



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

Decreto n. 1 /2023

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 nella seduta del 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 del decreto-legge n. 98 del 2011";

VISTA la nota prot. n. 80 del 1 febbraio 2023 con la quale si è chiesto l'apporto collaborativo dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, degli Ordini professionali e delle Associazioni degli Avvocati amministrativisti operanti nella circoscrizione territoriale di competenza;

SENTITI nella riunione da remoto convocata per il giorno 17/2/2023 l'Avvocato Distrettuale dello Stato, i delegati dell'Ordine degli Avvocati di Matera e dell'Ordine degli Avvocati di Lagonegro, della Camera Amministrativa della Basilicata, della Camera Amministrativa distrettuale degli Avvocati di Matera e della Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti;

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

DISPONE

È adottato l'allegato Programma per la gestione del contenzioso pendente presso il TAR Basilicata per l'anno 2023.

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.

La Segreteria Generale è altresì incaricata di rendere noto al pubblico il presente decreto mediante affissione all'albo del Tribunale, nonché mediante pubblicazione sul sito internet della giustizia amministrativa.

Potenza, 20 febbraio 2023

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 2023

adottato con Decreto Presidenziale n. 1 del 20 febbraio 2023 ai sensi dell'art. 37 del decreto-legge n. 98/2011

1. Ricognizione della situazione alla data del 31/12/2022.

Al 31/12/2022 risultano pendenti presso il TAR Basilicata n. 388 ricorsi, di cui:

- ricorsi ultradecennali: 1 (residuo dei ricorsi pervenuti negli anni dal 2002 al 2012);
- ricorsi ultraquinquennali: 2 (anni 2013-2017);
- ricorsi ultratriennali: 4 (anni 2018-2019);
- ricorsi infratriennali: 381 (anni 2020-2022, di cui 344 presentati nel 2022).

Nel 2022 sono sopravvenuti n. 635 ricorsi, di cui:

- ricorsi Legge Pinto: 65;
- ricorsi con istanza cautelare: 269.

Nel 2022 sono stati definiti n. 757 ricorsi, di cui:

- ricorsi Legge Pinto: 47;
- con decreti decisori: 22;
- con sentenze in forma semplificata ex art. 60 c.p.a.: 103;
- con sentenze: 615.

Nel 2022 i provvedimenti cautelari sono stati n. 186, di cui:

- ordinanze: 150;
- decreti: 36.

2. Analisi della situazione.

Risulta ormai eliminato l'arretrato per quanto riguarda non solo i ricorsi ultradecennali (rimasti in numero di 1) e quelli ultraquinquennali (2 a fine 2022), ma anche i ricorsi ultratriennali (ridotti a 4 rispetto ai 24 dell'anno precedente). Tali residui corrispondono a controversie che non possono essere definite in quanto i relativi processi sono stati sospesi in attesa dell'esito di giudizi altrove pendenti.

Rispetto ai dati di fine 2019, presi come riferimento degli obiettivi e traguardi fissati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), gli 834 ricorsi pendenti al 31/12/2019 si sono ridotti a 7 (- 99%) e le giacenze complessive a fine 2022 sono diminuite del 53% sempre rispetto al 2019.

Il "disposition time" (indicatore elaborato dalla CEPEJ – Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia del Consiglio d'Europa, consistente nel rapporto tra i ricorsi pendenti e quelli definiti in un anno moltiplicato per 365, che esprime, in giorni, una stima del tempo necessario per esaurire lo stock di ricorsi pendenti presso il TAR) è ulteriormente sceso a 181 (a fronte dei 364 giorni registrati nel 2019). Tale soglia sembra difficilmente suscettibile di una ulteriore riduzione stante la doverosa e necessaria osservanza delle disposizioni processuali regolanti il contraddittorio, i termini a difesa e le esigenze istruttorie.



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

Ne consegue che risultano pienamente conseguiti ed addirittura superati gli obiettivi posti nel Programma di gestione del contenzioso pendente per l'anno 2022, che contemplava la definizione di tutti i giudizi urgenti, l'eliminazione completa dell'arretrato, compreso quello ultratriennale, nonché la definizione a regime di tutti giudizi in un tempo mediamente inferiore ad un anno.

