



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 3-4/2014

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Pasqua Simonetta, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Sonia Albertosi, Federica Angeli, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Federico Dinelli, Francesca Romana Feleppa, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Giuliano Gruner, Laura Lamberti, Laura Letizia, Roberto Marotti, Massimo Pellingra, Benedetto Ponti, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Manuela Veronelli, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

La competenza funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio, Roma.

Gli interventi del Consiglio di Stato

di Nicola Massa*

Sommario

1. Premessa. – 2. La competenza funzionale e per territorio nel diritto processuale civile. – 3.1. Breve *excursus* normativo della competenza territoriale e funzionale dei T.A.R. – 3.2. Criteri distributivi della competenza dei T.A.R. – 3.3.1. La competenza per territorio. – 3.3.2. Il criterio dell'efficacia. – 3.3.3. Il criterio della sede. – 3.3.4. Il criterio speciale del pubblico impiego. – 3.3.5. Il criterio della connessione. – 4.1. La competenza funzionale o per materia. – 4.2. La competenza per materia: le materie devolute alla competenza inderogabile del T.A.R. Lazio, sezione Roma. – 4.3. L'intervento della giurisprudenza amministrativa e la modifica legislativa della lett. a) dell'art. 135, co. 1, c.p.a. – 4.4. L'intervento della Corte costituzionale, sent. n. 162 del 2012, sull'art. 135, co. 1, lett. c). – 4.5. L'intervento della Corte costituzionale sulla lett. e) dell'art. 135 c.p.a. e la tempestiva presa d'atto del legislatore in pendenza del giudizio di costituzionalità. – 4.6. Le sezioni staccate e il vizio di attribuzione. – 5. Casistica giurisprudenziale sulla competenza funzionale del T.A.R. Lazio, Roma. – 5.1. Sull' art. 135, co.1, lett. f) c.p.a.: Consiglio di Stato, Ad. plen., ordinanza del 13 luglio 2011, n. 12; Consiglio di Stato, Ad. plen., ordinanza del 26 luglio 2012, n. 29. – 5.2. Sulle circolari: Consiglio di Stato, Ad. plen., sent. del 14 novembre 2011, n. 19. – 5.3. Sui beni sequestrati o confiscati: Consiglio di Stato, Ad. plen., ordinanza del 25 giugno 2012, n. 23. – 5.4.1. Sui provvedimenti interdittivi del prefetto: cenni. – 5.4.2. Consiglio di Stato, Ad. plen., ordinanza del 24 settembre 2012, n. 33. – 5.4.3. Consiglio di Stato, Ad. plen., ordinanza del 19 novembre 2012, n. 34. – 5.4.4. Consiglio di Stato, Ad. plen., ordinanza del 20 novembre 2013, n. 29. – 5.5. Atti endoprocedimentali: Consiglio di Stato, Ad. plen., sentenza del 12 dicembre 2012, n. 38. – 5.6. Violazione del cd. patto stabilità: Consiglio di Stato, Ad. plen., ordinanza del 25 febbraio 2013, n. 6; Consiglio di Stato, Ad. Plen., ordinanze del 7 maggio 2013, n. 11 e 12. – 6. Osservazioni finali.

1. Premessa

La novità introdotta dal testo approvato in esame definitivo dal Governo il 24 giugno 2010 varato con il D. lgs. n. 104 del 2010, non contenuta nei testi precedenti (ossia in quello licenziato dalla Commissione redigente il 10 febbraio 2010 ed in quello approvato dal Governo in esame preliminare il 16 aprile 2010), è costituita dalla inderogabilità della competenza territoriale, rilevabile d'ufficio in ogni stato del processo di primo grado e ridondante in motivo di appello della sentenza del T.A.R. In proposito, si registra un frequente ricorrere del concetto di inderogabilità (il termine *inderogabile* ricorre ben 9 volte nel capo IV), il che implica una sua evidente sottolineatura quale tratto saliente della riforma.

La *ratio* ispiratrice del disegno riformatore si rinviene nella volontà di riportare sotto il controllo diretto e completo del giudice la soluzione delle questioni di competenza, sottraendone la disponibilità alle parti. Si riconosce al T.A.R. una competenza sulla sua competenza (ferma restando l'ultima parola attribuita sul punto al Consiglio di Stato)¹. Si è ritenuto evidentemente che il precedente sistema, imperniato sulla sostanziale derogabilità del foro territoriale, avesse condotto ad esiti irragionevoli ed aberranti (si pensi al cd. *forum shopping*).

Questa scelta esprime indubbiamente una marcata differenziazione rispetto al modello processualcivile e segna un ulteriore elemento di specialità, propria del processo amministrativo. In tal senso, allora, sarebbe quasi scontata la considerazione per cui l'abbandono del criterio dispositivo, proprio della derogabilità, a favore della officiosità del rilievo può costituire un importante argomento spendibile nella direzione neoggettivistica della giustizia amministrativa².

Il secondo tratto distintivo della riforma, in tema di trattamento delle questioni di competenza, si coglie nella significativa varietà delle soluzioni approntate rispetto a quelle proprie del codice di procedura civile. In questo ambito, alcune importanti differenze preesistevano già, come il carattere di azione preventiva proprio del regolamento di competenza nel giudizio amministrativo, che non esige, a differenza di quello civile, una previa pronuncia del giudice di primo grado da portare all'esame del giudice della competenza. Ad ogni modo, molte peculiarità del processo amministrativo sono state accentuate dal codice, poiché, alla già considerata inderogabilità della competenza per territorio, si lega la dilatazione della rilevanza della questione lungo tutto l'arco del primo grado (oltre che la sua deducibilità in appello), lì do-

¹ C. CONSOLO, *I regolamenti di competenza e di giurisdizione nel nuovo codice del processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 808, 813 ss., fa notare che «viene superato il principio - alquanto singolare e anacronistico - per cui il Tar non è giudice della propria competenza». A. LUGO, *La competenza e la connessione delle cause nel processo amministrativo*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, Roma, 1981, III, 1734 ss., osserva invece come la norma del 1971, esaltando al massimo il principio dispositivo, «accorda alle parti la facoltà di derogare alla competenza ... con una libertà e un'ampiezza che non hanno l'eguale nel processo civile e nega al giudice adito il potere di pronunciare in materia di competenza».

² Parla di tendenze neo-oggettivistiche in tema di giustizia amministrativa G. TROPEA, *L'interesse strumentale a ricorrere: una categoria al bivio?*, nota a Consiglio Stato, sez. IV, 26 novembre 2009, n. 7443, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 675 (ma *passim* nel par. 2 e in nota 20). Si v. anche C. CONTESSA, *Tendenze evolutive del processo amministrativo tra disponibilità delle parti e controllo di legalità*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, maggio 2008. Spunti (in senso critico) anche in G.D. COMPORI, *Il sindacato del giudice delle obbligazioni pubbliche*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 409 ss., che considera tale approccio come un «retaggio storico e culturale del giudice amministrativo», che non comprenderebbe il «carattere necessariamente individualistico e soggettivo della relativa funzione» (del processo).

ve, invece, nel processo civile, specie dopo la riforma di cui alla legge n. 69 del 2009, si è avuta una tendenza di segno diverso, nella direzione della massima compressione nella fase iniziale del processo della rilevabilità delle questioni di competenza (fino alla memoria di costituzione, per l'eccezione di parte; fino alla prima udienza di comparizione, per il rilievo d'ufficio).

Un terzo elemento che caratterizza la riforma si sostanzia nella conformazione tendenziale del sistema (del rilievo e della soluzione) delle questioni di competenza a quello (del rilievo e della soluzione) delle questioni di giurisdizione, sotto i profili, ad esempio, dei termini di deduzione e delle modalità di prosecuzione e riassunzione.

Da queste veloci notazioni sulle linee portanti della riforma emerge che l'introduzione della inderogabilità della competenza territoriale non costituisce l'unica novità contenuta in proposito nel codice.

Vanno infine segnalate delle indubbie novità in merito alla competenza che il codice qualifica come 'funzionale', ossia tutta la competenza attribuita per legge speciale al T.A.R. del Lazio, Roma (l'art. 14, co. 1, così qualifica espressamente l'attribuzione di determinate controversie elencate nell'art. 135; il successivo co. 3 dell'art. 14 qualifica come «funzionalmente inderogabile» ogni attribuzione di competenza che la legge operi «con criteri diversi da quelli di cui all'articolo 13», ossia con criteri diversi dalla competenza per territorio). Nonostante l'eterogeneità delle diverse tipologie di controversie rifluite nel 135 c.p.a., questa scelta legislativa ha risolto un dubbio, perché fino ad oggi non era chiaro, nell'ambito delle numerose competenze attribuite da norme speciali al T.A.R. del Lazio, quali fossero attribuite a titolo di competenza funzionale e quali, invece, fossero soltanto casi speciali applicativi dei criteri

generali di distribuzione della competenza territoriale, poiché non sempre le singole leggi speciali si peritavano di qualificare l'attribuzione (anche se, di regola, la previsione di legge speciale recava *ex se* una connotazione di inderogabilità idonea *ex se* a differenziare il regime da quello – normalmente derogabile – della competenza per territorio). La categoria della '*competenza funzionale inderogabile*' se ha un oggetto diverso rispetto a quella '*territoriale inderogabile*', non ha, però, un suo regime giuridico proprio (ad eccezione dell'art. 42, co. 4, in tema di ricorso incidentale, che attrae al giudice funzionale la competenza sull'intera controversia, e dell'art. 47, co. 1, che tratta il riparto tra sede centrale e sezione staccata, nelle materie 'funzionali', alla stregua di una vera e propria questione di competenza). Il fondamento principale ed essenziale, dunque, di questa categoria risiede nel diverso titolo attributivo della competenza, costituito da una norma speciale *ad hoc* e non dal criterio distributivo territoriale comune.

Il riparto per territorio è fissato dal codice con riferimento non più soltanto all'atto impugnato, ma anche agli accordi o comportamenti dedotti in causa (è una novità formale, poiché deriva dalla ridefinizione dell'oggetto stesso della giurisdizione amministrativa, art. 7; ma ha un significato anche sostanziale, perché aiuta a risolvere alcuni dubbi applicativi che si erano posti per le cause aventi ad oggetto accordi *ex artt.* 11 o 15 della legge n. 241 del 1990, o cause risarcitorie, dove non era chiaro se si dovesse fare un'applicazione analogica dei criteri dettati dal c.p.c. in materia di obbligazioni o se si dovesse adattare il criterio desumibile dagli artt. 2 e 3 della legge T.A.R. del 1971).

Pur confermando il rapporto tradizionale di complementarità tra criterio della sede dell'autorità emanante e criterio dell'efficacia spaziale dell'atto, il codice (ancorché recependo

l'orientamento maggioritario della giurisprudenza) ha dato maggiore peso al secondo criterio (l'art. 13, co. 1, secondo periodo, introduce il criterio spaziale con la locuzione «comunque») ed ha fatto proprio l'indirizzo giurisprudenziale che ancora agli «effetti diretti» e tipici dell'atto la nozione di efficacia spaziale utile ai fini della determinazione della competenza; tuttavia emergono ancora alcune difficoltà applicative – non risolte dal codice – già presenti nella pregressa elaborazione giurisprudenziale.

Mentre la legge T.A.R. del 1971 faceva riferimento agli 'organi periferici dello Stato' [art. 2, co. 1, lett. b), numero 2)] e di 'organi centrali dello Stato' (art. 3, co. 1), il codice invece fa leva sul concetto di pubbliche amministrazioni (atti, accordi o comportamenti di), sia riguardo alla sede del soggetto emanante, sia riguardo all'efficacia spaziale dell'atto (o del comportamento); è d'uopo chiedersi se l'uso di questa diversa locuzione, più generale e onnicomprensiva, muti o meno la sostanza della disciplina del riparto. Certamente la sede di una pubblica amministrazione è cosa diversa dalla sede dei suoi organi periferici, sicché è lecito dubitare che la nuova formulazione normativa comprenda – alla lettera – la competenza territoriale del Tar nella cui circoscrizione abbia sede l'organo periferico emanante, posto che la pubblica amministrazione emanante, nel caso di un Ministero o di un ente pubblico nazionale, è stabilita (di regola) in Roma. È vero che l'art. 41 del codice (*Notificazione del ricorso e suoi destinatari*) prevede, al comma 2, che il ricorso per l'annullamento deve essere notificato alla *pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato*, lì dove, invece, l'art. 21 legge T.A.R. si riferiva all'autorità che ha emanato l'atto; ma è altresì vero che questo argomento può al limite spiegare la genesi dell'introduzione del riferimento alle pubbliche amministrazioni nell'art. 13, ma non giustifica questa scelta e non fuga

del tutto i dubbi da essa suscitati circa la sua idoneità a coprire l'ipotesi di competenza del T.A.R. locale per gli atti degli uffici periferici dell'amministrazione centrale (statale o di enti pubblici nazionali).

Il trattamento del riparto degli affari tra sede centrale del T.A.R. e sezione staccata è stato confermato come fatto organizzatorio non impingente in questioni di competenza (tant'è che la relativa previsione, già collocata in coda alla norma sul riparto di competenza nella proposta presentata dalla Commissione redigente, è stata poi spostata sotto l'art. 47, nel Libro II sul processo di primo grado); ad ogni modo ne è stato previsto un regime non meno severo di quello riservato alla stessa incompetenza vera e propria, poiché viene previsto che se una parte, diversa dal ricorrente, vuole eccepire l'errata distribuzione, deve farlo nell'atto di costituzione o, comunque, con atto depositato non oltre trenta giorni dalla scadenza del termine di costituzione delle parti intimato (di cui articolo 46, comma 1, che è di sessanta giorni dal perfezionamento nei propri confronti della notificazione del ricorso); restano, inoltre, applicabili tutti i limiti di efficacia della pronuncia cautelare stabiliti, per i casi di incompetenza, dai commi 8 e 9 dell'articolo 15.

Va infine rilevato che il c.p.a. non ha disciplinato la connessione né la continenza e la litispendenza. Probabilmente la mancata disciplina risponde al fatto che nel giudizio amministrativo il problema della connessione – che nelle azioni impugnatorie è il riflesso processuale della connessione sostanziale tra atti e procedimenti, che innerva e caratterizza di sé tutta la funzione pubblica – si identifica ed in buona parte si risolve, da un lato, nel criterio di dislocamento della competenza territoriale tra il T.A.R. del Lazio e i T.A.R. periferici nel caso di connessione tra atti generali di autorità centrali ed atti applicativi ad efficacia locale (o adottati da or-

gani periferici o da enti locali); dall'altro lato, nel meccanismo del simultaneo processo realizzato mediante i motivi aggiunti (cd. 'impropri', ossia estesi ad impugnative di atti ulteriori del procedimento) e il ricorso incidentale³.

Alla luce di quanto è stato sopra tratteggiato, il presente contributo mira ad affrontare la questione della competenza inderogabile del T.A.R. Lazio, soprattutto alla luce degli interventi chiarificatori della giurisprudenza.

A tal fine, occorrerà muovere dalla disciplina processualcivile, per poi procedere ad un'analisi di quanto stabilito dal nuovo codice del processo amministrativo; analisi che sarà debitamente agganciata agli interventi giurisprudenziali.

2. La competenza funzionale e per territorio nel diritto processuale civile

Per una più agevole comprensione del criterio distributivo della competenza su cui fa perno la giustizia amministrativa, sembra opportuno partire dal sistema delineato dal codice di procedura civile, i cui canoni di suddivisione dell'attribuzione della competenza hanno indubbiamente ispirato il legislatore del codice del processo amministrativo.

In particolare, appuntando l'attenzione sulla cd. competenza per territorio, si può riscontrare la distinzione tra due tipi: 'la competenza per territorio derogabile' e 'la competenza territoriale inderogabile'. Con riferimento a quest'ultima, si può sostenere che ci si trovi a metà strada tra la competenza territoriale e una quarta categoria di competenza che, sebbene non sia prevista in modo esplicito dalle norme, risulta tuttavia il frutto del lavoro della dottrina ed è comunque accolta dalla giurisprudenza per la sua utilità

pratica: 'la competenza funzionale'⁴. Ebbene, sotto tale denominazione, nel processo civile, vengono tradizionalmente ricondotti fenomeni di natura diversa, tra i quali spicca, appunto, la competenza inderogabile per territorio, che ricorre nei casi previsti dall'art. 28 c.p.c., oltreché negli altri casi espressamente previsti dalla legge⁵.

⁴ Il concetto di competenza funzionale, anche se non presente nell'ordinamento positivo del processo civile, è stato utilizzato per la prima volta da Chiovenda in un saggio apparso nei primi del Novecento (*Cosa giudicata e competenza*, in *Studi in onore di Carlo Fadda*, II, Napoli, 1906, 410-411). Qualche anno più tardi, il Maestro sviluppò il concetto in *Principii di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, 483 ss. e 525 ss.; in *Istituzioni del processo civile italiano*, Roma, 1933, II, 159, si trova la definizione chiovendiana della competenza funzionale come l'ipotesi nella quale «una causa è affidata al giudice di un determinato territorio per fatto che la sua funzione sarà ivi più facile o più efficace (...). La competenza funzionale si avvicina così da un lato alla competenza per materia, dall'altro lato alla competenza territoriale. Ma anche in questo caso la competenza funzionale è sempre assoluta e inderogabile e ciò costituisce la sua caratteristica e l'importanza pratica di questa categoria». La nozione ebbe fortuna ed anche dopo l'entrata in vigore del codice di rito del 1940, che pure non ha riconosciuto la categoria chiovendiana, quest'ultima continuò ad essere presente nelle elaborazioni della dottrina successiva. Si richiamano esplicitamente alla competenza funzionale, come categoria generale, tra gli altri, M.T. ZANZUCCHI, *Diritto processuale civile*, I, Milano, 1955, 245 ss. e 266 ss.; P. D'ONOFRIO, *Commento al codice di procedura civile*, I, Torino, 1957, n. 77; G.A. MICHELI, *Corso di diritto processuale civile*, I, Milano, 1959, 144; S. COSTA, *Manuale di diritto processuale civile*, Torino, 1973, 130 ss. e 144 ss. Dissente invece dalla tesi maggioritaria, circa la distinta ravvisabilità del criterio della competenza funzionale, a fronte degli altri criteri contemplati dalla legge, T. SEGRÈ, *Premesse sulla competenza*, in *Commentario del codice di procedura civile* diretto da E. ALLORIO, I, Torino, 1973, 105-106.

⁵ Alcuni autori qualificano la competenza per territorio inderogabile come un'ipotesi speciale o come un sinonimo della competenza funzionale: si v. N. JAEGER, *Diritto processuale civile*, Torino, 1942, 225 ss.; G.A. MICHELI, *Corso di diritto processuale civile*, cit., 145; S. SATTA, *Commentario al codice di procedura civile*, I, Milano, 1959, 133; E.T. LIEBMAN, *Manuale di diritto processuale civile*, I, Milano, 1973, 50; C.

³ P. CARPENTIERI, *Le questioni di competenza*, in *Dir. proc. amministrativo*, 2010, 4, 1214.

La sopra citata categoria di elaborazione dottrinale, ossia la competenza funzionale, presenta una connotazione fondamentale: l'inderogabilità dei criteri distributivi delle controversie. Questa caratteristica, appunto, ricorrebbe per tutte quelle ipotesi di competenza configurabile come 'funzionale'; sicché inquadrare alcune norme di riparto delle liti nella competenza funzionale comporterebbe l'estensione ad esse del regime dell'inderogabilità previsto da disposizioni specifiche, con riferimento ad ipotesi esplicitamente contemplate⁶.

In altri termini, si potrebbe sostenere che la categoria concettuale della competenza funzionale assume la dignità di istituto nell'ordinamento processual-civile e perciò, grazie all'ermeneutica, si potrebbero venire a determinare delle competenze territoriali inderogabili al di fuori dei casi previsti dalla legge. Questa idea è stata accolta dalla giurisprudenza di legittimità che ha quindi forzato il dato letterale della norma (art. 28 c.p.c.), configurando casi di competenza per territorio inderogabile⁷.

Questa posizione, frutto dell'ermeneutica giuridica, si è tuttavia scontrata con parte della dottrina, la quale, evidenziando che l'art. 28 del codice di rito esclude tassativamente qualsiasi estensione dell'inderogabilità a quei casi che non sono espressamente previsti, ha rigettato la possibilità di estendere analogicamente le regole sull'inderogabilità facendo ricorso al concetto di competenza funzionale⁸. A tal proposito si è evidenziato che nell'ordinamento processuale civile, in base agli artt. 6 e 28 c.p.c., vige il principio che, in tema di competenza territoriale, la regola è data dalla derogabilità, mentre l'inderogabilità rappresenta l'eccezione⁹. Ciò nonostante, parte della giurisprudenza, anche recente, ha seguito a ribadire l'inderogabilità della competenza territoriale in alcuni riti speciali, per quanto essa non risultasse espressamente disposta dalla relativa legge regolatrice¹⁰. Dall'analisi effettuata sembra emergere un primo dato significativo, connaturato alla competenza funzionale - territoriale, ossia la propria predisposizione generale a trovare spazio anche in particolari casi o materie rispetto ai quali nulla è stabilito dalla legge¹¹.

3.1. Breve *excursus* normativo della competenza territoriale e funzionale dei T.A.R.

MANDRIOLI, *Corso di diritto processuale civile*, Torino, 1991, I, 204, nota 4; S. COSTA, *Manuale di diritto processuale civile*, op. cit., 131.

⁶ Cfr. le considerazioni di N. RASCIO, *In tema di competenza funzionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1993, 143; G. GIONFRIDA, *Competenza civile*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, 1961, 55 ss.; A. LEVONI, *Competenza nel diritto processuale civile*, in *Dig. disc. priv. (sez. civ.)*, III, Torino, 1988, 130 ss.

⁷ La casistica giurisprudenziale, anche se datata, è vasta; infatti sono state individuate ipotesi di competenza funzionale - territoriale, come tale non derogabile, in materia di controversie concernenti la misura dei canoni di locazione e sublocazione (nel vigore della L. n. 253 del 1950), di contenzioso tributario (come regolato dal previgente d.P.R. n. 636 del 1972), di procedura fallimentare e di opposizione a sanzioni amministrative. Per una esposizione completa degli orientamenti appena richiamati e per le relative indicazioni giurisprudenziali si v. N. RASCIO, *In tema di competenza funzionale*, op. cit., 145 ss.

⁸ In questo senso, V. ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, I, Napoli, 1964, 103 - 104.

⁹ L'opinione riportata è di A. ATTARDI, *Giurisdizione e competenza in generale*, in *Commentario del codice di procedura civile* diretto da E. ALLORIO, I, op. cit., 95, secondo il quale «si deve riconoscere che per la competenza per territorio la regola è la sua derogabilità e l'eccezione è l'inderogabilità».

