

La competenza funzionale del Tar Lazio considerazioni generali e proposte di modifica dell'art. 135 c.p.a.

INTRODUZIONE.

La competenza è, intesa in linea generale, come la misura della giurisdizione attribuita ad un determinato organo, essa pertanto è un concetto riferibile sia all'ordinamento processuale civile, sia al sistema di giustizia amministrativa.

L'organizzazione dei tribunali amministrativi si distingue rispetto al modello processuale civile in virtù del meccanismo con il quale è distribuita la competenza tra gli organi giurisdizionali, per cui i tradizionali criteri di riparto di tipo "orizzontale" rilevanti nell'ordinamento processuale civile (territorio, materia e valore), nel processo amministrativo sono sostituiti da un criterio distributivo della potestà giurisdizionale dei Tribunali Amministrativi Regionali basato sulla contrapposizione tra competenza territoriale e competenza cd. funzionale¹.

Tale assetto è stato disciplinato nel codice del processo amministrativo dagli artt. 13 e 14.

Al riguardo l'art. 13 c.p.a., ripropone, con alcune modifiche, il criterio ordinario della competenza per territorio (basato sulla sede dell'autorità amministrativa che emana l'atto o presso cui ha la propria sede di servizio il pubblico dipendente, e sull'ambito di efficacia dell'atto), il successivo art. 14 c.p.a., eleva a categoria generale un meccanismo di distribuzione della competenza non legato all'efficacia dell'atto o alla sede dell'organo, ma fondato sull'individuazione di predefiniti ambiti di materie, introdotte e stratificatesi per effetto di specifiche previsioni normative².

Nel sistema previgente al codice del processo amministrativo il criterio della distribuzione per territorio era considerato come canone generale di ripartizione della competenza, mentre le ipotesi di competenza funzionale erano considerate eccezionali; tale sistema, dopo le rilevanti innovazioni introdotte dal codice del processo amministrativo, non sembra più attuale o comunque deve essere riconsiderato alla luce dell'assetto normativo vigente.

Infatti l'art. 14, commi 1 e 2, c.p.a. che individua le fattispecie assegnate alla cognizione di un singolo TAR, ha inteso tradurre in una disposizione di legge un concetto, che in precedenza era stato individuato in via interpretativa in dottrina ed in giurisprudenza nella vigenza della legge n. 1034/1971 (quello della "competenza funzionale"), generalizzando un principio che nel precedente assetto trovava espressione in diverse disposizioni, le quali tentavano di soddisfare esigenze particolari, spesso legate a situazioni di emergenza³.

¹ Cfr. C. Mignone, Competenza e regolamento di competenza (ricorso giurisdizionale amministrativo), in *Did. Disc. Pubbl.*, II, Torino, 1989, 218, 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";

² Osserva in tal senso Gianmarco Poli, "la competenza funzionale nel sistema di giustizia amministrativa. Un modello ancora eccezionale?" in *Foro amm. TAR*, fasc.12, 2012, pag. 4075.

³ Così: F. Apeiro Bella, Il regime della competenza nel Codice del processo amministrativo: dubbi di legittimità e possibili soluzioni, in *Foro amm Tar* 2011, 168; V. Neri, Alla Corte Costituzionale le norme sulla competenza funzionale del Tar Lazio, in *Corr. merito*, 2011, 661, secondo il quale la norma ha generalizzato un concetto che, nel precedente assetto, doveva qualificarsi come eccezionale.

Il codice, quindi, riordinando le varie disposizioni in materia, ha previsto all'art. 14 comma 1, la competenza funzionale inderogabile del T.A.R. del Lazio sede di Roma e ha rinviato per l'individuazione delle relative controversie all'art. 135 e "alla legge"⁴.

Quest'ultimo riferimento consente di far rientrare nel predetto foro speciale, sia le ipotesi indicate da leggi successive, che eventuali altre situazioni non espressamente indicate nello stesso art. 135.

