



***Tribunale Amministrativo
Regionale
Per la Sardegna
Il Presidente***

*Ai Presidenti dei Consigli degli Ordini degli
Avvocati di*

- *Cagliari*
- *Sassari*
- *Nuoro*
- *Oristano*
- *Tempio Pausania*
- *Lanusei*

*All'Avvocatura Distrettuale dello Stato-
Cagliari*

Via PEC

OGGETTO: Programma gestione procedimenti amministrativi -2023 (art. 37, d.l. n. 98 del 2011, convertito in l. n. 111 del 2011).

Si trasmette per opportuna condivisione il programma in oggetto, con preghiera di far pervenire eventuali osservazioni entro il prossimo 30 gennaio.

Marco Buricelli

PROGRAMMA PER LA GESTIONE DEL CONTENZIOSO DEL TAR SARDEGNA PER IL 2023 (ART. 37, D.L. N. 98/2011)

Ricorsi pendenti al 31.12.2022

Al 31.12.2022 risultavano pendenti presso il TAR Sardegna 1942 ricorsi, a fronte dei 2276 ricorsi pendenti al 31.12.2021, con una riduzione delle pendenze pari a circa il 15%.

Al raggiungimento dell'obiettivo si è giunti, occorre premetterlo, in una condizione di carenza di organico del personale di Magistratura (nove i Magistrati previsti nell'organico di diritto), aggravatasi nel corso del 2022, dopo che alla cons. Grazia Flaim, in servizio a Cagliari, sono state conferite le funzioni di presidente di sezione interna presso il TAR del Veneto a decorrere dal 7 maggio 2022, e dopo che il cons. Gianluca Rovelli, anch'egli in servizio a Cagliari, era stato nominato consigliere di Stato dal 1° ottobre 2021, sì che questo TAR, in attesa della assegnazione di nuovi magistrati, a copertura dei due posti rimasti vacanti nell'organico, una volta completato il concorso per 60 posti di referendario TAR, giunto a quanto consta alle battute finali, si trova da tempo ad operare con un organico assai esiguo, a livelli minimi quanto a soglia di operatività (presidente e due componenti in prima sezione; presidente e due componenti in seconda sezione), e ciò rende tra l'altro assai difficoltoso fronteggiare assenze sempre possibili per svariate ragioni o situazioni di incompatibilità.

Nonostante tale situazione di oggettiva problematicità sul piano operativo, sia con l'utilizzo dei decreti monocratici di perenzione e di improcedibilità e sia attraverso le quattro udienze straordinarie tenutesi nel corso del 2022 nell'ambito del piano straordinario di smaltimento dell'arretrato, è stato possibile ridurre i ricorsi pendenti e, in particolare, azzerare tutte le pendenze fino al 2011 e ridurle a un numero assai piccolo (22) fino all'anno 2016 compreso.

2. Determinazione degli obiettivi per l'anno 2023

2.a) Ricognizione della composizione delle pendenze alla data 31.12.2022

Alla data del 31.12.2022, dei ricorsi pendenti, le pendenze ultraquinquennali, relative cioè a ricorsi depositati prima del 1°1.2018 sono pari a 159 ricorsi, di cui:

- 2 del 2012;
- 3 ricorsi del 2014;
- 3 ricorsi del 2015;
- 14 ricorsi del 2016;
- 137 del 2017.

Di questi: 1 è sospeso, gli altri sono assegnati a udienza (o se ne prevede la fissazione alla udienza straordinaria dell'8 giugno 2023, la terza –e ultima, almeno allo stato, autorizzata dal Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa- delle sei udienze di smaltimento richieste, o a udienze da tenersi comunque entro l'ultimo trimestre dell'anno in corso), o assegnati al relatore, o pronti per provvedimento monocratico.

I ricorsi pendenti del 2018 sono 240, per lo più da assegnare ad udienza.

I ricorsi pendenti del 2019 sono 277, anch'essi per lo più da assegnare ad udienza.

2.b) Eliminazione delle pendenze solo “formali”

A mano a mano che vengono in evidenza i ricorsi ultraquinquennali, le Segreterie delle sezioni comunicano alle parti costituite gli avvisi di cui all'art. 82, comma 1, del c.p.a. , dopo di che si procede in maniera sistematica, mediante decreti presidenziali adottati ai sensi dell'art. 85, comma 1, c.p.a., alla definizione dei ricorsi pendenti.

