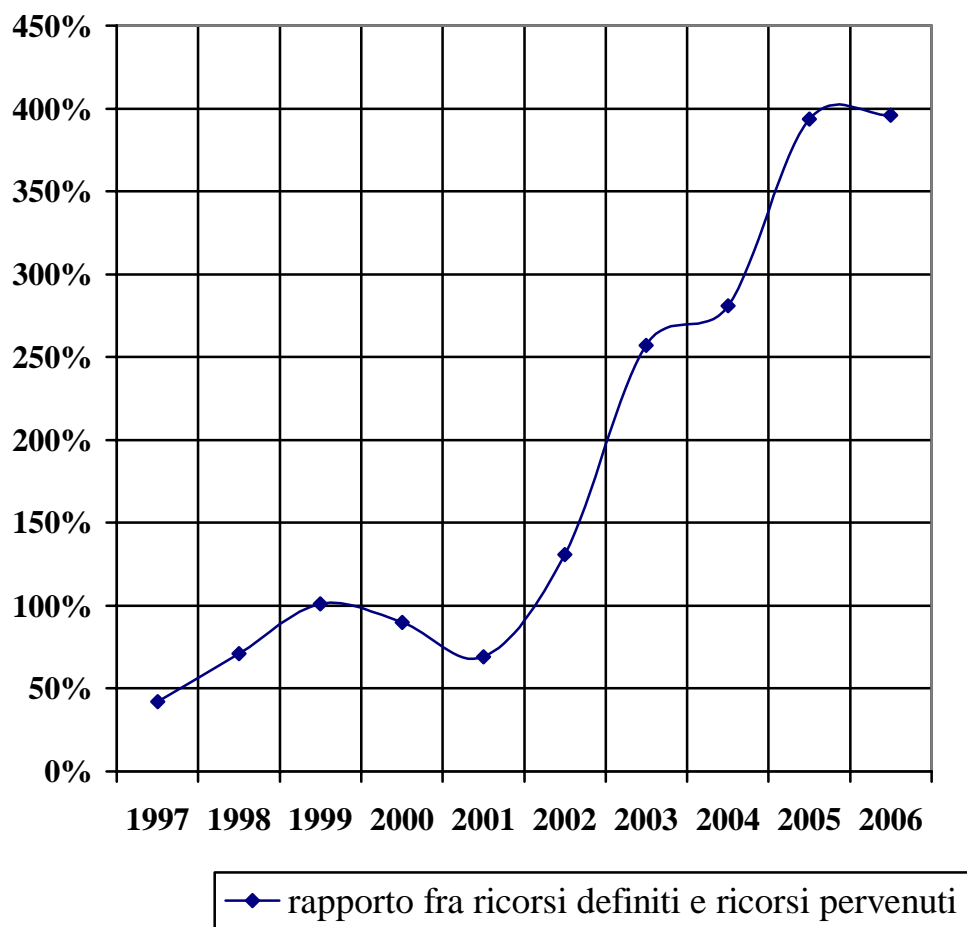
305
5

336
1

288
4

Il rapporto fra ricorsi definiti e ricorsi pervenuti, che già nel 2002 aveva largamente superato il 100%, ha raggiunto nel 2006 il 396%. Il numero di ricorsi definiti in ciascuno degli ultimi due anni è, quindi, quasi il quadruplo del numero dei ricorsi depositati nel periodo corrispondente:

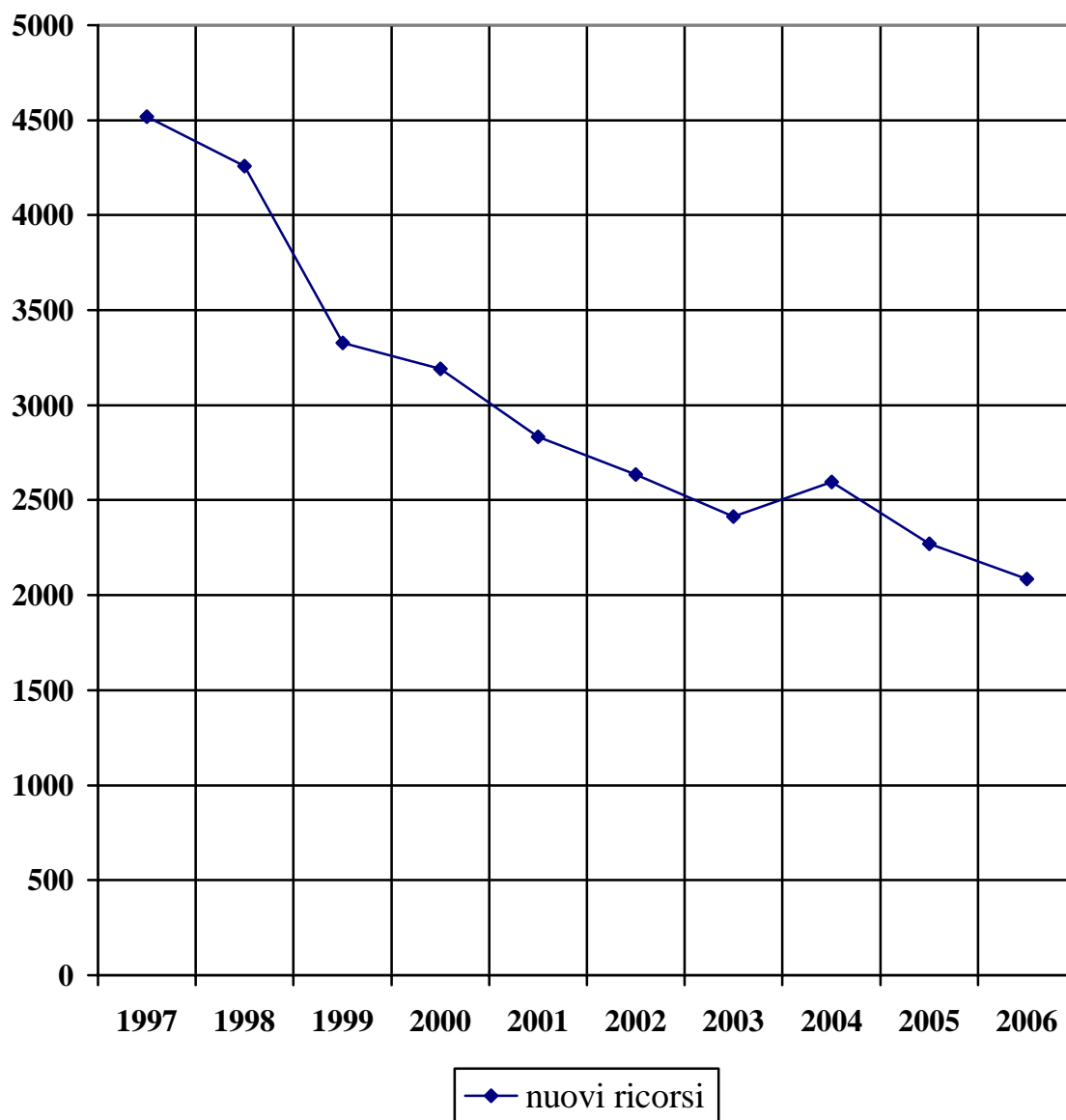
anno:	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
rapporto	42%	71%	100%	90%	69%	131%	257%	281%	393,5%	396%



3. La riduzione del flusso di ricorsi e le sue cause.

Dalla curva dei nuovi ricorsi emerge che anche nell'ultimo anno si è manifestata una certa tendenza alla riduzione.

anno:	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ricorsi:	4517	4257	3327	3192	2833	2634	2415	2596	2271	2084



I dati di questo grafico devono essere attentamente analizzati.