L'art. 14, comma 2, stabilisce poi la competenza funzionale inderogabile del T.A.R. della Lombardia, sede di Milano, per le controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas⁵.

La disciplina è completata dal comma 3, che prevede la competenza funzionale per i giudizi di cui all'art. 113 (giudizio di ottemperanza) e all'art. 119 (rito abbreviato), e contiene una norma di chiusura, che fa riferimento a "ogni altro giudizio per il quale la legge o il presente codice individuino il giudice competente con criteri diversi da quelli di cui all'articolo 13"⁶.

Ciò premesso il modello seguito dal legislatore in tema di competenza è sempre stato ispirato al criterio della territorialità, di modo che la ripartizione delle liti tra i vari TAR viene realizzata valorizzando taluni elementi di collegamento che intercorrono tra la controversia e la circoscrizione territoriale a cui ciascun Tribunale amministrativo fa capo.

Il principio della ripartizione in chiave territoriale comporta, così, che i criteri di attribuzione della competenza siano stati elaborati tenendo conto del principio di "prossimità".

A tale metodo di riparto su base territoriale, è stato contrapposto, come anticipato, un diverso modo di ripartire le controversie tra i diversi tribunali, che viene denominato "competenza funzionale".

Tale diverso sistema ha comportato l'allargamento della competenza di uno specifico Tribunale Amministrativo (il Tar del Lazio-Roma), che esula dal sistema generale di riparto basato sul peculiare legame che, in genere, il giudice decentrato ha con la realtà del luogo, e si fonda sulla (ritenuta) esigenza che determinate questioni possano essere più efficacemente esaminate da un tribunale diverso, meno legato al contesto territoriale⁷.

Ciò premesso, a fronte di un notevole e incessante ampliamento delle ipotesi di competenza funzionale⁸, occorre verificare possa ancora da ritenersi valido un sistema di distribuzione delle

⁴ L'art. 14 del c.p.a. afferma che "1. Sono devolute funzionalmente alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, le controversie indicate dall'articolo 135 e dalla legge.

2. Sono devolute funzionalmente alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sede di Milano, le controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

3. La competenza è funzionalmente inderogabile altresì per i giudizi di cui agli articoli 113 e 119, nonché per ogni altro giudizio per il quale la legge o il presente codice individuino il giudice competente con criteri diversi da quelli di cui all'articolo 13".

⁵ Cfr. sentenza Tar Lazio, Roma, sez. III ter, 16 aprile 2014, n. 4088. Di recente, la competenza del TAR Lombardia è stata ampliata per effetto del trasferimento a tale organo giurisdizionale dei compiti della soppressa Agenzia Nazionale in materia di Acqua.

⁶ Al riguardo è già possibile affermare che il rinvio all'art. 119, contenuto nell'art. 14, non risulta appropriato, in quanto tale disposizione prevede una serie di ipotesi, delle quali alcune sono già contemplate nell'art. 135, per cui il rinvio di per sé risulta superfluo, mentre per altre ipotesi manca l'indicazione del T.A.R. dotato di competenza funzionale, per cui vanno applicati i criteri ordinari previsti dall'art. 13 (come nel caso dell'art. 119 comma 1, lett. a), concernente le procedure di affidamento di contratti pubblici).

⁷ G. Chiovenda, Istituzioni del processo civile italiano, Roma, 1933, II, 159, ha affermato che, anche nel processo amministrativo, sussiste una ipotesi di competenza funzionale, ogni qual volta "una causa è affidata al giudice di un determinato territorio pel fatto che la sua funzione sarà ivi più facile o più efficace".

