



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori BAZOLI, VERDUCCI, ALFIERI, MISIANI, MALPEZZI, ROJC, D’ELIA, MANCA, DELRIO, NICITA, GIACOBBE, FURLAN e CAMUSSO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 GENNAIO 2024

Disposizioni in materia di sezioni staccate dei tribunali amministrativi regionali

ONOREVOLI SENATORI. — Come è noto, l'articolo 125, secondo comma della Costituzione, dopo avere stabilito che « Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica », ha poi previsto la possibilità della istituzione di « sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione ».

La finalità di tali sezioni è evidentemente quella di rendere più agevole, sul piano operativo, il concreto esercizio del diritto di difesa del cittadino, mediante una maggiore articolazione sul territorio regionale degli organi di giustizia amministrativa di primo grado. Le sezioni con sede diversa dal capoluogo della regione sono quindi espressione di una precisa volontà del Costituente, diretta a favorire, in un'ottica stabile e definitiva, l'accesso alla giustizia amministrativa di primo grado da parte del cittadino in territori altrimenti distanti dal capoluogo della regione e comunque caratterizzati dalla presenza di interessi e istanze di pari livello e valore (e quindi degne di analoga considerazione, quanto ai fini della vicinanza dell'ufficio giudiziario). In attuazione della previsione costituzionale, l'articolo 1, comma terzo, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, nell'istituire i tribunali amministrativi regionali (TAR), ha così istituito, pure nelle regioni Lombardia, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, sezioni staccate, demandandone l'individuazione a successivi decreti attuativi. Con il decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1975, n. 277, è stata effettuata l'indicazione delle sedi e delle circoscrizioni territoriali delle sezioni staccate istituite nelle regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Abruzzo, Campania, Puglia, Cala-

bria, Sicilia. Con il decreto del Presidente della Repubblica 11 agosto 1975, n. 552, è stata effettuata l'individuazione della sede e della circoscrizione territoriale per la sezione staccata istituita nella regione Lazio. In base ai suddetti decreti, le sedi e le circoscrizioni territoriali delle sezioni staccate istituite in ciascuna regione sono le seguenti:

1) regione Lombardia (sede Brescia, circoscrizione province di Brescia, Bergamo, Cremona e Mantova);

2) regione Emilia-Romagna (sede Parma, circoscrizione province di Parma, Piacenza e Reggio Emilia);

3) regione Abruzzo (sede Pescara, circoscrizione province di Pescara e Chieti);

4) regione Campania (sede Salerno, circoscrizione province di Salerno e Avellino);

5) regione Puglia (sede Lecce, circoscrizione province di Lecce, Brindisi e Taranto);

6) regione Calabria (sede Reggio Calabria, circoscrizione provincia di Reggio Calabria);

7) regione Sicilia (sede Catania, circoscrizione province di Catania, Enna, Messina, Ragusa, Siracusa);

8) regione Lazio (sede Latina, circoscrizione province di Latina e Frosinone).

Le città di Brescia, Salerno, Lecce, Reggio Calabria e Catania sono anche sedi di corte d'appello e dell'Avvocatura distrettuale dello Stato. Nell'impianto originario delineato dalla normativa istitutiva, le sezioni con sede diversa dal capoluogo della regione sono configurate come uffici giudiziari diret-

tamente dipendenti dalla sede capoluogo, senza alcun tipo di autonomia. Non soltanto vengono formalmente definite «sezioni staccate», con ciò evidentemente accentuandosi il carattere di mera articolazione territoriale dei TAR, ma ne viene finanche, ai sensi dell'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1973, n. 214, direttamente attribuita la presidenza al presidente del TAR, con previsione che ne conferma la sottoposizione, sul piano sostanziale oltre che giuridico-formale, alla sede capoluogo.

Ben presto, tuttavia, tale legame è venuto decisamente meno e ormai non esiste più. L'originario legame di dipendenza è stato infatti reciso dalla legge 27 aprile 1982, n. 186, che, nel riformare l'ordinamento della giurisdizione amministrativa, ha istituito, in luogo dei due organi di autogoverno in precedenza esistenti, uno per il Consiglio di Stato e uno per i TAR, un unico organo di autogoverno della magistratura amministrativa unitariamente considerata, il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, e ha attribuito al nuovo organo di autogoverno, tra gli altri, tutti i poteri relativi alle assegnazioni di sedi e di funzioni dei magistrati ai sensi dell'articolo 13, comma secondo, n. 1, della legge n. 186 del 1982), e quindi anche quello di assegnare le funzioni di presidente di sezione staccata, facendo implicitamente venire meno l'efficacia cogente della vecchia norma di cui all'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 214 del 1973, la quale è stata poi formalmente abrogata dall'articolo 4, comma 1, n. 11, dell'Allegato 4 di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

La normativa regolamentare del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa si è posta univocamente nel senso tracciato dalla legge n. 186 del 1982, riconoscendo piena e totale autonomia alla sezione staccata.

