

PROGRAMMA PER LA GESTIONE DEL CONTENZIOSO
del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana
ANNO 2020
(art. 37 d.l. n. 98/2011)

Adottato con d.p. 17/2020, ai sensi dell'art. 37 d.l. n. 98/2011, convertito in l. n. 111/2011

1. Ricorsi pendenti alla data del 31.12.2019

Al 31.12.2019 risultavano pendenti presso il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana n. 1.749 ricorsi a fronte di n. 1916 ricorsi pendenti al 31.12.2018, con una riduzione delle pendenze pari a 8,71%.

Al raggiungimento dell'obiettivo si è pervenuti, pur scontando gravi carenze di organico nel corso dell'anno 2019, mediante l'utilizzo dei decreti monocratici di estinzione e improcedibilità e mediante il piano straordinario di smaltimento dell'arretrato, con sei udienze aggiuntive nel corso dell'anno 2019, che ha consentito di abbattere quasi tutte le pendenze fino all'anno 2015 compreso.

La percentuale di riduzione delle pendenze pari 8,71% nel 2019, leggermente inferiore alla *performance* del 10% degli anni precedenti, è spiegabile in ragione di alcuni concomitanti fattori: le gravi carenze di organico del CGARS nel corso del 2019, ben note al Consiglio di presidenza; il considerevole incremento delle sopravvenienze del 2019 rispetto al 2018, con 292 affari in più (sopravvenienze 2018 pari a 996, sopravvenienze del 2019 pari a 1288).

Se le sopravvenienze del 2019 fossero state pari a quelle del 2018, le pendenze finali sarebbero state pari a 1455 con una percentuale di riduzione del 23,46%. E' evidente che l'aumento delle sopravvenienze non bilanciato dal ripianamento degli organici e anzi aggravato dai gravi vuoti di organico dell'anno 2019 ha inciso negativamente sull'obiettivo di abbattimento delle pendenze.

2. Determinazione degli obiettivi per l'anno 2020

2.a. Eliminazione delle pendenze solo "formali"

Nel 2020 sarà completata la definizione degli affari per i quali vi è una causa di perenzione, sia essa ordinaria, quinquennale o del regime transitorio ai sensi delle disp. trans. c.p.a. Si tratta comunque di un numero molto esiguo di affari, atteso che anche negli anni precedenti si è proceduto in modo sistematico alla definizione degli affari perenti.

In secondo luogo, la Segreteria di Sezione, procederà all'esame di tutti i fascicoli pendenti, in cronologico, mediante suddivisione del lavoro distinto per annualità, al fine di verificare la sussistenza di ricorsi solo fittiziamente pendenti ma in realtà da ritenere definiti (situazione che si determina per le più svariate ragioni, quali l'utilizzo di un errato modello di provvedimento, p.es. ordinanza in luogo di sentenza).

In terzo luogo, la Segreteria di Sezione procederà al monitoraggio di altri affari suscettibili di definizione con decreto presidenziale (dichiarazioni di sopravvenuta carenza di interesse, mancata riassunzione a seguito di interruzione, sospensione).

2.b. Definizione degli affari di merito

Si premette che il numero complessivo delle pendenze non è nel breve periodo totalmente riassorbibile a causa di cinque concomitanti *fattori, alcuni endemici e altri contingenti*:

fattori endemici:

a) attuale organico di magistrati, incompleto e soggetto a continue oscillazioni a causa del limitato periodo di permanenza dei magistrati in sede;

b) carichi massimi di lavoro esigibili dai magistrati secondo i criteri del CPGA;

fattori contingenti:

c) pressoché totale assenza di affari seriali; sono ben pochi gli affari identici e connessi che possono essere assegnati al medesimo magistrato in sovrannumero rispetto al carico massimo esigibile di sei affari di merito a udienza;

d) l'anno 2019 si è concluso con un aumento delle sopravvenienze rispetto all'anno precedente di circa 300 affari (per la precisione 292), a cui non ha corrisposto un incremento dell'organico, e restando invariati i carichi massimi di lavoro esigibili;

e) nel corso dell'anno 2020 l'emergenza da Covid-19, con la sospensione "feriale" dall'8 marzo al 15 aprile, ha comportato