⁸ Da ultimo, l'art. 15, comma 2, del d.l. 17 febbraio 2017, n. 13 convertito con modificazioni dalla L. 13 aprile 2017, n. 46 (in G.U. 18/04/2017, n. 90), ha aggiunto una nuova ipotesi di competenza funzionale del TAR Lazio, sede di Roma, stabilendo che "all'articolo 135, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, dopo la lettera q-quater), e' inserita la seguente: «q-quinquies) le controversie relative alle decisioni adottate ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2,

controversie basate su una (quanto meno singolare) ripartizione tra competenza per territorio e competenza funzionale, in cui la seconda si pone come derogatoria o eccezionale rispetto alla regola generale. O se, invece, le modificazioni e costanti implementazioni della competenza funzionale avviate dal codice del processo amministrativo abbiano delineato un sistema paritario per cui la competenza funzionale, da canone di tipo eccezionale-derogatorio, sia giunta a costituire vero e proprio criterio generale di ripartizione della competenza alla stregua del criterio (fino ad oggi generale) della competenza per territorio⁹.

CONSIDERAZIONI GENERALI.

Dalla lettura dell'art. 135 c.p.c. emerge con evidenza l'estrema eterogeneità delle controversie inserite nella norma, che costituisce un vero e proprio contenitore di materie riservate alla competenza del TAR Lazio accorpate nella norma con scarsa coerenza logica¹⁰.

L'unica funzione assolta dalla norma è, in definitiva, quella di riservare al Tribunale amministrativo di Roma la competenza in alcuni ambiti, derogando al generale criterio distributivo territoriale individuato dal precedente art. 13 c.p.a.-.

Tale indirizzo normativo, con il quale si è inteso accrescere il numero degli ambiti riservati al Tar del Lazio, costituisce una eccezione (spesso non giustificata da alcuna reale esigenza) rispetto alla necessità che il processo si svolga nella sede territoriale più vicina rispetto al luogo di produzione degli effetti dei provvedimenti amministrativi (oggetto del giudizio) o, comunque, nell'ambito territoriale nel quale risiedono i soggetti interessati dai medesimi atti, sul quale si incardina il criterio generale di riparto individuato dall'art. 13 del c.p.a.-.

Al tradizionale metodo di ripartizione tradizionale su base territoriale, è stato quindi contrapposto un diverso modo di ripartire le controversie tra i diversi tribunali, che ha preso il nome di "competenza funzionale".

lettera b), del regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)».

⁹ Una recente indagine conoscitiva avviata presso il TAR del Lazio sede di Roma, riferita al 2018, ha messo in evidenza che i ricorsi giurisdizionali depositati ha raggiunto ben il 31,07% del numero complessivo delle impugnazioni proposte sul territorio nazionale. Il dato risulta ancora più significativo se raffrontato con l'incidenza percentuale registrata nel 2005, in cui i ricorsi depositati presso il TAR di Roma rappresentavano il 19,96% del totale nazionale. La situazione di assoluta "specialità" del TAR Lazio è ancora confermata dall'esame dei dati riguardanti la distribuzione del carico complessivo dei ricorsi tra le singole sezioni interne. Ad esempio, presso la III Sezione del medesimo Tribunale nel 2018 è stato depositato il maggior numero di ricorsi tra i Tribunali Amministrativi dell'intero territorio nazionale.

¹⁰ P. Carpentieri, le questioni di competenza, Dir. proc. amm., fasc.4, 2010, pag. 1214 osserva, altresì, che "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... In altri casi, inoltre, si rinviene, alla base dell'attribuzione di giurisdizione funzionale null'altro che un caso applicativo del criterio territoriale. Da questo punto di vista, ad esempio, l'ascrizione alla categoria della competenza funzionale inderogabile (del singolo Tar locale) delle cause soggette al rito speciale «abbreviato» (art. 119), nonché quelle di ottemperanza (art. 113) è, nella sostanza un riflesso applicativo dell'ordinaria competenza per territorio, irrigidita in competenza funzionale (cui, peraltro, segue l'identico regime di rilevazione e soluzione del conflitto, giusta l'estensione dell'inderogabilità anche alla competenza per territorio)".