Va soggiunto che è previsto che le Segreterie delle sezioni procederanno al monitoraggio di altri ricorsi, infraquinquennali, suscettibili di essere definiti con decreti presidenziali di sopravvenuta carenza di interesse o rinuncia

E' un dato di comune esperienza quello secondo cui, nel corso degli anni, può venire meno l'interesse a vedere deciso nel merito un numero non trascurabile di ricorsi, anche ultrabiennali o ultratriennali –specialmente quelli con sospensiva respinta.

2.c) Definizione dei ricorsi di merito

Va premesso che il numero complessivo delle pendenze –come detto, più di 1900- , sebbene si stia assistendo, da diversi anni, a una diminuzione progressiva del numero dei ricorsi pendenti (fatta eccezione per la battuta d'arresto del 2020, e ciò per intuibili ragioni legate al Covid-19) non è interamente riassorbibile nel breve periodo, e ciò per svariate ragioni:

-in primo luogo, a causa della situazione attuale dell'organico dei magistrati, seriamente carente (e gli interPELLI autorizzati dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa –Cpga- per l'invio in missione di magistrati per l'anno in corso hanno ricevuto finora risposte limitate da parte dei Magistrati delle altre sedi);

-in secondo luogo, in considerazione dei carichi massimi di lavoro esigibili dai Magistrati in base ai criteri del Cpga, senza dimenticare che ai fini del carico di lavoro vanno computati di norma anche i c.d. “altri riti camerali”, vale a dire i ricorsi in materia di accesso e silenzio, e le ottemperanze;

-in terzo luogo per la scarsità di “ricorsi seriali”, dato che sono ben poche le cause identiche o perlomeno connesse che, come tali, possono essere assegnate al medesimo Magistrato in sovrannumero rispetto al carico massimo esigibile di sei ricorsi di merito a udienza.

Nondimeno, tra le sopravvenienze del periodo 2021 –inizio 2023 risultano enucleabili due gruppi di ricorsi, per circa 50 procedimenti complessivi, tra loro oggettivamente simili, in relazione ai quali è prevedibile l’assegnazione a una o più udienze tematiche entro il 2023, con un altamente probabile “incremento di produttività” senza che vi sia un aumento (significativo) del lavoro giudiziario per il singolo Magistrato.

Il programma di gestione del contenzioso, e di smaltimento dell’arretrato, appare dunque soggetto a vincoli alquanto rigidi (a cominciare dal numero di Magistrati e dal carico massimo esigibile per ciascuno di essi), il che non consente di scostarsi di molto dal numero fisso di ricorsi definibili in ciascun anno, limite numerico dato dal computo del numero delle udienze di merito e dei ricorsi assegnabili a ciascun Magistrato (20 udienze per ciascuna sezione, dato da moltiplicare per quattro –massimo sei ricorsi di merito per ciascun Magistrato), e dal calcolo del numero dei Magistrati assegnati alle due sezioni.

Nondimeno, appaiono praticabili alcune “buone prassi”, come si dirà più avanti, per attenuare tale rigidità.

Nella assegnazione dei ricorsi alle udienze si stanno seguendo, come per il 2022, i criteri che seguono:

- le domande di misure cautelari collegiali sono tutte fissate, secondo quanto prescrive il c.p.a., salvo casi peculiari legati alla specificità del periodo, alla prima udienza camerale utile, e sono tutte definite entro tempi assai brevi. Pare il caso di segnalare che i ricorsi cautelari, secondo i criteri del CPGA, non entrano nel computo del carico massimo esigibile, il quale si riferisce essenzialmente ai ricorsi di merito, sì che le “sospensive” sono assegnate in aggiunta;
- nella fissazione dei ricorsi di merito si osserva il criterio cronologico, combinato con i criteri di priorità stabiliti dall’art. 8 dell’Allegato 2 al d.lgs. n. 104 del 2010 (ricorsi elettorali, riti ex artt. 119 e 120 c.p.a., rito camerale per silenzi, accessi, ottemperanze, opposizioni a perenzione; istanze di prelievo motivate, rinuncia al cautelare e rinvio al merito, fissazione del merito in tempi stretti per i ricorsi con il cautelare accolto, annullamento della sentenza da parte del Consiglio di Stato con rimessione della causa al giudice di primo grado ai sensi dell’art. 105 c.p.a., o riforma dell’ordinanza cautelare da parte del giudice di appello ex art. 55, comma 10, del c.p.a. e trasmissione del provvedimento al primo giudice affinché fissi senza indugio la data della discussione del ricorso nel merito). E’ data priorità nella fissazione dei meriti anche ai ricorsi comunque di grande rilevanza per gli interessi pubblici trattati;

- in aggiunta, come si è già accennato, è prevista la fissazione di una o più udienze monotematiche –finora- per due gruppi di ricorsi tra loro omogenei (una trentina per il primo gruppo e una ventina per il secondo gruppo).