¹⁰ Si v. in tema di dichiarazione fallimento e/o liquidazione coatta amministrativa, Corte di cass., 20 marzo 2006, n. 6098, in *Fallimento*, 2006, 1451.

¹¹ G. POLI, *La competenza funzionale nel sistema di giustizia amministrativa. Un modello ancora eccezionale?*, in *Foro amministrativo - TAR*, 2012, 12, 4075.

La tutela giurisdizionale dell'interesse legittimo nel periodo che precede l'entrata in vigore della cd. L. T.A.R. (n. 1034 del 1971) era affidata esclusivamente al Consiglio di Stato.

La legge di riforma del sistema processuale amministrativo ha dato attuazione al secondo comma dell'art. 125 Cost., il quale assegnò al legislatore il compito di istituire organi di giustizia amministrativa di primo grado aventi sede in ogni Regione della Repubblica. In tal modo la giurisdizione amministrativa veniva ripartita secondo i criteri distributivi della competenza.

La legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali prevedeva che la competenza territoriale dei T.A.R. fosse derogabile su istanza di parte. All'indomani della legge istituiva dei T.A.R., con cui si è data attuazione a quel decentramento della giurisdizione amministrativa su base regionale, un'autorevole autore operò una distinzione per stabilire l'eccezionalità o meno di un'attribuzione di competenza operata per via normativa. Si sostenne, infatti, che la competenza per materia, che radicava inderogabilmente in capo ad un ufficio giudiziario la cognizione di certe e tassativamente individuate controversie, presupponeva in via imprescindibile che il criterio di determinazione della competenza fosse legato ad elementi privi di specifico aggancio territoriale¹².

Sorse poi anche il problema se la regola della derogabilità dovesse farsi valere anche per i casi di competenza sugli atti statali ad efficacia ul-

tra-regionale attribuita al T.A.R. Lazio e la dottrina maggioritaria ritenne che la risposta dovesse essere affermativa¹³, anche se è dato riscontrare la presenza di una lungimirante voce contraria, per la quale, in quel caso, avrebbe dovuto parlarsi di competenza 'funzionale'¹⁴.

Nel tempo, però, è intervenuto il legislatore che ha fissato, con una congerie di norme, competenze funzionali e inderogabili del T.A.R. del Lazio e ciò ha comportato una differenziazione sempre più ampia tra il T.A.R. Capitolino e gli altri T.A.R.

Infine nel 2010 è intervenuto il codice del processo amministrativo che con l'art. 14 ha positivamente una categoria concettuale che, benché ricavata in via interpretativa dalla dottrina e dalla giurisprudenza, non aveva però ricevuto un inquadramento concettuale¹⁵; in definitiva, l'art. 14 ha assommato in una norma tutte quelle disposizioni puntuali che nel precedente assetto avevano fornito una risposta ad una pluralità di esigenze particolari, talora relative a situazioni di emergenza¹⁶.

¹² L'opinione riferita è di P. STELLA RICHTER, *La competenza territoriale nel giudizio amministrativo*, Milano, 1975, 16. Afferma l'autore che «per impostare correttamente tale problema occorre peraltro vedere quali siano i criteri legislativi di determinazione della competenza ed accertare quindi se veramente si tratti di una competenza eccezionale, legata a presupposti privi di specifico aggancio territoriale, a differenza di quanto accadrebbe per la competenza per territorio».

¹³ In questo senso P. STELLA RICHTER, *La competenza territoriale nel giudizio amministrativo*, op. cit., 88 ss.; A. ANDREANI, *La competenza per territorio dei tribunali amministrativi regionali*, Milano, 1974, 92 ss.; V. CAJANIELLO, *Problemi di giurisdizione e competenza nella l. istitutiva dei Tar*, in *I nuovi problemi del processo amministrativo*, Milano, 1974.

¹⁴ A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XV, Napoli, 1989, 1410 ss.

¹⁵ In questo senso, F. APEIRO BELLA, *Il regime della competenza nel Codice del processo amministrativo: dubbi di legittimità e possibili soluzioni*, in *Foro amministrativo - Tar*, 2011, 168, dove si afferma che «l'art. 14 del nuovo codice ha il pregio di positivizzare una categoria concettuale che, pur essendo già stata enucleata in dottrina ed in giurisprudenza già nella vigenza della L. Tar, non aveva mai ricevuto una definizione o delimitazione concettuale».

¹⁶ Si v. V. NERI, *Alla Corte Costituzionale le norme sulla competenza funzionale del Tar Lazio*, in *Corr. merito*, 2011, 661, che parla di generalizzazione di una norma che, nel precedente assetto, doveva qualificarsi come eccezionale.

3.2. Criteri distributivi della competenza dei T.A.R.

La competenza, intesa come misura della giurisdizione attribuita ad un determinato organo, è una nozione che interessa in egual misura tanto l'ordinamento processuale civile, quanto la giustizia amministrativa¹⁷. D'altra parte l'assetto organizzativo dei tribunali amministrativi presenta delle peculiarità rispetto al modello processual-civilistico, soprattutto per il meccanismo con il quale è distribuita la competenza tra gli organi giurisdizionali appartenenti ad uno stesso sistema.

A tal proposito, si può notare che, mentre nell'ordinamento processual-civilistico rilevano i tradizionali criteri di riparto 'orizzontale' (territorio, materia e valore), nella giustizia amministrativa si ha un criterio determinativo della potestà giurisdizionale dei T.A.R. di tipo 'dualistico', basato sulla contrapposizione tra competenza territoriale e competenza cd. funzionale¹⁸. Siffatto assetto, già latente nel precedente sistema normativo, è definitivamente emerso

¹⁷ Del resto la competenza afferisce tutte le ulteriori tipologie di giudizio disciplinate dall'ordinamento. Cfr. C. MIGNONE, *Competenza e regolamento di competenza (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino, 1989, 218, che sottolinea come «anche con riguardo al processo amministrativo la competenza può essere definita come quantità di giurisdizione spettante a ciascun giudice, allo stesso modo in cui il concetto, così formulato, si attaglia ad altri modelli giudiziari».

¹⁸ Si v., sul punto, C. MIGNONE, *Competenza e regolamento di competenza*, *op. cit.*, secondo cui «l'omogeneità tipologica dei giudici (Tribunali amministrativi regionali), contrariamente alla pluralità rinvenibile entro la magistratura ordinaria, attenua l'importanza del riparto di competenza per materia, o esclude quella per valore»; si v. altresì, A. ANDREANI, *La competenza per territorio dei Tribunali Amministrativi regionali*, *op. cit.*, 38, il quale asserisce che «opportuno il legislatore ha scelto la strada di affrontare in forma originale questo aspetto della disciplina processuale, senza ripetere meccanicamente le soluzioni espresse dal processo civile».

grazie al codice del processo amministrativo che, agli artt. 13 e 14, ha consacrato e reso esplicita una regola già ampiamente riconosciuta dalla dottrina e dalla giurisprudenza nel periodo precedente la codificazione. Da quanto si è sopra evidenziato emerge *ictu oculi* un altro elemento che differenzia la giustizia amministrativa da quella civile: l'assenza del criterio del valore; ciò si spiega col fatto che nel panorama della giustizia amministrativa non esiste quell'articolazione giurisdizionale di primo grado (giudice di pace, tribunale) che è invece tipica del processo civile.

Infine giova rammentare, anche se appare scontato, che resta la competenza per grado del T.A.R.: l'art. 1 della L. 1034 del 1971 è infatti ancora vigente per effetto dell'art. 4, n. 10 dell'All. 4 al codice del processo amministrativo e qualifica i T.A.R. come organi di giustizia amministrativa di primo grado, con il Consiglio di Stato in funzione di giudice d'appello. Questa regola però subisce una deroga con riferimento al sistema della giustizia amministrativa della Regione Sicilia, dove esiste il Consiglio di Giustizia amministrativa (C.G.A.) con sede a Palermo¹⁹.

In definitiva, la competenza del T.A.R. è distribuita secondo criteri territoriali e funzionali. Sotto tale aspetto, mentre l'art. 13 c.p.a., ripropone, con diversi adattamenti, il criterio ordinario della competenza per territorio (basato sulla sede dell'autorità amministrativa, che adotta l'atto o presso cui ha la propria sede di servizio il pubblico dipendente, e sull'ambito di efficacia

¹⁹ La competenza del C.G.A. è speciale ed inderogabile e deriva da una norma di rango costituzionale (art. 23 dello Statuto della Regione Sicilia, dato con regio decreto lgs. il 15 maggio 1946, n. 455 e convertito in L. cost. il 26 febbraio 1948, n. 2, dall'Assemblea costituente *ex XVII disp. trans. Cost.*) e la cui violazione determina inammissibilità del ricorso (si v. Consiglio di Stato, sez. V, 21 luglio 2009, n. 4580).

dell'atto), il successivo art. 14 c.p.a. eleva a categoria generale un meccanismo²⁰ di distribuzione della competenza non legato all'efficacia dell'atto o alla sede dell'organo, ma imperniato sull'individuazione di ambiti materiali predefiniti e sull'assegnazione *ex lege* di queste particolari materie ad un determinato T.A.R., onde permettere la specializzazione del giudice al riguardo e una tendenziale uniformità delle decisioni.

Per completezza, va infine precisato che la competenza funzionale riguarda anche alcune azioni processuali per le quali è prevista la competenza del T.A.R. secondo criteri di collegamento diversi da quelli previsti dall'art. 13. In particolare: l'azione di ottemperanza, l'azione di opposizione del terzo, l'azione di revocazione e l'azione di correzione, per le quali è competente il giudice che ha emesso il provvedimento.

Quest'ultima circostanza che, come si avrà modo di osservare, aveva indotto la prevalente giurisprudenza a qualificare come criterio generale di distribuzione della competenza quello per territorio ed eccezionali le ipotesi di competenza funzionale, sembra non essere più attuale alla luce dell'odierno assetto normativo. Fermo restando il rinvio ad un elenco esaustivo che l'art. 14, commi 1 e 2, opera per l'individuazione in concreto delle fattispecie assegnate ad un particolare T.A.R., non va sottoaciuto che la predetta norma del nuovo codice ha inteso in primo luogo positivizzare una categoria concettuale già ricavata in via interpretativa, generalizzando una norma che nel precedente assetto aveva dato luogo ad una catena di disposizioni puntuali e volte a dare risposta ad

una pluralità di esigenze particolari, talora relative a situazioni di emergenza.

3.3.1. La competenza per territorio

Il modello seguito, tanto nel precedente quanto nell'attuale assetto normativo, è stato quello dichiaratamente ispirato al criterio della territorialità, in ossequio al quale la ripartizione delle liti tra i T.A.R. avviene «in rapporto al collegamento di queste con un'area spaziale legata alla considerazione unitaria del territorio nazionale (competenza accentrata) o alla suddivisione di esso in ambiti coincidenti col territorio delle Regioni (competenza localizzata)»²¹.

In altri termini, la distribuzione delle competenze, in chiave territoriale, viene realizzata valorizzando taluni elementi di collegamento che intercorrono tra la controversia e la circoscrizione territoriale a cui ciascun tribunale amministrativo fa capo²². Il principio del riparto secondo il criterio territoriale, dunque, implica il principio di 'prossimità'²³.

Va poi sottolineato che il legislatore del codice ha innovato²⁴ il regime della competenza territoriale del giudice amministrativo, prevedendo che la competenza per territorio secondo i criteri della sede e dell'efficacia e in base alla sede di servizio del pubblico dipendente è inderogabile (art. 13, co. 4).

Il regime della derogabilità aveva invece caratterizzato, fin dalla L. T.A.R., la competenza ter-

²⁰ Tale meccanismo, sotto la vigenza della Legge T.A.R., era stato introdotto da previsioni normative di settore, per particolari tipologie di controversie.

²¹ Così C. MIGNONE, *Competenza e regolamento di competenza*, op. cit., 218.

²² Cfr. A. DE ROBERTO, *Competenza (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. giur.*, VII, Roma, 1988, 2.

²³ G. POLI, *La competenza funzionale nel sistema di giustizia amministrativa. Un modello ancora eccezionale?*, op. cit., 4075.

²⁴ L'intenzione di rendere inderogabile la competenza per territorio, analogamente alla cd. competenza funzionale, si è imposta solo in occasione della stesura dell'ultima versione del c.p.a., tra l'altro i precedenti schemi di riforma che si sono succeduti in circa un anno dalla legge delega n. 69 del 2009 non hanno mai previsto una simile soluzione.

ritoriale dei tribunali amministrativi regionali, il cui difetto poteva essere rilevato solo con l'apposito strumento del regolamento di competenza e comunque non oltre il termine decadenza previsto dall'art. 31 della L. T.A.R.

Altra novità del c.p.a. è consistita nell'estensione della giurisdizione amministrativa agli accordi ed ai comportamenti di cui la P.A. si rende protagonista nell'ambito della propria attività (art. 13, co. 1).

Da ultimo è stato abbandonato il riferimento agli enti pubblici o agli organi centrali e periferici dello Stato in favore del concetto più onnicomprensivo di P.A., dovendosi intendere per essa l'insieme di tutti quei soggetti che, anche se hanno una forma giuridica privatistica, sono tenuti al rispetto delle norme ad evidenza pubblica o sul procedimento amministrativo (art. 13, co. 3).

Resta invece l'indicazione rispetto ai cd. enti ultraregionali, la cui definizione è stata formulata dalla dottrina. A tal proposito, si è sostenuto che l'individuazione della P.A. ultraregionale deve aver luogo per mezzo del criterio oggettivo, cioè mediante la sua contrapposizione rispetto a quelle che esercitano la loro attività nei limiti del territorio regionale²⁵.

3.3.2. Il criterio dell'efficacia

In applicazione del criterio dell'efficacia, il tribunale territorialmente competente è quello alla cui sola circoscrizione si riferiscono gli effetti diretti dell'atto, del provvedimento, dell'accordo o del comportamento posto in essere dalla P.A.

In passato si sostenne che il criterio dell'efficacia fosse derogatorio e residuale rispetto a quello della sede, e che quindi fosse applicabile solo nel caso in cui gli effetti

dell'atto o del provvedimento fossero limitati ad una circoscrizione del tribunale²⁶. Ad ogni modo il problema ebbe uno scarso rilievo pratico, in quanto, se per le P.A. territoriali l'applicazione dell'uno o dell'altro criterio portava all'individuazione di uno stesso tribunale amministrativo, per le P.A. statali o ultraregionali veniva in soccorso la regola (art. 3 L. T.A.R.) per cui l'efficacia ultraregionale dell'atto determinava la competenza del T.A.R. Lazio, nel caso di P.A. statale e del T.A.R. nella cui circoscrizione aveva sede la P.A. in caso di amministrazioni ultraregionali.

Alcune questioni particolari hanno però investito la giurisprudenza, chiamandola ad optare per l'applicazione dell'uno o dell'altro criterio nel silenzio della legge. In particolare, è stato scelto il criterio della sede della P.A. quando l'atto impugnato fosse stato adottato da una P.A. territoriale avente un'efficacia ultraregionale²⁷ oppure quando l'atto di un organo periferico dello Stato avesse un'efficacia circoscritta territorialmente²⁸.

Il codice del processo ha invece precisato che il T.A.R. decide comunque sulle controversie riguardanti atti, provvedimenti, accordi o comportamenti di P.A. i cui effetti diretti sono limitati all'ambito territoriale delle Regioni in cui il tribunale ha sede (art. 13, co 1). Da ciò si può dedurre che il criterio dell'efficacia deve trovare applicazione in tutti quei casi in cui risulti possibile delimitare gli effetti del provvedimento, dell'atto, dell'accordo o del comportamento, tralasciando ogni considerazione circa la sede della P.A.²⁹

²⁵ Così M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, a cura di E. CARDI e M. NIGRO, Bologna, 2002, 292.

²⁶ In tal senso si v. R. LUCIFREDI – V. CAJANIELLO, *I tribunali amministrativi regionali*, Torino, 1972, 127.

²⁷ Consiglio di Stato, sez. VI, 17 febbraio 1996, n. 233.

²⁸ Consiglio di Stato, sez. VI, 18 agosto 2009, n. 4965; Consiglio di Stato, sez. IV, 28 aprile 2010, n. 2447.

²⁹ D. LUTRINO, *Codice del processo amministrativo commentato con dottrina e giurisprudenza*, a cura di F. CARINGELLA e M.

Va infine rimarcato che il codice ha chiarito che l'efficacia dell'atto va letta in riferimento ai soli effetti diretti (art. 13, co. 1). Questa specificazione assume un ruolo importante, in quanto impedisce che gli effetti mediati ed ulteriori possano modificare la competenza, spostandola dal T.A.R. periferico al T.A.R. Lazio o ad altro T.A.R. in cui ha la sede l'amministrazione che ha adottato l'atto.

3.3.3. Il criterio della sede

In applicazione del criterio della sede, il tribunale competente per territorio è quello nella cui circoscrizione ha sede la P.A. che ha adottato l'atto, il provvedimento, l'accordo o il comportamento. Il criterio della sede può considerarsi operativo ogni volta che gli effetti dell'atto non risultano limitati ad una circoscrizione regionale.

Di conseguenza, nel caso in cui l'atto ad efficacia ultraregionale sia adottato da una P.A. statale, sarà competente il T.A.R. Lazio, mentre nel caso in cui provenga da una P.A. ultraregionale, sarà competente il tribunale nella cui circoscrizione questa ha la propria sede.

La giurisprudenza aveva già a suo tempo chiarito che nel caso in cui le attività dell'ente pubblico territoriale siano destinate ad avere effetti in più Regioni, la competenza spetta al T.A.R. in cui la P.A. ha la propria sede, in quanto l'applicazione del criterio dell'efficacia porterebbe all'inaccettabile soluzione dell'individuazione della competenza per territorio in capo a più tribunali amministrativi regionali³⁰.

Per ciò che invece afferisce agli atti delle P.A. ultraregionali, il Consiglio di Stato ha precisato che, ai fini della determinazione della competenza rispetto al criterio della sede, è necessario

fare riferimento alla sede indicata nell'atto costitutivo e nello statuto dell'ente, in ragione del dettato di cui all'art. 16 c.c. Ne deriva che non assumono rilevanza le ulteriori sedi istituite con altri strumenti normativi interni, poiché l'atto costitutivo e lo statuto sono le fonti esclusive dei connotati soggettivi della persona giuridica, tanto per ragioni di certezza e tutela dei terzi³¹.

Da ultimo, appare utile precisare che il provvedimento con il quale un istituto bancario viene posto in amministrazione straordinaria non ha effetti territorialmente limitati, in quanto l'attività creditizia è per sua natura espletabile sull'intero territorio nazionale; pertanto la competenza sulla relativa impugnazione spetta alla competenza del T.A.R. Lazio³².

3.3.4. Il criterio speciale del pubblico impiego

Per le controversie che riguardano i pubblici dipendenti è competente il tribunale nella cui circoscrizione è situata la sede di servizio (art. 13, co. 2, c.p.a.). Il codice prevede anche il criterio della sede di servizio nelle materie di pubblico impiego non è derogabile.

A tal proposito occorre rammentare che con la riforma del 2001 (D. Lgs. 165/2001) si è avuta la cd. privatizzazione del pubblico impiego e ciò ha sicuramente ridotto le possibili controversie, difatti la giurisdizione amministrativa si riferisce solo ai rapporti di lavoro non privatizzati di cui all'art. 3, co. 1, del T.U. n. 165/2001.

Il criterio della sede dell'impiegato pubblico è ispirato a ragioni di favore per il lavoratore, per il quale si presume che sia più agevole rivolgersi al T.A.R. nella cui circoscrizione vi è la sede di servizio³³.

Occorre però puntualizzare: per quanto riguarda la categoria dei magistrati ordinari ed am-

PROTTO, Roma, 2010, 270.

³⁰ Consiglio di Stato, sez. VI, 13 maggio 2003, n. 2541.

³¹ Consiglio di Stato, sez. V, 30 aprile 2002, n. 2301.

³² Consiglio di Stato, sez. VI, 28 gennaio 2011, n. 658.

³³ Consiglio di Stato, Ad. plen., n. 4 del 1980.

ministrativi il c.p.a. stabilisce la competenza inderogabile del T.A.R. Lazio (art. 135, co. 1, lett. a); sono inoltre attribuite alla competenza inderogabile del T.A.R. capitolino le controversie relative al rapporto di lavoro del personale del DIS, dell'AISI e dell'AISE.

Un'altra possibile limitazione all'operatività del criterio speciale del pubblico impiego è stata sostenuta nel caso in cui la controversia riguardi anche soggetti controinteressati, dovendosi considerare rilevanti anche le loro esigenze difensive, a meno che la sede di servizio degli stessi non coincida con quella del ricorrente³⁴.

Infine giova rammentare che nel caso di impugnazione di un atto relativo all'impiegato pubblico e di un atto ad efficacia generale presupposto, sarà competente il T.A.R. secondo gli ordinari criteri distributivi della competenza di cui all'art. 13 c.p.a., non potendo operare il criterio speciale del pubblico impiego.

3.3.5. Il criterio della connessione

L'istituto della connessione è stato considerato come un criterio implicito di distribuzione della competenza, in quanto consente l'impugnazione innanzi allo stesso giudice di più atti che, se impugnati separatamente, apparterrebbero alla cognizione di giudici differenti.

La connessione³⁵ ha nel c.p.a. una disciplina 'larvale', benché sia un fenomeno assai rilevante dal punto di vista pratico, dal momento che

le amministrazioni agiscono spesso mediante provvedimenti tra loro coordinati. Ebbene nel c.p.a. si riscontra che l'art. 32, co. 1, si limita a statuire che è sempre ammissibile nello stesso giudizio il cumulo di domande connesse, proposte in via principale o in via incidentale³⁶.

Per quanto attiene alla competenza, il codice, nel dettare la disciplina sulla connessione nel processo amministrativo, nulla stabilisce in relazione al fenomeno dello spostamento della competenza per ragioni di connessione³⁷. Eppure la modificazione della competenza rappresenta uno degli effetti processuali più rilevanti della connessione tra cause, nonché maggiormente necessitanti di chiarezza³⁸.

³⁶ La disposizione va letta in combinato disposto con l'art. 70, in base al quale il collegio può, su istanza di parte oppure d'ufficio, disporre la riunione dei ricorsi connessi; con l'art. 43, co. 1, che consente ai ricorrenti, principali e incidentali, di introdurre con motivi aggiunti domande nuove purché connesse a quelle già proposte; con l'art. 112, co. 4, che ammette la proposizione nel giudizio di ottemperanza della «connessa domanda risarcitoria», nonché con l'art. 117, co. 5 e 6, ai sensi del quale nel giudizio avverso il silenzio il provvedimento espresso o un atto connesso con l'oggetto della controversia possono essere impugnati anche con motivi aggiunti ed è altresì proponibile l'azione di risarcimento del danno. Prima del c.p.a. assumevano rilevanza in materia l'art. 52 del R.D. n. 642/1907 e l'art. 1, co. 1, della legge n. 205/2000.