(i) il rinvio delle udienze fissate in tale arco temporale,

(ii) il rinvio di molti affari nelle udienze fissate fino al 21 maggio 2020 per consentire alle parti di fruire dei termini pieni dell'art. 73 c.p.a.,

(iii) il rinvio di molti affari anche nelle udienze successive, segnatamente dei giorni 28 e 29 maggio (tre udienze ricalendarizzate a causa di Covid-19), a causa di istanze di parte di discussione orale, che può svolgersi solo nelle udienze da giugno in poi. Nei limiti del possibile i rinvii sono stati disposti ad udienze dell'anno 2020 e in sovrannumero rispetto al carico delle udienze *ad quem*.

In definitiva, il programma di smaltimento dell'arretrato è soggetto a rigidi vincoli (numero di magistrati, carico massimo esigibile), che non consentono di scostarsi di molto dal numero fisso di affari definibili in ciascun anno, e dato dal conteggio di numero di udienze di merito e affari assegnabili a magistrato (18 udienze X 6 affari di merito), e il conteggio dei magistrati assegnati alla sezione giurisdizionale. Rispetto a tale dato rigido, si indicheranno nei paragrafi che seguono le buone prassi che sono state individuate per attenuare siffatta rigidità.

Nella assegnazione degli affari alle udienze si seguiranno come per gli anni precedenti i seguenti criteri:

a) gli affari cautelari vengono tutti fissati, in conformità al c.p.a., alla prima udienza utile, e sono tutti definiti entro l'anno di sopravvenienza salvo quelli sopravvenuti dopo l'ultima udienza dell'anno, che vengono fissati tra la prima e la seconda udienza dell'anno successivo; si segnala che gli affari cautelari, secondo i criteri del CPGA, non entrano nel computo del carico massimo esigibile, che si riferisce agli affari di merito; sono pertanto assegnati in aggiunta; si segnalerà in conclusione l'effetto distorsivo di siffatto criterio.

b) nella fissazione degli affari di merito si segue il criterio cronologico (*first in first out*) combinato con i criteri di priorità fissati dal c.p.a. (contenzioni elettorali, riti ex artt. 119 e 120 c.p.a., rito camerale per silenzi, accessi, ottemperanze, opposizioni a perenzione, appelli su questioni di giurisdizione), istanze di prelievo motivate, rinvii del cautelare al merito, celere fissazione del merito per affari con cautelare accolto.

3. Misure per il raggiungimento dell'obiettivo

3.a) Attività monocratiche e collegiali, elenco di buone prassi

Dato che la definizione di ciascun ricorso pendente non può non comportare l'adozione di un provvedimento giurisdizionale, l'aumento delle definizioni richiede l'aumento del numero di provvedimenti giurisdizionali da adottarsi. Tale incremento a sua volta incontra un limite invalicabile nel numero di magistrati assegnati alla Sezione (il CGARS è interessato da perduranti vuoti di organico sia quanto ai magistrati togati che quanto ai magistrati c.d. "laici"), e nel numero massimo di affari assegnabili a ciascun magistrato secondo i criteri fissati dal Cpga.

Si è già evidenziato che il limite di organico e il limite dei carichi massimi esigibili, in una con l'assenza di affari seriali pendenti, rende rigida la "curva dell'offerta", e tale rigidità può essere solo attenuata attraverso alcune buone prassi, ispirate al *principio di economia processuale e sperimentate* durante gli anni della mia Presidenza del CGARS, che di seguito si indicano.

Buone prassi per l'attività monocratica

a) Vanno privilegiate e potenziate tutte le possibilità di definizione dei giudizi con decreto presidenziale, tanto nelle ipotesi di cui agli artt. da 80 a 85 c.p.a. (perenzione ed altre cause di estinzione quali rinuncia, improcedibilità) che di cui all'art. 1 disp. att. c.p.a.;

L'individuazione dei ricorsi suscettibili di definizione per decreto deriverà 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 la definizione monocratica (es. rinuncia o sopravvenuta carenza di interesse), l'affare verrà cancellato dall'udienza pubblica e definito con decreto monocratico (v. *amplius sub g*);

b) Vanno inoltre individuati a cura della Segreteria i giudizi per i quali risulta una causa di interruzione dovuta a morte del difensore o sua cancellazione dell'Albo professionale, al fine dell'interruzione del giudizio e della successiva eventuale adozione dei decreti di estinzione per mancata prosecuzione o riassunzione.