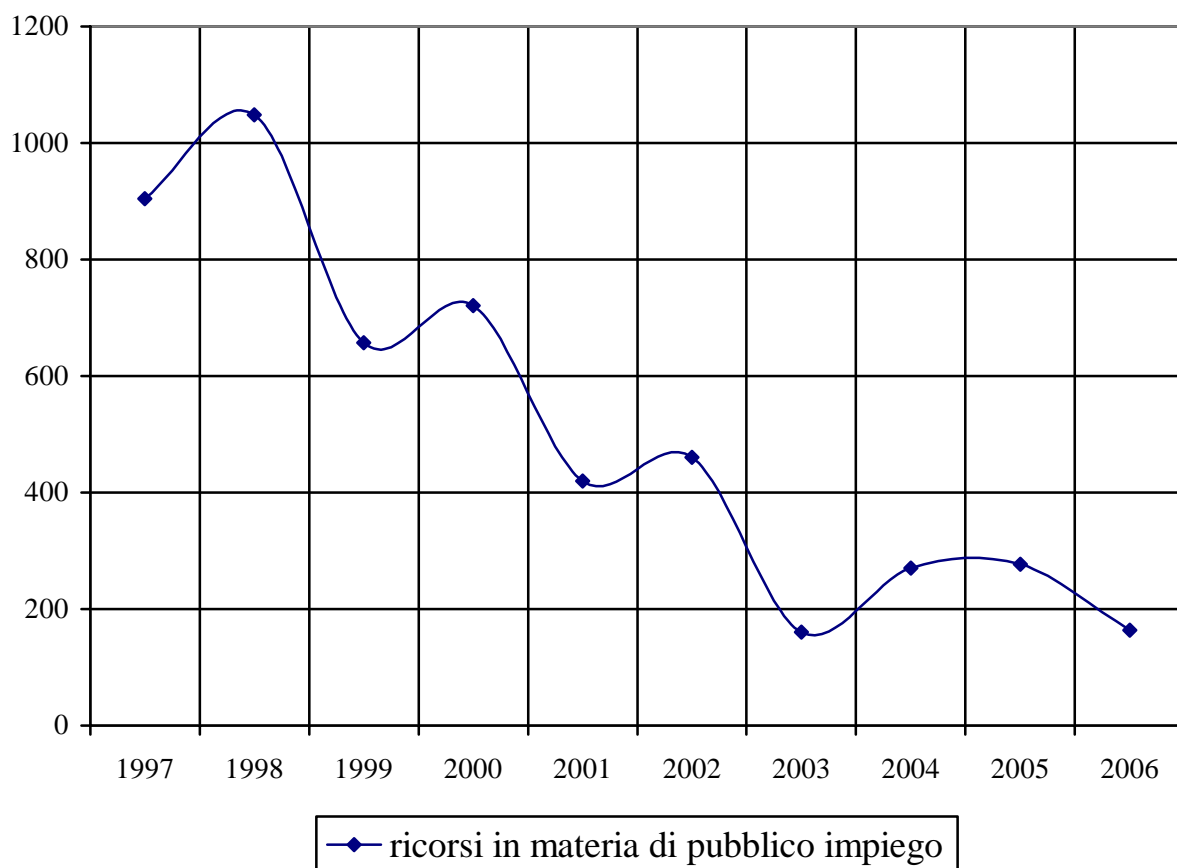
Va precisato, anche per l'anno trascorso, che il numero di nuovi ricorsi appare inferiore a quello effettivo a causa della disciplina dei motivi aggiunti introdotta nel 2000, che consente di innestare su giudizi pendenti l'impugnazione di provvedimenti successivi. I ricorrenti sono stati indotti ad avvalersi frequentemente di tale disciplina specialmente nelle materie che non fruiscono dell'esenzione dal contributo.

Ha, invece, realmente inciso sul flusso di nuovi ricorsi, rispetto agli anni precedenti al 1999, la privatizzazione di gran parte del pubblico impiego. Ciò è confermato dall'esame del grafico relativo all'andamento dei nuovi ricorsi in tale materia (esclusi i giudizi in materia di concorsi, che rientrano statisticamente in una categoria distinta). La quantità degli ultimi anni si riferisce alle controversie aventi ad oggetto i rapporti non privatizzati, prevalentemente personale militare e delle Forze di Polizia di Stato.

anno: 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006

ricorsi in materia di pubblico impiego:

904 1048 657 721 420 460 160 270 277 164



Il flusso, dopo alcune oscillazioni, sembra essersi stabilizzato in una misura pari a un quinto di quello anteriore alla privatizzazione.

A questi dati vanno aggiunti i ricorsi in materia di concorsi per l'assunzione in tutta l'area del lavoro pubblico, che in considerazione dell'attinenza ai poteri

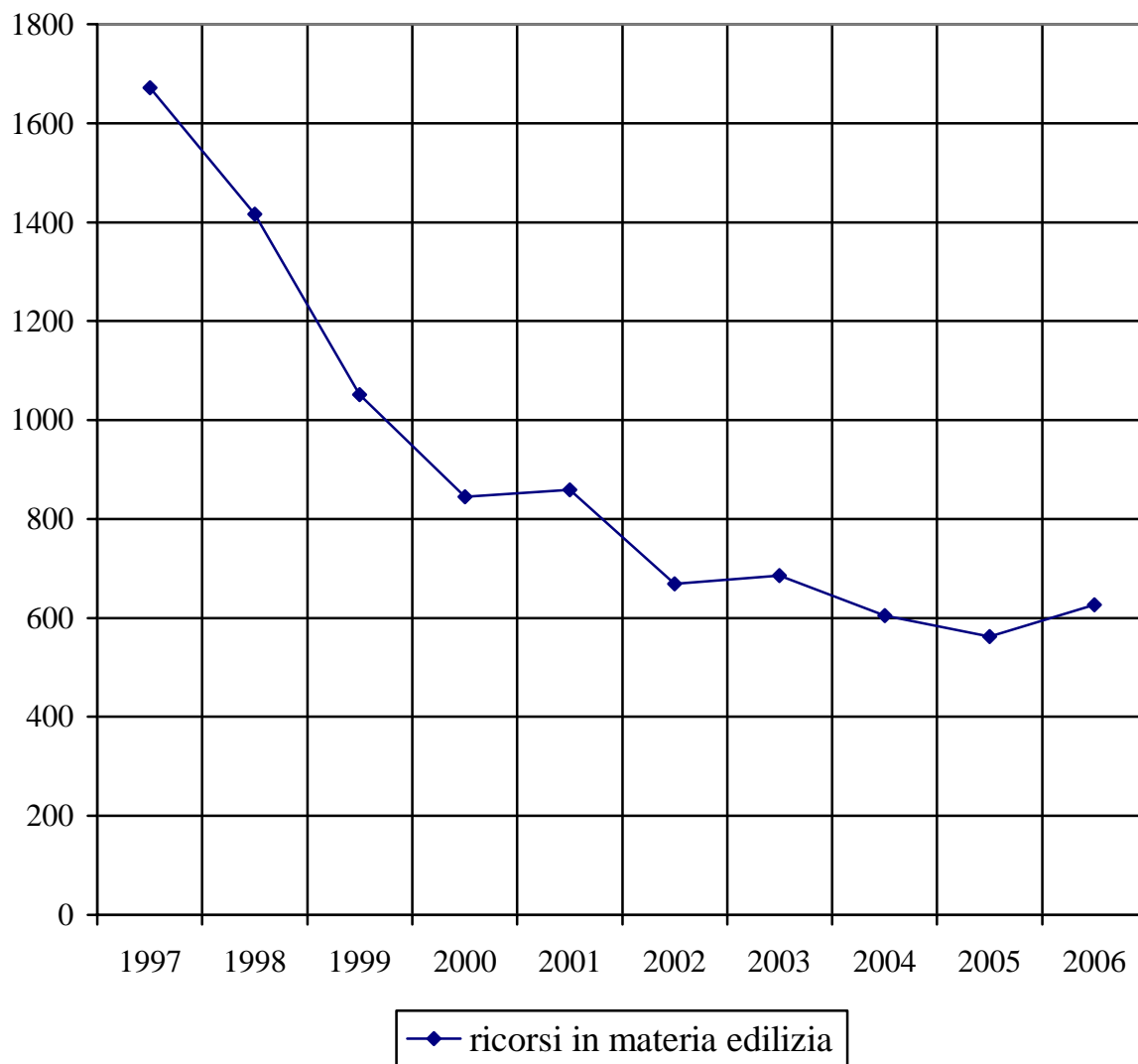
discrezionali dell'amministrazione, sono rimasti nell'ambito della giurisdizione amministrativa. I ricorsi in materia concorsuale sono tuttora in numero considerevole, a seguito dell'indirizzo giurisprudenziale della Corte di cassazione, confermato anche nell'anno trascorso, che ha ritenuto tuttora riservati alla giurisdizione amministrativa anche i ricorsi su procedimenti concorsuali interni, quando comportino il passaggio da una fascia o da un'area funzionale a un'altra (Cass., sez. un., 24 maggio 2006, n. 12221). Continuano, poi, ad essere proposti numerosi ricorsi in materia di graduatorie permanenti per l'assunzione degli insegnanti nelle scuole statali.