³⁷ Già la L. T.A.R. era stata oggetto di forti critiche da parte della dottrina per l'assordante silenzio sul punto, dal momento che con la creazione dei Tribunali amministrativi regionali il fenomeno della possibilità di spostamento della competenza territoriale per ragioni di connessione veniva a manifestarsi con una forza dirompente, mentre in precedenza era limitato ai rapporti tra Consiglio di Stato e Giunte provinciali amministrative e tra Consiglio di Stato e Consiglio di giustizia amministrativa; si v. M. NIGRO, *La legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali (prime considerazioni con particolare riguardo alle norme sulla procedura)*, in *Cons. di St.*, 1972, II, 138 ss., 143; P. STELLA RICHTER, *La competenza territoriale nel giudizio amministrativo*, op. cit., 57-58.

³⁸ M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, VI ed., Bologna, 2002, 295.

³⁴ D. LUTRINO, *La competenza del giudice amministrativo – Il regolamento di competenza*, in *Manuale di Diritto processuale amministrativo*, a cura di F. CARINGELLA e M. PROTTO, Roma, 2012, 517.

³⁵ Istituto da tempo studiato da G. BERTI, *Connessione e giudizio amministrativo*, Padova, 1970; M. NIGRO, *Problemi veri e falsi della giustizia amministrativa dopo la legge sui tribunali amministrativi*, e *Linee di una riforma necessaria e possibile del processo amministrativo*, entrambi in *La riforma del processo amministrativo*, Milano, 1980, 37 ss. e 109 ss.

Una riprova dell'effetto modificativo causato dalla connessione sulle norme della competenza può essere fornita dalla sistemazione della disciplina della connessione nella IV Sezione del c.p.c. dal titolo «Delle modificazioni della competenza per ragioni di connessione», sezione che viene collocata subito dopo le sezioni che stabiliscono le ordinarie regole di competenza³⁹.

Nel processo amministrativo il profilo dell'individuazione del giudice competente in relazione alle cause connesse assume una rilevanza peculiare: infatti in esso la connessione non intercorre solo ed esclusivamente, come accade anche nel processo civile, tra azioni (art. 32 c.p.a.), ma la connessione tra cause è anche e soprattutto il risultato di una connessione tra provvedimenti amministrativi eventualmente adottati da distinte autorità amministrative, il che rende ancora più frequente l'evenienza che le singole cause connesse ricadano, ognuna singolarmente, nella competenza di differenti giudici amministrativi⁴⁰.

In definitiva, come si è sopra accennato, appare utile rimarcare il fatto che il c.p.a. non fornisce una disciplina della connessione tra cause ai fini della modificazione della competenza dei T.A.R., ed anche se nello speciale rito degli appalti emerge l'istituto della connessione (e quindi del *simultaneus processus*), laddove viene stabilito l'obbligo⁴¹ di impugnare con motivi

aggiunti tutti i nuovi atti concernenti la medesima procedura di gara davanti al giudice già adito (art. 120, co. 7, c.p.a.; prima art. 245, co. 2 *septies*, codice dei contratti pubblici), tuttavia il legislatore del codice non si preoccupa di disciplinare la modificazione della competenza per ragioni di connessione degli atti di gara.

Inevitabilmente, la giurisprudenza ha provveduto a disciplinare la materia per colmare i vuoti normativi.

Innanzitutto giova evidenziare la *ratio* della connessione, la giurisprudenza infatti sottolinea che in caso di atti connessi, la necessità di trattazione congiunta delle controversie con la concentrazione presso un unico giudice serve ad «evitare contrasti di giudicati, nel tentativo di realizzazione di un'effettiva economia processuale, ed allo scopo di realizzare meglio le situazioni giuridiche soggettive, visto che l'integrale cognizione del rapporto giuridico sottostante alla pluralità di provvedimenti impugnati agevola il perseguimento di una giusta soluzione della lite»⁴². In altre parole, il *simultaneus processus* per atti connessi è utile per evitare una «artificiosa e diseconomica scissione di una vicenda unitaria che richiede unitarietà di giudizio»⁴³.

Occorre a questo punto evidenziare che svariate possono essere le forme di connessione che possono intercorrere tra atti amministrativi: atti collegati tra loro in maniera inscindibile, atti posti in rapporto di pregiudizialità, atti in rap-

³⁹ La I Sezione si occupa di competenza in generale, mentre la II della competenza per materia e valore, la III infine della competenza per territorio. Sul tema si v. G. FABBRINI, voce *Connessione (diritto processuale civile)*, in *Enc. giur.*, 1988, VIII, 1; A. PROTO PISANI, *Appunti sulla connessione*, in *Dir. giur.*, 1993, 4 ss. Si v. anche C. CONSOLO, *Il cumulo condizionale di domande*, Padova, 1985; G. TARZIA, *Connessione di cause e «simultaneus processus»*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, 397.

⁴⁰ M. RAMAJOLI, *Giudice competente nel caso d'impugnazione di più atti connessi*, in *Dir. proc. amministrativo*, 2011, 2, 731.

⁴¹ Diversamente da quanto stabilisce in via generale per il

processo amministrativo l'art. 43, co. 1, c.p.a., che si limita a prevedere la facoltà e non l'obbligo dell'utilizzo dell'istituto dei motivi aggiunti per il ricorrente, principale e incidentale, al fine di introdurre domande nuove purché connesse a quelle già proposte.

⁴² Consiglio di Stato, sez. VI, 4 settembre 2002, n. 4454; Consiglio di Stato, sez. VI, 5 settembre 2002, n. 4502; Consiglio di Stato, sez. VI, 4 ottobre 2005 n. 5305; Consiglio di Stato, sez. VI, 23 marzo 2010 n. 1690.

⁴³ Consiglio di Stato, sez. VI, 23 marzo 2010, n. 1690.

porto di connessione occasionale, infine è possibile riscontrare altre tipologie di connessione nella concretezza dell'agire vo⁴⁴. Pertanto ha senso non tanto individuare una disciplina unitaria della connessione, quanto piuttosto una pluralità di discipline in relazione alle diverse situazioni in cui può emergere un problema di connessione⁴⁵.

Le ipotesi di connessione su cui la giurisprudenza si è più volte soffermata riguardano la simultanea impugnazione di un atto generale ad efficacia ultraregionale e di un atto applicativo ad efficacia più circoscritta. Di fondamentale importanza risulta a tal proposito la decisione dell'Adunanza plenaria n. 5 del 1977 che stabilisce una serie di regole, in forza delle quali si può sostenere che le conseguenze dal punto di vista della competenza sono diverse a seconda che il destinatario dell'atto applicativo:

- 1) si limiti a contestare la legittimità dell'atto generale con un'impugnazione che «si riduce ad un puro espediente formale posto in essere senza reale rilevanza sostanziale»;
- 2) ovvero impugni «anzitutto ed in via preminente» l'atto generale, chiedendone espressamente l'annullamento⁴⁶; in quest'ultima ipotesi, l'annullamento dell'atto applicativo si produce

⁴⁴ M. RAMAJOLI, *Giudice competente nel caso d'impugnazione di più atti connessi*, op. cit., 731.

⁴⁵ Sul punto cfr. M. RAMAJOLI, *La connessione nel processo amministrativo*, Milano, 2002, 50 ss.; in giurisprudenza: Consiglio di Stato, sez. VI, 4 settembre 2002, n. 4454; Consiglio di Stato, sez. VI, 5 settembre 2002, n. 4502.

⁴⁶ Consiglio di Stato, Ad. plen., 19 aprile 1977, n. 5, in *Rass. Avv. St.*, 1977, 288 ss.; nel caso sottoposto all'Adunanza plenaria era stato impugnato, insieme ai provvedimenti applicativi del provveditore degli studi, un'ordinanza ministeriale disciplinante l'immissione in ruolo degli insegnanti; in questa ipotesi la cognizione del giudice, «sia pur invocata al fine della pronuncia di una pluralità di statuizioni di annullamento, investe anzitutto e in via preminente i profili di legittimità dell'atto presupposto e solo in via derivata quelli dell'atto applicativo che viene inficiato dalla invalidità del primo».

come «necessaria conseguenza della cognizione dei vizi che investono l'atto normativo presupposto»⁴⁷.

Nel primo caso resta ferma la competenza del T.A.R. periferico competente in relazione all'atto applicativo, mentre nel secondo è ritenuto competente anche per gli atti applicativi il T.A.R. Lazio, ove si tratti di atto generale di organo centrale dello Stato con efficacia territoriale non limitata⁴⁸.

Le ipotesi di connessione però vanno al di là della connessione tra atto generale (si pensi ai decreti o alle circolari) e atto applicativo/puntuale, difatti si dà il caso anche di connessione tra atto presupposto e atto consequenziale. In quest'ultima ipotesi, laddove l'invalidità dell'atto presupposto sia considerata causa invalidante consequenziale dell'atto applicativo, si riconosce che sussiste un unico oggetto del giudizio, sia pure preordinato all'adozione di una pluralità di statuizioni di annullamento: l'atto presupposto esercita una *vis attractiva*, nel senso che la competenza in

⁴⁷ Così Consiglio di Stato, Ad. plen., n. 5/1977; nello stesso senso Consiglio di Stato, sez. VI, 23 marzo 2010, n. 1690; Consiglio di Stato, sez. V, 14 aprile 2008, n. 1614; Consiglio di Stato, sez. VI, 6 giugno 2006, n. 3399; Consiglio di Stato, sez. IV, 24 dicembre 1999, n. 1957; Consiglio di Stato, sez. IV, 26 marzo 1999, n. 429. Altre volte il riconoscimento della competenza del T.A.R. Lazio per *vis attractiva* nel caso di contestuale impugnativa di un atto generale ad efficacia nazionale e di atti applicativi ad effetti limitati nel territorio regionale poggia sulla considerazione per cui un'eventuale pronuncia di annullamento dell'atto generale non potrebbe che avere efficacia ultraregionale e nazionale (Consiglio di Stato, sez. VI, 19 ottobre 2006, n. 6264).

⁴⁸ M. RAMAJOLI, *Giudice competente nel caso d'impugnazione di più atti connessi*, op. cit., 731 chiarisce che: «La suddetta regola s'incentra sul concetto di 'oggetto principale del ricorso' o di 'reale oggetto della causa' ai fini dell'individuazione del giudice competente. Essa presuppone una connessione tra impugnative tale per cui l'invalidità dell'atto puntuale sia prospettata come derivata dall'invalidità di quello generale presupposto».

materia è da riconoscersi in capo al giudice dell'atto presupposto⁴⁹.

Altri casi interessanti in cui si è pronunciata la giurisprudenza riguardano l'impugnativa congiunta di un decreto rettorale di approvazione degli atti di una procedura comparativa e del decreto con cui una facoltà diversa rispetto a quella dove si è svolta la procedura comparativa ha nominato professore un idoneo all'anzidetta procedura: ebbene in questo caso il decreto di nomina «trae indubbiamente la propria legittimazione» dalla procedura comparativa impugnata, sicché gli effetti del primo ricorso vengono a ripercuotersi necessariamente anche sul secondo, essendo con quest'ultimo in rapporto di «evidente pregiudizialità», con conseguente competenza del T.A.R. originariamente adito⁵⁰; inoltre i giudici amministrativi hanno affermato che il provvedimento d'iscrizione nel casellario informatico sia «non solo connesso, ma consequenziale» rispetto al provvedimento di esclusione dalla gara, con conseguente affermazione della competenza del T.A.R. periferico, già competente per l'atto presupposto⁵¹.

In altri casi si è riconosciuta la competenza territoriale del T.A.R. Lazio come nel caso dell'impugnativa di circolari ministeriali⁵²; altre

volte si è affermata la competenza funzionale del T.A.R. Lazio, come nel caso di impugnativa di atti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi dell'art. 33, co. 1, della L. n. 287/1990⁵³ oppure del T.A.R. Lombardia in ordine alle controversie relative agli atti adottati dall'Autorità di regolazione dell'energia elettrica e del gas *ex art.* 2, co. 25, della L. 481 del 1995⁵⁴.

Da ultimo va evidenziato che il Consiglio di Stato ha ribadito che sussiste la competenza del T.A.R. locale a giudicare sulle controversie aventi ad oggetto atti della procedura di evidenza pubblica relativi ad appalti o affidamenti che devono eseguirsi nel territorio di una regione, «risultando indifferente che vengano impugnati bandi nazionali o altri atti generali interni alla procedura ancorché emessi da organi centrali dello Stato, ovvero che la gara si sia svolta a Roma»⁵⁵.

4.1. La competenza funzionale o per materia

Come si è avuto già modo di sottolineare prima, al metodo dislocativo su base territoriale, è stato contrapposto, in dottrina, un diverso modo di ripartire le controversie tra i tribunali, che ha preso il nome di competenza funzionale. Con questo differente sistema, l'allargamento della competenza di uno specifico T.A.R. è avvenuto facendo riferimento non già ad un peculiare legame del giudice decentrato con la realtà del luogo, bensì ritenendo che determinate questioni potessero essere più efficacemente esaminate da un tribunale diverso, meno legato al contesto territoriale e maggiormente specializzato quanto a particolari cognizioni tecniche⁵⁶.

⁴⁹ *Ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 19 agosto 2002, n. 4212; ma prima il Consiglio di Stato, Ad. plen., n. 13 del 1992, dove si stabilisce che in caso di impugnazione di atto presupposto e atto consequenziale, è competente in relazione ad entrambi i provvedimenti il giudice competente per l'atto presupposto.

⁵⁰ Consiglio di Stato, sez. VI, 6 giugno 2006, n. 3399.

⁵¹ Consiglio di Stato, sez. VI, 23 marzo 2010 n. 1690; altre volte invece si è radicata la competenza in capo al T.A.R. adito per l'impugnazione degli atti di gara anche in relazione al provvedimento di iscrizione nel casellario informatico, e ciò in forza del «carattere meramente esecutivo» di siffatto provvedimento e della sua mancanza di autonomia portata lesiva (Consiglio di Stato, sez. V, 28 settembre 2007, n. 5003).

⁵² Consiglio di Stato, sez. IV, 11 ottobre 2001, n. 5354.

⁵³ Consiglio di Stato, sez. VI, 9 giugno 2008, n. 2773.

⁵⁴ Consiglio di Stato, sez. VI, 26 novembre 2008, n. 5841.

⁵⁵ Consiglio di Stato, sez. IV, 16 febbraio 2011, ord. n. 1018, ma si v. anche Consiglio di Stato, sez. IV, 12 giugno 2007, n. 3102; Consiglio di Stato, sez. VI, 9 giugno 2005, n. 3045.

⁵⁶ Cfr. F. APEIRO BELLA, *Il regime della competenza, op. cit.*,

Adoperando la definizione chiovendiana, si può sostenere che, anche nel processo amministrativo, si ha una competenza funzionale ogni volta che «una causa è affidata al giudice di un determinato territorio pel fatto che la sua funzione sarà ivi più facile o più efficace»⁵⁷.

Storicamente, la competenza funzionale è stata fatta rientrare nel più ampio concetto di competenza inderogabile, distinguendosi, sotto questo aspetto, da quella per territorio, di natura relativa e derogabile. Seguendo l'impostazione tradizionale, dunque, per spiegare la competenza del giudice amministrativo si faceva ricorso ad una doppia chiave lessicale: da un lato, si utilizzava la coppia terminologica 'territoriale-inderogabile', dall'altro, quella 'funzionale-inderogabile', ferma restando, tra i due binomi, la sussistenza di una relazione di reciproca esclusione.

Pertanto, a fronte della competenza territoriale, avente un regime di carattere generale e/o regolare, la previsione di ipotesi in cui il legislatore stabiliva espressamente la competenza di uno specifico T.A.R., a pena di impugnabilità della sentenza pronunciata dal giudice incompetente, non poteva che rivestire carattere eccezionale.

Il sistema di dislocazione spaziale del contenzioso amministrativo, inaugurato dalla legge n.

1034 del 1971, si fondava sul principio generale della distribuzione dell'attività giurisdizionale in base al territorio. Più precisamente, rispetto alle esigenze di ripartizione della competenza, l'idea generale fatta propria dal legislatore è stata quella di localizzare nel distretto di un particolare T.A.R. tutte quelle fattispecie i cui elementi costitutivi presentassero un collegamento rilevante con la circoscrizione nella quale ha sede l'autorità che giudica.

Gli artt. 2 e 3, L. n. 1034 del 1971, infatti, avevano prospettato una *summa divisio* nella ripartizione della competenza, distinguendo tra controversie che «naturalmente» refluivano nella competenza di uno specifico T.A.R. (come quelle riferibili ad atti emanati da enti territoriali, che esauriscono la efficacia propria necessariamente nell'ambito di territorio che costituisce la circoscrizione di ciascun tribunale)⁵⁸ e controversie per le quali occorreva elaborare un criterio di identificazione del foro competente.

In questa seconda categoria rientravano, senza dubbio, gli atti delle autorità amministrative super-regionali, rispetto alle quali il legislatore aveva indicato due regole principali per la distribuzione della competenza nello spazio: la prima regola, concepita seguendo una logica simmetrica rispetto a quella valevole per gli enti locali, fondata sul criterio dell'efficacia dell'atto (per gli atti degli organi centrali dello Stato o degli enti pubblici a carattere ultraregionale, la cui efficacia fosse territorialmente limitata alla circoscrizione di un singolo T.A.R.). La seconda, applicabile ai ricorsi promossi contro atti o provvedimenti di organi statali o di enti pubblici infraregionali, i cui effetti

171, dove si afferma che «il ruolo della competenza funzionale è quindi anche quello di sottrarre alla cognizione dei giudici locali determinate questioni il cui esame potrebbe essere più 'efficace' se realizzato da un Tribunale diverso, proprio perché meno legato alla realtà territoriale nonché dotato di conoscenze più tecniche». Nello stesso senso G. ABBAMONTEE R. LASCHENA, *Giustizia amministrativa*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di G. SANTANIELLO), XX, Padova, 2001, 273 (nt. 2), i quali, con riferimento alle deroghe stabilite dal legislatore al criterio della territorialità, affermano che «la specializzazione tecnica del giudice potrebbe rimanere una spiegazione plausibile».

⁵⁷ G. CHIOVENDA, *Istituzioni del processo civile italiano*, op. cit., 159.

⁵⁸ In questo senso, esplicitamente, R. LUCIFREDI V. CAIANIELLO, *I Tribunali amministrativi regionali*, op. cit., 117, per cui nelle fattispecie in esame non dovrebbero venire in rilievo questioni di competenza territoriale, trattandosi di atti emanati da organi aventi sede nella Regione.

superavano la circoscrizione di un singolo Tribunale, incentrata sul criterio della sede dell'organo o dell'ente⁵⁹.

Con riferimento a quest'ultimo criterio di identificazione del giudice competente, una voce di dottrina prospettò la tesi secondo la quale la competenza, attribuita al T.A.R. del Lazio, a conoscere gli atti dell'autorità centrale, fosse in verità un'ipotesi di competenza funzionale⁶⁰. In contrario, è stato acutamente osservato che la partizione delle regole di competenza, in ossequio agli artt. 2 e 3, L. T.A.R., non sarebbe corrisposta affatto ad una distinzione tra competenza territoriale, da un lato, e competenza funzionale, dall'altro, dal momento che il regime normativo in parola era diretto esclusivamente a realizzare risultati di economia normativa e processuale, non anche ad attribuire uno speci-

fico ruolo ad una determinata circoscrizione giurisdizionale⁶¹.

Vere e proprie ipotesi di competenza funzionale, intese nel senso precisato in precedenza, avrebbero fatto il loro ingresso nel sistema solo successivamente all'istituzione dei T.A.R., ad opera della legislazione speciale che, nell'introdurre o rivedere alcuni istituti di carattere sostanziale, ha previsto, come *pendent processuale*, la concentrazione delle liti in materia in capo ad un preciso giudice amministrativo di primo grado. In quei casi, infatti, l'assegnazione delle relative controversie ad un determinato T.A.R., in deroga al regime che regola in generale l'ordine della competenza, è avvenuta o in ragione del «coinvolgimento di interessi generali e non frazionabili» attinti da una determinata funzione amministrativa o per la «particolare delicatezza [de]gli interessi locali coinvolti» dalla stessa⁶².

A corollario di questo diverso modo di distribuire il contenzioso, espressione di una diversa esigenza tutelata dal legislatore, molte delle disposizioni contenute nella legislazione speciale hanno delineato un particolare regime di rilevazione e contestazione del difetto di competenza del giudice adito, improntato ad un criterio opposto a quello ricavabile dall'art. 31 co. 1, L. T.A.R. Più esattamente, il principio della derogabilità delle regole sulla competenza territoriale, che impediva al giudice di rilevare la pro-

⁵⁹ La *ratio* delle regole distributive della competenza in senso orizzontale è individuata da A. ANDREANI, *La competenza per territorio*, op. cit., 103, nota 6, ne «l'esigenza, più che ovvia, [...] di evitare la creazione di un tribunale mastodontico nel Lazio, quale si sarebbe avuto seguendo il criterio elementare di attribuire ad ogni Tar la competenza su tutti gli atti emessi da autorità sedenti nella rispettiva circoscrizione». Sulla stessa linea le ampie riflessioni di R. LUCIFREDI - V. CAIANIELLO, *I Tribunali*, op. cit., 79 e di P. VIRGA, *I Tribunali amministrativi regionali*, Milano, 1972, 29. Sul metodo distributivo seguito dal legislatore, osservava una sent. del Consiglio di Stato, 6 febbraio 1979, n. 124, in *Cons. St.*, 1979, I, 236, che quest'ultimo «ha adottato in primo luogo il criterio del collegamento costituito dall'efficacia dell'atto impugnato (art. 3, co. 2) e in ogni altro caso in cui non sia ravvisabile detto criterio è ritornato a quello della sede dell'autorità emanante».

⁶⁰ Così, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., 1410 ss. Critico, al riguardo, A. ANDREANI, *La competenza*, op. cit., 92, ad opinione del quale la tesi avversata non avrebbe un preciso fondamento testuale o dogmatico, ma si baserebbe esclusivamente su ragioni di mera opportunità: «appunto, si tratterebbe solo di opportunità (di buon ordine giurisdizionale, potrebbe dirsi), senza che sia possibile ravvisarne il fondamento in alcuna perentoria argomentazione».

⁶¹ Ancora, sul punto, A. ANDREANI, *La competenza*, op. cit., 103, il quale aggiunge che la partizione delle regole di competenza che avviene fra gli artt. 2 e 3, L. T.A.R., solo in via riflessa e parziale appare corrispondere ad una distinzione istituzionale dei tipi di competenza.