c) Ancora, la Segreteria deve monitorare gli affari per i quali è stata emessa ordinanza di sospensione del processo, al fine di verificare se è cessata la causa di sospensione e se vi è stata o meno tempestiva istanza di prosecuzione.

d) Utile può risultare l'anticipato svolgimento di attività istruttoria, attraverso l'adozione dei provvedimenti istruttori monocratici che dovessero essere richiesti, ivi comprese, in casi urgenti, le proroghe per le attività di CTU e verifica.

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

e) Particolare cura dovrà essere apprestata nella formazione dei ruoli ai fini della individuazione e trattazione di ricorsi connessi e/o collegati, così come di ricorsi analoghi suscettibili di definizione uniforme, per quanto, come già evidenziato, allo stato si tratta di un numero esiguo di casi.

Per quanto attiene ai criteri di individuazione dei ricorsi da iscrivere a ruolo, si rinvia a quanto osservato nel paragrafo che precede.

f) Ulteriore contributo al raggiungimento dell'obiettivo può derivare dalla definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata adottata all'esito della camera di consiglio cautelare ex art. 60 c.p.a., tutte le volte che ne ricorrano i presupposti. Tale strumento incontra comunque un limite intrinseco nel carico massimo di lavoro esigibile dal magistrato secondo i criteri del CPGA;

g) Al fine di agevolare le segnalazioni da parte degli Avvocati di cause di estinzione, improcedibilità, interruzione, gli avvisi di udienza vanno spediti con congruo anticipo; se la segnalazione di una causa di improcedibilità o di estinzione perviene con congruo anticipo rispetto alla data dell'udienza, l'affare, anche se già assegnato a udienza e relatore, viene definito con decreto monocratico. Se ciò si verifica più di trenta giorni prima della data di udienza, l'affare di merito definito monocraticamente deve essere rimpiazzato in udienza con un affare con termini dimezzati, in modo da poter far partire gli avvisi di udienza in tempo utile e non lasciare un vuoto in udienza. Alla Segreteria è demandato di collaborare con il Presidente nella verifica dei ruoli di udienza al fine di segnalare affari che "non fanno numero" ai fini del carico di lavoro, in quanto si tratta di affari per i quali ricorrono cause di improcedibilità o estinzione, per poter aggiungere nel ruolo di udienza ulteriori affari, compatibilmente con i termini a difesa.

La Segreteria provvederà come di consueto a segnalare al Presidente le dichiarazioni di parte di cause di estinzione o improcedibilità, o sospensione o interruzione del processo.

h) Per non disperdere il patrimonio di conoscenza dell'affare, va garantita il più possibile la identità di presidente e relatore tra fase cautelare e fase di merito; pertanto i "rinvii al merito" da udienza cautelare vanno disposti ad udienza in cui siano compresenti il presidente e il relatore della fase cautelare.

i) Le istanze di rinvio di cause per le quali è stata fissata l'udienza di merito devono essere sottoposte a un vaglio rigoroso ed essere accolte solo se debitamente motivate con riferimento a comprovate e serie esigenze e se il rinvio appaia indispensabile.

l) E' vietato comunque il rinvio delle cause "a data da destinare" che determina l'effetto di "perdere di vista" il fascicolo al fine della sua calendarizzazione; l'esigenza sottesa a un'istanza di parte di rinvio a data da destinare va soddisfatta con il diverso istituto della cancellazione della causa dal ruolo, ovvero con un rinvio, anche se lungo, a data fissa.

m) In caso di rinuncia alla domanda cautelare con richiesta di rinvio al merito, va individuata già nell'udienza cautelare la data dell'udienza di merito, e comunicata alle parti presenti, e tanto al fine di evitare l'effetto "perdita di vista" del fascicolo al fine della sua calendarizzazione.

n) In caso di domande cautelari accolte (negli appelli su sentenza), va individuata già nell'udienza cautelare la data dell'udienza di merito, da tenersi di regola entro i sei mesi dall'udienza cautelare, e tale data va indicata nell'ordinanza cautelare.

o) In caso di ordinanze istruttorie, va individuata nelle ordinanze la data della nuova udienza assicurando identità di presidente e relatore; di regola la nuova udienza va tenuta entro i successivi sei mesi, salvo che vi osti la particolare complessità dell'istruttoria.

p) I rinvii per istruttoria o su istanza di parte comportano, oltre che la riassegnazione al medesimo relatore, la assegnazione "in aggiunta" al carico della udienza di rinvio, salvi i casi di istruttoria particolarmente complessa, opzione esecutiva da ritenersi consentita dalla delibera del CPGA sui carichi di lavoro.