Con tale diverso sistema l'allargamento della competenza di uno specifico TAR (soprattutto del TAR Lazio-Roma) è avvenuto non sulla base di “un peculiare legame del giudice decentrato con la realtà del luogo, bensì all'opposto 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 tecniche”^{11 12}.

L'ampiamiento della competenza funzionale nei termini sopra accennati, tuttavia, non tiene conto di un aspetto assai rilevante quale è quello della “territorialità del giudice”, che si caratterizza per una conoscenza diretta delle questioni e delle realtà territoriali interessate dalle vicende amministrative, della origine e successiva evoluzione delle vicende esaminate.

Tale “valore aggiunto” di conoscenza degli affari trattati, che deriva dalla prossimità del tribunale rispetto al contesto territoriale in cui è sorta la controversia, si fonda su una percezione più diretta delle vicende e nella possibilità di attingere agli orientamenti già espressi dalla giurisprudenza locale, che consente una interpretazione più logica e consapevole dei fatti, i quali possono essere interpretati e conosciuti nella loro più articolata e complessa ricchezza di significati.

Tali elementi positivi, tuttavia, perché non siano limitati o condizionati dalla vicinanza con il territorio, presuppongono l'esistenza di contrappesi che garantiscano la terzietà e indipendenza del giudice, in modo da preservarne la libertà e trasparenza del processo di formazione del libero convincimento (contrappesi riconducibili ai presidi della: astensione, ricusazione, trasferimento per incompatibilità ambientale, etc.).

Una nuova valorizzazione della “territorialità del giudice” e del principio di prossimità è di contro alla base del d.l. n. 109, convertito dalla l. n. 130/2018, c.d. “decreto Genova”, col quale il Governo ha inteso apprestare misure emergenziali dopo il crollo del ponte Morandi¹³.

In netta controtendenza rispetto alla prassi finora esposta, l'art. 10 decreto cit. ha disposto che tutte le controversie relative agli atti adottati dal Commissario straordinario, nonché quelle concernenti i conseguenti rapporti giuridici anteriori al momento di stipula dei contratti che derivano da detti atti, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza funzionale inderogabile del Tar Liguria. Questa materia, invero, rientrerebbe astrattamente tra quelle che l'art. 135, co. 1 lett. e) c.p.a. devolve alla competenza inderogabile del Tar Lazio, ma il Governo, proprio

¹¹ La competenza funzionale del giudice amministrativo, nell'ordinamento precedente, non costituiva una categoria unitaria, ma piuttosto la somma delle attribuzioni di competenze al Tar Lazio, Roma, introdotte nel tempo dal legislatore con interventi discontinui, così ad esempio sono state introdotte: le controversie relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari adottati ai sensi dell'art. 17, comma 1, l. 24 marzo 1958, n. 195, modificato dall'art. 4, l. 12 aprile 1990, n.74; le controversie aventi a oggetto i provvedimenti delle Autorità Garanti, tra cui quelli dell'Autorità per la tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 33, l. 10 ottobre 1990, n. 287; le controversie contro i provvedimenti ministeriali di cui al Codice delle comunicazioni elettroniche, ai sensi dell'art. 9, d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259; le controversie aventi ad oggetto le ordinanze e i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, l. 24 febbraio 1992, n. 225; le controversie aventi a oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'art. 3, comma 2, d.l. 19 agosto 2003, n. 220, così osserva F. Peirone, *op. cit.*

¹² Così Gianmarco Poli, “la competenza funzionale nel sistema di giustizia amministrativa. Un modello ancora eccezionale?” in Foro amm. TAR, fasc.12, 2012, pag. 4075.

¹³ Art. 10 – Norme in materia di giustizia amministrativa e di difesa erariale: 1.Tutte le controversie relative agli atti adottati dal Commissario straordinario di cui all'articolo 1, nonché ai conseguenti rapporti giuridici anteriori al momento di stipula dei contratti che derivano da detti atti, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza funzionale inderogabile del tribunale amministrativo regionale della Liguria.

in forza del fatto che detti giudizi involgono interessi propri (sebbene non esclusivi) del territorio della Regione Liguria, ha ritenuto di attribuirle al giudice localmente competente.