⁶² Con queste parole A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, 2012, 222, che, con riferimento al primo gruppo di controversie, fa l'esempio dei provvedimenti di espulsione degli stranieri, con riferimento invece al secondo gruppo, richiama i provvedimenti concernenti gli impianti di energia nucleare e gli atti commissariali della protezione civile.

pria incompetenza d'ufficio e alla parte di appellare le sentenze che avessero statuito, anche implicitamente, sulla competenza, cede il passo ad una molteplicità di previsioni normative che, all'opposto, contemplano tanto la rilevanza d'ufficio della questione, quanto l'impugnabilità delle decisioni che declinano o dichiarano la competenza⁶³.

Dette previsioni sono state salutate dalla giurisprudenza per lo più come eccezioni all'ordinario criterio di riparto del contenzioso tra i giudici amministrativi regionali, da riconoscere entro limiti rigorosi e strettamente legati alla specificità della situazione che giustificava lo strappo alle regole comuni⁶⁴.

Nelle opinioni della dottrina, pronunciate sul punto, la valenza generale da riconoscere in via necessitata alla ripartizione per territorio, deriverebbe, prima ancora che dalle norme procedurali dislocate nella legge del 1971, dallo stesso dettato costituzionale il quale, imponendo, all'art. 125, di articolare su base regionale gli

organi statali di giustizia amministrativa di primo grado, esigerebbe una distribuzione sul territorio degli organi di giustizia amministrativa, secondo un criterio di vicinanza e di accessibilità per il cittadino⁶⁵.

Durante i lavori della redazione del c.p.a., sulla competenza funzionalmente inderogabile la disposizione comprendeva originariamente, nel testo presentato dalla Commissione redigente il 10 febbraio 2010, i soli casi di competenza inderogabile (art. 18 nella numerazione iniziale). L'iniziale art. 20, rubricato «regime della competenza inderogabile», approntava la disciplina del rilievo e del regolamento della competenza funzionale inderogabile. La scelta finale, compiuta dal Governo, nel senso dell'estensione della inderogabilità anche alla competenza territoriale, ha unificato il regime della rilevazione dell'incompetenza ed i suoi effetti. L'attuale art. 16 ha esteso, con taluni adattamenti e modifiche, il regime dell'originario art. 18 a tutte le questioni di competenza, territoriale e funzionale.

I primi commentatori hanno rilevato la peculiarità di questa autonoma categoria giuridica, ossia la competenza funzionale inderogabile, che appare priva di un distinto e proprio regime di rilevazione e di soluzione dei conflitti⁶⁶. Il dato

⁶³ *Ex multis*, valga in questa sede ricordare l'art. 3, co. 2, D.L. n. 220 del 2003, nonché, più di recente, l'art. 8, D.lgs. n. 53/2010, disposizioni che hanno espressamente introdotto, in materia di giustizia sportiva e di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, rispettivamente, la rilevanza d'ufficio dell'incompetenza dei T.A.R. diversi da quello del Lazio e l'impugnazione dell'ordinanza del giudice adito che declina la propria competenza.

⁶⁴ Su questa linea, T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 11 dicembre 2007 n. 16124, in *Foro amministrativo - Tar*, 2007, 12; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 20 novembre 2007 n. 3918, in *Foro amministrativo - Tar*, 2007, 3584; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 12 giugno 2007, n. 6075, in *Foro amministrativo - Tar*, 2008, 2807; Consiglio di Stato, sez. VI, 5 giugno 2007 n. 2994, in *Foro amministrativo - Cons di St.*, 2007, 1895; Consiglio di Stato, sez. V, 17 marzo 2009, n. 1589, in *Foro amministrativo - Cons. di St.*, 2009, 738, quest'ultima sentenza, a fronte di una disposizione che stabiliva la competenza funzionale di uno specifico T.A.R., ha affermato che «trattasi di una norma eccezionale, in quanto derogatoria rispetto alle ordinarie regole in punto di competenza territoriale scolpite dagli artt. 2 e 3, L. n. 1034 del 1971, e come tale necessitante di interpretazione restrittiva».

⁶⁵ In dottrina, si v. quanto affermato da A. ANDREANI, *La competenza*, op. cit., 34, nella parte in cui rileva che, nella legislazione vigente, non è venuta mai meno «una stretta visione di collegamento tra giudice locale ed amministrazione locale; e questo non tanto (o non soltanto) nel senso tradizionale e 'recessivo' di considerare il giudice amministrativo periferico una sorta di 'controllore giurisdizionale' dell'amministrazione periferica, quanto anche nel senso di tenere sempre per fermo che gli atti delle amministrazioni decentrate dovessero essere conosciuti dal giudice locale corrispondente, in stretta esecuzione della previsione Costituzionale dell'art. 125, co. 22».

⁶⁶ C. CONTESSA, *Tendenze evolutive del processo amministrativo tra disponibilità delle parti e controllo di legalità*, op. cit., 7, parla addirittura di «aporia di sistema». L'A. rileva, come

positivo della nuova disciplina sta comunque nel fatto che con il codice viene meno il dubbio, che si era più volte rappresentato nella prassi applicativa e in dottrina, circa la reale natura di ciascuna attribuzione speciale di competenza al Tar del Lazio (se a titolo di competenza funzionale o a titolo di particolare applicazione dei normali criteri territoriali), nonché e conseguentemente, circa la effettiva rilevabilità d'ufficio del vizio d'incompetenza. Si era, ad esempio, dubitato della ragione giuridica dell'attribuzione al T.A.R. del Lazio delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari adottati in conformità alle deliberazioni del C.S.M (art. 17, co. 1, della L. 24 marzo 1958, n. 195)⁶⁷. Si era altresì dubitato della inderogabilità (funzionale) della competenza territoriale del Tar Lazio di cui all'art. 3, co. 3, della L. n. 1034 del 1971 (atti di organi centrali dello Stato o di altri enti pubblici a carattere ultraregionale), attribuzione ritenuta da taluni di tipo territoriale (derogabile)⁶⁸.

Questa incertezza di inquadramento, derivante dall'eterogeneità delle tipologie di cause variamente e in diversi tempi ascritte alla cognizione del T.A.R. centrale, con la annessa pluralità di ragioni giustificatrici di una siffatta scelta, si riflette sulla «tenuta» logica di questa nuova ca-

elementi di contrasto del regime disegnato dalle norme del codice e il modello logico del codice, la non rilevabilità d'ufficio, in appello, della incompetenza funzionale (per la necessità, comune all'incompetenza per territorio inderogabile, di un'apposita censura), nonché la previsione dell'art. 16, co. 2, in base alla quale la riassunzione davanti al giudice dichiarato competente con l'ordinanza declinatoria del primo giudice adito determina senz'altro la prosecuzione del giudizio davanti al nuovo giudice, anche se funzionalmente incompetente.

⁶⁷ Cfr. *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, diretto da A. ROMANO e R. VILLATA, III ed., Padova, 2009.

⁶⁸ A. LUGO, *La competenza e la connessione delle cause nel processo amministrativo*, op. cit., 1739.

tegoria di competenza funzionale inderogabile⁶⁹. Il titolo di competenza funzionale di cui al co. 3, relativamente ai T.A.R. locali, per le materie di giudizio abbreviato (art. 119) e per l'esecuzione dei giudicati (art. 113) non fa che rafforzare questo dubbio di coerenza e di senso logico di questa nuova categoria giuridica⁷⁰. In effetti, scorrendo l'art. 135, ci si rende conto che quello dell'art. 14 in esame è un contenitore di materiale il più vario ed eterogeneo. In taluni casi è possibile rinvenire, alla base della scelta attributiva della causa al centro, un'unica *ratio decidendi* ravvisabile nell'esigenza di garantire unitarietà di indirizzo interpretativo.

L'art. 14 c.p.a., rubricato competenza funzionale inderogabile, stabilisce quali materie sono sottratte ai criteri distributivi della competenza di cui all'art. 13 e prevede inoltre la competenza inderogabile del giudice in ordine a determinate azioni processuali.

Il legislatore ha voluto individuare in modo analitico tutte le materie devolute alla competenza funzionale del T.A.R. Lazio, sezione Roma, e del T.A.R. Lombardia, sezione Milano, lasciando intatta la possibilità di prevederne in futuro di nuove (art. 14, co. 1).

Prima della codificazione, si era sostenuto che la competenza funzionale, all'interno del sistema di giustizia amministrativa, sarebbe statale solo in apparenza. Nelle ipotesi in cui il legislatore statuisce espressamente sul punto, indicando lo speciale T.A.R. da interpellare su gruppi di controversie, non si avrebbe una vera e propria competenza per materia, quanto, piuttosto, un corollario pratico dello stesso criterio territoriale⁷¹.

⁶⁹ P. CARPENTIERI, *Le questioni di competenza*, op. cit., 1214.

⁷⁰ P. CARPENTIERI, *Le questioni di competenza*, op. cit., 1214.

⁷¹ Sul punto si v. R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo commentato*, Torino, 2008, 410 ss. e C. CACCIAVILLANI, *Competenza inderogabile del Tar del Lazio, translatio iudicii e garanzie del diritto di difesa*, in *Giur. cost.*, 2007, 2389,

In realtà, questa conclusione, risulta smentita da quell'opinione che, sulla scorta dell'esperienza maturata nel processo civile, ha accolto l'idea di competenza funzionale come di una speciale qualifica dell'organo decidente, che gli deriva proprio in virtù dell'esercizio di quella funzione che è chiamato ad esercitare in un determinato procedimento. Sotto tale angolo visuale, la locuzione «funzionale» assume la veste di predicato aggiuntivo della competenza per territorio, e non alternativo ad essa⁷².

In questo senso, la competenza territoriale-funzionale (la quale si distinguerebbe da una competenza territoriale semplice) è espressione di un criterio il quale lega la funzione con il territorio, come dire che il legislatore stabilisce *a priori* che una determinata funzione può essere utilmente esercitata solo nel luogo prescelto e non altrove⁷³. Il territorio, cioè, non si atteggia

secondo cui le disposizioni sulla competenza funzionale derogano «alla disciplina generale della competenza per territorio, ma ciò perché introducono una competenza per territorio inderogabile, non certo quanto al criterio impiegato per l'individuazione del giudice fornito di competenza per territorio». Dello stesso avviso, anche se con limitato riferimento ad alcune delle ipotesi normative di competenza funzionale, P. CARPENTIERI, *Le questioni di competenza*, op. cit., 1248, che, in merito, preferisce parlare di «riflesso applicativo dell'ordinaria competenza per territorio, irrigidita in competenza funzionale».

⁷² Si allude al contributo monografico di A. ANDREANI, *La competenza per territorio*, op. cit., 43 ss., nel quale si definisce la competenza funzionale come «la c. attribuita in relazione alla funzione che un organo è chiamato ad esercitare in un determinato procedimento: per questo profilo, l'aspetto relazionale della c. per funzione è assolutamente prevalente su quello soggettivo, in quanto l'organo c. si qualifica proprio dipendentemente dall'esercizio di quella specifica funzione. Sotto tale angolo visuale, di c. funzionale può parlarsi propriamente come qualificazione aggiuntiva anche ad altre qualificazioni di c. e, specialmente l'esperienza del processo civile ci ha insegnato, sovrappollandola a quella di c. per territorio o per grado».

⁷³ Molto lucido, in questo senso, il pensiero manifestato da G. BISCOTTINI, *Diritto amministrativo internazionale*, Milano,

più a criterio di localizzazione della fattispecie oggetto del giudizio, in funzione della quale si articola la determinazione del giudice competente, ma come presupposto che legittima lo stesso potere di un tribunale a decidere anche su controversie che, magari, non hanno alcuna particolare relazione con la sede dell'organo giudicante⁷⁴.

4.2. La competenza per materia: le materie devolute alla competenza inderogabile del T.A.R. Lazio, sezione Roma

Va precisato che le ipotesi di competenza funzionale conosciute dal nostro ordinamento, secondo il disposto dell'art. 14 c.p.a., sono, accan-

1966, II, 109, secondo il quale si deve ritenere che «il concetto di competenza funzionale abbia una portata generale e sia caratterizzato dalla esistenza di un legame inscindibile fra un dato provvedimento e le funzioni proprie di un organo determinato», di talché, «quando si attribuisce funzionalmente la conoscenza di un problema all'organo che siede in un determinato luogo, si viene a riconoscere che v'è tra il provvedimento da adottare ed il luogo dove esso esplica la sua funzione, un collegamento che prevale su ogni altro. Questo collegamento riguarda l'aspetto territoriale della funzione, il rapporto tra funzione e territorio. Si riconosce cioè che l'organo può esplicare la sua funzione relativamente a quel fatto perché siede in quel luogo in quanto deve compiere qualcosa che solo in quel luogo può essere utilmente compiuta».

⁷⁴ Cfr., sul punto, A. ANDREANI, *La competenza per territorio*, op. cit., 46, che qualifica competenza funzionale quella «identificata dalle funzioni specifiche attribuite relativamente ad una determinata circoscrizione», distinguendola dalla competenza territoriale semplice nella quale «il raccordo tra la fattispecie ed il giudice avviene attraverso il riferimento dell'oggetto ad un elemento spaziale, ma senza che vi sia una qualificazione dell'organo per la funzione su un territorio». Ne consegue, che la vera nozione di competenza funzionale «secondo la linea logica che interessa porre in luce, risulta quando il dato spaziale vien posto non come il limite orizzontale della circoscrizione, a confine con un'altra circoscrizione, ma puntualmente come la determinazione positiva essenziale dei poteri attribuiti, rispetto alle fattispecie che in un determinato territorio vengono ad esistenza».

to a quelle devolute, a vario titolo, alla cognizione del T.A.R. del Lazio, la competenza funzionale del Tar Lombardia per i ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg) nonché le ipotesi in cui la competenza, pur essendo funzionale, non è devoluta ad uno specifico T.A.R. e non è altresì fissata secondo i criteri generali di cui all'art. 13 del Codice in tema di competenza territoriale.

Indiscutibilmente la competenza del T.A.R. del Lazio rappresenta la fattispecie più rilevante della categoria. Il comma 1 dell'art. 14 attribuisce carattere funzionale ad alcune delle competenze del T.A.R. del Lazio operando, per la loro individuazione in concreto, un rinvio all'art. 135. La riunione in un'unica disposizione di un catalogo di ipotesi che nel corso degli anni è stato incrementato a seguito di interventi legislativi spesso disomogenei e disorganici, rappresenta indiscutibilmente un merito dell'apparato codicistico, per quanto lo stesso legislatore del 2010 non definisca come esaustiva la propria elencazione, come si deduce dal rinvio, nello stesso art. 135, anche alle ulteriori previsioni di legge.

Da un'analisi seppur sommaria delle materie devolute alla competenza funzionale del T.A.R. della Capitale non può che emergere la loro estrema eterogeneità; quest'ultime, infatti, difficilmente sono riconducibili ad una medesima *ratio* se non quella di irrigidire ulteriormente il regime dell'inderogabilità della competenza territoriale per alcune materie ritenute di particolare rilevanza (o interesse economico⁷⁵) anche al fine di ottenere un'uniformità della giurisprudenza.

⁷⁵ Cfr. Corte. cost., 10 novembre 1999, n. 427, in *Giur. cost.*, 1999, 3762 ss., secondo cui l'art. 125 riguarda il carattere regionale delle circoscrizioni territoriali degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

Premesso che nelle fattispecie elencate nell'art. 135 non si esauriscono tutte in ipotesi devolute, secondo i criteri di riparto ordinari, alla *cognitio* del T.A.R. del Lazio⁷⁶, residuano certamente ipotesi in cui l'espressa previsione normativa sortisce l'effetto concreto di *derogare* ai generali criteri in tema di competenza, affidando al T.A.R. laziale controversie altrimenti devolute ai Tribunali territoriali. Ebbene negli anni si è dubitato della compatibilità costituzionale di questo modello derogatorio.

Occorre infine puntualizzare che l'art. 135 c.p.a. ha subito una serie di modifiche.

Una modifica ha riguardato le controversie di cui all'art. 135, co. 1, lett. e), di cui si parlerà nel prosieguo.

Un'ulteriore modifica ha riguardato l'aggiunta della lett. q-bis, la quale prende atto del D. lgs. n. 58/2011 che, all'art. 133 ha inserito il comma z-bis).

Ciò comporta che le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti i rapporti di impiego, adottati dall'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale di cui alla lett. h) co. 2, art. 37 della L. 96/2010, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133 del codice ed assegnate alla cognizione funzionale del T.A.R. Lazio.

Infine è stata inserita nell'elenco di materie che il T.A.R. Lazio conosce secondo competenza

⁷⁶ Questo significato sembra, dunque, doversi attribuire all'art. 125 Cost., quando, nell'inciso iniziale, afferma che «Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado secondo l'ordinamento stabilito dalla legge». Non v'è dubbio, infatti, che nel concetto di 'ordinamento' degli organi di giustizia amministrativa, la cui disciplina è assegnata alla potestà del legislatore statale, rientra tanto l'istituzione delle sedi e delle circoscrizioni dei vari T.A.R., quanto l'attribuzione agli stessi delle rispettive competenze.

funzionale quella relativa all'assegnazione di diritti d'uso delle frequenze, la gara e le altre procedure di cui ai commi da 8 al 13 dell'art. 1, L. n. 220 del 2010, incluse le procedure di cui all'art. 4 del D.L. n. 34 del 2011, convertito con modifiche dalla L. 75/2011.

4.3.L'intervento della giurisprudenza amministrativa e la modifica legislativa della lett. a) dell'art. 135, co. 1, c.p.a.

Sul punto giova segnalare l'intervento di due Adunanze plenarie.

La prima, Ad. plen. del 16 novembre 2011, n. 20, si è occupata dell'impugnazione dei provvedimenti presi dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa (CPGA), aventi portata indiscutibilmente generale, riguardanti: il regolamento interno del Consiglio e la fissazione dei criteri per il conferimento delle funzioni di Presidente di Sezione interna di T.A.R. Il Consiglio di Stato ricostruisce la vicenda, rammentando che l'articolo 13 c.p.a. definisce il modo lineare e puntuale l'ambito della competenza territoriale inderogabile del T.A.R., stabilendo le seguenti regole:

- a) per le controversie riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti di pubbliche amministrazioni è inderogabilmente competente il T.A.R. nella cui circoscrizione esse hanno sede;
- b) il T.A.R. è comunque inderogabilmente competente sulle controversie riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti di pubbliche amministrazioni i cui effetti diretti sono limitati all'ambito territoriale della regione in cui il T.A.R. ha sede;
- c) per le controversie riguardanti i pubblici dipendenti è inderogabilmente competente il T.A.R. nella cui circoscrizione territoriale è situata la sede di servizio;
- d) negli altri casi è inderogabilmente competente, per gli atti statali il T.A.R. per il Lazio, sede

di Roma e, per gli atti dei soggetti pubblici a carattere ultra regionale, il T.A.R. nella cui circoscrizione ha sede il soggetto pubblico.

A questo punto è di tutta evidenza che gli atti del CPGA sono stati adottati da un organo statale ed hanno efficacia estesa all'intero territorio nazionale.

Tale circostanza è di per sé risolutiva per radicare la competenza territoriale del T.A.R. Lazio, sede di Roma, senza che possa in alcun modo entrare in gioco il diverso criterio della sede di servizio del pubblico dipendente.

D'altra parte, anche nel caso in cui il ricorso introduca più di una controversia, una delle quali (isolatamente considerata) spettante alla competenza territoriale del T.A.R. periferico, e l'altra attribuita al T.A.R. Lazio, Roma, deve essere conservata l'unità del giudizio, dinanzi al T.A.R. Lazio, Roma, chiamato a conoscere della legittimità di atti di amministrazione statale ad efficacia ultra regionale.

Per la Plenaria non vi è ragione di ritenere che il codice del processo amministrativo abbia inteso contraddire il consolidato indirizzo interpretativo in materia, accordando preferenza, invece, al T.A.R. periferico, in virtù del diverso criterio della sede di servizio del dipendente.

A questo proposito, è opportuno evidenziare che il codice del processo amministrativo, nel sancire il nuovo principio della competenza territoriale sempre inderogabile, non ha dettato alcuna specifica regola riguardante il mutamento della competenza territoriale, per ragioni di connessione.

Si deve ritenere, tuttavia, che assuma portata generale il principio della concentrazione del giudizio dinanzi allo stesso giudice, che realizza i valori della effettività della tutela (art. 1c.p.a.) e della ragionevole durata del processo (art. 2, co. 2, c.p.a.).

In questo senso, l'esigenza di assicurare comunque l'unitarietà del processo è confermata

dalla previsione dell'art. 32, secondo cui «è sempre possibile nello giudizio il cumulo di domande connesse, proposte in via principale o incidentale».

Qualora le diverse domande proposte, isolatamente considerate, appartengano alla competenza di diversi T.A.R., per individuare il giudice territorialmente competente possono trovare applicazione i principi del processo civile in materia e, in particolare, l'articolo 34, rubricato «Accertamenti incidentali», secondo cui «il giudice, se per legge o per esplicita domanda di una delle parti è necessario decidere con efficacia di giudicato una questione pregiudiziale che appartiene per materia o valore alla competenza di un giudice superiore, rimette tutta la causa a quest'ultimo, assegnando alle parti un termine perentorio per la riassunzione della causa davanti a lui».

L'accertamento della legittimità degli atti generali adottati dal Consiglio di Presidenza assume senz'altro carattere pregiudiziale rispetto alla contestazione delle altre determinazioni concrete adottate dall'organo di autogoverno, in affermata applicazione del proprio regolamento di funzionamento e dei criteri fissati per il conferimento delle funzioni direttive e semidirettive.

Si tratta, all'evidenza, di atti che non sono limitati alla definizione dei contenuti del rapporto di servizio del singolo magistrato ricorrente, ma investono l'organizzazione degli uffici della Giustizia Amministrativa, coinvolgendo le posizioni di una pluralità di magistrati, indipendentemente dalle loro diversificate sedi di servizio.

E ciò porta ad affermare che, in concreto, nemmeno l'impugnazione delle determinazioni concrete adottate dal CPGA, concernenti l'attribuzione delle funzioni di presidente di sezione interna, potrebbe essere ricondotta ad una mera «controversia riguardante pubblici

dipendenti», soggetta al criterio della sede di servizio.

Anche sotto questo profilo, pertanto, va affermata la competenza del T.A.R. per il Lazio.

I principi espressi da questa Plenaria sono stati *ante litteram*, difatti il legislatore col D. lgs. 15 novembre 2011, n. 195, art. 1, co. 1, lett. nn) ha provveduto ad attribuire alla competenza funzionale del T.A.R. Lazio (nell'art. 135, co. 1, lett. a) c.p.a.) anche i provvedimenti riguardanti i magistrati amministrativi adottati dal CPGA.