Si è manifestata nel 2006 una lieve tendenza all'aumento nei nuovi ricorsi in materia edilizia (considerata autonomamente rispetto ai ricorsi avverso gli strumenti urbanistici).

anno: 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006

ricorsi in materia edilizia:

1671 1416 1052 845 859 669 685 605 562 626

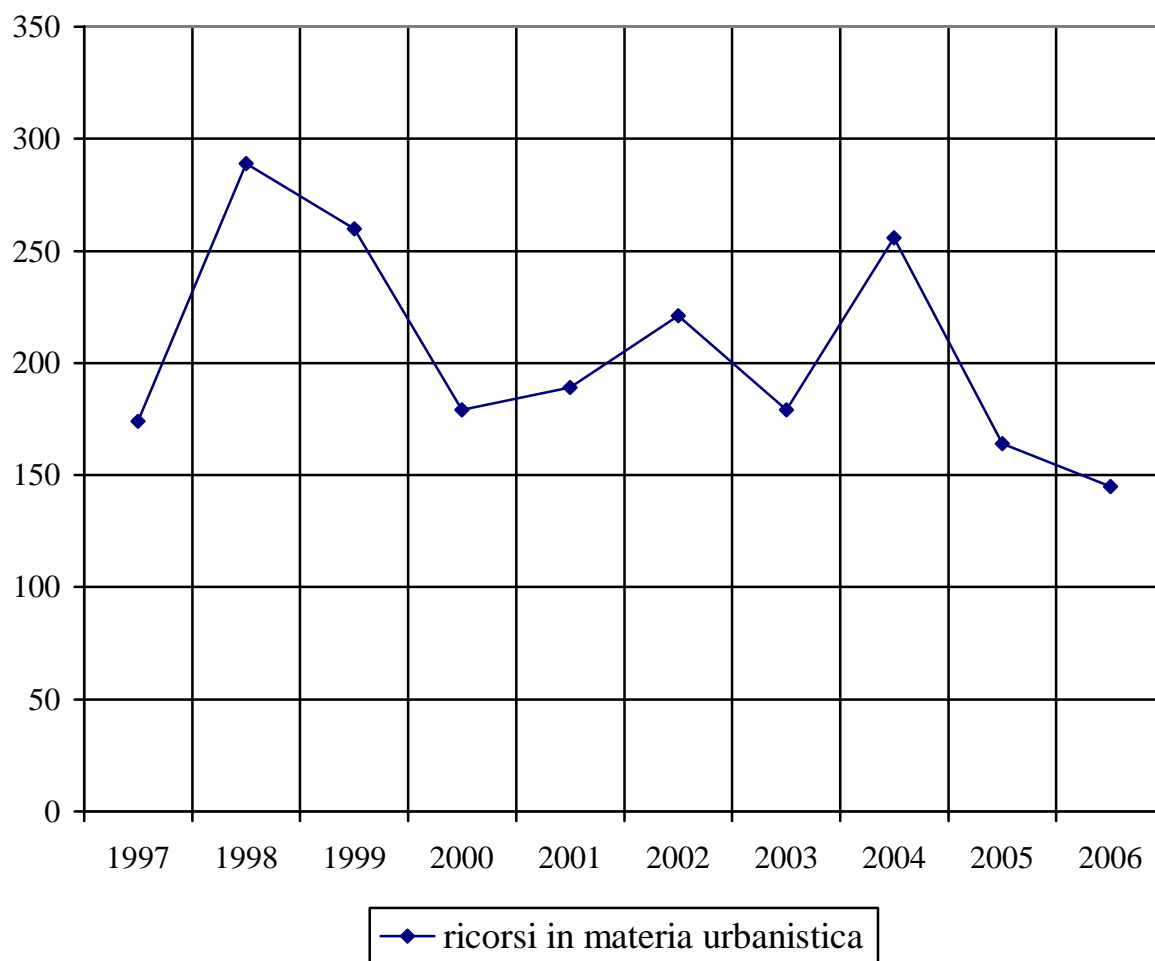


E' continuata, invece, nel 2006 la contrazione dei ricorsi in materia urbanistica (concernenti piani e relative varianti), il cui andamento incostante è legato principalmente alle iniziative di pianificazione assunte dai vari comuni:

anno: 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006

ricorsi in materia urbanistica:

174 289 260 179 189 221 179 256 164 145



Sulla riduzione del numero di nuovi ricorsi hanno, infine, sicuramente inciso altri fattori.

In primo luogo alcune innovazioni legislative, fra cui la sospensione della leva obbligatoria a decorrere dal 1° gennaio 2005 e soprattutto la generalizzazione della regola del contraddittorio prima dell'adozione del provvedimento, attuata con la legge n. 15 del 2005, che ha consentito di prevenire numerose controversie, sia pur a prezzo di qualche rallentamento nell'azione amministrativa. I soggetti interessati, anche quando chiedono il rilascio di un provvedimento, sono ora avvisati degli ostacoli all'accoglimento della loro istanza e possono presentare documenti e deduzioni che in molti casi evitano

l'adozione di un provvedimento sfavorevole e il sorgere del contenzioso. Per quanto la legge sia entrata in vigore nel marzo del 2005, solo gradualmente le varie Amministrazioni hanno cominciato ad applicarla. Nel 2006 la comunicazione delle ragioni ostative all'accoglimento delle istanze è divenuta prassi diffusa e può aver inciso sulla riduzione di provvedimenti sfavorevoli. Ad esempio la mancata documentazione di un sufficiente reddito da lavoro, causa frequente di diniego di rinnovo di permessi di soggiorno, è stata superata con un'integrazione documentale sollecitata dall'Amministrazione.