In proposito il comma 2 del predetto art. 10 dispone che ai giudizi di cui al comma 1 si applichi l'art. 125 c.p.a., vale a dire la speciale normativa in materia di realizzazione delle infrastrutture strategiche, con tutte le sue peculiarità, quali la sussistenza di condizioni più severe per la concessione della tutela cautelare, il divieto di caducazione del contratto nel caso di sospensione o annullamento dell'affidamento e l'applicazione del rito speciale ex art. 120 c.p.a.¹⁴.

Ma a prescindere da tale isolato orientamento normativo, il legislatore del codice, in modo eccessivo e illogico, ha ritenuto (in via generale e astratta) che il tribunale territoriale non sia idoneo a decidere alcuni tipi di cause, presumendo (come è dato evincere dall'art. 135 c.p.a.) l'esistenza di una sorta di "condizionamento locale" determinato dalla vicinanza del giudice al luogo di produzione degli effetti dell'atto o in cui la P.A. agisce¹⁵.

In tal modo è stata introdotta una disciplina che contrasta in modo netto con il principio del giudice naturale, inteso (non solo come mera precostituzione per legge di un giudice, ma) come attribuzione della conoscenza delle liti che segua la naturale articolazione territoriale del giudice, secondo il criterio di prossimità previsto dall'art. 125 Cost.¹⁶

Il criterio del giudice naturale - inteso nel senso sopra accennato - avrebbe dovuto determinare nel processo amministrativo il pieno riconoscimento della competenza del giudice regionale (o centrale, per gli atti degli enti nazionali, con il correttivo della delimitazione spaziale dell'efficacia dell'atto entro l'ambito di un'unica regione) con limitate eccezioni, mentre l'art. 135 in senso diametralmente opposto ha dilatato in modo significativo gli ambiti riservati al TAR Lazio e sottratti ai giudici territoriali.

Nel senso di ampliare ulteriormente le materie di stretta competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio si muove l'art. 1, comma 647, della legge n. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019) con cui il legislatore ha ripreso e modificato il contenuto del d.l. n. 115/2018 poi non convertito. Segnatamente,

14 Assolutamente peculiare è il regime dei poteri riservato al Commissario straordinario per la ricostruzione. Ai sensi dell'art. 1, co. 5 l. n. 130/2018, infatti, "Per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, nonché per la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario, il Commissario straordinario opera in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea". E' stato osservato che "questa norma costituisce un *unicum* nel nostro ordinamento, perché per la prima volta vengono attribuiti ad un organo straordinario della Pubblica Amministrazione poteri così incisivi, configurandolo addirittura quasi come *legibus solutus*, stante la potestà conferitagli di derogare nella sua attività a qualsiasi disposizione di legge extra-penale, fermo restando il rispetto della Costituzione, dell'ordinamento eurounitario e i principi generali dell'ordinamento giuridico", così il Presidente del Tar Liguria nella Relazione di Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2019.

15 Nella Relazione di Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2019, il Presidente del Tar Liguria – quasi a voler scongiurare i possibili esiti di un "condizionamento locale" – ha inteso "tranquillizzare l'opinione pubblica che, qualunque sarà l'esito dei giudizi in corso, i lavori di demolizione e ricostruzione del ponte Morandi non subiranno ritardi per effetto di provvedimenti della giustizia amministrativa".

16 La necessità di ricorrere ad un criterio di ripartizione di tipo territoriale come principio generale e di limitare le ipotesi di competenza funzionale ad ogni modo deriva dalla stessa Carta Costituzionale che, imponendo, all'art. 125, di articolare su base regionale gli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado, esige una distribuzione sul territorio degli organi di giustizia amministrativa, secondo un criterio di vicinanza e di accessibilità per il cittadino.

si è proceduto ad un ampliamento delle competenze già attribuite al TAR Lazio in materia di giustizia sportiva¹⁷.