È sufficiente ricordare, al riguardo, il regolamento di organizzazione degli uffici della giustizia amministrativa, che annovera espressamente, tra gli organi di giustizia amministrativa, anche le sezioni staccate, collocandole in posizione del tutto autonoma e indipendente, sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, rispetto ai tribunali sedenti nel capoluogo di regione, e il regolamento di esercizio dell'autonomia finanziaria della giustizia amministrativa, che riconosce analoga autonomia alle sezioni staccate sotto il profilo del bilancio e della gestione della spesa. Sulla stessa linea, esemplificativamente, le delibere del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa dell'8 novembre 2001, sulle cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario, del 15 settembre 2011, sui programmi di gestione del contenzioso, del 21 giugno 2013, sul programma di smaltimento dell'arretrato, del 15 marzo 2018, sull'ufficio del processo, nonché tutte le Linee guida del presidente del Consiglio di Stato in materia emergenziale e quelle del 28 luglio 2021 e dell'8 febbraio 2022 sull'ufficio del processo e lo smaltimento dell'arretrato.

Tutte le citate delibere, direttive e Linee guida, nel disciplinare i vari settori di attività degli uffici giurisdizionali amministrativi, ricomprendendovi espressamente anche le sezioni staccate e nell'essere rivolte ai presidenti di tali uffici, tra cui, espressamente, anche ai presidenti delle sezioni staccate, hanno un implicito comune denominatore, consistente nella configurazione della sezione staccata come un ufficio giudiziario pienamente autonomo e indipendente, svincolato da qualsiasi legame da altri plessi giurisdizionali.

A ulteriore conferma di tale configurazione, occorre altresì evidenziare che la disciplina legislativa emergenziale, in linea con la sua intera *ratio*, diretta a valorizzare e a risaltare le specificità locali, ha previsto, per contrastare la diffusione dei contagi da

Covid-19, autonomi poteri di carattere amministrativo in capo ai presidenti delle sezioni staccate, al pari dei presidenti titolari delle sezioni del Consiglio di Stato, del presidente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e dei presidenti dei TAR.

Si tratta, in particolare, dell'articolo 84, comma 3, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che ha conferito ai presidenti degli uffici giudiziari amministrativi il potere di adottare le misure organizzative ritenute idonee a evitare assembramenti all'interno dei propri uffici e contatti ravvicinati tra le persone; e dell'articolo 7-bis del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 settembre 2021, n. 126, che ha consentito agli stessi presidenti di autorizzare, in presenza di situazioni eccezionali connesse all'epidemia, lo svolgimento da remoto delle udienze (norma sulla quale è intervenuto la deliberazione del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa del 14 gennaio 2022, ribadendo che tale potere spetta in via esclusiva ed autonoma anche ai presidenti delle sezioni staccate).

In base all'attuale assetto legislativo e regolamentare, la sezione staccata si configura quindi come un ufficio giudiziario dotato di piena autonomia rispetto alla sede capoluogo, sia sul piano giurisdizionale e amministrativo che su quello finanziario e contabile, dipendendo unicamente, in relazione a tali aspetti, dalle norme di legge o dalle scelte operate a monte dal Consiglio di presidenza, e trasfuse in appositi atti regolamentari. Nessuna disposizione di legge pone, attualmente, un rapporto di subalterità tra i due plessi giurisdizionali, che non sia quello di carattere meramente processuale, previsto dall'articolo 47, comma 2, del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, sulla competenza a decidere le ecce-

zioni di incompetenza interna, che viene riservata al presidente del TAR del capoluogo (norma che peraltro riproduce la stessa regola prevista - in un diverso assetto dei rapporti - dall'abrogato articolo 32 della legge n. 1034 del 1971, e che ormai, alla luce del mutato contesto normativo, appare superata dai tempi).

Nella attuale realtà sostanziale e giuridica, la sezione staccata si pone come un ufficio giudiziario del tutto autonomo e indipendente, molto spesso notevolmente più articolato e complesso di tanti TAR e non solo monosezionali.

I tempi appaiono ormai maturi affinché la sezione staccata possa essere considerata a tutti gli effetti come un autonomo TAR, a ciò non ostando neanche il dettato costituzionale (che anzi, nel prevedere che nella regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, evidentemente già preconizzava la possibilità che all'interno di una sola regione potessero coesistere due o più tribunali amministrativi).