3. Misure per ridurre la durata dei procedimenti e diminuire l’arretrato.

3.a) Attività monocratiche e collegiali, alcune buone prassi praticabili.

Si è già evidenziato che un limite invalicabile alla “produttività” del Tribunale è dato dal numero di Magistrati assegnati a ciascuna delle due sezioni e dal numero massimo di ricorsi assegnabili a ciascun Giudice secondo i criteri stabiliti dal Cpga.

L’oggettiva “rigidità” di tale situazione appare tuttavia attenuabile attraverso alcune buone prassi, ispirate al *principio di economia processuale* e che di seguito si indicano.

3.b) Buone prassi per l’attività monocratica

A) In primo luogo saranno valorizzate tutte le possibilità di definire i giudizi con decreto presidenziale, nelle ipotesi di cui agli artt. da 80 a 85 c.p.a. (perenzione, improcedibilità, rinuncia, non però cessata materia del contendere, che richiede la pronuncia di sentenza –arg. ex art. 34, ultimo comma, c.p.a.).

L’individuazione dei ricorsi definibili per decreto potrà derivare tanto dalla attività di Segreteria, quanto dalle segnalazioni degli Avvocati. Anche quando risulti già fissata l’udienza di merito, ove le parti segnalino un presupposto per poter definire il ricorso con provvedimento monocratico (tipico l’esempio della sopravvenuta carenza di interesse), il ricorso verrà depennato dal ruolo della udienza pubblica e definito con decreto monocratico presidenziale. Il sopravvenuto difetto di interesse può trarre origine anche da una ordinanza presidenziale istruttoria ben calibrata rivolta ad acquisire atti, documenti e chiarimenti utili ai fini del decidere e, nel contempo, a far conoscere se permanga l’interesse a vedere deciso nel merito il ricorso –anche, ad esempio, ultrabiennale o ultratriennale.

B) Saranno poi individuati a cura delle Segreterie delle sezioni i giudizi per i quali risulti una causa di interruzione dovuta al decesso del difensore o alla cancellazione del medesimo dall’Albo professionale, e ciò al fine di dichiarare l’interruzione del processo e, successivamente, adottare, ove del caso, decreti di estinzione per mancata prosecuzione o riassunzione.

C) Ancora, spetta alle Segreterie monitorare i ricorsi per i quali è stata emessa ordinanza di sospensione del processo, al fine di verificare se è cessata la causa di sospensione (ad esempio, accertando se è stato definito il contenzioso civile pregiudiziale o se la Corte costituzionale si è pronunciata nei giudizi con incidente di costituzionalità) e se vi è stata o meno una tempestiva domanda di prosecuzione.

D) Potrà essere utile lo svolgimento anticipato di attività istruttoria, mediante l'adozione di provvedimenti istruttori monocratici su richiesta delle parti o nei casi di cui agli artt. 64, comma 3, o 65, comma 3, del c.p.a., inclusa l'adozione di provvedimenti di proroga per le attività di CTU e verifica.

3.c) Buone prassi per l'attività collegiale, la gestione delle udienze, la formazione dei ruoli di udienza

E) Particolare cura andrà prestata nella formazione dei ruoli soprattutto ai fini della individuazione e trattazione di ricorsi connessi e/o comunque collegati o analoghi suscettibili di definizione, anche solo in parte in via uniforme, nella stessa udienza (sebbene, come si è già visto, i “gruppi numerosi” di controversie individuabili risultino essere, allo stato, soltanto due, per alcune decine di procedimenti assegnabili).

F) Un contributo ulteriore al raggiungimento di obiettivi “virtuosi” senza un incremento (significativo) della attività giurisdizionale da parte dei singoli Magistrati potrà consistere nella definizione di giudizi con sentenza in forma semplificata (la c.d. “sentenza breve”) all'esito della camera di consiglio cautelare ex art. 60 c.p.a., ogni qual volta ne ricorrano i presupposti, pur nella consapevolezza della difficoltà e dell'impegno di decidere il merito con la massima sollecitudine compatibile con la necessità di rispettare in pieno il contraddittorio processuale, compiere un'istruttoria adeguata, esaminare in maniera attenta l'intero fascicolo e risolvere le questioni controverse in maniera meditata e (assai) rapida.