Anche la tendenza alla riduzione dei provvedimenti amministrativi, in particolar modo delle autorizzazioni e delle licenze, eliminate nella legislazione a seguito di misure di liberalizzazione o sostituite da dichiarazioni di inizio di attività, finisce col ridurre la necessità della relativa tutela giurisdizionale.

Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale e la parziale riscrittura delle norme, che avevano attribuito al giudice amministrativo non solo controversie su provvedimenti, ma anche talune controversie concernenti meri comportamenti dell'Amministrazione (C. cost. 6 luglio 2004, n. 204; 28 luglio 2004, n. 281; 11 maggio 2006, n. 191), hanno ridotto la sfera di giurisdizione e di conseguenza il numero di ricorsi, specie per quanto concerne le controversie meramente patrimoniali fra il servizio sanitario nazionale e strutture private accreditate.

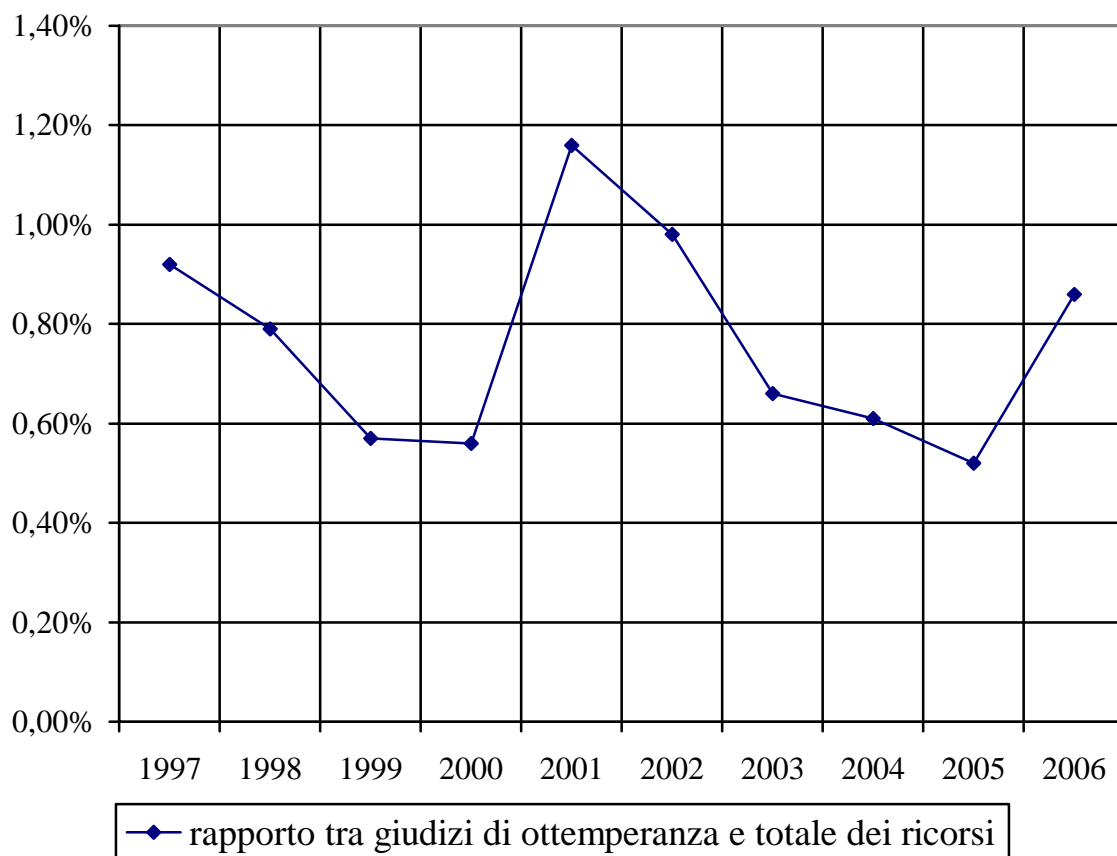
Ha, poi, sicuramente inciso, e inciderà, l'aumentato costo del processo, a seguito dell'aumento del contributo disposto con il d.l. n. 223 del 4 luglio 2006 e, da ultimo, con la legge finanziaria n. 296 del 27 dicembre 2006.

Continua ad essere rilevante, nonostante siano trascorsi quattro anni dall'ultima regolarizzazione, il contenzioso in materia di immigrazione. L'esperienza degli anni precedenti ha dimostrato che il contenzioso subisce un consistente aumento nell'anno successivo all'emanazione di leggi di regolarizzazione. Le controversie proposte nell'anno 2006 attengono non più ai presupposti della regolarizzazione disposta nel 2002, ma principalmente al rinnovo dei permessi di soggiorno e, sia pur in minima parte, al rilascio della

carta di soggiorno. Le questioni in materia di concessione della cittadinanza si sono, invece, ridotte, perché ormai concentrate presso il TAR di Roma, secondo giurisprudenza costante (Cons. Stato, VI, 22 novembre 2005, n. 6521; Cons. Stato, VI, 26 gennaio 2006, n. 233): nei pochi casi in cui sono state proposte a Firenze, sono state successivamente rimesse alla sede centrale, a seguito di proposizione di ricorso per regolamento di competenza.

Anche nell'anno 2006 si è, infine, confermata in Toscana la scarsa incidenza dei giudizi di ottemperanza, generalmente inferiore all'1%, indice positivo di una diffusa spontanea esecuzione delle sentenze.

anno:	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ottemp.:	42	34	19	18	33	26	16	16	12	18
rapporto fra giudizi di ottemperanza e totale dei ricorsi proposti nell'anno:	0,92%	0,79%	0,57%	0,56%	1,16%	0,98%	0,66%	0,61%	0,52%	0,86%



4. *Le origini dell'arretrato.*

Gli sforzi di questi ultimi anni sono stati volti a raggiungere un risultato che è imposto dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e, nel diritto interno, dal nuovo testo dell'art. 111 Cost. e dalla legge n. 89 del 2001: la ragionevole durata del processo.

Non è questa la sede per individuare le cause generali dell'eccessiva durata dei processi e per dedicarsi alla sterile ricerca di responsabilità e alla conseguente formulazione di accuse, che gli operatori della giustizia talvolta si scambiano, con ingiuste generalizzazioni di casi particolari, attribuendo tutte le colpe rispettivamente ai "burocrati nullafacenti", per chi adotta la fortunata espressione di P. ICHINO, o alle "tante sottigliezze, giri e rigiri inventati dall'acutezza dei causidici", per chi preferisce citare L.A. MURATORI.

Certo incombe su tutti il pericolo di subire l'elaborazione di rimedi apparentemente semplici, come la previsione di risarcimenti svincolati da ogni prova del danno effettivo e del buon fondamento dell'azione inizialmente intrapresa, che possono anche produrre effetti controproducenti, come la crescita del contenzioso indotta dalla prospettiva di un facile lucro.

