



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

Decreto n. 5 /2020

IL PRESIDENTE

VISTO l'art. 37 del decreto-legge n. 98/2011, convertito in legge n. 111 del 2011, in base al quale "i capi degli uffici giudiziari sentiti, i presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati, entro il 31 gennaio di ogni anno redigono un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti";

VISTE la delibera assunta in data 18 gennaio 2013 dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, recante "Disposizioni per assicurare la qualità, la tempestività e l'efficientamento della Giustizia Amministrativa", e la delibera in data 15 settembre 2011, recante "Direttive ai Presidenti degli Uffici della Giustizia Amministrativa per la redazione dei programmi di gestione del contenzioso pendente ai sensi dell'art. 37 d.l. n. 98 del 2011"; VISTE le note prot. n. 1154 del 30/11/2019 e n. 41 del 15/1/2020, con le quali si è chiesto il confronto e l'apporto collaborativo degli Ordini degli Avvocati ricadenti nella circoscrizione territoriale di competenza e delle Associazioni degli Avvocati amministrativisti ivi operanti;

SENTITI i rappresentanti degli Avvocati e l'Avvocato Distrettuale dello Stato nella riunione convocata per il 25/2/2020;

SENTITI altresì i Magistrati assegnati al Tribunale ed il Segretario Generale;

DISPONE

E' adottato l'allegato programma per la gestione del contenzioso pendente presso il TAR Basilicata per l'anno 2020.

La Segreteria Generale è incaricata di comunicare il presente decreto ed il relativo allegato ai Magistrati assegnati al TAR, agli Ordini degli Avvocati ed alle Associazioni degli Avvocati amministrativisti operanti nella circoscrizione giudiziaria di questo Ufficio, all'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Potenza, nonché al Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, al Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa ed al Segretario Delegato per i Tribunali Amministrativi Regionali.

Il predetto Ufficio è altresì incaricato di rendere noto al pubblico il presente decreto mediante affissione all'albo del Tribunale, nonché mediante pubblicazione sul sito internet della giustizia amministrativa.

Napoli, 10 marzo 2020

IL PRESIDENTE
Fabio Donadono



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

PROGRAMMA PER LA GESTIONE DEL CONTENZIOSO PENDENTE

presso il T.A.R. Basilicata per l'anno 2020

adottato con Decreto Presidenziale n. 4/2020, ai sensi dell'art. 37 del decreto-legge n. 98/2011

1. Ricognizione della situazione alla data del 31/12/2019.

Al 31/12/2019 risultano pendenti presso il TAR Basilicata n. 834 ricorsi, di cui:

- ricorsi ultradecennali: 20 (residuo dei ricorsi pervenuti negli anni dal 2002 al 2009);
- ricorsi ultraquinquennali: 141 (anni 2010-2014, di cui 73 presentati nel 2014);
- ricorsi ultratriennali: 176 (anni 2015-2016);
- ricorsi infratriennali: 497 (anni 2017-2019).

Tutti i ricorsi infratriennali sono stati proposti dopo l'entrata in funzione, il 1/1/2017, del processo amministrativo telematico (PAT).

Nel 2019 sono sopravvenuti n. 579 ricorsi, di cui:

- ricorsi Legge Pinto: 56;
- ricorsi con istanza cautelare: 337.

Nel 2019 sono stati definiti n. 836, di cui:

- ricorsi Legge Pinto: 33;
- con decreti decisori: 89;
- con sentenze "brevi": 67;
- con sentenze: 604.

Nel 2019 i provvedimenti cautelari sono stati n. 208, di cui:

- ordinanze: 154;
- decreti: 54.

2. Analisi della situazione.

Il modesto residuo di ricorsi ultradecennali deriva, in tre casi, dalla sospensione del processo in attesa dell'esito di una controversia pregiudiziale, negli altri dalla volontà delle parti (non sempre adeguatamente giustificata) che hanno di volta in volta procrastinato la definizione del giudizio.