Occorre però evidenziare che la Plenaria era consapevole dell'imminente modifica legislativa e tuttavia ha voluto comunque stabilire dei principi che, a questo punto, possono ritenersi applicarsi anche per altri casi, come ad esempio per l'organo di autogoverno della magistratura contabile: il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, che è stato istituito con l'art. 10 della legge 13 aprile 1988, n. 117, di seguito modificato dall'art. 1, co. 1, del D. Lgs. 7 febbraio 2006, n. 62, e di recente dall'art. 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15.

Infine i criteri stabiliti dalla Plenaria potrebbero essere estesi anche al Consiglio degli Avvocati e Procuratori dello Stato.

Nel solco tracciato dalla Plenaria 20/2011 si è posta un'altra pronuncia dell'Ad. plen., la n. 37 dell'11 dicembre del 2012⁷⁷.

In questa ordinanza si è stabilito che è competente il T.A.R. del Lazio a decidere un ricorso proposto da un componente 'laico' del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia, avverso il decreto del Presidente del Consiglio di Stato che ha respinto la sua istanza volta al riconoscimento della qualità di membro di diritto del Collegio elettorale per la elezione di un giudice della Corte costituzionale, poiché

⁷⁷ È la stessa Plenaria ad evidenziare che si tratta di una fattispecie che, seppur diversa da quella dell'Ad. plen. n. 20 del 2011, presenta tuttavia rilevanti analogie.

l'autorità emanante è un organo centrale dello Stato e gli effetti dell'atto impugnato si producono a loro volta a Roma, mentre non rileva il criterio del 'foro del pubblico impiego', previsto dall'art. 13, comma 2, del codice del processo amministrativo, il quale si riferisce alle controversie tra l'impiegato e l'amministrazione, quale datore di lavoro, che abbiano per oggetto pretese inerenti al rapporto di lavoro.

I giudici amministrativi ribadiscono che i criteri generali e prioritari sono due: (a) quello della sede dell'autorità emanante; (b) quello del luogo in cui si producono gli effetti dell'atto impugnato. Ebbene entrambi questi criteri portano allo stesso risultato, ossia alla competenza del T.A.R. Lazio, Roma. Infatti: (a) l'autorità emanante è un organo centrale dello Stato, con sede nella capitale (il Presidente del Consiglio di Stato); (b) gli effetti dell'atto impugnato si producono a loro volta a Roma (se si ha riguardo allo svolgimento materiale della procedura elettorale cui gli interessati hanno chiesto di partecipare) ovvero nell'intero territorio nazionale (se si ha riguardo agli effetti sulla composizione del Collegio elettorale di cui alla legge n. 87/1953 – che è un organo statale con competenza non territorialmente limitata – o, comunque, al risultato della procedura, che è la nomina di un giudice della Corte costituzionale; esito conclusivo rispetto al quale l'atto che determina la composizione del Collegio è, all'evidenza, un atto endoprocedimentale).

D'altra parte alla Plenaria è sembrato difficile ridurre la controversia nei termini di una vertenza fra dipendente e datore di lavoro per una questione relativa al rapporto d'impiego, laddove il vero oggetto del contendere è la legittima composizione del collegio cui spetta designare un giudice della Corte costituzionale; collegio *ad hoc* che rappresenta il Consiglio di Stato, o se si preferisce la sua magistratura, ma che non si identifica pienamente con il Consiglio di

Stato (la legge n. 87/1953, art. 2, primo comma, lettera *b*), dispone che di esso fanno parte «il Presidente del Consiglio di Stato, che lo presiede, i presidenti di sezione ed i consiglieri del Consiglio di Stato» mentre all'epoca dell'emanazione della legge facevano parte del Consiglio di Stato e della sua magistratura, a tutti gli effetti, anche i referendari e primi referendari, non compresi però fra gli elettori). La contestazione sulla composizione del collegio è stata sollevata da soggetti interessati a farne parte, ma che ne sono stati esclusi; ma avrebbe potuto essere sollevata anche in altro modo, ad esempio, mediante l'impugnazione dell'esito della votazione da parte di un candidato soccombente e quindi interessato a sostenere che il voto fosse viziato dalla partecipazione di soggetti non legittimati, ovvero dalla esclusione di soggetti legittimati. Ciò sembra comprovare che non si tratti di una semplice controversia lavoristica fra dipendente e datore di lavoro; e d'altra parte, se la contestazione fosse stata sollevata da altri, come pure era possibile, non vi è dubbio che la cognizione sarebbe spettata, in primo grado, al T.A.R. Lazio.

Ad ogni modo, se anche si fosse voluto ammettere che si trattava di una controversia 'di pubblico impiego' in senso stretto, e come tale soggetta alla regola concernente il 'foro del pubblico impiego' preso in considerazione, i giudici hanno però rammentato che, sin dalle prime applicazioni della legge istitutiva dei T.A.R. (i quali com'è noto sono entrati in funzione il 1° aprile 1974), è stato chiarito che «il foro speciale della sede di servizio dell'impiegato ricorrente è destinato a cedere rispetto alla regola generale della sede dell'autorità emanante quando fra gli atti impugnati ve ne sia qualcuno che sia idoneo a spiegare effetti al di fuori dell'ambito cir-

coscrizionale del Tribunale periferico o nei confronti di altri impiegati»⁷⁸.

4.4. L'intervento della Corte costituzionale, sent. n. 162 del 2012, sull'art. 135, co. 1, lett. c).

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 162 del 2012 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 133, comma 1, lettera l), 135, comma 1, lettera c), e 134, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del T.A.R. Lazio, sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB).

In particolare il giudice delle leggi ha rimarcato che, a proposito di deleghe che abbiano ad oggetto la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è (...) ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato», giacché quest'ultimo non può innovare «al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega»⁷⁹, specificando che «per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega»⁸⁰.

Questi principi, costantemente affermati dalla giurisprudenza costituzionale e ribaditi da ultimo nella sentenza n. 80 del 2012, impongono, nel caso di deleghe per il riordino o il riassetto normativo, un'interpretazione restrittiva dei poteri innovativi del legislatore delegato, da intendersi in ogni caso strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega.

Alla luce di tali principi, i giudici costituzionali ricordano che la delega (contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009) era finalizzata al riordino e al riassetto normativo ed ha abilitato il legislatore delegato a intervenire, oltre che sul processo amministrativo, sulle azioni e le funzioni del giudice amministrativo anche rispetto alle altre giurisdizioni e in riferimento alla giurisdizione estesa al merito, ma sempre entro i limiti del riordino della normativa vigente; il che ha comportato di certo una capacità innovativa dell'ordinamento da parte del Governo delegato all'esercizio della funzione legislativa, da interpretarsi però in senso restrittivo e comunque rigorosamente funzionale al perseguimento delle finalità espresse dal legislatore delegante. In base alla delega conferitagli, il legislatore delegato, nel momento in cui interveniva in modo innovativo sul riparto di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici amministrativi, doveva tenere conto della «giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori» nell'assicurare la concentrazione delle tutele, secondo quanto prescritto dalla legge di delega (art. 44, commi 1 e 2, della legge n.69 del 2009). Attribuendo le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla CONSOB, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (con la competenza funzionale del TAR Lazio – sede di Roma, e con cognizione estesa al merito), il legislatore delegato non ha invece tenuto conto della giurisprudenza delle sezioni unite civili della

⁷⁸ Consiglio di Stato, sez. VI, 12 febbraio 1980, n. 163. Concetti analoghi si trovano espressi, *ex multis*, in Consiglio di Stato, sez. VI, 17 dicembre 1976, n. 476; Consiglio di Stato, sez. VI, 19 dicembre 1975, n. 707.

⁷⁹ Corte cost., sent. dell'8 ottobre 2010, n. 293.

⁸⁰ Corte cost., sent. del 24 giugno 2010, n. 230.

Corte di cassazione, formatasi specificamente sul punto.

La Corte di cassazione ha, infatti, sempre precisato che la competenza giurisdizionale a conoscere delle opposizioni (art. 196 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58) avverso le sanzioni inflitte dalla CONSOB ai promotori finanziari, anche di tipo interdittivo, spetta all'autorità giudiziaria ordinaria, posto che anche tali sanzioni, non diversamente da quelle pecuniarie, debbono essere applicate sulla base della gravità della violazione e tenuto conto dell'eventuale recidiva e quindi sulla base di criteri che non possono ritenersi espressione di discrezionalità amministrativa⁸¹. D'altra parte anche il Consiglio di Stato ha riconosciuto che, in punto di giurisdizione sulle controversie aventi per oggetto sanzioni inflitte dalla CONSOB, sussistessero precedenti giurisprudenziali nel senso della giurisdizione ordinaria, affermando da ultimo la giurisdizione del giudice amministrativo solo sulla base dell'insuperabile dato legislativo espressamente consolidato nell'art. 133 (materie di giurisdizione esclusiva), comma 1, lettera l), del d.lgs. n. 104 del 2010, che prevede testualmente che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati, adottati (...) dalla Commissione nazionale per la società e la borsa»⁸², vale a dire sulla base proprio delle disposizioni impugnate in questa sede. Quindi, precedentemente all'intervento legislativo *de quo* lo stesso Consiglio di Stato aveva aderito all'impostazione della Corte di cassazione, secondo cui doveva attribuirsi al giu-

dice ordinario la giurisdizione sulle sanzioni inflitte dalla CONSOB⁸³.

La citata giurisprudenza della Corte di cassazione, la quale esclude che l'irrogazione delle sanzioni da parte della CONSOB sia espressione di mera discrezionalità amministrativa, unitamente alla considerazione che tali sanzioni possono essere sia di natura pecuniaria, sia di tenore interdittivo (giungendo persino ad incidere sulla possibilità che il soggetto sanzionato continui ad esercitare l'attività intrapresa), impedisce di giustificare sul piano della legittimità costituzionale l'intervento del legislatore delegato, il quale, incidendo profondamente sul precedente assetto, ha trasferito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla CONSOB, discostandosi dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, che invece avrebbe dovuto orientare l'intervento del legislatore delegato, secondo quanto prescritto dalla delega. Di conseguenza, i giudici costituzionali hanno ritenuto che, limitatamente a simile attribuzione di giurisdizione, siano stati ecceduti i limiti della delega conferita, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

4.5.L'intervento della Corte costituzionale sulla lett. e) dell'art. 135 c.p.a. e la tempestiva presa d'atto del legislatore in pendenza del giudizio di costituzionalità

In virtù di una serie di ordinanze di rimessione del T.A.R. Campania, la Corte costituzionale ha affrontato⁸⁴ la questione di legittimità costituzionalità relativa all'art. 135, co. 1, lett. e) che devolveva alla competenza funzionale del

⁸¹ Corte di cassazione, sezioni unite civili, 22 luglio 2004, n. 13703; nello stesso senso 11 febbraio 2003, n. 1992; 11 luglio 2001, n. 9383.

⁸² Consiglio di Stato, sezione VI, 19 luglio 2011, n. 10287.

⁸³ Consiglio di Stato, sezione VI, 6 novembre 2007, n. 6474; cfr. in precedenza, Consiglio di Stato, sezione VI, 19 marzo 2002, n. 4148.

⁸⁴ La Corte cost. si è espressa con l'ordinanza del 9 marzo 2012, n. 56.

T.A.R. Lazio, Roma, la cognizione delle controversie di cui all'art. 133, co. 1, lett. p), ossia le controversie «aventi ad oggetto le ordinanze e i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225» (art. 133, co. 1, lett. p, primo periodo), ma anche quelle «comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati» (art. 133, co. 1, lett. p, secondo periodo).

La previsione legislativa, così formulata, determinava che il T.A.R. Lazio fosse il 'giudice dell'emergenza'⁸⁵ ed il 'giudice dei rifiuti', indi-

pendentemente da un previo provvedimento emergenziale.

Il T.A.R. Campania, Napoli, aveva lamentato il fatto che la disposizione censurata si ponesse in conflitto «con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza della legge», poiché la deroga agli ordinari canoni di riparto tra i diversi T.A.R., fondati sull'efficacia territoriale dell'atto e sulla sede dell'autorità emanante, non appariva sorretta da alcun adeguato fondamento giustificativo. Inoltre, il giudice rimettente ha osservato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 189 del 1992, nel riconoscere al legislatore ampia discrezionalità nell'operare il riparto di

⁸⁵ La disposizione *ex art. 5* della l. 225/1992 aveva già alimentato in passato dubbi di legittimità costituzionale. Giova ricordare che la norma, anche se inserita nell'ambito di un decreto legge specifico relativo all'adozione di misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza rifiuti nella Campania (l'art. 3, co. 2-bis, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania ed ulteriori disposizioni in materia di protezione civile, convertito, con modificazioni, in legge 27 gennaio 2006, n. 21, aveva stabilito che «in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma»), è di portata generale (in tal senso F. CARINGELLA, M. PROTTO, *Codice del nuovo processo amministrativo*, Roma, 2010, 270 e ss). Si applica cioè a tutte le situazioni in cui si verificano calamità naturali o eventi che richiedono un intervento con mezzi e poteri straordinari, previa deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri. Ebbene il giudice costituzionale con la sentenza n. 237 del 2007 aveva dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici amministrativi basandosi su tre argomenti (in parte ripresi da una precedente pronuncia, n. 189 del 1992, avente ad oggetto

la norma che attribuiva al T.A.R. Lazio la competenza funzionale sui provvedimenti del Consiglio Superiore della magistratura riguardanti lo *status* giuridico dei magistrati ordinari): 1) il fatto stesso dell'avvenuta dichiarazione dello stato di emergenza (*ex art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992*), avendo come presupposto il verificarsi di calamità naturali, catastrofi e altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, comporterebbe necessariamente l'impugnazione avanti al T.A.R. Lazio; 2) i provvedimenti straordinari sono adottati da organi dell'amministrazione centrale dello Stato; ne deriva che la competenza del T.A.R. Lazio dovrebbe, quindi, essere affermata anche sulla base dei criteri ordinari; d'altra parte la normativa speciale non impatta negativamente sui principi costituzionali, dato che lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario tra gli organi di primo grado della giustizia amministrativa «non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento e, dunque, della designazione di un nuovo giudice 'naturale' che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente»; 3) gli interessi sottesi ai provvedimenti che devono essere conosciuti dal T.A.R. Lazio trascendono quelli delle comunità locali coinvolte nelle singole situazioni di emergenza. Infatti la necessità, ad esempio, di localizzare una discarica per lo smaltimento di rifiuti pericolosi in una determinata zona del territorio nazionale giustifica una decisione di livello superregionale.

competenza fra gli organi giurisdizionali, ha rimarcato l'esigenza di osservare il rispetto del principio di uguaglianza e, segnatamente, del canone di ragionevolezza; sicché, proprio in tale ambito, non costituirebbe una giustificazione razionale della disciplina in esame la presunta esigenza di uniformità di indirizzo giurisprudenziale, poiché nel sistema della giustizia amministrativa la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello; né, inoltre, sembrerebbe ipotizzabile una diversa qualità del T.A.R. del Lazio insediato nella capitale, con la configurazione di una sorta di supremazia rispetto agli altri Tribunali amministrativi periferici, portata da una proliferazione di materie che sono state progressivamente accentrate nel Tribunale romano, fino ad arrivare all'attuale art. 135 del codice del processo amministrativo. In definitiva, l'assenza di un adeguato fondamento giustificativo della nuova competenza funzionale attribuita al T.A.R. Lazio, slegata da un razionale criterio di collegamento con il giudice designato, determina il contrasto della disposizione censurata anche con il principio del giudice naturale di cui all'art. 25, primo co., Cost.

Il legislatore, in pendenza del giudizio di costituzionalità, ha in un certo qual modo preso atto dei dubbi di costituzionalità ed ha quindi chiarito che la competenza funzionale del T.A.R. Lazio *ex art. 135* sussiste solo nei giudizi aventi ad oggetto le ordinanze ed i provvedimenti adottati in caso di dichiarazione d'emergenza. In particolare, l'art. 1, comma 1, lettera nn), numero 3, del D.lgs. 15 novembre 2011, n. 195, intitolato «Modifiche al codice del processo amministrativo e alle relative norme di attuazione, transitorie, di coordinamento e di abrogazione», ha disposto la sostituzione della lettera e) del co. 1, dell'art. 135, con la seguente: «le controversie aventi ad oggetto le ordinanze e i provvedimenti commissariali adottati in tutte le

situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, co. 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225». Di conseguenza, che la disposizione censurata è stata modificata nel senso auspicato dal giudice rimettente, in quanto le controversie, comunque, attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati, non sono più attribuite alla competenza funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma.

Il Consiglio di Stato⁸⁶ ha preso atto del mutamento legislativo ed ha fatto applicazione del principio generale espresso dalla nuova disposizione di legge, affermando che:

- 1) l'orientamento restrittivo nell'ambito della competenza funzionale del TAR Lazio in materia di rifiuti va consolidato⁸⁷;
- 2) l'impugnazione di atti contingibili ed urgenti non attiene necessariamente alla gestione commissariale dell'emergenza, ben potendo assumere un'incidenza indiretta sul ciclo dei rifiuti;
- 3) una diversa interpretazione condurrebbe a porsi il dubbio di costituzionalità circa l'eccessiva estensione della competenza funzionale del TAR Lazio in materia di rifiuti.

Va segnalato da ultimo che si è avuta un'ulteriore modifica da parte del D. lgs 14 settembre 2012, n. 160, art. 1 co. 1, lett. u) che ha provveduto ad inserire le seguenti parole nell'art. 135, co. 1, lett. e) c.p.a.: «nonché gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emanati ai sensi

⁸⁶ Consiglio di Stato, sez. V, ordinanza del 20 luglio 2011, n. 4401.

⁸⁷ Consiglio di Stato, sez. V, ordinanza del 26 gennaio 2011, n. 586; Consiglio di Stato, sez. V, ordinanza del 30 marzo 2011, n. 1442; Consiglio di Stato, sez. V, ordinanza dell'8 giugno 2011, n. 3445.

dell'articolo 5, commi 2 e 4 della medesima legge n. 225 del 1992».

4.6. Le sezioni staccate e il vizio di attribuzione

L'istituzione di sezioni del tribunale in una città diversa dal capoluogo di regione è una facoltà che l'art. 125, co. 2, Cost. ha previsto a favore del legislatore ordinario (art. 1, co. 3, L. T.A.R.). Nelle Regioni in cui è stata ritenuta opportuna l'istituzione di una sezione staccata, il T.A.R. si presenta comunque come un'unità organica⁸⁸.

Sulla base del principio dell'unitarietà del tribunale amministrativo regionale, il c.p.a. ribadisce quanto già previsto dalla previgente normativa, per cui non è da considerarsi una questione di competenza la ripartizione delle controversie fra la sezione del capoluogo e la sezione staccata, allorché la competenza dell'una o dell'altra derivi dall'applicazione dei criteri distributivi della competenza territoriale ai sensi dell'art. 13 c.p.a. (art. 47, co. 1).

Tuttavia deve considerarsi questione di competenza la ripartizione delle controversie tra T.A.R. con sede nel capoluogo e sezione distaccata solo nelle ipotesi in cui la competenza della sezione centrale o staccata discenda dall'applicazione dei criteri di cui all'art. 14 c.p.a.

Ne deriva che il regolamento di competenza non può essere richiesto per risolvere la questione relativa al vizio di attribuzione; bensì solo per accertare che la competenza spetti alla sezione del capoluogo o a quella staccata per effetto dell'applicazione delle regole dettate dall'art. 14 in tema di competenza funzionale (art. 47, co. 3).

Già in passato si era affrontata la questione relativa al rapporto tra la sezione di Roma e Latina del T.A.R. Lazio nel caso di competenza inde-

rogabile del tribunale capitolino. La dottrina aveva comunque concluso nel senso che nelle ipotesi di competenza funzionale del Tribunale laziale, questa dovesse intendersi devoluta alle sole sezioni della Capitale e giammai a quelle pontine, con la conseguenza che per questi casi si dovesse parlare di una vera e propria questione di competenza. Con la differenza che, mentre nel regime della L. T.A.R. la competenza funzionale non era rilevabile con il regolamento di competenza, ciò è ora possibile ai sensi delle disposizioni del nuovo c.p.a.

Deve soggiungersi che il principio dell'unitarietà è destinato a non trovare applicazione con riferimento al T.A.R. Trentino Alto Adige, in quanto la sezione di Bolzano è da considerarsi autonoma e non già distaccata.

Il termine entro cui è possibile eccepire il vizio di attribuzione non è più di 45 giorni dalla notifica del ricorso introduttivo, ma poiché è stato aumentato a 30 giorni dalla scadenza del termine di 60 giorni dal perfezionamento della notifica stessa (art. 47, co. 2, art. 46, co. 1).

5. Casistica giurisprudenziale sulla competenza funzionale del T.A.R. Lazio, Roma

Come era possibile prevedere, all'indomani dell'entrata in vigore del c.p.a., sono sorte una serie di questioni concernenti proprio la competenza ed in particolare le ipotesi della competenza funzionale del T.A.R. Lazio. I giudici amministrativi, in Ad. plen., hanno affrontato diverse situazioni che hanno definito con una maggiore precisione i contorni della competenza, specie quando si hanno casi di connessione. In alcuni casi si è sostenuto che la connessione potesse spostare la competenza dal T.A.R. cd. periferico a quello Capitolino; in altre situazioni, invece, si è ritenuto che *ex art. 13 c.p.a.* operasse il criterio ordinario di riparto della competenza per territorio, ossia quello della sede

⁸⁸ T.A.R. Lombardia, 9 marzo 1975, n. 171.

dell'autorità amministrativa cui fa capo l'esercizio del potere oggetto della controversia.

5.1. Sull'art. 135, co.1, lett. f) c.p.a.: Consiglio di Stato, Ad. plen., ordinanza del 13 luglio 2011, n. 12; Consiglio di Stato, Ad. plen., ordinanza del 26 luglio 2012, n. 29

Con l'ordinanza n. 12 del 2011 i giudici del Consiglio di Stato in plenaria hanno stabilito che spetta, *ex art.* 135, co. 1, lett. f), c.p.a., al T.A.R. Lazio la competenza funzionale relativa all'annullamento di atti concernenti l'esecuzione dei lavori di costruzione di un metanodotto ricompreso nella rete nazionale dei gasdotti.

Sempre in tale ambito, poi, l'Ad. plen. n. 29 del 2012 ha stabilito che in applicazione dell'art. 135, co. 1, lett. f), e dell'art. 133, co.1, lett. o), c.p.a., sussiste la competenza funzionale del T.A.R. Lazio per tutte le controversie riguardanti la costruzione di un rigassificatore e, dunque, anche quando sia impugnata l'adozione della proposta di un piano paesaggistico che escluda la realizzabilità di tale impianto entro un determinato limite dalla battigia.