Mentre in origine l'art. 133, co. 1 lett. z) c.p.a. limitava – in tale materia – la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo alle controversie non espressamente riservate dalla legge agli organi di giustizia sportiva, ora i rapporti tra le due giurisdizioni risultano invertiti. In altre parole, per porre rimedio al c.d. “caos ripescaggi” che ha travolto le serie minori del calcio professionistico, il legislatore ha escluso – allo stato attuale – ogni competenza degli organi di giustizia sportiva, facendo comunque salva la possibilità per il CONI e le Federazioni sportive di prevedere organi di giustizia dell'ordinamento sportivo che decidano tali questioni anche nel merito e in unico grado, e le cui statuizioni siano impugnabili dinanzi al TAR del Lazio, sede di Roma¹⁸.

Esaminando l'art. 135 risulta evidente come la norma non sia altro che un contenitore di materie del tutto eterogenee.

Per alcune controversie la scelta di attribuire la competenza al Tar del Lazio è ravvisabile nella sola esigenza di garantire unitarietà di indirizzo interpretativo (che poi è la medesima esigenza sottesa al criterio territoriale della sede dell'ente, della sua dimensione nazionale o della efficacia non localizzata dei suoi atti).

In tal senso la riconduzione alla categoria della competenza funzionale inderogabile delle cause soggette al rito speciale (*ex art. 119*) e di quelle di ottemperanza (*ex art. 113*) costituisce un riflesso applicativo dell'ordinaria competenza per territorio, irrigidita in competenza funzionale (cui, peraltro, segue l'identico regime di rilevazione e soluzione del conflitto, attesa l'estensione dell'inderogabilità anche alla competenza per territorio).

Quanto alle materie ricadenti nel rito abbreviato di cui all'art. 119, la qualificazione come “funzionale” del titolo di attribuzione di competenza per quei giudizi non produce effetti ulteriori e diversi rispetto a quelli propri degli artt. 15 e 16 del codice.

La categoria giuridica della competenza funzionale inderogabile comporta soltanto la diversità del titolo attributivo, costituito dalla singola norma speciale di cui agli artt. 135 e 119 del codice, in luogo del normale criterio territoriale di cui all'art. 13.¹⁹

In conclusione la qualificazione del titolo di competenza come funzionale, a fronte della elevazione al livello della inderogabilità del regime del riparto territoriale, non presenta conseguenze applicative ulteriori e significative rispetto alle ordinarie e generali norme del codice.

Il rimedio per la risoluzione delle relative questioni di competenza previsto dal codice è il medesimo, posto che il regolamento di competenza, che valeva solo per risolvere le questioni inerenti la

¹⁷ L'art. 1, comma 649, della l. n. 145/2018, continuando una tendenza dell'ultimo decennio, ha aggiunto una nuova ipotesi di competenza funzionale del Tar Lazio, sede di Roma, stabilendo che “all'articolo 135, comma 1, dopo la lettera q-quinquies) è aggiunta la seguente: «q-sexies) le controversie relative ai provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche»”.

¹⁸ E' stato sottolineato che “L'individuazione di una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, e di competenza funzionale di questo Tribunale, introdotta con il decreto legge citato e confermata dalla l. n. 145/2018, esprime una perdurante fiducia nell'operato di questo plesso e nella rapidità della risposta di giustizia che lo stesso può assicurare, anche a fronte di provvedimenti che richiedono particolare urgenza ed efficienza di definizione” così il Presidente del Tar Lazio nella Relazione di Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2019.

¹⁹ Ancora P. Carpentieri, Le questioni di competenza, cit., 1248.

competenza per territorio, nel c.p.a. è stato elevato a mezzo di soluzione di tutte le questioni di competenza, comprese quelle funzionali.