È appena il caso di evidenziare che il prospettato mutamento formale di denominazione dell'ufficio giudiziario, da sezione staccata a TAR autonomo, non determinerebbe alcun onere aggiuntivo per la finanza pubblica, trattandosi di un ufficio già esistente e pienamente operativo e non, invece, da creare *ex novo*.

In conseguenza della nuova configurazione giuridica della sezione staccata come TAR autonomo, occorre ovviamente prevedere, sempre con un intervento di rango legislativo, che il relativo presidente assuma la qualifica formale di presidente di TAR.

Allo stato attuale della legislazione, infatti, il presidente della sezione staccata possiede la qualifica di semplice consigliere di TAR, anche se con funzioni di presidente di sezione staccata.

Il mancato riconoscimento della qualifica di presidente di TAR non avrebbe evidentemente più alcuna giustificazione logica e

giuridica in un sistema ordinamentale caratterizzato dalla piena equipollenza tra TAR aventi sede nella medesima regione.

Tra l'altro, laddove venisse mantenuto l'attuale assetto delle qualifiche, si potrebbero determinare inevitabili ricadute negative sull'attività di direzione della sezione staccata, essendo facilmente ipotizzabile che il consigliere di TAR con funzioni di presidente di sezione staccata ambisca a trovare una collocazione come presidente di TAR altrove, e quindi a lasciare presto vacante il posto occupato, con buona pace dei principi di continuità e di stabilità dell'organizzazione amministrativa, dei rapporti e degli assetti gestionali, assolutamente fondamentali per il buon governo di un ufficio pubblico, e in modo particolare di un ufficio giudiziario. Inoltre, è appena il caso di rilevare che, nel-

l'ambito territoriale di riferimento, il presidente della sezione staccata si confronta e si relaziona con altri organi giurisdizionali e amministrativi apicali, come il presidente della corte d'appello, l'avvocato distrettuale dello Stato e i prefetti.

È, pertanto, assolutamente opportuno che al presidente di sezione staccata venga riconosciuta la qualifica di presidente di TAR.

Anche in questo caso è bene evidenziare che la modifica normativa sarebbe a costo zero per le finanze pubbliche, atteso che la progressione economica nella magistratura amministrativa di primo grado è in funzione della mera anzianità di ruolo e non essendo previsto quindi alcun aumento retributivo in occasione del passaggio dalla qualifica di consigliere di TAR a quella di presidente di TAR.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione di nuovi tribunali amministrativi regionali in sostituzione delle sezioni staccate)

1. Le sezioni staccate di cui all'articolo 1, comma terzo, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, aventi sede e circoscrizione territoriale come stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1975, n. 277, e dal decreto del Presidente della Repubblica 11 agosto 1975, n. 552, sono istituite come tribunali autonomi rispetto a quelli aventi sede nei rispettivi capoluoghi di regione e assumono la denominazione di tribunale amministrativo regionale, sedi di Brescia, di Parma, di Latina, di Pescara, di Salerno, di Lecce, di Reggio Calabria e di Catania.

2. L'articolo 6, comma quarto, della legge 27 aprile 1982, n. 186, è abrogato.

3. L'articolo 47 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, è abrogato. La ripartizione delle controversie tra tribunali amministrativi regionali aventi sede nella medesima regione è regolata dagli articoli 13, 14, 15 e 16 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010.

Art. 2.

(Modifiche delle qualifiche e delle piante organiche dei magistrati amministrativi)

1. Il presidente del tribunale amministrativo regionale avente sede in una città capoluogo diversa dal capoluogo di regione assume la qualifica di presidente di tribunale amministrativo regionale.

2. All'articolo 15, comma 5, della legge 27 aprile 1982, n. 186, le parole: « presidente delle sezioni staccate e di quelle » sono soppresse.

3. Alla tabella A della legge 27 aprile 1982, n. 186, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla voce « Presidenti di Tribunale amministrativo regionale » le parole: « n. 24 » sono sostituite dalle seguenti: « n. 32 »;

b) alla voce « Consiglieri di Tribunale amministrativo regionale, Primi Referendari e Referendari » le parole: « n. 423 » sono sostituite dalle seguenti: « n. 415 ».

4. I consiglieri di tribunale amministrativo regionale che alla data di entrata in vigore della presente legge esercitano le funzioni di presidente di sezione staccata assumono la qualifica di presidente di tribunale amministrativo regionale.

5. Le modifiche introdotte dagli articoli 1 e 2 della presente legge non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

€ 1,00