Il fatto ha riguardato una società che proprio per conseguire l'autorizzazione per la realizzazione di un impianto di rigassificazione in una determinata area, ha provveduto ad impugnare davanti il T.A.R. Lazio il decreto con il quale l'assessore regionale aveva disposto l'adozione di un piano paesaggistico che comportava il divieto assoluto di costruire impianti industriali entro 300 metri dalla battigia, divieto che quindi riguardava proprio l'area dove doveva sorgere il progettato impianto di rigassificazione.

È di tutta evidenza che in questa fattispecie si sono intrecciati due diversi procedimenti (l'autorizzazione per l'impianto di rigassificazione ed il piano paesaggistico) che possono coinvolgere due distinti tribunali: il T.A.R. Lazio (per le procedure di rigassificazione) ed il

tribunale territorialmente competente (per il piano paesaggistico).

L'Ad. plen., a questo punto, sottolinea che la produzione di energia, quale che ne sia la fonte, costituisce materia di rilevante interesse nazionale, sulla quale, anche di recente, il legislatore⁸⁹ è intervenuto dettando disposizioni volte ad incrementare l'efficienza e lo sviluppo del settore.

In tale contesto ordinamentale l'art. 135, co. 1, lett. f) del c.p.a., che, anche tramite il rinvio all'art. 133, co. 1, lett. o), attribuisce alla competenza funzionale inderogabile del T.A.R. del Lazio le controversie relative ai rigassificatori, non può che essere riferito, non solo ai provvedimenti concernenti l'autorizzazione alla realizzazione dei rigassificatori, ma anche a tutte quelle manifestazioni dei pubblici poteri che, anche indirettamente, attengono alla costruzione degli impianti, come appunto nel caso analizzato dai giudici amministrativi.

Il convincimento dei giudici amministrativi è avvalorata anche da un arresto della Corte cost. (la sentenza n. 237 del 2007), dove, appunto, viene individuato il fondamento della legittimità delle norme impuginate nella circostanza che le materie sottratte alla competenza del giudice locale risultano caratterizzate da un rilievo che travalica l'ambito di incidenza diretta del provvedimento, per riflettersi su interessi generali, aventi «rilievo nazionale, data la sussistenza di esigenze di unitarietà, coordinamento e dire-

⁸⁹ In particolare, con l'art. 27, co. 31, della L. 23 luglio 2009, n. 99, sostitutivo dell'art. 46 del D.L. 1 ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 novembre 2007, n. 222, alla disciplina delle procedure di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto sono state apportate modifiche finalizzate alla semplificazione ed alla accelerazione, mediante un più efficace impiego della conferenza di servizi, così conferendo agli impianti in questione un ruolo tutt'altro che secondario.

zione...sicché è proprio il carattere ultraregionale delle stesse – indipendentemente dal rispettivo ambito geografico d’incidenza – a giustificare la concentrazione del relativo contenzioso presso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio».

Da ultimo il supremo consesso della giustizia amministrativa evidenzia anche il dato testuale offerto dagli artt. 133 e 135 c.p.a.: mentre per la maggior parte delle ipotesi di giurisdizione esclusiva e di competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo romano usano l’espressione «controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti in materia» (lettere f, g, l, m, q, ecc. dell’art. 133), invece con riguardo ai rigassificatori (lett. o) si impiega la locuzione: «controversie attinenti alle procedure e ai provvedimenti ...concernenti...(i rigassificatori)», che implica una interpretazione non rigidamente ancorata ai provvedimenti specificamente definitori della relativa procedura.

5.2. Sulle circolari: Consiglio di Stato, Ad. plen., sent. del 14 novembre 2011, n. 19

Con questo arresto il Consiglio di Stato ha stabilito che ai sensi dell’art. 13, co. 6, del c.p.a., sussiste la competenza del T.A.R. per il Lazio quando, oltre ad un atto avente effetti limitati alla circoscrizione di un tribunale amministrativo regionale, è anche impugnata – sia pure ‘in subordine’ – una circolare avente efficacia esterna e non natura ‘meramente interpretativa’.

I giudici precisano che è irrilevante che l’impugnativa sia svolta in via subordinata ed eventuale ad una determinata interpretazione, giacché la medesima impugnativa determina comunque una situazione di inscindibilità processuale⁹⁰.

⁹⁰ cfr., in termini, Consiglio di Stato, Ad. Plen., n. 6 del 2011.

Quanto alla questione della natura delle circolari, sembra utile fare cenno velocemente alla varietà delle opinioni dottrinarie: l’orientamento tradizionale⁹¹ considera le circolari un tipo di atto amministrativo autonomo, che si inserisce nel quadro degli atti interni tipici destinati all’autoregolamentazione di organi e uffici. Questa tesi fa leva sul principio di pluralità degli ordinamenti giuridici all’interno dello Stato, implicante il riconoscimento della potestà di ciascuna amministrazione di attendere alla propria organizzazione adottando gli atti destinati ad incidere sul proprio funzionamento e sul proprio assetto⁹².

Di diverso avviso è invece la tesi che considera le circolari come del tutto prive di autonomia, trattandosi di meri strumenti di comunicazione di atti dal contenuto più diverso: un fenomeno simile alla notificazione⁹³.

Decisamente più controversa è la questione relativa alla necessità o alla possibilità di impugnare la circolare applicata congiuntamente all’atto attuativo.

Per un indirizzo minoritario⁹⁴ va impugnato il solo provvedimento di attuazione, ma in realtà in giurisprudenza l’orientamento prevalente è nel senso che l’impugnazione della circolare (congiuntamente all’atto attuativo), anche se

⁹¹ G. SALEMI, *Le circolari amministrative*, Torino, 1913.

⁹² A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., 75.

⁹³ M. S. GIANNINI, *Circolare*, in *Enc. del dir.*, VII, Milano, 1960, 1. L’autore sostiene che «in concreto, le circolari possono contenere comunicazioni di atti normativi, di ordini...e atti di volontà in genere, così come di dichiarazioni di scienza, di atti di mera cortesia, ecc.».

⁹⁴ Corte di cass. civ., 2 novembre 2007, n. 23031, secondo la quale la circolare non è né impugnabile davanti al giudice amministrativo, non essendo un atto generale di imposizione, né disapplicabile dal giudice tributario, non essendo atto di esercizio di potestà impositiva.: il caso riguardava una circolare interpretativa resa dall’Agenzia delle Entrate.

non necessaria, è consentita, in conformità allo schema della doppia impugnazione elaborato in relazione agli atti regolamentari⁹⁵. L'impugnazione della circolare amm.va costituisce una facoltà, non un onere, del destinatario del provvedimento applicativo⁹⁶. Eppure l'impugnazione congiunta sortirà effetti importanti per quanto riguarda la competenza territoriale del giudice amministrativo, specie quando il provvedimento attuativo è adottato da un'amministrazione periferica e la circolare, invece, proviene da un'amministrazione centrale. Ebbene, se le circolari sono adottate dagli organi centrali e sono destinate a produrre effetti su tutto il territorio nazionale, si radicherà la competenza del T.A.R. Lazio⁹⁷: esse, pur formalmente dirette agli organi periferici dell'amministrazione statale, hanno una indubbia rilevanza esterna. Si deve poi trattare di circolari che non siano espressione di una mera attività interpretativa, poiché in tal caso saranno suscettibili di 'disapplicazione' da parte, teoricamente, degli organi periferici e del giudice. In queste condizioni, e soltanto in queste l'Adunanza plenaria ritiene che le circolari *de*

quibus siano senz'altro impugnabili congiuntamente all'atto applicativo.

Resta invece ferma la competenza del T.A.R. territoriale nel caso di «impugnazione di atti aventi effetti territorialmente limitati congiuntamente a circolari meramente informative, che si limitano a comunicare fatti e notizie utili per l'espletamento dei compiti d'istituto, ma non pongono vincoli ai destinatari»⁹⁸, oltre che nell'ipotesi in cui «il destinatario di un atto applicativo di una circolare si limiti a contestare la legittimità di quest'ultima, senza farla oggetto di specifica impugnazione»⁹⁹.

Da quanto si è sopra delineato, emerge in modo chiaro che a seconda del diverso contenuto delle circolari (meramente interpretativo o non), si avrà una diversa competenza.

5.3. Sui beni sequestrati o confiscati: Consiglio di Stato, Ad. plen., ordinanza del 25 giugno 2012, n. 23

La Plenaria *de qua* ha stabilito che qualora sia pendente un giudizio, di competenza del T.A.R. Lazio, avverso un atto sulla destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, se è emesso un atto ulteriore, per la cui impugnazione di regola è prevista la competenza territoriale del T.A.R. periferico, per ragioni di connessione sussiste la competenza del T.A.R. Lazio anche sul ricorso avverso l'atto ulteriore.

⁹⁵ Consiglio di Stato, sez. VI, 27 giugno 2006, n. 4110; Consiglio di Stato, sez. VI, 23 marzo 2003, n. 1607; Consiglio di Stato, sez. IV, 16 ottobre 2000, n. 5506.

⁹⁶ Consiglio di Stato, sez. IV, 29 gennaio 1998, n. 112.

⁹⁷ E' stato, invero, da tempo chiarito in giurisprudenza che la competenza del T.A.R. Lazio in relazione ad atti di autorità centrali attrae, per connessione, anche gli atti applicativi emessi da organi o enti periferici (Consiglio di Stato, sez. IV, 24 dicembre 1999, n. 1957; Consiglio di Stato, sez. IV, 26 marzo 1999, n. 429; Consiglio di Stato, sez. VI, 7 marzo 2008, n. 1011). E' stato, altresì, chiarito come a tal fine non rilevi la maggiore o minore importanza che l'impugnazione dell'atto dell'autorità centrale assume nell'economia generale del ricorso, trattandosi di questione che, attenendo al merito, non può essere deliberata in sede di regolamento di competenza (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 4 febbraio 2002, n. 683; Consiglio di Stato, sez. IV, 9 novembre 2009, n. 6961).

⁹⁸ Consiglio di Stato, sez. IV, 16 novembre 2000, n. 6114, secondo cui, per affermare la competenza del T.A.R. Lazio non è sufficiente la sussistenza di controversie in cui siano impegnate circolari adottate dagli organi centrali e destinate a produrre effetti su tutto il territorio nazionale, ma è necessario che queste abbiano contenuti direttamente precettivi o introducano direttive tali da imporre ai destinatari un'obiettiva conformazione agli organi destinati.

⁹⁹ Consiglio di Stato, sez. IV, 4 maggio 2004, n. 2771; Consiglio di Stato, sez. VI, 27 marzo 2003, n. 1607.

Il caso sottoposto all'esame dei giudici amministrativi verteva su un atto (revoca dell'assegnazione di un bene confiscato da parte di un Comune) che rientrava nella competenza del T.A.R. periferico e di un atto sopravvenuto (revoca di un bene da parte dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), nel corso del giudizio, rientrando nella competenza funzionale del T.A.R. Lazio, in base all'art.114 del D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (successivamente trasfuso nell'art. 135, comma 1, lett. p), c.p.a., modificato dall'art. 1, comma 1, lett. nn), n. 5), del D.lgs. 15 novembre 2011, n. 195).

In questa situazione, i giudici negano che possa operare sull'impugnativa del secondo atto la *vis attractiva* del T.A.R. periferico. Invero a ciò osta la stessa natura della competenza funzionale che, per avere carattere di specialità e per essere quindi espressione di esigenze del tutto peculiari, necessariamente prevale o comunque non può essere assorbita da quella delineata in via generale dall'art. 13 c.p.a. in riferimento alla mera sede dell'Autorità adottante o alla sfera territoriale degli effetti degli atti.

A tal fine conviene ricordare che nell'ordinamento processuale amministrativo la competenza funzionale del T.A.R. del Lazio, prevista per specifiche ipotesi, si fonda sulla particolare natura dell'interesse pubblico sotteso al provvedimento impugnato ovvero, o in aggiunta, sull'esigenza di favorire fin dal primo grado l'omogeneità della giurisprudenza.

In specie, riguardo ai provvedimenti adottati in materia di emergenza, la Corte costituzionale¹⁰⁰ ha osservato come se ne giustifichi la competenza del T.A.R. del Lazio ancorché essi incidano su ambiti territoriali estranei alla circoscrizione di questo, in quanto trattasi di atti «fina-

lizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali coinvolte dalle singole situazioni di emergenza, e ciò in ragione tanto della rilevanza delle stesse, quanto della straordinarietà dei poteri necessari a farvi fronte».

D'altra parte è agevole rilevare l'aderenza ad interessi generali dell'ordinamento anche in riferimento all'attribuzione al T.A.R. del Lazio delle controversie sui provvedimenti emanati dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nel quadro della lotta ai più complessi fenomeni criminali che impegna da tempo lo Stato nelle sue varie espressioni organizzative.

Alla luce di tali rilievi i giudici non possono che confermare la particolare valenza della competenza funzionale del T.A.R. Lazio e conseguentemente l'inapplicabilità ad essa delle regole di spostamento per ragioni di connessione.

5.4.1. Sui provvedimenti interdittivi del prefetto: cenni

Il sistema delle informative antimafia è disciplinato dal cd. Codice delle leggi antimafia (D. Lgs. 6 settembre 2011 n. 159) il quale con l'art. 83 impone l'obbligo di acquisire la documentazione antimafia in capo alle pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e alle società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico nonché ai concessionari di opere pubbliche, prima di approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici.

L'art. 84 stabilisce che la documentazione antimafia è costituita dalla comunicazione antimafia e dall'informazione antimafia: la prima (comma 2) consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza,

¹⁰⁰ Corte cost., sent. del 26 giugno 2007, n. 237.

di sospensione; mentre l'informazione antimafia (comma 3) si sostanzia nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto (di cui all'articolo 67), nonché nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate.

Il D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (c.d. Codice degli appalti pubblici) non ha apportato alcuna modifica alla normativa già vigente, disponendo l'art. 247 (*normativa antimafia*) del Codice che «Restano ferme le vigenti disposizioni in materia di prevenzione della delinquenza di stampo mafioso e di comunicazioni e informazioni antimafia». Con l'art. 247, dunque, il legislatore ha inteso ribadire nella *sedes materiae* più consona (un testo normativo appositamente dettato per la disciplina degli appalti pubblici) un principio generalissimo: la perdurante applicabilità delle specifiche disposizioni in materia di prevenzione della criminalità organizzata e di comunicazioni e certificazioni antimafia, al fine di escludere dal mercato dei pubblici appalti l'imprenditore che sia sospettato di legami o condizionamenti mafiosi, mantenendo così un atteggiamento intransigente contro rischi di infiltrazione mafiosa per contrastare un eventuale utilizzo distorto delle risorse pubbliche.

In ogni caso, è opinione comune che la normativa inerente la disciplina delle informative antimafia, alla quale l'art. 247 del Codice dei contratti pubblici compie generale rinvio, si inserisce nel più ampio contesto normativo delle cause di esclusione dei concorrenti dalle procedure ad evidenza pubblica di cui all'art. 38 del Codice stesso¹⁰¹.

¹⁰¹ Si veda, a tal proposito, G. CHINÈ, *Le cause di esclusione dalle gare: condanne penali e informative interdittive*. Relazione al convegno organizzato dall'I.G.I. in data 10 giugno

In particolare l'art. 91 D.lgs. n. 159 del 2011 sancisce il divieto di contrattazione con la P.A., ricavabile implicitamente dal dovere delle amministrazioni, prima della stipula, approvazione o autorizzazione dei contratti, di acquisire l'informazione antimafia *ex art. 84*, comma 3 ove sia maturata a carico dell'impresa una delle due seguenti circostanze:

Occorre precisare poi che l'obbligo di richiedere l'informazione *de qua* si ha per quei provvedimenti o contratti o subcontratti il cui valore sia:

- a) pari o superiore a quello determinato dalla legge in attuazione delle direttive comunitarie in materia di opere e lavori pubblici, servizi pubblici e pubbliche forniture, indipendentemente dai casi di esclusione ivi indicati;
- b) superiore a 150.000 euro per le concessioni di acque pubbliche o di beni demaniali per lo svolgimento di attività imprenditoriali, ovvero per la concessione di contributi, finanziamenti e agevolazioni su mutuo o altre erogazioni dello stesso tipo per lo svolgimento di attività imprenditoriali;
- c) superiore a 150.000 euro per l'autorizzazione di subcontratti, cessioni, cottimi, concernenti la realizzazione di opere o lavori pubblici o la prestazione di servizi o forniture pubbliche.

L'applicazione e il rispetto di questi limiti è stato rafforzato dal cd. codice antimafia con il divieto, a pena di nullità, del frazionamento elusivo dei contratti, delle concessioni o delle erogazioni.

Appare utile poi evidenziare che sull'esegesi della normativa antecedente il D. lgs. 159/2011 (ossia il D.lgs. n. 490 del 1994 e nel d.P.R. n. 252

2008, sul tema *Codice dei contratti: problemi applicativi dell'art. 38 (cause di esclusione) e degli articoli 45 (elenchi) e 232 (albi di fiducia)*. Le soluzioni prospettate nel commentario di Garofoli e Ferrari, in *www.igitalia.it*; F. LILLI, *Informativa antimafia atipica: per l'esclusione serve la motivazione*, in *Dir. e pratica amm.*, 2009, 1, 47; in giurisprudenza: Consiglio di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5780.

del 1998), la prassi amministrativa, supportata dalla costante riflessione giurisprudenziale¹⁰², aveva delineato tre categorie di informative prefettizie:

1) la prima, ricognitiva di cause di divieto, di per sé interdittive, ai sensi dell'art. 4, co. 4. D.lgs. n. 490 del 1994, che nel sistema del d.P.R. n. 252 del 1998 potevano identificarsi con «le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa» desunte dalle lett. a) e b) del comma 7 dell'art. 10¹⁰³;

2) la seconda, relativa ad eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o delle imprese interessate, la cui efficacia interdittiva discendeva da una valutazione del Prefetto e che nel sistema del d.P.R. n. 252 del 1998 potevano identificarsi negli elementi emersi dagli accertamenti di cui alla lett. c), co. 7, dell'art. 10, d.P.R. cit.; tale informativa aveva carattere accertativo – costitutivo di elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa nella società interessata;

3) la terza, relativa alle informazioni cd. atipiche o supplementari (o aggiuntive), il cui effetto interdittivo veniva rimesso ad una valutazione autonoma e discrezionale dell'amministrazione destinataria dell'informativa, prevista dall'art. 1–septies¹⁰⁴ D.L. 6 settembre 1982, n. 629, convertito con modificazioni dalla L. 12 ottobre 1982, n. 726 (articolo aggiunto dall'art. 2, L. 15 no-

¹⁰² In ordine alla distinzione fra le tre tipologie di informative antimafia, si vedano, in giurisprudenza, Consiglio di Stato, sez. VI, 21 ottobre 2005, n. 5952, in *Foro amministrativo – Cons. di St.*, 2005, 10, 3031; Consiglio di Stato, sez. IV, 15 novembre 2004, n. 7362, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Consiglio di Stato, sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4065, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Consiglio di Stato, sez. IV, 1 marzo 2001, n. 1148, *ivi*; Consiglio di Stato, sez. V, 24 ottobre 2000, n. 5710, *ivi*; Consiglio di Giustizia amministrativa della Sicilia, 16 settembre 2002, n. 543, *ivi*; più di recente, Consiglio di Giustizia amministrativa della Sicilia, 28 dicembre 2006, n. 873, in *www.lexitalia.it*; Consiglio di Stato, sez. VI, 3 maggio 2007, n. 1948, in *Urb. e app.*, 2007, 975 ss.; Consiglio di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5780, cit. In dottrina, in argomento, A. BOTTO, *Antimafia e contratti pubblici: il punto della situazione e le prospettive. Relazione al convegno organizzato dall'I.G.I. in data 10 luglio 2008 sul tema I tentativi di infiltrazione mafiosa, le informative ti piche e quelle atipiche o supplementari: il punto della situazione e le prospettive*, in *www.igitalia.it*; S. CACACE, *Tutela antimafia e grandi opere, Contenzioso e giurisprudenza*, in *www.giustizia-amministrativa.it*; G. CHINÈ, *op. cit.*; S. CIMINI, *La nuova documentazione antimafia: le «informazioni» del Prefetto*, in *Foro it.*, 2002, III, c. 291 ss.; Consiglio di Stato, sez. VI, 3 maggio 2007, n. 1948, in *Urb. e app.*, 2007, 8, 975 ss., con nota di V. DE GIOIA, *L'informativa prefettizia antimafia: per l'atipica l'effetto interdittivo non è automatico*; I. FILIPPETTI, *Le informative antimafia atipiche: l'inderogabile esercizio della discrezionalità amministrativa*, in *Corr. merito*, 2006, 10, 1197, ove ulteriori riferimenti giurisprudenziali; S. MUTTONI, *op. cit.*, 161 ss.

¹⁰³ Osserva, A. BOTTO, *op. cit.*, che «la natura ricognitiva di tale informativa prefettizia si evince con estrema chiarezza dalla presenza di provvedimento *lato sensu* giudiziari, dei quali il Prefetto si limita a dare notizia alla stazione appellante richiedente».

¹⁰⁴ La norma dispone che «L'Alto commissario [per la lotta contro la delinquenza mafiosa] può comunicare alle autorità competenti al rilascio di licenze, autorizzazioni, concessioni in materia di armi ed esplosivi e per lo svolgimento di attività economiche, nonché di titoli abilitativi alla conduzione di mezzi ed al trasporto di persone o cose, elementi di fatto ed altre indicazioni utili alla valutazione, nell'ambito della discrezionalità ammessa dalla legge, dei requisiti soggettivi richiesti per il rilascio, il rinnovo, la sospensione o la revoca delle licenze, autorizzazioni, concessioni e degli altri titoli menzionati». In ordine all'applicazione *ratione temporis* della norma si v. T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 21 gennaio 2001, n. 21, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui «Venuta a cessare la figura dell'Alto Commissario, le cui competenze sono passate dal 1 gennaio 1993 al Ministro dell'Interno e per sua delega ai Prefetti (art. 2 comma 2-*quater*, D.L. 29 ottobre 1991, n. 345 convertito dalla legge n. 410 del 1991), questi ultimi risultano oggi investiti di un'ulteriore competenza in tema di informativa antimafia, che si aggiunge alle altre due già considerate. Rispetto a queste, tale terzo ordine di competenze si differenzia per la natura meramente partecipativa delle notizie e delle indicazioni, i cui effetti sono rimessi esclusivamente alle valutazioni discrezionali dell'Amministrazione interessata».

vembre 1988, n. 486, e richiamato dall'art. 10 comma 9 d.P.R. n. 252 del 1998), fondata sull'accertamento di elementi e circostanze che «pur denotando il pericolo di collegamento fra imprese e la criminalità organizzata non raggiungono la soglia di gravità prevista dall'art. 4 D.lgs. n. 490 del 1994, vuoi perché carenti di alcuni requisiti soggettivi o oggettivi pertinenti alle cause di divieto o sospensione, vuoi perché non integranti del tutto il tentativo di infiltrazione»¹⁰⁵. Ciò in applicazione del più generale principio di collaborazione tra le pubbliche amministrazioni. Tuttavia, in forza dell'art. 113 R.D. n. 827 del 1924 («Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato»), tale informativa, anche se priva di efficacia interdittiva automatica, «consente l'attivazione degli ordinari poteri discrezionali di ritiro del contratto da parte della stazione appaltante»¹⁰⁶.