E' significativo al riguardo che la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, a cui si deve l'elaborazione del danno da eccessiva durata del processo, lamenti da ultimo un carico di circa 90.000 casi in attesa di giudizio e solleciti l'individuazione e l'introduzione di procedure semplificate di definizione dei procedimenti (*Addres by the President of the European Court of Human Rights Luzius Wildhaber, Warsaw Summit 16-17 May 2005*, in http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050516_speech_wildhaber_en.asp; *Discours de Monsieur Jean-Paul Costa Président de la Cour européenne des Droits de*

l'Homme, in www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1A3A1A05-4B08-4137-9E7C-4ECE165F3015/0/2007OuvertureanneejudiciaireCosta.pdf).

E' ancor più significativo che la soluzione in concreto proposta dal gruppo di saggi nominati dai Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa consista nell'istituzione di un filtro per i ricorsi individuali, affidato a un Comitato composto da giudici diversi dai membri della Corte e competente a decidere i ricorsi irricevibili oppure manifestamente infondati o manifestamente fondati alla luce della giurisprudenza consolidata, filtro che dovrebbe essere attivato dalla Cancelleria (*Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, 15 November 2006*, in <http://www.statewatch.org/news/2006/dec/wcd.coe.pdf>).

Come è noto, la legge Pinto, che ha introdotto nel 2001 un procedimento speciale dinanzi alla Corte d'appello per la liquidazione del danno da eccessiva durata del processo, è derivata proprio dall'esigenza di evitare alla Corte europea dei diritti dell'uomo un eccessivo numero di ricorsi, ma ha prodotto nell'ordinamento interno un ulteriore incremento di contenzioso, che le Corti d'appello spesso non riescono a smaltire nel termine di quattro mesi posto dalla stessa legge, termine di cui è stato perfino necessario chiarire il carattere ordinatorio (Cass., I, 6 aprile 2006, n. 8031).

E' da valutare il pericolo che questi inconvenienti si aggravino, qualora si cristallizzi in una formula matematica un limite che la Convenzione, la Costituzione (nel testo innovato nel 1999) e la legge ordinaria hanno volutamente determinato con il criterio elastico della ragionevole durata.

In questi anni a Firenze si è cercato di migliorare la situazione, ma non è stata di aiuto la tendenza, per fortuna non generalizzata, a trasformare i ricorsi appena decisi in un giacimento di indennizzi da richiedere allo Stato. Le scarse risorse di segreteria sono state in parte sottratte agli ordinari compiti per essere destinate a preparare la documentazione da trasmettere all'Avvocatura dello Stato e alla Corte d'appello. E c'è qualche studio professionale specializzato che, dopo aver proposto vari ricorsi collettivi, ciascuno per un centinaio di clienti, ha poi

presentato, dopo la pubblicazione delle sentenze di rigetto, una domanda separata di indennizzo per ciascuno dei soggetti interessati.

Nel caso di questo Tribunale, è agevole rilevare che la formazione dell'arretrato è dipesa in passato soprattutto dall'insufficienza dell'organico. Sono previsti per le tre sezioni, quattordici magistrati, il cui carico di lavoro – secondo i criteri dettati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa fin dal 1989 e rielaborati alla fine del 2003 - è fissato in non più di dodici fascicoli di merito al mese, che si sommano al rilevante e variabile carico di lavoro per i procedimenti cautelari.

In passato, prima della privatizzazione della maggior parte del pubblico impiego, lo squilibrio fra il flusso annuale dei ricorsi e la dotazione organica era di evidente gravità e ha inciso in modo determinante sulla formazione dell'arretrato. Ma anche oggi lo squilibrio è rilevante.

Per di più, sono attualmente rimasti scoperti quattro posti senza possibilità di sostituzione immediata. Le tre sezioni operano ciascuna con un presidente e tre consiglieri. Solo la seconda sezione ha un quarto consigliere, ma con carico ridotto a un terzo in ragione delle funzioni di segretario generale della giustizia amministrativa delegato per i TAR.

Anche il personale di segreteria è estremamente limitato e per le note difficoltà finanziarie tende a ridursi anziché ad ampliarsi.

C'è poi l'arretrato fisiologico.

Occorre ricordare che il giudizio amministrativo, nella maggior parte dei casi, ha ad oggetto non un rapporto obbligatorio, ma l'impugnazione, entro un breve termine di decadenza, di un atto adottato nell'esercizio di un potere.

Spesso l'interesse del ricorrente è sufficientemente soddisfatto dall'accoglimento dell'istanza cautelare, che viene esaminata nella prima camera di consiglio utile e, in via provvisoria, praticamente *ad horas* dal presidente della sezione competente. In questi casi il ricorrente, se vanta un interesse a opporsi al provvedimento (ad esempio di occupazione di un terreno o di demolizione di un

fabbricato), tende a perpetuare una situazione di vantaggio, che rischierebbe di perdere in caso di decisione sfavorevole nel merito.

Altre volte, come nel caso di impugnazione di piani urbanistici, il ricorrente mira a evitare che la destinazione sfavorevole si consolidi e si propone di avviare successivamente una trattativa con l'Amministrazione, la cui prospettiva può essere compromessa da una decisione eccessivamente rapida.

5. Le strategie per l'accelerazione dei giudizi.

I risultati largamente positivi conseguiti nel 2006 sono frutto di una manovra su più fronti, articolata in:

- a) una immediata trattazione delle cause con istanza di prelievo,
- b) una prosecuzione accelerata della revisione generale dei ricorsi ultradecennali mediante l'apposito interpello previsto dalla legge n. 205 del 2000,
- c) un esame sistematico degli altri ricorsi,
- d) una larghissima utilizzazione dello strumento del decreto presidenziale decisorio,
- e) un'ampia utilizzazione dello strumento della sentenza semplificata,
- f) una frequente fissazione in tempi brevissimi dell'udienza pubblica per le cause trattate in camera di consiglio a fini cautelari.

Su ognuno di questi punti è opportuna una breve illustrazione.

a) Le cause, la cui urgenza era stata segnalata dal difensore mediante istanza di prelievo, sono state fissate tutte nella I e nella II Sezione e in buona parte nella III Sezione. La fissazione dei ricorsi urgenti è stata la premessa necessaria per esaminare in modo sistematico gli altri procedimenti.

b) Per i numerosi giudizi ultradecennali è stata svolta un'intensa attività, che ha impegnato notevolmente la segreteria. E' stato inviato alle parti l'apposito

interpello. Sono state fissate in udienza le cause per le quali era stata presentata, dopo l'interpello, una nuova istanza con sottoscrizione personale della parte. In alcuni casi, purtroppo, la manifestazione teorica di interesse è stata seguita, in udienza, da una richiesta di dichiarazione di improcedibilità. Si è provveduto per le altre, trascorso il semestre di inattività, alla definizione con pronunce di perenzione utilizzando lo strumento del decreto decisorio presidenziale.