G) Per agevolare le segnalazioni, da parte degli Avvocati, di cause di estinzione, improcedibilità, interruzione, gli avvisi di udienza continueranno a essere spediti con congruo anticipo sì che, ove la segnalazione di una ragione di improcedibilità o di estinzione del processo giunga all'Ufficio significativamente in anticipo rispetto alla data dell'udienza, il ricorso, anche se già assegnato alla udienza con il relatore già designato, verrà definito con decreto monocratico presidenziale. Se ciò si verifica più di trenta giorni prima della data della udienza, il ricorso di merito deciso con pronuncia monocratica in rito potrà essere rimpiazzato in udienza, sussistendone le condizioni, con un ricorso con termini dimezzati, ad esempio ex art. 87, comma 3, c.p.a., ferma l'osservanza dei termini a difesa. Spetta alla Segreteria collaborare con il Presidente di sezione –cosa che peraltro già avviene- nella verifica dei ruoli di udienza segnalando tempestivamente ricorsi con riferimento ai quali emergano ragioni di improcedibilità o estinzione o interruzione.

H) Per non disperdere elementi preziosi di conoscenza del ricorso, sarà garantita il più possibile l'identità di Presidente e Relatore tra fase cautelare e fase di merito, sì che i “rinvii al merito” dalla udienza camerale cautelare, con rinuncia alla sospensiva, saranno disposti di norma a una udienza in cui siano presenti il Presidente e il Relatore della fase cautelare e, in linea di principio, saranno

assegnati allo stesso Relatore del cautelare. In alcuni casi, alla rinuncia al cautelare potrà fare seguito la fissazione del merito in tempi ragionevolmente ravvicinati previa istanza di prelievo. In altri casi, di particolare delicatezza, rilevanza o urgenza, la data della udienza di merito potrà essere individuata già nella udienza camerale cautelare, e comunicata alle parti presenti, anche per evitare che si “perda di vista” il fascicolo ai fini della sua calendarizzazione.

D) Le istanze di rinvio di cause per le quali risulti fissata l’udienza di merito saranno sottoposte a un vaglio rigoroso, anche alla luce di quanto dispone l’art. 73, comma 1-bis, secondo periodo, del c.p.a., sulla “eccezionalità” dei rinvii. Dette istanze potranno essere accolte solo se adeguatamente motivate con riferimento a ragioni serie e comprovate, sempre che il rinvio appaia indispensabile.

L) Il rinvio sarà in ogni caso disposto “a data fissa”, ove del caso anche a distanza di vari mesi, posto che il rinvio delle cause “a data da destinarsi” fa “perdere di vista” il fascicolo ai fini della sua calendarizzazione. Una attenzione particolare ai rinvii sarà prestata nelle ipotesi di sospensiva accolta (cfr. art. 55, comma 11, c.p.a.).

M) In caso di ordinanze istruttorie, sarà individuata nel provvedimento la data della nuova udienza assicurando per quanto possibile identità di Presidente e Relatore, e facendo in modo che, di regola, la nuova udienza si tenga entro i successivi sei mesi, fatte salve ragioni particolari (ad esempio, la rilevante complessità degli adempimenti istruttori). La Segreteria monitorerà i ricorsi assegnati a nuova udienza a seguito di ordinanza istruttoria verificando, alcuni giorni prima del termine ultimo assegnato per il compimento dell’istruttoria, se l’ordinanza è stata adempiuta. In caso negativo, solleciterà l’organo incaricato dell’istruttoria e avviserà il Presidente del Collegio. Ove si accerti che il termine per l’istruttoria non sarà osservato e che occorre rinviare la causa, il Presidente del Collegio verificherà tempestivamente con la Segreteria la possibilità di assegnare all’udienza “ricorsi sostitutivi”, con termini dimezzati, in modo da poter garantire l’invio, nei termini, dell’avviso di fissazione dell’udienza alle parti evitando “spazi vuoti” nel ruolo di udienza.

N) I rinvii per istruttoria o su istanza di parte possono comportare, oltre che la riassegnazione al medesimo relatore, la assegnazione “in aggiunta” al carico della udienza di rinvio, perlomeno nei casi di non complessità del ricorso rinviato.