Per il resto il Tribunale risulta ormai prossimo alla eliminazione dell'arretrato "patologico" (i ricorsi ultraquinquennali). Tale risultato è stato conseguito grazie ai Programmi di smaltimento dell'arretrato approvati dal CPGA, ai sensi dell'art. 16 delle norme di attuazione al codice del processo amministrativo, ed al qualificato impegno dei Magistrati e del Personale amministrativo in servizio presso il TAR.

I ricorsi ultratriennali - che vanno del pari considerati come un effettivo arretrato da eliminare (in quanto la Corte di Strasburgo e la Legge Pinto fissano a tre anni la durata massima di un processo in primo grado) - rappresentano una quota abbastanza contenuta del contenzioso pendente.



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

Tuttavia va considerato che, sia per i ricorsi ultraquinquennali residui, sia per tutti gli altri, non è prevedibile una conclusione con decreto monocratico, ma è piuttosto da presumere che la definizione di tutto l'attuale arretrato dovrà in larga parte impegnare il Collegio.

3. Determinazione degli obiettivi concretamente raggiungibili nell'anno 2020.

Sotto il profilo quantitativo non sarà probabilmente possibile incrementare e, forse, neanche mantenere il livello numerico dei ricorsi definiti raggiunto negli anni passati (836 ricorsi nel 2019) ed ottenere una ulteriore riduzione delle pendenze rispetto al dato di fine 2019 (834 ricorsi). Infatti, va considerato che:

- per il 2020 non è stato più autorizzato lo svolgimento di un Programma straordinario di smaltimento dell'arretrato, attesa l'esigenza di concentrare le risorse a disposizione della Giustizia Amministrativa su altri Tribunali con gravi criticità; per analoghe ragioni neppure è stato autorizzato l'invio in missione per un trimestre di un Magistrato presso il TAR Basilicata;
- nel 2020 non ci si potrà avvalere dell'apporto dell'Ufficio del processo (previsto dall'art. 53-ter della legge n. 186/1982, introdotto dall'art. 8 del decreto-legge n. 168/2016, e dall'art. 28 del Regolamento di organizzazione degli uffici della giustizia amministrativa), essendo andato deserto l'avviso pubblico per due tirocini formativi, bandito ad ottobre 2019 ai sensi dell'art. 73 del decreto-legge n. 69 del 2013;
- i decreti decisori si sono attestati ad un livello tale da costituire a regime lo strumento processuale per sancire l'abbandono da parte del ricorrente della lite (non necessariamente ultraquinquennale), piuttosto che un rimedio per lo smaltimento di un arretrato patologico;
- il contenzioso attualmente pendente non è costituito, per la massima parte, da filoni di ricorsi seriali;
- nei ricorsi pendenti non emergono, con immediata evidenza, situazioni di sopravvenuta carenza interesse, per cui è piuttosto da presumere che il contenzioso sia in larga parte costituito da ricorsi per i quali permane l'interesse ad una decisione di merito.

Nondimeno il Tribunale si propone di fronteggiare tutti i ricorsi da definire con urgenza, intendendo per tali:

- i ricorsi con provvedimento cautelare accolto (dal TAR o dal giudice di appello);
- i ricorsi che per legge devono essere definiti in tempi ridotti (rito appalti e riti elettorali);
- i ricorsi disciplinati da riti camerali (ottemperanza, silenzio, accesso);
- il contenzioso pendente da oltre dieci e cinque anni e, gradualmente, il contenzioso pendente da oltre tre anni;
- i ricorsi per i quali emerga l'epoca risalente della originaria controversia (in caso, per esempio, di riassunzione);
- i ricorsi che per legge hanno un rito abbreviato;
- i ricorsi vertenti su un'unica questione di diritto.



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

Nel contempo il TAR deve essere in grado di garantire una pronta definizione della controversia alle parti che rappresentano l'urgenza di un ricorso con rituale e motivata istanza di prelievo.