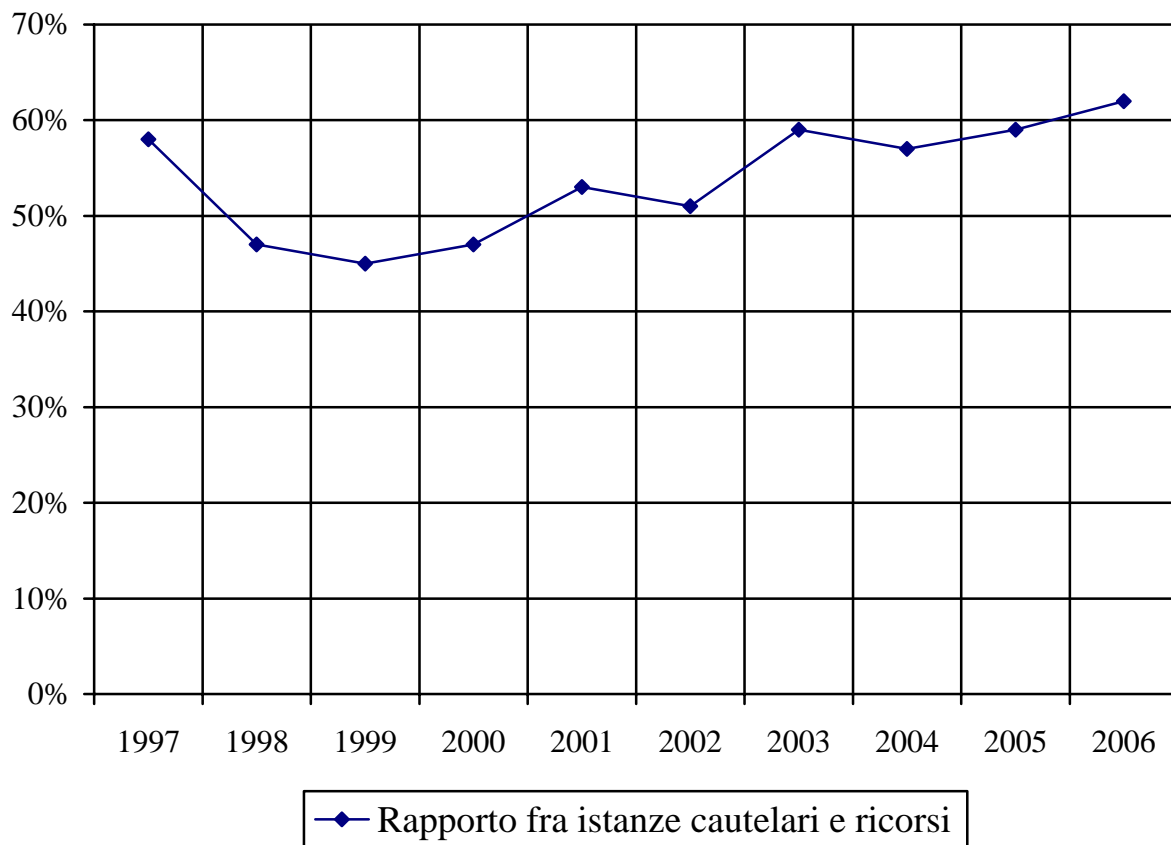
c) Si è proseguito l'esame sistematico dei fascicoli concernenti cause più recenti con semplice istanza di fissazione di udienza. Si tratta di un lavoro oscuro, ingrato e faticoso, anche materialmente, che va necessariamente svolto nelle segreterie e negli archivi e che è stato concretamente possibile dopo la riduzione della massa di fascicoli in attesa di esame. Nonostante l'informatizzazione delle registrazioni di segreteria, che pure ha consentito di individuare serie di ricorsi in base all'oggetto (ad esempio tutti i ricorsi in materia di espulsione proposti dopo la devoluzione della giurisdizione all'Autorità giudiziaria ordinaria), nulla può ancora sostituire l'esame manuale di ciascun fascicolo da parte del presidente della sezione. Questo esame ha permesso di reperire numerose controversie mature per la fissazione dell'udienza, di rinvenire giudizi connessi per l'identità delle questioni giuridiche, suscettibili di trattazione nella stessa udienza, e di individuare le numerose controversie pendenti su questioni ormai pacificamente risolte dalla giurisprudenza.

d) Lo strumento del decreto decisorio presidenziale è stato largamente utilizzato nel 2006. I decreti sono stati 6044, pari a quasi tre quarti dei giudizi complessivamente definiti nel corso dell'anno. La maggior parte di essi riguarda giudizi ultradecennali, perenti per mancata presentazione di una nuova istanza di fissazione di udienza sottoscritta personalmente dalla parte, ma sono numerosi anche i casi di sopravvenuto difetto di interesse verificati mediante istruttorie presidenziali o segnalati spontaneamente dalle parti. La collaborazione dell'Amministrazione, in particolare delle Questure, ha consentito di accertare circostanze, a volte ignote anche al difensore del ricorrente, come, ad esempio, il

successivo rilascio di permessi di soggiorno in sede di regolarizzazione o a seguito di matrimonio con cittadino italiano, comportanti il venir meno dell'interesse al ricorso contro un provvedimento di diniego. Anche la collaborazione del Foro, sollecitata nelle precedenti relazioni annuali, è stata preziosa perché ha consentito di risparmiare l'attività di segreteria necessaria per i procedimenti di verifica dell'interesse in contraddittorio e soprattutto perché ha evitato l'ancor più grave spreco di risorse conseguente alla fissazione di udienze inutili. Per prevenire questo fenomeno è stata apposta sugli avvisi di udienza, spediti con notevole anticipo, un'avvertenza, al fine di sollecitare i difensori delle parti a comunicare eventuali ragioni di rinvio o di improcedibilità in tempo utile alla fissazione di altre cause in sostituzione di quelle rinviate o improcedibili.

e) L'utilizzazione dello strumento della sentenza in forma semplificata ha consentito di non sprecare lo studio della controversia effettuato in occasione dell'esame delle numerosissime istanze cautelari e di aggredire la massa dei ricorsi pendenti anche dal versante dei più recenti. Sono stati, infatti, confermati anche nell'anno trascorso i dati statistici da cui emerge che quasi due terzi dei ricorsi contengono un'istanza cautelare:

anno:	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ist. cautelari:	2504	2023	1528	1524	1521	1354	1426	1480	1345	1298
rapporto fra istanze cautelari e ricorsi:	58%	47%	45%	47%	53%	51%	59%	57%	59%	62%



Di conseguenza quasi due terzi dei ricorsi sono esaminati dal collegio in camera di consiglio pochi giorni dopo il loro deposito. Alcuni di questi ricorsi riguardano questioni di diritto relative a fatti pacifici fra le parti e possono essere immediatamente definiti con sentenza semplificata, quando la questione giuridica sia stata opportunamente approfondita o trovi soluzione in giurisprudenza consolidata, oppure quando emerga una chiara ragione di inammissibilità o di irricevibilità. Nella pratica il collegio in camera di consiglio ha svolto, senza necessità di modifiche normative e di appositi e dispendiosi passaggi procedurali, anche la funzione di filtro preliminare dei giudizi appena instaurati, per l'individuazione dei casi di manifesta fondatezza o di manifesta inammissibilità o infondatezza.