3.b) Udienze straordinarie di smaltimento dell'arretrato

Anche per il 2020 è stato proposto e approvato un programma di smaltimento dell'arretrato con la calendarizzazione di sei udienze aggiuntive, cui partecipano, con carico di lavoro, sette magistrati; si prevede di assegnare un carico di otto affari a ciascun magistrato e di quattro al presidente, per un totale di 52 affari di merito ad udienza (cui sommare eventuali affari identici o connessi). Si prevede di smaltire in tal modo circa 320 affari aggiuntivi. Il programma prevede di definire in tal modo tutte le pendenze fino all'anno 2016 compreso, e una buona percentuale delle pendenze dell'anno 2017.

3.c) Applicazione alla sezione giurisdizionale dei magistrati "laici" della sezione consultiva

Utilizzando le possibilità consentite dalla recente modifica delle norme relative al CGARS, e tenuto conto delle minori sopravvenienze e pendenze nella sezione consultiva, nell'assegnazione dei magistrati alle udienze si è prevista anche la applicazione di magistrati "laici" della sezione consultiva (per colmare la carenza in organico del quarto magistrato laico in sezione giurisdizionale), in tal modo incrementando la produttività della sezione giurisdizionale.

3.d) Difensori

E' determinante la collaborazione dei difensori quanto a:

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

Più in particolare, in tale ottica collaborativa gli avvocati potranno:

- procedere alla tempestiva segnalazione della ricorrenza di cause di definizione per decreto dei relativi giudizi;
- procedere alla tempestiva segnalazione di giudizi connessi, da trattare unitariamente, o di giudizi analoghi, che possano essere trattati alla medesima udienza;
- procedere al deposito di istanze di prelievo motivate e documentate.

3.e) Segreteria generale e segreteria di sezione

Il contributo del personale di segreteria è stato sinora decisivo al conseguimento dell'obiettivo di rientro delle pendenze ultraquinquennali (allo stato sono un numero esiguo gli affari pendenti ultraquinquennali, e sono stati tutti assegnati ad udienza e trattati dal Collegio, sicché la pendenza è ascrivibile a istruttoria o cause di sospensione o interruzione del processo), e continua ad esserlo nella ricerca dei ricorsi da definire con provvedimento monocratico in tutte le ipotesi contemplate dal codice del processo amministrativo e, come rappresentato, si deve dare continuità a un'attività che appare ben organizzata e ha fornito apprezzabili risultati.

La predetta attività ha la duplice finalità di consentire una riduzione delle pendenze e un allineamento costante dei dati a sistema, che rappresenti fedelmente lo stato dell'arte e permetta una effettiva ottimizzazione delle attività a supporto della funzione giurisdizionale.

Per i dettagli delle attività che la segreteria dovrà svolgere, finalizzate alle riduzioni delle pendenze, si rinvia al programma delle attività 2020, adottato con determinazione dirigenziale n. 12/2020.

Infine, in considerazione del fatto che sono pendenti diversi ricorsi dichiarati sospesi, è necessario verificare periodicamente che sia cessata la causa di sospensione e che, ove cessata, non sia stata presentata nei termini istanza di fissazione di udienza, ove necessaria. Pertanto, occorrerà effettuare una verifica d'ufficio (es. se è stato definito il ricorso al Tar, oppure il contenzioso civile, o se è stata pubblicata la sentenza dell'Adunanza plenaria del CdS o se si è pronunciata la Corte Costituzionale nei giudici con incidente di costituzionalità etc.). In tali casi, oltre ad evidenziare nella tabella la cessazione della causa di sospensione, si procederà ad informare il dirigente. Con periodicità, i ricorsi pronti per provvedimento monocratico saranno trasmessi al Presidente o magistrato suo delegato.