Tali risultati sono stati possibili per merito del qualificato impegno dei Magistrati e del Personale amministrativo in servizio presso il TAR nonché grazie alla proficua e leale collaborazione con le Avvocature pubbliche e del libero foro che ormai tradizionalmente contraddistingue i rapporti con il Tribunale amministrativo della Basilicata.

3. Determinazione degli obiettivi concretamente raggiungibili nell'anno 2023.

Diversi fattori potrebbero condizionare, sotto il profilo quantitativo, il mantenimento dei ritmi di produttività dell'Ufficio nell'anno appena iniziato:

- su una pianta organica del personale amministrativo di 11 persone, a fine 2022 è andata in quiescenza un'ulteriore unità, portando il vuoto di organico al 36%, pur conteggiando l'attuale disponibilità di un funzionario in posizione di comando; a ciò è da aggiungere la copertura di due unità (su 6) nell'organico di magistratura;
- l'avviso pubblico per la selezione di un tirocinante bandito nel 2022 è andato deserto per mancanza di domande, così come già avvenuto nel 2019 e nel 2021; ciò impedisce una piena operatività all'Ufficio per il 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 dell'arretrato, ormai inesistente;
- il contenzioso pendente è costituito da controversie spesso complesse ed articolate, in materie diversificate, a parte i ricorsi di ottemperanza cd. "legge Pinto", che nell'ultimo quinquennio rappresentano circa il 10% del totale;
- i ricorsi pendenti, per l'89%, sono stati depositati nel 2022, per cui è da presumere che vi sia un interesse alla 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 (ivi compresi quelli relativi a interventi finanziati con risorse previste dal PNRR);
- i ricorsi disciplinati da riti camerali (silenzio, accesso e ottemperanza);
- il residuo contenzioso arretrato a mano a mano che verranno meno le condizioni che ne impediscono la definizione.



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

Nel contempo il Tribunale continuerà a garantire la decisione prioritaria delle controversie per le quali una parte abbia rappresentato l'urgenza con rituale e motivata istanza di prelievo.

Pertanto, nel 2023, a parte la definizione di tutti i ricorsi urgenti, per legge o per volontà delle parti, l'Ufficio si propone di provvedere alla risoluzione dei giudizi, in ordine tendenzialmente cronologico, nei tempi minimi consentiti dall'osservanza delle disposizioni processuali e dei diritti di difesa delle parti, nonché dalle esigenze istruttorie.

4. Condizioni per il raggiungimento degli obiettivi.

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

- a) non si aggravino i problemi di organico;
- b) non si incrementi ulteriormente l'afflusso di nuovi ricorsi;
- c) l'operatività dell'Ufficio non sia danneggiata da fattori eccezionali (quali, ad esempio, situazioni emergenziali o disfunzioni degli strumenti telematici e informatici);
- d) l'attività dell'Ufficio rimanga costantemente in sintonia con la 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 estranee agli ambiti applicativi del presente Programma di gestione, il punto d) forma 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 del contenzioso pendente 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 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 esaminati e valutati in maniera adeguata dai componenti del collegio;
- un ricorso cancellato dal ruolo o rinviato senza un giustificato motivo toglie spazio decisionale ad altri ricorsi meritevoli di sollecita trattazione o di maggiore attenzione e comporta per il Collegio, per l'Ufficio e per le stesse parti uno spreco di energie 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



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

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 dalla conseguente eliminazione dell'arretrato) non escludono certamente l'esigenza di osservare limiti ragionevoli oltre i quali la quantità rischia di compromettere la qualità, specie in considerazione della complessità e diversificazione del contenzioso pendente presso questo TAR.

È quindi agevole comprendere che è essenziale la cooperazione (prevista dalla Legge) tra il Giudice e le Parti (e cioè i difensori e le amministrazioni interessate) per ottimizzare l'impiego delle limitate risorse processuali e per evitarne lo spreco improduttivo.

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, ogniqualvolta sia possibile, quando è da formalizzare la estinzione o improcedibilità dei ricorsi.