3.d) Udienze straordinarie di smaltimento dell’arretrato

Anche per il 2023 è stato proposto e approvato un programma di smaltimento dell’arretrato con la calendarizzazione, allo stato, di tre udienze aggiuntive, alle quali parteciperanno, con carico di lavoro, il Presidente e tre Giudici alla udienza di febbraio e il Presidente e due Giudici alle udienze di aprile e di giugno. In linea con le delibere del Cpga si prevede di poter definire in tal modo circa 110 -120 ricorsi aggiuntivi. Il programma prevede di definire in tal modo quasi tutte le pendenze

fino all'anno 2017 compreso, e una buona percentuale delle pendenze dell'anno 2018. Gli avvisi di udienza sono già stati inviati alle parti –e lo saranno in seguito- con congruo anticipo e con invito a dichiarare tempestivamente l'eventuale venire meno dell'interesse alla decisione nel merito, in modo tale da definire con decreto presidenziale monocratico fuori udienza le cause per le quali non vi è più interesse.

3.e) Difensori

E' importante la cooperazione dei difensori quanto a:

- rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità degli scritti difensivi;
- concorso alla osservanza del principio della "ragionevole durata" del processo, evitando condotte processuali dilatorie o, comunque, destinate a incidere negativamente sulla sollecita trattazione dei giudizi.

In questa prospettiva gli Avvocati, come del resto già avviene, potranno:

- segnalare in modo tempestivo il ricorrere di cause di definizione dei giudizi con decreto monocratico;
- informare circa la pendenza di giudizi connessi, da trattare unitariamente, o di giudizi analoghi, che possano essere chiamati alla stessa udienza;
- depositare istanze di prelievo motivate e documentate.

3.f) Segreteria generale e Segreterie di sezione

Il contributo del personale di Segreteria è stato –ed è- fondamentale in vista del conseguimento dell'obiettivo di riduzione delle pendenze, non solo ultraquinquennali, e continua ad esserlo nella ricerca dei ricorsi da definire con provvedimento monocratico in tutte le ipotesi considerate dal c.p.a. Va pertanto data continuità a una attività ben organizzata e che ha prodotto risultati encomiabili. Va fatta menzione in particolare della attività di stretto supporto alla funzione giurisdizionale svolta dagli addetti all'Ufficio del processo. In proposito si segnala che fanno parte dell'UpP, dal mese di gennaio del 2023, anche i tre laureati ammessi al tirocinio formativo ex art. 73, d.l. n. 98 del 2011, come convertito, in esito alla selezione per tirocinanti indetta nel novembre del 2022.

4) Attuazione del programma di gestione del contenzioso 2022

Il programma di gestione del contenzioso 2022, adottato con decreto presidenziale amministrativo n. 5 del 20/01/2022, prevedeva l'obiettivo di riduzione nel 2022 di circa il 10% del numero dei ricorsi pendenti.

L'obiettivo di abbattimento dell'arretrato è stato raggiunto: come detto, al 31.12.2022 risultavano pendenti presso il TAR Sardegna 1942 ricorsi, a fronte dei 2276 ricorsi pendenti al 31.12.2021, con una riduzione delle pendenze pari a circa il 15%.

In particolare sono state abbattute le pendenze più risalenti (i ricorsi pendenti depositati fino al 2015 si sono ridotti da 82 a 8 e i ricorsi del 2016 da 201 a 14).

Tale risultato è stato raggiunto, in particolare, sia con l'utilizzo dei decreti monocratici di perenzione e di improcedibilità (355 decreti decisori adottati nell'anno) e sia attraverso le quattro udienze straordinarie tenutesi nel corso del 2022 nell'ambito del piano straordinario di smaltimento dell'arretrato.

In conclusione

Del vincolo posto dai carichi massimi di "lavoro giudiziario" individuati dall'Organo di autogoverno della Magistratura amministrativa, e dell'esiguità del numero dei Magistrati in servizio a Cagliari si è già detto.

Il raggiungimento degli obiettivi di eliminazione dell'arretrato previsti dal PNRR, e l'eliminazione, in alcuni anni, dell'arretrato esistente, richiedono, prima di tutto, l'assegnazione al Tribunale di due Magistrati al termine del concorso a 60 posti di Referendario di TAR, in maniera tale da ristabilire l'organico del 2021 di otto Magistrati, compresi i Presidenti, nelle due sezioni.

Nondimeno, va ribadito che è stato raggiunto e superato, nel 2022, l'obiettivo della riduzione, del 10%, del numero dei ricorsi pendenti (da 2276 a 1942), e che le tre udienze straordinarie di smaltimento arretrato sin qui autorizzate per il 2023 potranno concorrere a ridurre ancora le pendenze. Inoltre, talune buone prassi consentono di alleviare gli aspetti di rigidità che caratterizzano il programma di gestione del contenzioso.

Il Presidente

Marco Buricelli