Al riguardo è da precisare che, qualora non fosse possibile accogliere in tempi ragionevoli tutte le istanze di prelievo presentate, le esigenze manifestate dalle parti andranno opportunamente valutate tenendo conto delle ragioni di urgenza (rappresentate e, se del caso, documentate dagli interessati) e degli interessi pubblici o collettivi ad una sollecita decisione sulla materia trattata e/o sulle questioni sollevate, nonché della durata, della natura e del valore delle singole controversie.

Pertanto, nel 2020, oltre alla eliminazione dell'arretrato ultradecennale ed ultraquinquennale (fatte salve le sospensioni del processo) ed alla definizione di tutti i giudizi che per legge o per volontà delle parti risultano comunque urgenti, l'Ufficio si propone l'obiettivo non solo di stabilizzare la durata media del contenzioso (che ha già raggiunto un livello abbastanza soddisfacente), ma anche di diminuirne la durata massima mediante un congruo abbattimento dei ricorsi ultratriennali (in misura pari, possibilmente, ad almeno il 20%).

4. Condizioni per il raggiungimento degli obiettivi.

Gli obiettivi di cui al punto precedente risultano sostanzialmente alla portata del TAR a condizione che:

- a) rimanga immutato l'attuale assetto dell'Ufficio;
- b) rimanga sostanzialmente immutato l'afflusso di nuovi ricorsi;
- c) l'operatività dell'Ufficio non sia danneggiata da fattori particolari (quali, ad esempio, l'evoluzione di situazioni emergenziali o le disfunzioni degli strumenti telematici e informatici);
- d) l'attività dell'Ufficio sia costantemente accompagnata e sorretta dalla concreta attuazione dei principi sanciti dagli artt. 2 e 3 del codice del processo amministrativo.

Mentre le condizioni di cui ai punti a), b) e c) sono ovviamente estranee agli ambiti applicativi del presente Programma di gestione, il punto d) può e deve formare oggetto di particolare attenzione in questa sede.

5. Misure e strumenti per il raggiungimento degli obiettivi.

Il processo amministrativo è strutturato in maniera tale che i ricorsi sono fissati sul ruolo (di merito o camerale) per essere decisi con prontezza da un giudice collegiale; ciò comporta che:

- ciascun ricorso iscritto sul ruolo (di merito o camerale) viene preventivamente studiato dai tre magistrati che compongono il collegio al fine di potersi pronunciare immediatamente sulla domanda in esame;
- i ricorsi che possono trovare spazio sul ruolo (di merito o camerale) non sono di numero illimitato, ma anzi sono rigidamente contingentati nel numero, in modo da poter essere valutati in maniera adeguata dai componenti del collegio;



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

- un ricorso cancellato dal ruolo, o anche rinviato senza un giustificato motivo, implica lo spreco di energie processuali, nella misura in cui toglie spazio ad altri ricorsi meritevoli di sollecita trattazione o di maggiore attenzione e nella misura in cui viene inutilmente approfondita da tre magistrati una controversia senza alcun concreto beneficio per il ricorrente, per le controparti resistenti ed, in definitiva, per l'amministrazione della Giustizia.

Giova al riguardo rammentare che la materia dei carichi esigibili di lavoro dei Magistrati è regolata da una puntuale e vincolante disciplina del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa. Ma anche a voler prescindere da ciò, è di intuitiva evidenza che comunque le capacità decisionali dell'Ufficio non sono illimitate ma sono direttamente condizionate dalla entità del contenzioso da fronteggiare. Pertanto la disponibilità e la flessibilità sempre manifestata dai Magistrati e dal Personale di questo Ufficio (e dimostrata dal volume dei provvedimenti prodotti negli ultimi anni e dai conseguenti risultati raggiunti in termini di riduzione dell'arretrato) non escludono certamente l'esigenza di limiti ragionevoli oltre i quali la quantità rischia di compromettere la qualità.