Con la novella del D.lgs. 159/2011, si è provveduto (art. 120) ad abrogare sia D.lgs. 8 agosto 1994, n. 490 che il d.P.R. 3 giugno 1998, n. 252, nonché l'art. 1 *septies* del D.L. 6 settembre 1982, (conv. in L. 12 ottobre 1982, n. 726), conseguentemente il codice prevedeva esclusivamente le informative antimafia tipiche¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Cfr., Consiglio di Stato, sez. VI, 16 aprile 2003, n. 1979, in *App. urb. ed.*, 2004, 212.

¹⁰⁶ Cfr., Consiglio di Stato, sez. VI, 16 aprile 2003, n. 1979; Consiglio di Stato, sez. VI, 14 gennaio 2002, n. 149, in *Foro amministrativo – Cons. di St.*, 2002, 145; Consiglio di Stato, sez. V, 24 ottobre 2000, n. 5710, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui l'applicazione dell'art. 1 *septies* cit. ai contratti ad evidenza pubblica trova riscontro nell'art. 113 R.D. n. 827 del 1924, a tenore del quale: «per gravi motivi di interesse pubblico o dello Stato, il Ministro o l'autorità delegata ... può negare l'approvazione dei contratti anche se riconosciuti regolari».

¹⁰⁷ Il codice (art. 86) distingue tra informazioni antimafia che hanno una durata di 12 mesi dalla data della loro acquisizione e le comunicazioni antimafia che invece durano 6 mesi dalla loro acquisizione. Si v. R. ADORNO, L. CALÒ, *Il nuovo codice antimafia*, in *Il Foro it.*, 2011, V, 325 ss.; G. CA-

Sicché nel sistema delle interdittive configurato dal codice del 2011, l'oggetto delle informative prefettizie è costituito esclusivamente dalla «verifica dell'esistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa, tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o delle imprese interessate»(art. 84, comma 3), in altri termini, non viene richiesto l'accertamento di reati o l'applicazione di formali provvedimenti di prevenzione.

A differenza di quanto previsto nell'art. 10 *sexies* della L. 31 maggio 1965, n. 575, le interdittive vengono a ricomprendere ipotesi ulteriori, ossia quelle situazioni in cui, indipendentemente dal valore dei lavori, il pericolo di infiltrazione si rileva dai condizionamenti ambientali, dal contesto territoriale o da elementi da cui risulti che «l'attività di impresa possa essere oggetto del condizionamento mafioso anche indiretto» (art. 91, comma 6).

Tuttavia, va dato atto che nel 2012 è intervenuto il cd. decreto correttivo (D. lgs. 15 novembre 2012, n. 218) che ha ripristinato l'efficacia dell'art. 1 *septies* del D. L. 629/1982, che attribuisce al prefetto il potere di segnalare situazioni a rischio relativamente ad un ventaglio di fattispecie amministrative più ampio rispetto a quelle considerate dal cd. codice antimafia ed anche rispetto a soggetti non censiti nella banca dati.

POCCIA, A. GALANTI, F. LUCARELLI, M. E. MALAGNINO, M.A. RIZZI, L. VENDITTO, *Il codice antimafia. Commento al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159*, a cura di M. E. MALAGNINO, Torino, 2011; G. D'ANGELO, *Per un diritto amministrativo dell'antimafia: considerazioni sul d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159*, in *www.giustamm.it*; V. CAPUZZA, *Nuovi tratti normativi del codice antimafia sull'informazione prefettizia*, in *www.giustamm.it*; G. FIANDACA; G.E.C. VISCONTI, *Il "codice delle leggi antimafia": risultati, omissioni e prospettive*, in *Legislazione pen.*, 2012, 181; A. COSTAGLIOLA, *Codice antimafia. Le informative prefettizie quale strumento di lotta alla criminalità organizzata*, in *www.diritto.it*.

In virtù del decreto del 2012, è diventata nuovamente attuale la distinzione tra interdittive ricognitive tipiche, atipiche ed atipiche supplementari: la prima, tipica, si estende ai soggetti responsabili dell'impresa e ai loro familiari che siano stati destinatari di misure di prevenzione definitive o sentenze di condanna di primo o secondo grado ed ha natura meramente ricognitiva; nella seconda, è il prefetto ad effettuare una valutazione circa la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa; da ultimo, vi è la cd. interdittiva supplementare atipica, la cui efficacia interdittiva scaturisce dalla comunicazione ex art. 1 *septies* D. L. 6 settembre 1982, n. 629.

In ultima analisi, l'interdittiva prefettizia potrebbe avere fondamenti assai diversi: quella tipica si dovrebbe basare sugli elementi univoci, come appunto la sentenza di condanna; quella atipica, invece, si poggierebbe su un giudizio di maggiore o minore collegamento dell'impresa con l'associazione mafiosa, nesso che potrebbe essere ricavato da indizi ed elementi afferenti l'idoneità morale e le caratteristiche soggettive dell'impresa.

5.4.2. Consiglio di Stato, Ad. plen., ordinanza del 24 settembre 2012, n. 33

Il fatto portato all'esame dei giudici amministrativi ha riguardato un'informativa prefettizia con effetti interdittivi ai sensi dell'art. 10, co. 2, del d.P.R. 30 giugno 1998 n. 252 (come si è avuto modo di evidenziare, la normativa di riferimento è ora fornita dal cd. codice antimafia). In ragione di detta informativa, la stazione appaltante ha comunicato alla società appaltatrice il diniego di autorizzazione al subappalto. A sua volta, la società appaltante ha comunicato alla ditta subappaltatrice il diniego, dichiarando contestualmente risolto il contratto di subappalto. Ebbene, i giudici amministrativi, con l'ordinanza *de qua*, hanno evidenziato che, come

già risulta dalla relazione al c.p.a., con l'art. 13 si è inteso chiarire che il criterio ordinario di riparto della competenza per territorio «è quello della sede dell'autorità amministrativa cui fa capo l'esercizio del potere oggetto della controversia. Tuttavia tale criterio non opera là dove gli effetti diretti del potere siano individuabili in un ambito diverso; in tal caso la competenza è del Tribunale nella cui circoscrizione tali effetti si verificano. Ciò in linea con il più recente orientamento secondo cui deve in tali ipotesi privilegiarsi il criterio connesso all'ambito territoriale di efficacia diretta del potere esercitato, anche in ragione delle possibili connessioni tra diversi giudizi, nonché per non accrescere oltre modo il carico del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, sul quale altrimenti verrebbero a gravare tutte le controversie aventi ad oggetto l'attività delle amministrazioni che hanno sede nella Capitale, anche quando tale attività riguardi in via diretta circoscritti ambiti territoriali». Non v'è dubbio, dunque, che in tema di competenza territoriale inderogabile del giudice amministrativo il criterio principale sia quello della sede dell'autorità che ha adottato l'atto impugnato e che tale criterio sia sostituito da quello inerente gli effetti 'diretti' dell'atto, qualora essi si esplicino in luogo compreso in un diversa circoscrizione territoriale del T.A.R. In tale ottica la Plenaria reputa incompetente il T.A.R. Lazio.

Invero, la controversia ha per oggetto, in via principale, il diniego di autorizzazione al subappalto emesso da amministrazione pubblica avente sede in un territorio, relativamente a lavori affidati e da eseguirsi nello stesso ambito territoriale ben delimitato. Esso ha per oggetto poi, quale atto presupposto, l'interdittiva antimafia emessa dalla Prefettura.

Ora, riguardo a tale secondo provvedimento deve affermarsi che esso non è atto avente portata generale né ha efficacia sull'intero territorio

nazionale, bensì opera in seno al singolo rapporto cui afferisce e, pertanto, spiega i suoi effetti 'diretti' nell'esclusivo ambito della circoscrizione territoriale ove quest'ultimo è costituito e si svolge. A tal proposito va ricordato che, ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. 30 giugno 1998, n. 252 (Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia), a norma del cui secondo comma è stata adottata l'interdittiva, le informazioni del Prefetto "sono richieste dall'amministrazione interessata" (comma 3) e se, come nella specie, a seguito delle verifiche disposte dalla stessa autorità emergono elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa, sono esclusivamente "le amministrazioni cui sono fornite le relative informazioni" che "non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o i subcontratti ..." (comma 2). Ciò non toglie, naturalmente, che il Prefetto possa corrispondere con analoghe informazioni alla richiesta di altra amministrazione pubblica, ma si tratterà pur sempre di diverso provvedimento, il quale avrà specifica efficacia inibitoria della stipulazione, approvazione o autorizzazione nei riguardi di quella amministrazione ed in relazione a quel rapporto in ragione del quale la richiesta sia stata avanzata.

In definitiva, la Plenaria¹⁰⁸ ha concluso nel senso che qualora col medesimo ricorso siano impugnati un provvedimento interdittivo (emesso da un Ufficio territoriale del Governo su sollecitazione di una amministrazione aggiudicatrice)

¹⁰⁸ Nel caso concreto, il collegio ha ravvisato la competenza del T.A.R. Puglia, e non quella del T.A.R. Lazio, a decidere il ricorso proposto avverso il provvedimento interdittivo, emesso dall'Ufficio territoriale del Governo di Messina, e il conseguente diniego di autorizzazione al subappalto, emesso da una società titolare di pubbliche funzioni, avente sede nella circoscrizione del tribunale amministrativo per la Puglia.

e un conseguente diniego di autorizzazione al subappalto (emesso dalla medesima amministrazione, i cui atti hanno effetti limitati nella circoscrizione di un T.A.R.), sussiste la competenza territoriale inderogabile del tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'amministrazione aggiudicatrice, poiché il provvedimento interdittivo 'esaurisce' i suoi effetti nel procedimento che conduce al diniego di autorizzazione, sicché si applica il criterio principale del riparto della competenza territoriale inderogabile, cioè quello della sede della autorità che ha emesso l'atto impugnato, ai sensi dell'art. 13, comma 1, del codice del processo amministrativo.

5.4.3. Consiglio di Stato, Ad. plen., ordinanza del 19 novembre 2012, n. 34

Con l'ordinanza 24 settembre 2012, n. 33, l'Adunanza plenaria è pervenuta ad analoghe conclusioni dell'Ad. plen. 33 del 2012 riguardo gli effetti del diniego di autorizzazione al subappalto, in una fattispecie riguardante l'interdittiva di cui all'art. 10 del d.P.R. 30 giugno 1998, n. 252¹⁰⁹: sicché l'atto contenente le informazioni del Prefetto, "richieste dall'amministrazione interessata", non ha efficacia sull'intero territorio nazionale, ma riguarda il singolo rapporto cui afferisce.

La Plenaria prende atto dell'intervenuta modifica dell'art. 13 c.p.a. operata dall'art.1, lett. a), del D.lgs. 14 settembre 2012 n. 160, entrato in vigore il 3 ottobre 2012, in particolare mediante introduzione del comma 4-bis, secondo cui «La competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento, tranne che si tratti di atti normativi o generali, per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attri-

¹⁰⁹ Vale la pena rimarcare che la norma è stata abrogata dal cd. codice antimafia (D. lgs. 159/2011).

buzione della competenza». Tuttavia il comma 4-bis, benché non sia applicabile alla fattispecie esaminata dai giudici¹¹⁰, altro non è che l'esplicitazione di un principio già desumibile dal testo previgente.

Come precisato nella relazione al c.p.a., con l'art. 13 si è inteso chiarire che il criterio ordinario di riparto della competenza per territorio «è quello della sede dell'autorità amministrativa cui fa capo l'esercizio del potere oggetto della controversia. Tuttavia tale criterio non opera là dove gli effetti diretti del potere siano individuabili in un ambito diverso; in tal caso la competenza è del Tribunale nella cui circoscrizione tali effetti si verificano. Ciò in linea con il più recente orientamento secondo cui deve in tali ipotesi privilegiarsi il criterio connesso all'ambito territoriale di efficacia diretta del potere esercitato, anche in ragione delle possibili connessioni tra diversi giudizi, nonché per non accrescere oltremodo il carico del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, sul quale altrimenti verrebbero a gravare tutte le controversie aventi ad oggetto l'attività delle amministrazioni che hanno sede nella capitale, anche quando tale attività riguardi in via diretta circoscritti ambiti territoriali».

Non v'è dubbio dunque che, anche anteriormente all'indicata modifica, in tema di competenza territoriale inderogabile del giudice amministrativo il criterio principale è quello della sede dell'autorità che ha adottato l'atto impugnato e che tale criterio è sostituito da quello inerente gli effetti 'diretti' dell'atto, qualora essi si esplicano in luogo compreso in un diversa circoscrizione territoriale di Tribunale ammini-

strativo regionale. In quest'ottica va risolto la controversia, che ha per oggetto, quale atto presupposto, l'informativa antimafia atipica emessa da una prefettura, ossia un provvedimento che consiste in un'informativa supplementare atipica priva di efficacia interdittiva automatica. Sicché, qualora col medesimo ricorso siano impugnati un provvedimento interdittivo atipico (privo di efficacia interdittiva automatica ed emesso da una Prefettura su sollecitazione di una amministrazione aggiudicatrice) e un conseguente diniego di autorizzazione al subappalto (emesso dalla medesima amministrazione, i cui atti hanno effetti limitati nella circoscrizione di un T.A.R.), sussiste la competenza territoriale inderogabile del tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'amministrazione aggiudicatrice, poiché il provvedimento interdittivo 'esaurisce' i suoi effetti nel procedimento che conduce al diniego di autorizzazione, conseguentemente va applicato il criterio principale del riparto della competenza territoriale inderogabile, cioè quello della sede della autorità che ha emesso l'atto impugnato, ai sensi dell'art. 13, co. 1 e co. 4 bis (come introdotto dal D.lgs. 14 settembre 2012, n. 160, e ricognitivo di un principio già desumibile dal testo previgente), del codice del processo amministrativo.

In ultima analisi, si può sostenere che le due ordinanze si inseriscono coerentemente in quel solco giurisprudenziale che, ai sensi dell'art. 13, co. 1, c.p.a. attribuisce la competenza degli atti di organi periferici dell'Amministrazione statale ai T.A.R. nella cui circoscrizione detti organi hanno la sede, in conformità a quanto già stabilito dalla normativa previgente¹¹¹. Da ultimo è intervenuta anche l'ordinanza dell'Ad. plen. del 9 dicembre 2011, n. 22, che relativamente alle revoche di porto d'armi adottate dal Prefetto e

¹¹⁰ L'Adunanza Plenaria ha già avuto modo di precisare che la nuova disciplina della competenza è applicabile solo ai processi instaurati sotto la sua vigenza (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., 7 marzo 2011, n. 1 e 5 maggio 2011, n. 5).

¹¹¹ Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 5 dicembre 2007, n. 6203; Consiglio di Stato, sez. VI, 23 febbraio 2007, n. 987.

dal Questore, ha dichiarato la competenza del T.A.R. periferico, non essendo rilevante il dato dell'efficacia eventualmente ultraregionale degli atti impugnati¹¹².

5.4.4. Consiglio di Stato, Ad. plen., ordinanza del 20 novembre 2013, n. 29

Ben diverso è stato il caso riguardante quella situazione in cui si impugni con motivi aggiunti un atto consequenziale di un'informativa antimafia interdittiva.

L'Adunanza plenaria ritiene che, in presenza di profili di connessione con il giudizio già instaurato, alla stregua dei principii della concentrazione e della pregiudizialità cronologica e logico – giuridica, debba affermarsi l'attrazione del ricorso per motivi aggiunti, con il quale sia impugnato un atto sopravvenuto nel corso del giudizio stesso, alla competenza cognitoria del T.A.R. già adito.

In particolare, l'atto applicativo, o consequenziale, rientrando nella competenza di un determinato T.A.R. sulla base degli ordinari criteri di cui all'art. 13 c.p.a., risulterà attratto per connessione in quella del T.A.R. competente, sulla base degli stessi criteri, per l'atto presupposto già fatto oggetto di impugnazione; ciò salva l'ipotesi in cui l'atto sopravvenuto nel corso del giudizio sul primo rientri in una delle tipologie di competenza funzionale, di cui all'art. 14 c.p.a., la cui particolare valenza comporta l'inapplicabilità ad esse delle regole di spostamento per ragioni di connessione (si v. Consiglio di Stato, Ad. plen., 25 giugno 2012, n. 23). Questo arresto non contrasta con la disciplina di cui all'art. 13, comma 4-bis, c.p.a. (in base alla

quale la competenza territoriale in ordine all'atto "da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti"), che va riferita esclusivamente alle fattispecie di contestuale impugnazione dell'atto presupposto di carattere pregiudiziale (con esclusione, in ogni caso, come specificato dalla stessa disposizione, degli "atti normativi o generali") e dell'atto consequenziale; il che attiene di regola ai casi di atti presupposti non immediatamente lesivi e dunque non autonomamente impugnati, né impugnabili.

Dunque, in fattispecie di sopravvenuta impugnazione dell'atto connesso (o, meglio, di introduzione nel processo pendente di una nuova e più ampia azione, connessa alla prima esercitata), si deve ritenere che la competenza relativa all'atto applicativo impugnato con motivi aggiunti – che non sono configurabili come autonomo atto impugnatorio e non fanno le veci di un separato, secondo, ricorso – venga attratta da quella relativa ai provvedimenti presupposti originariamente impugnati, valendo così a vanificare la competenza territoriale del Giudice in ordine al primo ordinariamente competente sulla base dei criteri, di cui all'art. 13 c.p.a.

Conclusione, questa, che trova fondamento nei principii di economia dei giudizi e di razionalità del sistema processuale, senz'altro applicabili nella misura in cui determinano un ragionevole coordinamento tra i principii recati dagli artt. 13 e 43 del codice del processo amministrativo, peraltro nel solco del generale *favor* che il nuovo codice accorda al *simultaneus processus*; e che la concentrazione dei processi, nell'alternativa tra diverse competenze per territorio, sia tendenzialmente favorita a livello sistematico con l'attrazione alla causa principale, risulta evidente anche dal dato testuale dell'art. 42 c.p.a., il quale pure dispone, salvo che concorra un profilo di competenza funzionale, che la cognizio-

¹¹² Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 18 dicembre 2010, n. 9274; nonché, con riferimento al pregresso assetto normativo, Consiglio di Stato, sez. VI, 18 agosto 2009, n. 4965; Consiglio di Stato, sez. IV, 27 giugno 2007, n. 3739; Consiglio di Stato, sez. IV, 27 aprile 2005, n. 1928.

ne del ricorso incidentale è attribuita al giudice competente per quello principale.

Il Consiglio di Stato coglie infine l'occasione per evidenziare che il rapporto di pregiudizialità giuridica, oltre che logica, lega tra loro due o più serie di impugnative e si può evincere dal fatto che la permanenza dell'interesse a ricorrere in ciascuna di esse è condizionato dalla decisione dell'altra.

5.5. Atti endoprocedimentali: Consiglio di Stato, Ad. plen., sentenza del 12 dicembre 2012, n. 38

La controversia esaminata dai giudici amministrativi ha avuto per oggetto, in via principale, il decreto del Decano di un'Università con cui, in risposta alla richiesta di convocazione del corpo elettorale d'ateneo per l'elezione del Magnifico Rettore dell'Università in base allo statuto del medesimo ateneo, è stata disposta la trasmissione a tutti gli elettori, che avevano sottoscritto la richiesta, delle copie conformi di una determina dirigenziale e di una nota ministeriale, che risultavano d'ostacolo alla convocazione del corpo elettorale d'ateneo per l'elezione del Magnifico Rettore, in quanto per effetto di detti atti sarebbero derivati precisi vincoli nel senso della permanenza nell'ufficio del Rettore in carica (vincoli ribaditi dalle note ministeriali di identico tenore inviate nel medesimo turno di tempo e nelle stesse circostanze a molti altri atenei italiani).

Tale atto poggiava quindi le proprie motivazioni sui due atti presupposti sopracitati: a) la delibera dirigenziale con cui il Direttore generale del Dipartimento per l'Università e per la ricerca trasmise al Rettore dell'Università le osservazioni e le richieste di modifica sul nuovo statuto, adottato ai sensi della L. n. 240 del 2010, a seguito dello svolgimento del controllo di cui all'art. 2 comma 7 delle medesima legge e invita al loro recepimento; b) la nota del Capo di Ga-

binetto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e diretta al Presidente della CRUI avente ad oggetto chiarimenti circa dubbi interpretativi insorti a proposito della norma di cui all'art. 2 comma 9 l. n. 240 del 2012 relativamente alla durata del mandato rettorale prevista da detta norma transitoria.

La delibera dirigenziale citata ha come oggetto specifico osservazioni e proposte di modifiche allo statuto dell'ateneo: per l'Ad. plen. non sembra, quindi, che abbia effetti esclusivamente limitati ad esso, ancorché all'interno della delibera si accenni ad un nuovo *dies a quo* per il computo della proroga del mandato rettorale in caso di ricezione dei rilievi mossi, ostando ad ogni diversa interpretazione il principio dell'autonomia universitaria.

Per quanto riguarda, invece, la nota a firma del Capo di Gabinetto, i giudici amm.vi hanno escluso, per contenuto e forma, la natura di atto avente efficacia vincolante, quali le direttive e gli atti di indirizzo; né può avere portata generale nei confronti della generalità degli atenei italiani. Essa si atteggia piuttosto come un parere interno all'Amministrazione, di valenza interpretativa e in seno ad essa destinato ad esaurire i propri effetti.

Così ricostruita la vicenda, la Plenaria ha sottolineato che il correttivo apportato all'art. 13 c.p.a. dall'art. 1 D.lgs. 14 settembre 2012, n. 160 ha sancito l'inderogabilità della competenza dei T.A.R., come stabilita dalla legge, sia essa funzionale o per territorio, anche in ordine alle misure cautelari.

Si è inteso, in tal modo, chiarire che il criterio ordinario di riparto della competenza è quello della sede dell'autorità amministrativa cui fa capo l'esercizio del potere oggetto della controversia¹¹³.

¹¹³ Si vedano in tal senso la relazione al codice e l'Adunanza plenaria n. 33 del 2012.

Tuttavia tale criterio non opera là dove gli effetti diretti del potere siano individuabili in un ambito diverso; in tal caso la competenza è del tribunale nella cui circoscrizione tali effetti si verificano.