4) Osservazioni conclusive

La Scrivente evidenzia che il "programma" ex art. 37 d.l. n. 98/2011, nato per la giustizia ordinaria ed esteso a quella amministrativa, ha una *limitata utilità pratica* per la giustizia amministrativa, attesi gli evidenziati fattori di rigidità della curva dell'offerta di giustizia, ossia il numero di magistrati e i carichi massimi esigibili.

Sicché, il numero di affari definibili nell'anno può essere stabilito in base a un semplice *calcolo matematico*, che è cosa evidentemente diversa da un "*programma*" che richiede invece *disponibilità di risorse (umane ed economiche) e flessibilità di strumenti e poteri*.

Siffatto programma ex art. 37 d.l. n. 98/2011 è anche probabilmente superato nei fatti dallo *ius superveniens*, e segnatamente dai *programmi di smaltimento dell'arretrato*, su base volontaria, che sembrano alla scrivente, allo stato, *l'unico vero efficace strumento per ridurre l'arretrato*, pur con tutti i limiti dello strumento stesso (base volontaria, scarsa appetibilità economica).

Tra l'altro va evidenziato il *disallineamento temporale* tra i programmi di smaltimento dell'arretrato e il programma ex art. 37 d.l. n. 98/2011, che comporta una duplicazione di attività.

Pur con le rigidità evidenziate e i dubbi di perdurante attualità del programma ex art. 37 d.l. n. 98/2011, si evidenzia che esso può essere la sede per una ricognizione di *buone prassi* che consentano di alleviare i sopra evidenziati fattori di rigidità.

Tale ricognizione di buone prassi potrebbe essere utile al CPGA per la elaborazione di un catalogo unico delle stesse, favorendo tra gli uffici giudiziari lo scambio di conoscenza delle reciproche buone prassi.

Come anticipato, la delibera sui carichi massimi di lavoro, riferiti agli affari di merito, ha ad avviso della Scrivente contribuito alla distorsione, evidente nella prassi, del preponderante numero di cause corredate da domanda cautelare; le parti sanno di poter avere un rapido contatto con la Corte solo per il tramite di una domanda cautelare, non soggetta a limiti di carico di lavoro, e questo comporta un uso eccessivo dello strumento.

Si altera così il fisiologico rapporto tra cautela e merito, in cui la cautela dovrebbe essere circoscritta a casi tassativi.

Si produce un dispendio di energie processuali contrario al principio di economia processuale, atteso che un affare può avere non meno di quattro passaggi cautelari prima del merito (decreto monocratico e ordinanza collegiale in primo grado e poi in appello, cui si aggiungono non di rado ulteriori passaggi in virtù di istruttorie e inviti al riesame in fase cautelare).

Si determina pertanto un circolo vizioso tra carico massimo di merito esigibile e assenza di limiti per gli affari cautelari, che non giova né all'efficienza della giurisdizione né alla qualità del lavoro dei magistrati né raggiunge il fine di una quantità di lavoro contingentata per garantirne la qualità.

Si sottopone tale riflessione a codesto CPGA per un ripensamento della delibera sui carichi di lavori per limitare l'effetto distorsivo della moltiplicazione degli affari cautelari.

Da ultimo ma non per ordine di importanza la Scrivente evidenzia che si propone l'obiettivo di arrivare, entro un arco temporale non biblico, alla pendenza massima biennale delle cause di appello presso il CGARS, in ossequio ai canoni fissati dalla legge Pinto sulla durata ragionevole dei processi, pari, appunto, a due anni in grado di appello.

Ritiene la Scrivente che la Giustizia Amministrativa nel suo insieme dovrebbe porsi l'obiettivo più ambizioso della durata massima dei giudizi amministrativi di un anno in primo grado e un anno in appello.

Obiettivo non irraggiungibile se si elabora una strategia comune con il supporto del CPGA, del Segretariato e dei Capi degli uffici giudiziari, assicurando anzitutto i due strumenti essenziali, persino banali, per tale obiettivo: l'organico pieno (mediante una efficiente gestione delle procedure di reclutamento dei magistrati), il rispetto dei tempi di deposito dei provvedimenti giurisdizionali.

Il Presidente
Rosanna De Nictolis