Altre volte si è cercato di utilizzare lo stesso strumento nelle camere di consiglio fissate per la verifica in contraddittorio dell'attualità dell'interesse ai ricorsi meno recenti, in cui sono emerse controversie sulle quali si era già formato

un sicuro orientamento giurisprudenziale. In dottrina è stato recentemente avanzato qualche dubbio sull'utilizzabilità dello strumento della decisione in forma semplificata in una camera di consiglio fissata a fini istruttori (F. LUBRANO, *Cui prodest? (una singolare celerità del processo amministrativo)*; IDEM, *Cui prodest? (secondo atto: una sentenza semplificata inutile e dannosa)* nota a sentenza TAR Lazio, sezione Prima bis, 19 ottobre 2006, n. 10604, in <http://www.giustamm.it/> 2006). In effetti la legge prevede la possibilità di emettere una decisione in forma semplificata nella camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare ovvero fissata d'ufficio a seguito dell'esame istruttorio, mentre non contempla espressamente il caso di una camera di consiglio istruttoria fissata proprio per verificare la possibilità di una definizione immediata. Queste considerazioni, unite alle frequenti assenze dei difensori nelle camere di consiglio fissate ai soli fini della verifica dell'attualità dell'interesse al gravame, hanno indotto a preferire la vecchia prassi della "udienza di smistamento", che però presenta l'inconveniente di rallentare lo smaltimento dei ricorsi ormai privi di interesse, i quali sono cancellati dal ruolo in caso di assenza delle parti, per poi essere dichiarati perenti in via ordinaria dopo due anni di inattività.

Nonostante le difficoltà a cui si è accennato, nel complesso il T.A.R. della Toscana ha emesso, nell'anno 2006, 172 sentenze in forma semplificata, che hanno consentito di risolvere addirittura in pochi giorni le relative controversie e hanno evitato l'adozione di ordinanze cautelari, le quali, pur assicurando rapidità di tutela al ricorrente, nuocciono alla certezza delle situazioni giuridiche.

f) Nei casi in cui la legge lo prescrive (materie previste dall'art. 23-bis della legge n. 1034 del 1971, come procedure di aggiudicazione, affidamento ed esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, procedure di occupazione e di espropriazione delle aree destinate alle predette opere, procedure di aggiudicazione, affidamento ed esecuzione di servizi pubblici e forniture, ecc.) e anche in altre materie, nei limiti della disponibilità del ruolo, si è fissata, dopo un

breve intervallo, l'udienza di merito per le cause in cui era stata chiesta la misura cautelare. Ciò è stato possibile utilizzando i vuoti lasciati nel ruolo da cause già fissate, per le quali era stato motivatamente richiesto con un certo anticipo un rinvio o era stata segnalata la cessazione della materia del contendere o l'improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse. La fissazione dell'udienza entro due o tre mesi ha in molti casi reso inutile l'esame dell'istanza cautelare, che, con il consenso della parte ricorrente, è stato rinviato al giorno della trattazione approfondita del merito.

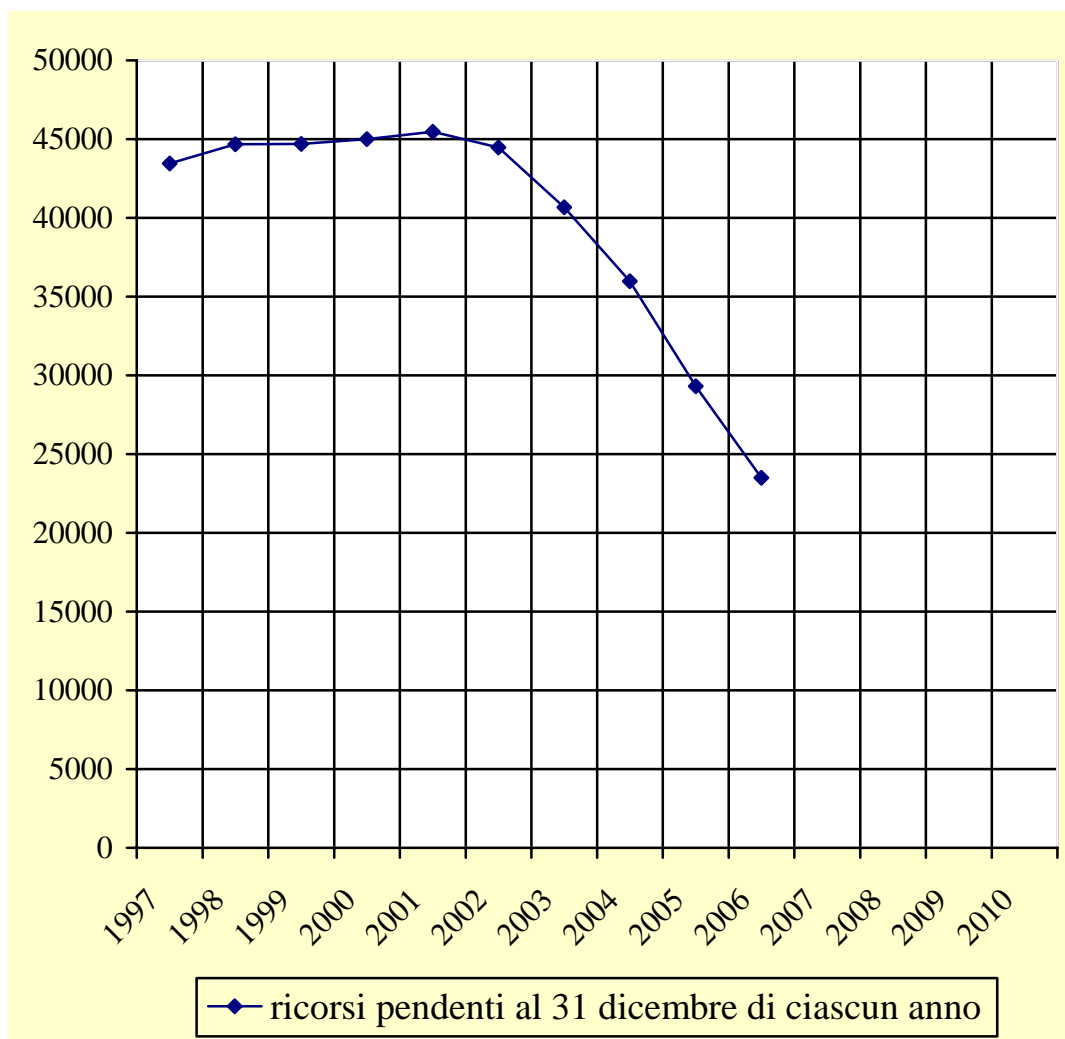
6. Le prospettive future.

Da ultimo va aggiunta qualche considerazione sulle prospettive future e su talune proposte di accelerazione dei giudizi.