La competenza funzionale, inoltre, si distingue rispetto alle altre categorie di competenza (specie quella territoriale) in relazione al parametro di individuazione del giudice competente, che è costituito dalla natura dell'atto impugnato e/o della controversia, dall'autorità emanante o dall'oggetto, invece che i consueti parametri territoriali dell'efficacia spaziale dell'atto e della sede dell'autorità emanante.

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLA COMPETENZA FUNZIONALE DEL TAR LAZIO.

Le disposizioni che prevedono la competenza funzionale inderogabile del T.A.R. del Lazio sono state sottoposta più volte al vaglio della Corte Costituzionale.

Una prima pronuncia risalente nel tempo è la sentenza 22 aprile 1992, n. 189 con la quale la Corte si è pronunciata sull'art. 4 della l. 12 aprile 1990, n. 74, che ha attribuito al T.A.R. del Lazio la competenza sull'impugnazione degli atti del Consiglio Superiore della Magistratura (cfr. ora art. 135 comma 1, lett. a) c.p.a.), disattendendo le questioni sollevate con l'ordinanza di rimessione in ordine alla disparità di trattamento, di irragionevolezza e di ingiusta compressione del diritto alla tutela giurisdizionale.

Dopo aver ribadito la natura di rilievo costituzionale del C.S.M. (già affermata con la sentenza n. 44 del 1968), l'inattendibilità della tesi dell'autodichia dell'organo di autogoverno, tenuto conto dell'art. 24 Cost., che assicura tutela in modo generale ai diritti soggettivi e agli interessi legittimi, la Corte ha affermato che il legislatore - il quale non può imporre oneri tali da compromettere la tutela - gode di discrezionalità nell'operare il riparto di competenza fra gli organi giurisdizionali, nel rispetto del principio di uguaglianza e del canone di ragionevolezza.

Nella specie, la Corte Costituzionale ha ritenuto che la particolare posizione assicurata al C.S.M. nell'organizzazione dei pubblici poteri e la peculiarità dello *status* di magistrato danno "pieno fondamento giustificativo a una regolamentazione che si discosta dalla regola, valevole per i pubblici dipendenti, del foro della sede di servizio".

Inoltre, ad avviso della Corte, la norma risponde all'esigenza avvertita di uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado.

Con la sentenza 26 giugno 2007, n. 237 la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21 (riprodotto nell'art. 133, comma 1, lett. *p*) e nell'art. 135 comma 1, lett. *e*), c.p.a.), che devolve alla competenza del T.A.R. del Lazio le controversie concernenti i provvedimenti adottati nelle situazioni di emergenza.

La Corte ha fondato la propria pronuncia sulla straordinarietà delle situazioni di emergenza e della eccezionalità dei poteri necessari per farvi fronte, che comporta il rilievo nazionale delle funzioni che il Governo è tenuto a svolgere secondo criteri di unitarietà e di coordinamento, per cui è stata ritenuta non irragionevole la scissione del legame tra giudizio amministrativo e territorio, esercitata dal legislatore nell'ambito della sua discrezionalità.

Tuttavia tale orientamento nel corso degli anni ha finito per incidere in modo significativo sul criterio di territorialità sul quale si basa, ai sensi dell'art. 125 Cost., l'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali, in quanto il concetto di emergenza è stato eccessivamente dilatato, finendo per abbracciare materie sempre più ampie come: l'ambiente, la sanità, il traffico, l'immigrazione, le calamità naturali.

Con la sentenza 6 giugno 2014, n. 159 (relativa ai provvedimenti dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: art. 135 comma 1, lett. *p*) e con quella 23 giugno 2014, n. 182 (concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso: art. 135 comma 1, lett. *q*) la Corte, dopo aver richiamato i propri precedenti, secondo i quali la disciplina degli istituti processuali (compresa la competenza) è rimessa alle scelte del legislatore, ha dichiarato infondate le censure di irragionevolezza per contrasto con l’art. 3 Cost. e quelle di violazione dei principi del giudice naturale precostituito per legge di cui all’art. 25 Cost. e della ragionevole durata del processo sancito dall’art. 111 Cost., e ha escluso la lesione del diritto di difesa di cui all’art. 24 Cost.