E' quindi agevole comprendere che è essenziale la cooperazione (prevista dalla Legge) tra il Giudice e le Parti (e cioè i difensori) per ottimizzare l'impiego delle limitate risorse processuali (cioè il numero dei ricorsi iscrivibili sui ruoli) e per evitarne lo spreco improduttivo (cioè ricorsi inutilmente iscritti nel ruolo dai quali non sortisce alcun provvedimento decisorio del Collegio).

Se dunque la funzione del Giudice è fondamentalmente di risolvere le controversie, è importante che i tre magistrati componenti del Collegio vengano impegnati solo quando vi sia una questione che sia pronta per la decisione e che possa essere risolta unicamente dal Collegio.

5.1. Pertanto occorre in primo luogo avvalersi dello strumento del decreto monocratico decisorio, che le parti possono stimolare presentando apposita istanza rivolta al Presidente, ogniquale volta sia possibile, quando è da formalizzare la estinzione o improcedibilità dei ricorsi.

In ciò è determinante l'opera dell'Ufficio di Segreteria nella revisione e nella cura del costante aggiornamento degli archivi cartacei ed informatici nonché la collaborazione delle Parti.

5.2. Le esigenze istruttorie andrebbero, se del caso, rappresentate tempestivamente, con apposita istanza indirizzata al Presidente, fatta salva la riserva della decisione al Collegio nei casi prescritti (CTU, verificazioni).

5.3. Poiché il ruolo camerale ha una (limitata) flessibilità (che non può invece avere il ruolo di merito), è del pari essenziale che, fin quando è possibile, le cause vengano iscritte e trattate sul ruolo camerale, piuttosto che essere iscritte o transitare su quello di merito (fatta salva l'osservanza delle disposizioni dettate per i riti speciali o veloci).

5.4. In definitiva è auspicabile che le parti interessate rappresentino con prontezza tutte le proprie esigenze (ad es. istruttorie, di integrazione del contraddittorio, di riunione di cause connesse, di rimessione in termini), fin dalla sede cautelare o unitamente alla presentazione



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

dell'istanza di prelievo (anziché procrastinarne la manifestazione in sede di memorie conclusionali o di discussione orale), in modo che la causa sia iscritta sul ruolo di merito solo quando sia effettivamente matura per la definizione.

5.5. I ricorsi iscritti sul ruolo di merito sono essenzialmente controversie che possono essere qualificate come "urgenti" (vedi par. 3) e pertanto, in quanto tali, non sono di norma suscettibili di rinvii o cancellazioni, fatto salvo il potere decisionale del Collegio, nonché l'esigenza di salvaguardare gli insopprimibili diritti di difesa delle parti.

Ne consegue, in particolare, che l'istanza di prelievo andrebbe presentata quando effettivamente c'è la necessità che il giudice dia la soluzione della lite, essendosi esaurite tutte le possibilità di risolverla altrimenti (trattative transattive, esercizio dei poteri di autotutela, provvedimenti di riesame o di sanatoria, etc.).

Pertanto, una volta che l'udienza è fissata, le tattiche difensive dilatorie volte a procrastinare la decisione risultano in evidente contrasto con il conseguimento della ragionevole durata del processo.

5.6. E' fatta salva la eventuale previsione di Ruoli Aggiunti al fine di verificare in anticipo la permanenza dell'interesse alla decisione di merito.

Per i ricorsi iscritti nei Ruoli Aggiunti, si richiede alle parti di confermare (o negare) la sussistenza dell'interesse, nonché (in caso affermativo) di controllare se la controversia è matura per una decisione nel merito, rappresentando le eventuali ragioni comunque ostative alla sua definizione.

5.7. L'attività decisionale collegiale può essere altresì agevolata dalla individuazione e trattazione congiunta di ricorsi connessi e/o collegati, così come di ricorsi analoghi suscettibili di definizione uniforme.

Specialmente per le materie che presentano profili giuridici omogenei può risultare utile la previsione di "udienze tematiche" rivolte alla trattazione di ricorsi accomunati da similitudini, ovvero la pronuncia di "sentenze pilota", sulla cui scia poter definire gli altri ricorsi analoghi.