In ciò è determinante l'opera coordinata dell'Ufficio per il Processo e dell'Ufficio di Segreteria nella revisione e nella cura del costante aggiornamento degli archivi cartacei ed informatici, nonché una opportuna e leale collaborazione delle Parti.

5.2. 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 accelerati).

5.3. 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, con apposita istanza o unitamente alla presentazione dell'istanza di prelievo (anziché procrastinare la manifestazione di tali questioni 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.

5.4. 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.).

5.5. La fissazione di Ruoli Aggiunti è normalmente prevista sia al fine di verificare in anticipo la sussistenza dell'interesse alla decisione di merito, sia per valutare la completezza del materiale istruttorio e del contraddittorio, ovvero la sussistenza di questioni di rito rilevabili d'ufficio.



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

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

5.6. È essenziale, per il corretto e spedito andamento del processo, l'osservanza dei termini processuali previsti dalla legge (per la presentazione di memorie o documenti) o dal giudice (per l'esecuzione di adempimenti istruttori). È 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.

5.7. 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 una tardiva rinuncia alla domanda cautelare, ovvero la prassi di chiedere la sospensiva unicamente al fine di ottenere una fissazione del merito a breve, comportano attività del tutto improduttive e quindi uno spreco di energie processuali non solo per i magistrati del Collegio, ma anche per la Segreteria e le controparti interessate.

Pertanto è da osservare che la richiesta di cancellazione dal ruolo di una domanda cautelare equivale ad una rinuncia e, in quanto tale, espone il rinunciante al rischio di una possibile condanna al pagamento delle spese della fase cautelare.

5.8. 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).

È perciò essenziale la scrupolosa osservanza delle prescrizioni dettate in materia di chiarezza e sinteticità degli atti di parte, anche in applicazione dell'art. 13-ter delle norme di attuazione al codice del processo amministrativo, ovvero il sostanziale rispetto del principio generale 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 ex art. 26 c.p.a.), la redazione di scritti difensionali chiari e sintetici ha un diretto e rilevante effetto sull'efficienza complessiva dell'attività giurisdizionale.



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

5.9. In base all'art. 71 c.p.a., le parti hanno la facoltà di procrastinare per la durata di un anno (al massimo, nel rito ordinario) la presentazione della domanda di fissazione d'udienza, ottenendo in tal modo (nei casi in cui non si debba procedere d'ufficio) un periodo durante il quale la potestà decisionale del giudice rimane in uno stato di latenza, fin a quando una delle parti costituite non dia impulso al processo. Una volta presentata la domanda di fissazione d'udienza, che è per legge irrevocabile, il giudice ha il potere-dovere di risolvere la controversia al più presto possibile (compatibilmente con i vari fattori che condizionano l'esercizio dell'attività giurisdizionale) e le parti hanno il dovere di collaborare al celere ed efficiente svolgimento del processo.

5.10. In base agli artt. 64 e 65 c.p.a., la parte ricorrente ha l'onere di fornire tempestivamente i documenti di cui abbia la disponibilità e di chiedere, per i documenti di cui non abbia la disponibilità, i provvedimenti presidenziali necessari per assicurare la completezza dell'istruttoria.

In base all'art. 46 c.p.a., le amministrazioni intimate, fatta salva la facoltà di costituirsi o meno in giudizio, hanno comunque l'obbligo di produrre, nel termine all'uopo prescritto, l'eventuale provvedimento impugnato, nonché gli atti e i documenti in base ai quali l'atto è stato emanato, quelli in esso citati e quelli ritenuti utili al giudizio.

5.11. Va infine ricordato che, con l'art. 17, co. 7, del decreto-legge n. 80 del 2021, sono state introdotte nel codice del processo amministrativo disposizioni che hanno specificamente lo scopo di accelerare i tempi per la definizione delle controversie. Sono da segnalare in particolare:

- l'inserimento del comma 1-bis all'art. 73, che inibisce la cancellazione della causa dal ruolo, sia d'ufficio che su istanza di parte, ed ammette il rinvio della trattazione della causa "solo per casi eccezionali";
- l'aggiunta dell'art. 72-bis che dispone un rito camerale accelerato per i ricorsi che risultino suscettibili di immediata definizione, con sentenza in forma semplificata

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 e dei principi in materia processuale.

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.