



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

Decreto n. 1 /2021

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";

VISTA la nota prot. n. 161 del 8/2/2021, con la quale si è chiesto l'apporto collaborativo degli Ordini degli Avvocati e delle Associazioni degli Avvocati amministrativisti operanti nella circoscrizione territoriale di competenza;

VISTA la nota in data 10/2/2021 fatta pervenire dal Delegato regionale della S.I.A.A. Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti;

SENTITI l'Avvocato Distrettuale dello Stato ed il rappresentante della Camera Amministrativa degli Avvocati di Matera nella riunione da remoto convocata per il giorno 16/2/2021;

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 2021.

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.

Potenza, 24 febbraio 2021

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 2021

adottato con Decreto Presidenziale n. 1 /2021, ai sensi dell'art. 37 del decreto-legge n. 98/2011

1. Ricognizione della situazione alla data del 31/12/2020.

Al 31/12/2020 risultano pendenti presso il TAR Basilicata n. 691 ricorsi, di cui:

- ricorsi ultradecennali: 11 (residuo dei ricorsi pervenuti negli anni dal 2002 al 2010);
- ricorsi ultraquinquennali: 17 (anni 2011-2015);
- ricorsi ultratriennali: 92 (anni 2016-2017);
- ricorsi infratriennali: 571 (anni 2018-2020, di cui 336 presentati nel 2020).

Nel 2020 sono sopravvenuti n. 549 ricorsi, di cui:

- ricorsi Legge Pinto: 74;
- ricorsi con istanza cautelare: 274.

Nel 2020 sono stati definiti n. 725 ricorsi, di cui:

- ricorsi Legge Pinto: 64;
- con decreti decisori: 99;
- con sentenze in forma semplificata ex art. 60 c.p.a.: 72;
- con sentenze: 475.

Nel 2020 i provvedimenti cautelari sono stati n. 286, di cui:

- ordinanze: 191;
- decreti: 95.

2. Analisi della situazione.

Può dirsi ormai eliminato l'arretrato per quanto riguarda non solo i ricorsi ultradecennali (rimasti in numero di 11 rispetto ai 20 dell'anno precedente) ma anche quelli ultraquinquennali (passati da 141 del 2019 a 17 a fine 2020).

I ricorsi ultratriennali - che vanno del pari considerati come un effettivo arretrato da eliminare in quanto la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la legge n. 89 del 2001 (cd. Legge Pinto) fissano a tre anni la durata massima di un processo in primo grado - si sono dimezzati, attestandosi a 92 rispetto ai 176 dell'anno precedente.

Ne consegue che risultano non solo raggiunti, ma ampiamente superati gli obiettivi posti nel Programma di gestione dell'arretrato per l'anno 2020, che contemplava l'eliminazione dell'arretrato ultradecennale ed ultraquinquennale, la definizione di tutti i giudizi urgenti per legge o per volontà delle parti, la stabilizzazione della durata media del contenzioso ed un congruo abbattimento dei ricorsi ultratriennali in misura pari ad almeno il 20%.

Tali risultati sono stati possibili grazie al qualificato impegno dei Magistrati e del Personale amministrativo in servizio presso il TAR che, nonostante le difficoltà determinate dalla



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

pandemia, ha consentito di non pregiudicare la produttività dell'Ufficio, nonché grazie alla proficua collaborazione con le avvocature del libero foro e pubbliche.

3. Determinazione degli obiettivi concretamente raggiungibili nell'anno 2021.

Diversi fattori di segno contrastante potrebbero condizionare, sotto il profilo quantitativo, la produttività dell'Ufficio nell'anno appena iniziato:

- il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ha deliberato l'attuazione di un Programma di smaltimento dell'arretrato, da realizzare mediante la celebrazione di tre udienze straordinarie per la definizione dei ricorsi ultratriennali residui;
- la situazione di sanità pubblica ha sconsigliato il ricorso ai tirocini formativi di cui all'art. 73 del decreto-legge n. 69 del 2013, per cui, dopo che l'avviso pubblico per due tirocinanti bandito nel 2019 era andato deserto, anche nel 2021 il Tribunale non potrà avvalersi 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);
- 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, piuttosto che un rimedio per lo smaltimento di un arretrato patologico, ormai inesistente;
- il contenzioso pendente è costituito da materie diversificate nelle quali non possono essere individuati filoni di ricorsi seriali;
- i ricorsi pendenti sono, per la massima parte, recenti, per cui è da presumere che non sia venuto meno l'interesse ad una decisione di merito.

Il Tribunale si propone di trattare le controversie tenendo conto della rispettiva urgenza, da valutare secondo il seguente ordine:

- i ricorsi con provvedimento cautelare accolto (dal TAR o dal giudice di appello);
- i ricorsi che per legge devono essere definiti d'ufficio in tempi ridotti (rito appalti e riti elettorali) o sono comunque regolati da un rito abbreviato;
- i ricorsi disciplinati da riti camerali (silenzio, accesso e ottemperanza);
- il residuo contenzioso arretrato ultradecennale, ultraquinquennale ed ultratriennale;
- i ricorsi per i quali emerga l'epoca risalente della originaria controversia (in caso, per esempio, di riassunzione) e quelli che vertono su un'unica questione di diritto;
- i ricorsi infratriennali con domanda cautelare respinta;
- gli altri ricorsi infratriennali, tenendo conto dell'ordine cronologico di deposito dell'atto introduttivo del giudizio.

Nel contempo il Tribunale intende garantire comunque una pronta definizione delle controversie per le quali una parte abbia rappresentato l'urgenza con rituale e motivata istanza di prelievo. Al riguardo è da precisare che, qualora non fosse possibile accogliere immediatamente 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 deci-



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

sione sulla materia trattata e/o sulle questioni sollevate, nonché della durata, della natura e del valore delle singole controversie.

Pertanto, nel 2021, a parte i ricorsi ultradecennali ed ultraquinquennali per i quali ancora emergono circostanze ostative alla definizione e la trattazione dei giudizi che per legge o per volontà delle parti risultano comunque urgenti, l'Ufficio si propone l'obiettivo di eliminare il contenzioso ultratriennale, grazie soprattutto al Programma straordinario di smaltimento dell'arretrato deliberato dal Consiglio di Presidenza.

4. Condizioni per il raggiungimento degli obiettivi.

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

- a) rimanga immutato l'attuale assetto dell'Ufficio;
- b) rimanga sostanzialmente stabile 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 rimanga costantemente 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.

Si ribadisce quanto già illustrato nel Programma di gestione dell'arretrato relativo all'anno precedente.

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;
- 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.



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

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 deciso dal 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, ogniqualevolta 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 ed obiezioni (ad es. in tema di istruttoria, di integrazione del contraddittorio, di riunione di cause connesse, di rimessione in termini, di competenza del TAR o di giurisdizione del giudice amministrativo), fin dalla sede cautelare o unitamente alla presentazione 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.



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

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.

Comunque l’inosservanza dei termini processuali, così come pure l’inosservanza alle vincolanti regole tecnico-operative per l’attuazione del Processo amministrativo telematico (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.

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



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

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.

Infatti, 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, della disciplina sovranazionale e del codice del processo amministrativo.

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.