Il complesso di ricorsi pendenti, che fino al 2001 aveva manifestato una preoccupante tendenza all'aumento, raggiungendo il picco di 45.470 cause, si è ridotto in misura consistente, scendendo sotto la soglia delle 23.500 unità.

anno:

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ricorsi pendenti al 31 dicembre:									
43462	4467	4469	45004	45470	44474	40676	35971	29305	23499

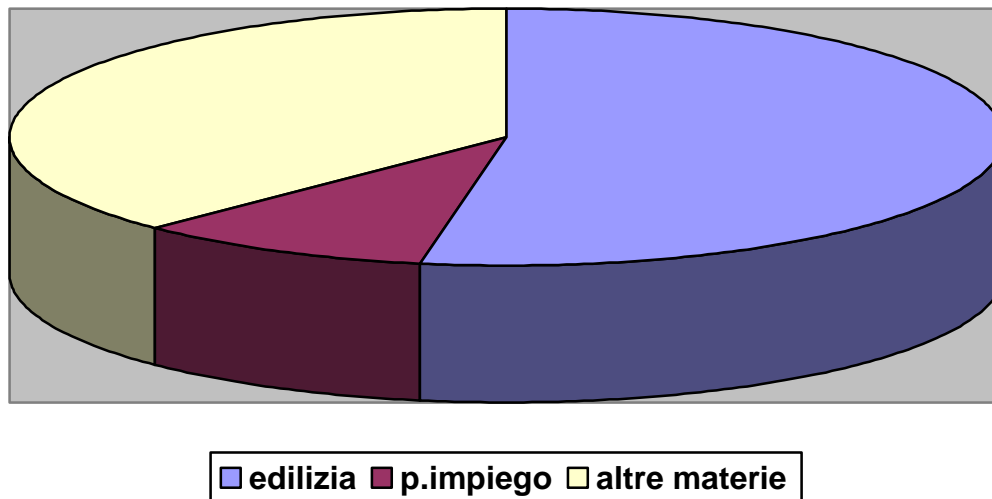


Grazie agli sforzi degli ultimi cinque anni la massa di ricorsi accumulati negli anni precedenti si è quasi dimezzata. Le prospettive concrete di eliminazione dell'arretrato negli anni futuri non sono ovviamente quelle che si desumerebbero da un semplice prolungamento della curva con la stessa inclinazione. Occorre a questo riguardo tener conto del minor numero di ricorsi ultradecennali (7363), a cui può essere applicata la procedura speciale di definizione prevista dalla legge n. 205 del 2000. Tuttavia, se si considera l'insieme di tutti i ricorsi pendenti (proposti fino al 1996 o successivamente), si rileva che più della metà riguarda provvedimenti in materia edilizia, per molti dei quali è presumibile la presentazione di un'istanza di sanatoria.

edilizia: 12.363

pubblico impiego: 2.265

altre materie: 8.797



Si tratta di procedimenti che potrebbero anche essere agevolmente definiti, ma occorrerà acquisire presso i comuni i dati sulla presentazione delle relative istanze. Se si dovessero emettere e inviare più di 12.000 ordinanze istruttorie, l'impresa sarebbe ardua, ma è probabile che si possa seguire, almeno per i grandi Comuni, lo stesso metodo che si è usato per le controversie riguardanti i provvedimenti delle Questure. Se si riuscirà a compilare degli elenchi dei ricorsi pendenti, raggruppati per comune, e a ottenere una risposta dagli uffici tecnici, si avranno elementi sufficienti per la definizione con decreti decisori presidenziali.

La riduzione dell'arretrato ha consentito e consentirà di razionalizzare notevolmente il lavoro e di utilizzare nel modo migliore le limitate risorse disponibili.

L'esperienza di questi anni dimostra che è possibile ridurre efficacemente l'arretrato senza rinunciare ai principi fondamentali del giudizio amministrativo.

Non sembra, quindi, opportuno eliminare o limitare la regola della collegialità, perché si otterrebbe qualche limitato vantaggio in termini di celerità del processo, ma si perderebbero le garanzie di equilibrio della soluzione e di costanza degli indirizzi giurisprudenziali, che derivano dalla dialettica interna all'organo giurisdizionale.

Non è, poi, possibile eliminare in certi casi la motivazione delle sentenze, seguendo la recente prassi dei comitati di giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo, i quali si limitano a comunicare, mediante una lettera *standard* del cancelliere, che non è stata rilevata nessuna apparenza di violazione dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli e che nessuna precisazione ulteriore può essere richiesta sulle deliberazioni assunte. Una simile prassi in Italia sarebbe in contrasto con una puntuale norma costituzionale. Sembra, tuttavia, opportuno semplificare la motivazione, eliminando duplicazioni e rinunciando al classico stile discorsivo di origine rotale e all'esposizione dettagliata delle censure e delle eccezioni, specie quando essa non sia strettamente necessaria a giustificare il dispositivo. Le norme sulle sentenze semplificate offrono, d'altra parte un parametro di sufficienza della motivazione, che può essere utilizzato per ogni pronuncia.

Per quanto concerne l'aggiornamento del sistema informativo, nel corso dell'anno trascorso è stata completata l'installazione delle nuove apparecchiature, ma non è stato ancora attivato presso questo Tribunale il nuovo sistema informativo, che sostituirà quello attuale ed è predisposto per il futuro processo elettronico e la sottoscrizione digitale degli atti.

Le prime sperimentazioni in alcuni TAR con ridotto carico di lavoro hanno, infatti, posto in evidenza alcune carenze, anche perché il nuovo sistema è basato su di un'architettura centralizzata e la sua piena operatività presuppone un rapidissimo collegamento fra l'unità centrale di Roma e le sedi periferiche. Le difficoltà sono in corso di superamento ed è probabile che nel corso dell'anno la sperimentazione si estenda a questa sede.

Già con i programmi attualmente operativi i provvedimenti emessi dal TAR sono, da molti anni, immediatamente disponibili nel sito <http://www.giustizia-amministrativa.it/>, e rintracciabili agevolmente a fini di studio grazie a un motore di ricerca. I dati relativi ai singoli ricorsi sono a

disposizione delle parti, il che comporta un consistente risparmio di energie sia per gli studi professionali che per i servizi di segreteria.

Concludo la relazione, ringraziando anche quest'anno la comunità toscana degli operatori della giustizia amministrativa, in primo luogo i colleghi, che sono stati collocati a riposo dopo una lunga attività.

Un particolare saluto va rivolto al Presidente Lazzeri, che ha retto prima la Seconda, poi la Terza Sezione con competenza e passione, dando a tutti un esempio quotidiano di assiduità, di esclusiva dedizione al lavoro e di approfondito studio delle questioni.

Fra l'anno scorso e l'inizio dell'anno corrente sono stati collocati a riposo anche i colleghi Cerioni, Del Guzzo e Musilli, ai quali vanno i ringraziamenti per l'opera prestata e i migliori auguri di tutti noi.

Un saluto cordialissimo e un augurio di buon lavoro vanno anche alla collega Radesi, che è ritornata a Firenze nella nuova veste di Presidente della Terza Sezione, e alla collega Colombati, che ha assunto la presidenza di una sezione interna del TAR della Puglia.

Al Presidente Petruzzelli e agli altri colleghi, i pochi rimasti in servizio, porgo un particolare ringraziamento per le energie supplementari che hanno speso per far fronte all'accresciuto carico di lavoro in sede cautelare, determinato dalle vacanze nell'organico, e per l'entusiasmo e lo spirito di servizio con cui hanno affrontato il comune lavoro.

In secondo luogo, ringrazio gli avvocati del libero Foro, dell'Avvocatura dello Stato, dell'Avvocatura regionale, delle Avvocature dei grandi Comuni, della Provincia di Firenze e delle altre pubbliche Amministrazioni, che hanno collaborato ai risultati raggiunti, contribuendo alla razionale gestione del contenzioso e rendendo efficace e fecondo il contraddittorio fra le parti con l'esposizione, sintetica e puntuale, delle rispettive ragioni.

Infine ringrazio il personale di segreteria, che ha dato un contributo decisivo al risultato complessivo, e la dott.ssa Greci che ha esercitato le

impegnative funzioni di segretario generale, organizzando il lavoro con precisione e utilizzando al meglio le scarse risorse disponibili.

Sono certo che anche nell'anno appena iniziato lo sforzo comune consentirà di raggiungere risultati lusinghieri.

Giovanni Vacirca