In tale prospettiva risulta determinate non solo l'attività dell'Ufficio di Segreteria ma anche l'apporto collaborativo dei difensori.

5.8. Non è infrequente il caso che le esigenze/richieste di rinvio derivino dall'inosservanza di termini processuali previsti dalla legge (per la presentazione di memorie o documenti) o dal giudice (per l'esecuzione di adempimenti istruttori).

E' opportuno al riguardo rammentare che i termini processuali sono perentori, essendo normalmente stabiliti a pena di decadenza, fatto salvo il potere autorizzativo e ordinatorio del giudice (cioè del Collegio).

Comunque l'inosservanza dei termini processuali, così come pure l'inosservanza alle vincolanti regole tecnico-operative per l'attuazione del PAT, possono produrre rilevanti rallentamenti nell'esercizio dell'attività giurisdizionale e sono quindi causa di inefficienze che possono e devono essere eliminate con l'ordinaria diligenza.



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

5.9. Per la trattazione delle istanze cautelari, il Collegio è orientato nel senso di approfondire le questioni sollevate, senza fermarsi alla mera considerazione del *periculum in mora*, in modo da poter eventualmente definire la lite con sentenza in forma semplificata ogniqualvolta ne sussistano i presupposti, o comunque, se ciò non è possibile, per poter dare alle parti una concreta indicazione sulle probabilità di fondatezza del ricorso. Ne consegue che anche la ingiustificata cancellazione dal ruolo cautelare comporta per il Collegio uno studio improduttivo.

E' pertanto da evitare la prassi di chiedere la sospensiva unicamente al fine di ottenere una fissazione del merito a breve. Infatti, lo strumento specificamente previsto dal codice per tale scopo non è l'istanza cautelare, ma la presentazione di una apposita istanza di prelievo.

Nella circostanza non è forse superfluo osservare che la richiesta di cancellazione dal ruolo di una domanda cautelare equivale ad una rinuncia e, in quanto tale, non è da escludere la possibilità di una eventuale condanna alle spese della fase cautelare (come infatti avviene in alcune sedi giudiziarie).

5.10. Il tempo di studio di una controversia (e quindi anche la quantità e la qualità delle decisioni del giudice) sono oggettivamente condizionati non solo dalla intrinseca complessità della materia trattata (che ovviamente non dipende dalle parti), ma anche dalla quantità e qualità degli scritti difensionali (che invece dipendono unicamente dalle parti).

E' perciò essenziale la doverosa e scrupolosa osservanza delle prescrizioni dettate in materia di chiarezza e sinteticità degli atti di parte in applicazione dell'art. 13-ter delle norme di attuazione al codice del processo amministrativo, nonché il sostanziale rispetto del principio sancito dall'art. 3 c.p.a., disposizione questa rivolta sia al Giudice che alle Parti.

Non è superfluo osservare che, a parte le penalizzazioni previste come conseguenza dell'inosservanza di tale disciplina (anche ai fini della liquidazione delle spese di lite), la redazione di scritti difensionali chiari e sintetici ha un diretto e rilevante effetto sull'efficienza complessiva dell'attività giurisdizionale.

6. Conclusioni.

La leale collaborazione fra tutti gli "attori" del processo amministrativo (Magistrati, Avvocati e Personale del TAR) è indispensabile per conseguire e mantenere elevati livelli di efficienza nello svolgimento del Servizio Giustizia, al fine di garantire una tutela giurisdizionale piena ed effettiva nonché la ragionevole durata del processo, in attuazione della Carta Costituzionale, della normativa eurounitaria e della disciplina sovranazionale.

A tal scopo è importante avere obiettivi chiari e condivisi da tutti ed avvalersi di strumenti efficaci e rispettosi delle regole.

Con tale spirito è elaborato il presente Programma, che fissa le linee guida seguite dal Tribunale nel suo complesso e richiede alle Parti una doverosa cooperazione, ciascuno nell'ambito del proprio ruolo e nel rispetto delle proprie funzioni.