E' stato, quindi, in sintesi ritenuto¹¹⁴ che in tema di competenza territoriale inderogabile del giudice amministrativo il criterio principale sia quello della sede dell'autorità che ha emesso l'atto impugnato e che tale criterio sia sostituito da quello inerente gli effetti diretti dell'atto qualora essi si esplicino in luogo compreso in una diversa circoscrizione territoriale di tribunale amministrativo regionale.

In definitiva, nella specie è stata dunque riconosciuta la competenza del T.A.R. territoriale, esulando dal caso in esame alcuna possibile problematica di spostamento della competenza per ragioni di connessione.

5.6. Violazione del cd. patto stabilità: Consiglio di Stato, Ad. plen., ordinanza del 25 febbraio 2013, n. 6; Consiglio di Stato, Ad. Plen., ordinanze del 7 maggio 2013, n. 11 e 12

Gli interventi del Consiglio di Stato, in seduta plenaria, riguardano una serie di controversie che s'iscrivono nell'ambito della disciplina relativa al c.d. patto di stabilità interno, oggetto di una normativa frutto di diversi interventi legislativi traenti origine dal Regolamento UE n. 1467 del 1997 (noto anche come 'Patto di stabilità e crescita'), con il quale lo Stato italiano si è impegnato con l'Unione europea ad una progressiva riduzione del proprio debito nel rispetto di *standard* e cadenze predeterminati.

Al rispetto di tale impegno comunitario sono chiamati a concorrere anche le Regioni e gli enti locali, ai quali con una pluralità di norme interne direttamente attuative del suindicato accordo sono stati imposti obiettivi, periodicamente

rideterminati a livello dello Stato centrale, di riduzione della spesa: ciò è avvenuto innanzi tutto con l'art. 77-bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, le cui previsioni sono state poi riprese, modificate e integrate con vari interventi successivi (per quanto attiene all'anno 2011, si fa riferimento alla legge di stabilità 13 dicembre 2010, n. 220).

Inoltre, è stato introdotto un meccanismo sanzionatorio e premiale nei confronti delle Regioni, delle Province e dei Comuni per i quali si accerti, rispettivamente, il mancato rispetto ovvero l'osservanza degli obiettivi di contenimento come sopra determinati: ciò si attua nel primo caso con la riduzione dei trasferimenti di risorse dallo Stato agli enti locali, e nel secondo caso attraverso un equilibrato 'allentamento' dei vincoli imposti alla spesa ed una rideterminazione *in melius* dei livelli ed obiettivi che tali enti sono tenuti a rispettare per l'anno finanziario di riferimento.

Su questa disciplina si è poi innestata la normativa in materia di federalismo fiscale di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, che fra l'altro conteneva una delega in attuazione della quale è stato adottato il già citato D.lgs. n. 149 del 2011, disciplinante appunto i «Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Sempre per quanto qui rileva, l'art. 7 del detto decreto stabilisce le conseguenze del mancato rispetto del patto di stabilità interno, e specificamente la lettera a) del co. 2 del detto articolo contempla l'irrogazione di sanzioni ai Comuni inadempienti concretantisi nella riduzione dei trasferimenti di risorse statali: in via generale, si ha una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo di cui rispettivamente agli artt. 2 e 13 del D. lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (a sua volta adottato in attuazione

¹¹⁴ Adunanza plenaria n. 33 cit.

della legge n. 42/2009 per disciplinare i trasferimenti di parte del gettito fiscale dallo Stato alle Regioni e agli enti locali nelle more dell'entrata a regime del federalismo fiscale) in misura pari alla «differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato»; per le Regioni Sardegna e Sicilia, alle quali non si applica la disciplina dei fondi suindicati, in base alla stessa lettera come modificata dalla legge 12 novembre 2011, n. 183, le sanzioni si sostanziano nella riduzione dei trasferimenti erariali.

Delineato il quadro normativo, i provvedimenti impugnati dinanzi il giudice amministrativo concernevano, per l'appunto, l'inclusione di alcuni Comuni tra quelli da sanzionare ai sensi della citata lett. a), del co. 2 dell'art. 7: in particolare, la Ragioneria Generale dello Stato, all'esito dell'esame della 'certificazione' del saldo finanziario in termini di competenza trasmessa dall'Amministrazione comunale, ha inserito alcuni Comuni nell'elenco degli enti inadempienti al patto di stabilità interno; conseguentemente, gli stessi Comuni sono stati ricompresi tra quegli enti locali sanzionati col censurato decreto del 26 luglio 2012, con una quantificazione della sanzione.

Dunque, premesso che per i giudici è evidente la natura di atto plurimo degli atti impugnati (che, in effetti, sono stati censurati per la sola parte d'interesse del Comune istante), le Ad. plen. hanno condiviso l'avviso della difesa erariale secondo cui le ricadute, pur estremamente rilevanti, che tali atti hanno nei confronti del Comune, non esauriscono gli 'effetti diretti' che essi producono, ai fini della determinazione della competenza territoriale *ex art. 13, co. 1, c.p.a.*

Difatti l'irrogazione delle sanzioni ha un'immediata incidenza sulle finanze dei Comuni ricorrenti, i quali per effetto della riduzione dei trasferimenti erariali avrebbero dovuto

rivedere tutta la propria politica finanziaria, modificando le previsioni di spesa per servizi e investimenti e le determinazioni in materia di assunzioni e stabilizzazione di personale.

Tuttavia, non può sottacersi che le predette sanzioni costituiscono parte di una manovra finanziaria unitaria, le cui ripercussioni sulla finanza pubblica statale non possono in alcun modo qualificarsi quali effetti indiretti non rilevanti ai fini suindicati.

In primo luogo, la stessa esistenza del patto di stabilità interno deriva dagli impegni che lo Stato italiano ha assunto in sede europea per la riduzione e il contenimento del debito pubblico, impegni la cui violazione espone a sua volta l'Italia a conseguenze e sanzioni sul piano comunitario indipendentemente dall'ascrivibilità della violazione stessa alle Regioni o ad altre articolazioni territoriali interne; d'altra parte, il principio del necessario concorso di Regioni ed enti locali al conseguimento degli obiettivi di bilancio imposti dai vincoli ed impegni assunti al livello dell'Unione europea è oggi elevato a rango costituzionale dall'art. 119, co. 1, Cost., come modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (ancorché tale previsione non sia nella specie applicabile, essendone prevista l'efficacia a partire dall'esercizio finanziario 2014).

In secondo luogo, è del tutto evidente che l'individuazione di un minor importo di risorse finanziarie da trasferire ai sensi della normativa sul federalismo fiscale incide direttamente sul complessivo equilibrio finanziario dello Stato, sotto il profilo della generale disponibilità di risorse da destinare agli altri obiettivi della più generale politica economica e finanziaria.

Infine, è vero anche che esiste una correlazione tra l'entità delle sanzioni irrogate agli enti inadempienti e l'importo complessivo delle premialità da riconoscere, atteso che l'art. 1, co. 122, della già citata legge n. 220 del 2010 stabi-

sce che le seconde siano determinate commisurandole agli «effetti finanziari derivanti dall'applicazione delle sanzioni»: tale disposizione, la cui *ratio* palesemente consiste nell'esigenza di evitare che l'attribuzione dei benefici agli enti in regola si traduca a sua volta nel mancato rispetto degli equilibri generali imposti alla finanza statale, costituisce conseguenza e conferma dei più generali rilievi svolti in ordine all'unitarietà della manovra finanziaria ed all'inscindibilità degli effetti che questa produce non solo sul Comune interessato dalla singola sanzione (o dalla singola premialità), ma a livello nazionale.

In definitiva i giudici amministrativi hanno concluso che ai sensi dell'art. 12 del c.p.a., è competente il T.A.R. Lazio a conoscere del ricorso proposto da un Comune avverso il provvedimento con cui il Ministero dell'Interno ha irrogato le sanzioni previste dall'art. 7 del D.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, per la ravvisata violazione degli obblighi derivanti dal c.d. patto di stabilità, poiché il medesimo atto determina effetti diretti sia sul complessivo equilibrio finanziario dello Stato che sulle finanze dei Comuni 'virtuosi', che sono incrementate a seguito della conseguente riduzione dei trasferimenti delle risorse statali.

6. Osservazioni finali

Le ipotesi di competenza funzionale inderogabile, elencate nell'art. 135 c.p.a., nonché contenute in leggi particolari di settore, sono assegnate alla cognizione del T.A.R. Lazio. Tale criterio di assegnazione si giustifica essenzialmente per due ordini motivi: una funzione, per così dire, nomofilattica, ossia per ottenere un certo livello di uniformità giurisprudenziale, evitando così indirizzi giurisprudenziali difformi in materie di particolare delicatezza¹¹⁵ ed una fun-

zione di specializzazione tecnica, per cui il giudice capitolino può essere reputato (a torto o a ragione) il più idoneo, per il proprio cospicuo bagaglio esperienziale (derivante da una considerevole mole di contenzioso), per la cognizione di specifiche materie. È evidente che le previsioni di cui all'art. 135 c.p.a. si atteggino a configurare un complesso normativo che, in tema di competenza funzionale, contribuisce a formare un 'diritto speciale' rispetto alle regole sulla competenza territoriale *ex art. 13 c.p.a.*, tuttavia è doveroso puntualizzare che le disposizioni *de quibus* sarebbero caratterizzate da una semplice 'diversità' rispetto a quelle norme, repute di diritto comune, e non da una più significativa 'contrarietà' alle stesse¹¹⁶.

Questa precisazione porterebbe di conseguenza ad affermare l'autonomia della suddetta categoria giuridica, a dispetto di quanto sostenuto dalla dottrina¹¹⁷ immediatamente dopo l'entrata in vigore del codice che, proprio per l'apparente assenza di uno statuto processuale

sibili, in cui si innestano le competenze amministrative di un organo di rilevanza costituzionale come il C.S.M. (Consiglio di Stato, Ad. plen., 31 luglio 2001, nn. 7 e 8; Corte cost., 22 aprile 1992, n. 189). Giova sottolineare che i due precedenti nel senso opposto alla competenza del T.A.R. Lazio (Consiglio di Stato, sez. IV, 7 settembre 2000, n. 4736; Consiglio di Stato, sez. IV, 26 aprile 2002, n. 2227) si riferivano a controversie meramente patrimoniali, aventi ad oggetto il riconoscimento della dipendenza di un'infermità da causa di servizio.

¹¹⁶ Cfr. F. MODUGNO, *Norme singolari, speciali, eccezionali*, in *Enc. dir.*, XXVIII, 1978, 514 515. L'autore sottolinea che «la differenza tra la semplice 'diversità' e la più significativa 'contrarietà' [rispetto al diritto comune] riposa sul rapporto analitico che intercede tra le due coppie di norme: le norme speciali rappresentano un *plus* rispetto al *minus* delle norme comuni sopraordinate, le norme eccezionali, invece, costituiscono un *aliter*, rispetto al *sic* delle norme comuni».

¹¹⁷ Cfr. C. CONTESSA, *Competenza funzionale inderogabile*, in *Codice del processo amministrativo*, a cura di R. GAROFOLI - G. FERRARI, Roma, 2010.

¹¹⁵ Si pensi ad esempio a quei settori particolarmente sen-

differenziato, aveva immaginato soluzioni volte o a negare l'autonomia dell'istituto, considerando assorbita la categoria della competenza funzionale inderogabile di cui all'art. 14 dall'emersione del generale canone dell'inderogabilità della competenza territoriale, oppure, a sostenere la sussistenza di differenze processuali (seppur minime), affidando all'interprete il compito di individuarle, riempiendo di significato la categoria in questione.

La citata dottrina tenderebbe a rintracciare questi elementi distintivi nel necessario irrigidimento dell'inderogabilità della competenza, che deve caratterizzare e differenziare le ipotesi in cui la stessa si connota di funzionalità e, di conseguenza, nella inapplicabilità di quei temperamenti, riscontrabili nella normativa generale, al generale principio di inderogabilità. In primo luogo si ipotizzerebbe una lettura dell'art. 15, co. 1, c.p.a. tale da comportarne l'inapplicabilità all'ipotesi della competenza funzionale, derivandone la rilevanza d'ufficio da parte del Consiglio di Stato del difetto di competenza in sede di impugnazione, anche in assenza di un espresso capo di gravame in tal senso. Un secondo possibile profilo di differenziazione viene individuato nel caso in cui il giudice funzionalmente competente abbia indicato, nell'ordinanza declinatoria della propria competenza, un giudice che ne sia privo: in tal caso nemmeno la riassunzione del giudizio *ex art.* 16, co. 2, c.p.a. dovrebbe poter radicare definitivamente la competenza innanzi al diverso giudice erroneamente ritenuto competente.

Oltre a queste osservazioni, le uniche disposizioni codicistiche in cui sia ravvisabile un trattamento differenziato tra competenza funzionale e competenza territoriale inderogabile sono quelle riguardanti i rapporti fra T.A.R. del capoluogo e sezione distaccata nonché quelle riguardanti l'attrazione della competenza per

connessione del ricorso incidentale al foro competente a conoscere del ricorso principale¹¹⁸.

Per quanto concerne la prima ipotesi, l'art. 47, co. 1, prevede che «fuori dei casi di cui all'articolo 14, non è considerata questione di competenza la ripartizione delle controversie tra tribunale amministrativo regionale con sede nel capoluogo e sezione staccata». La *ratio* della disposizione risulta intuitivamente da irrigidimento» che deve caratterizzare la competenza funzionale: in queste ipotesi l'assegnazione della cognizione di determinate controversie al Tar del Lazio è guidata da specifiche esigenze riferibili alle sue particolari cognizioni tecniche nonché ad esigenze di uniformità giurisprudenziale che verrebbero completamente vanificate dall'attribuibilità della controversia alla sezione distaccata.

La seconda fattispecie è quella contemplata dall'art. 42 co. 4 per la parte in cui prevede che la questione della concentrazione, per ragioni di connessione, tra il ricorso principale ed il ricorso incidentale vada risolta nel senso della cognizione da parte del giudice competente per quello principale salvo che, la domanda introdotta con il ricorso incidentale, sia devoluta alla competenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, ovvero alla competenza funzionale di un tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'art. 14.

L'analisi di questa seconda disposizione non può che imporre l'introduzione dell'ulteriore problematica attinente alla rilevanza della connessione nel regime del riparto di competenza.

Il codice non detta una disciplina esplicita al riguardo; il Consiglio di Stato ha, anzi, espressamente escluso l'applicabilità al rito amministrativo delle disposizioni del codice di procedura

¹¹⁸ Cfr. C. CONTESSA, *Competenza funzionale inderogabile*, op. cit., che definisce queste disposizioni come indici del carattere solo tendenziale dell'inderogabilità *ex art.* 13.

civile, sottolineando la peculiarità e l'esaustività delle disposizioni in tema di competenza territoriale. La dottrina non ha fornito una ricostruzione chiara ed univoca del tema della connessione e della sua rilevanza nel processo amministrativo, convenendo sulla considerazione che, data la peculiarità del giudizio amministrativo, il problema della connessione si risolverebbe nel problema della connessione tra atti, di cui è il riflesso, tramite le regole della riunione e dell'attrazione al T.A.R. centrale. Pur non esistendo un principio generale sulla derogabilità della competenza per ragioni di connessione la dottrina e la giurisprudenza hanno enucleato una casistica articolata di ipotesi in cui l'esigenza di concentrazione e di garanzia del *simultaneus processus*, inducono comunque ad ammettere delle ipotesi di deroga¹¹⁹.

Tornando alla disposizione in esame non manca chi abbia ritenuto¹²⁰ che dall'art. 42 co. 4 del codice sia possibile dedurre un principio generale che consenta di superare la tradizionale giurisprudenza¹²¹ che aveva escluso la deroga al

riparto di competenza per ragioni di connessione tra atti rimessi a competenza funzionale e atti rimessi a un T.A.R. individuato in base al normale criterio territoriale, onde la necessità di mantenere separati i relativi giudizi. La disposizione richiamata, infatti, prevedendo che la cognizione del ricorso incidentale è attribuita al giudice competente per quello principale, salvo che la domanda introdotta con ricorso incidentale sia devoluta alla competenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, ovvero alla competenza funzionale di un T.A.R., ai sensi dell'art. 14, nel qual caso la competenza a conoscere l'intero giudizio spetta al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma ovvero al Tar avente competenza funzionale ai sensi dell'articolo 14 sembrerebbe far dedurre una concentrazione della cognizione dinnanzi al Tar funzionalmente competente¹²².

Attenendosi al dato normativo può essere interessante rilevare come la competenza del T.A.R. Lazio venga trattata in modo differenziato a prescindere dalla sua qualificabilità come competenza funzionale inderogabile. La disposizione lascia intendere la sussistenza di una specialità della competenza territoriale del Tar Lazio in qualità di Tribunale centrale destinato a conoscere degli atti aventi efficacia ultra territoriale, come d'altronde aveva confermato anche la costante giurisprudenza che riteneva che, nel caso di contestuale impugnazione di un atto generale e del conseguente atto applicativo, lo

¹¹⁹ Va segnalata quella dottrina che ritiene il tema della connessione legato a filo doppio a quello della connessione tra atti (P. CARPENTIERI, *Le questioni di competenza*, op. cit., 1214.) sicché rifluisce in quello relativo all'applicazione dei due criteri di riparto territoriale per i casi di connessione tra atti generali di autorità centrali (afferenti, in linea di massima, al Tar del Lazio) ed atti applicativi ad efficacia locale (adottati da organi periferici o da enti locali), attratti di regola alla competenza del Tar periferico. Al riguardo, a partire da Consiglio di Stato, n. 5 del 1977 si è formata un'ampia giurisprudenza che ha oscillato tra un criterio più elastico così detto della connessione qualificata, per cui occorre un'impugnativa diretta dell'atto presupposto, idonea a dimostrare la sua incidenza invalidante sull'atto particolare 'a valle' e un criterio più rigoroso, secondo cui la sola formale inclusione dell'atto generale nell'epigrafe del ricorso introduttivo vale a spostare la competenza (o comunque ad attribuirlo al Tar centrale).

¹²⁰ P. CARPENTIERI, *Le questioni di competenza*, op. cit., 1214.

¹²¹ Consiglio di Stato, Ad. plen., 14 settembre 1982, n. 15,

Riv. amm. Rep. It., 1982, 779.

¹²² Cfr. P. CARPENTIERI, *Le questioni di competenza*, op. cit., in cui si sostiene che vi sarebbe l'ulteriore conseguenza per cui, negli altri casi in cui non venga in gioco una delle ipotesi di competenza 'speciale' indicate, il Tar competente a conoscere entrambi i ricorsi sarà quello competente per l'impugnativa principale (ancorché ricorra l'ipotesi in cui quella incidentale possa essere ascrivibile ad altro Tribunale secondo il criterio della competenza territoriale).

spostamento della competenza dal Tribunale regionale periferico adito a quello del Lazio si determinasse per il solo fatto che il ricorrente avesse manifestato la volontà di impugnare un atto di un'autorità centrale con efficacia non limitata territorialmente, senza che rilevasse la maggiore o minore importanza che detta impugnazione assumeva nell'economia generale del ricorso¹²³. Questo elemento rappresenta un dato a conferma della specializzazione e differenziazione del Tar Lazio che sembra ormai innegabilmente in atto.

Il numero sempre crescente di materie riservate alla competenza funzionale del Tar della Capitale nonché la sua stessa struttura differenziata¹²⁴ non fanno che confermarne la natura di Tribunale speciale. D'altra parte la legge istitutiva prevedeva per il T.A.R. Lazio un'organizzazione diversa da quella di tutti gli altri tribunali amministrativi (al tribunale romano sono assegnati tre presidenti di Sezione del Consiglio di Stato preposti a tre macrostrutture¹²⁵ ed è particolarmente consistente il nume-

ro di magistrati assegnati al detto organo giurisdizionale¹²⁶). La specialità del T.A.R. Lazio deriva dalla sua centralità¹²⁷ ma non da una preposizione gerarchica rispetto ai Tribunali dislocati nelle altre regioni atteso che, una connotazione di tal tipo, sarebbe irrimediabilmente in contrasto con i principi costituzionali riscontrabili nell'art. 125 Cost.¹²⁸

¹²³ Di contrario avviso era invece quella dottrina (S. BACCARINI, *L'impugnazione incidentale del provvedimento amministrativo tra tradizione e innovazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1991, 647 ss.) che riteneva che l'impugnazione incidentale fosse attratta nella competenza del giudice dell'impugnazione principale anche nell'ipotesi in cui con il ricorso incidentale si impugnasse un regolamento governativo mentre con quello principale fosse stato impugnato l'atto applicativo. La competenza sarebbe rimasta al Tar periferico per primo adito.

¹²⁴ Tanto che già all'indomani della L. 1034 del 1971 si contestò l'esattezza dell'attributo 'regionale' alla competenza del T.A.R. Capitolino (R. LUCIFREDI - V. CAJANIello, *I Tribunali amministrativi regionali*, op. cit.).

¹²⁵ Si è rilevato che, per il carico di contenzioso che esse affrontano, se ciascuna di esse fosse un tribunale a sé stante si collocherebbe al terzo posto per ordine di grandezza (dopo T.A.R. Campania e T.A.R. Sicilia): L. COSSU, *Il T.a.r. del Lazio e gli atti di normazione secondaria*, in *La competenza del T.a.r. del Lazio estesa all'intero territorio nazionale: esperienze, bilancio e prospettive*, Atti del convegno 23 novembre

2000, Roma, 69.

¹²⁶ Per tali considerazioni A. DE ROBERTO, *Vicende antiche e recenti in tema di competenza del Tar Lazio: l'affermarsi della competenza nazionale del detto organo giurisdizionale*, in *La competenza del Tar del Lazio estesa all'intero territorio nazionale: esperienze, bilancio e prospettive*, Atti del convegno 23 novembre 2000, Roma, 18; nonché A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., 1357.

¹²⁷ Cfr. S. CASSESE, *I mutamenti dello Stato e la competenza del T.a.r. Lazio*, in *La competenza del T.a.r. del Lazio estesa all'intero territorio nazionale: esperienze, bilancio e prospettive*, Atti del Convegno organizzato dal Tribunale Amministrativo regionale per il Lazio con la collaborazione del Centro italiano di studi amministrativi (Roma, 23 novembre 2000), Roma, Italedi, s.d. (ma 2001), 169 ss. che rileva come nel contesto italiano sia ravvisabile un'ambiguità: «Da un lato vi è un decentramento di compiti che, rafforzando la periferia, trasferisce a questa il potere di assumere decisioni. Dall'altro vi è un fenomeno opposto, dovuto principalmente a quello che definirò bisogno di legalità, che moltiplica gli atti amministrativi generali e le autorità indipendenti. Se la prima tendenza conduce al decentramento della giurisdizione, la seconda produce il suo accentramento».

¹²⁸ M. RAMAJOLI, *La connessione nel processo amministrativo*, op. cit., 180 ss.