La Corte ha poi precisato che la proporzionalità delle deroghe disposte dal legislatore ordinario al principio della territorialità a livello regionale, deve essere ancorata alla “necessità di accertare che ogni deroga al suddetto principio sia disposta in vista di uno scopo legittimo, giustificato da un idoneo interesse pubblico (che non si esaurisca nella sola esigenza, astrattamente configurabile rispetto a ogni categoria di controversie, di assicurare l’uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado); che la medesima deroga sia contraddistinta da una connessione razionale rispetto al fine perseguito; e che, infine, essa risulti necessaria rispetto allo scopo, in modo da non imporre un irragionevole stravolgimento degli ordinari criteri di riparto della competenza in materia di giustizia amministrativa”.

Tali condizioni sono state ritenute sussistenti dalla Corte in relazione ai provvedimenti in questione quali atti dell’amministrazione centrale dello Stato, attinenti alla materia dell’ordine pubblico e della sicurezza e finalizzati, quindi, a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali.

In senso contrario, la sentenza 13 giugno 2014, n. 174 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 135 comma 1, lett. *q-quater* (concernente i provvedimenti emessi dall’autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro), ritenendo che si trattava di provvedimenti emessi da un’autorità periferica che incidessero su interessi di carattere prettamente locale, per cui la deroga agli ordinari criteri sulla competenza non poteva ritenersi giustificata.

Con le sentenze 27 giugno 2012, n. 162 e 5 aprile 2014, n. 94, è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale degli artt. 133 comma 1, lett. *l*, 134 comma 1, lett. *c* e 135 comma 1, lett. *c*, c.p.a., nella parte in cui attribuivano alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito, e alla competenza funzionale del T.A.R. del Lazio le controversie in materia di sanzioni irrogate, rispettivamente, dalla Commissione nazionale per le società e la borsa e dalla Banca d’Italia. Entrambe le sentenze hanno dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione della delega, delle disposizioni impugnate, perché intervenute in modo innovativo sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, senza tenere conto — secondo quanto prescritto dalla legge di delega — della giurisprudenza della Corte di Cassazione, che aveva affermato che la giurisdizione sui provvedimenti sanzionatori emanati dalle predette Autorità spettava al giudice ordinario (Corti d’appello per la CONSOB e Corte d’appello di Roma per la Banca d’Italia).

Le ultime decisioni della Corte Costituzionale appaiono rilevanti poiché in tali occasioni la Corte ha avuto modo di considerare come la categoria della competenza funzionale si fondi nel diverso titolo attributivo della competenza, individuato da una norma speciale, piuttosto che sugli ordinari criteri distributivi della competenza territoriale²⁰.

²⁰ La dichiarazione d’illegittimità costituzionale delle norme che attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del Tar Lazio, Roma, delle controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) ha inciso sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e amministrativo (cfr. C. Cost., 27 giugno 2012, n. 162).

LE PRINCIPALI DECISIONI DELL'ADUNANZA PLENARIA DEL CONSIGLIO DI STATO SULLA COMPETENZA FUNZIONALE DEL TAR LAZIO.

L'art 13 c.p.a. è stato esaminato nelle decisioni dell'Adunanza Plenaria 33/2012 e 34/2012, 3 e 4/2013.

Nella decisione n. 33/2012, l'Adunanza Plenaria, esaminando il profilo della competenza per una controversia che aveva per oggetto, in via principale, il diniego di autorizzazione al subappalto emesso da una amministrazione pubblica avente sede nella Regione, relativamente a lavori affidati e da eseguirsi nella Regione stessa e che ha pure per oggetto, quale atto presupposto, l'interdittiva antimafia emessa dalla Prefettura di altra regione, ha stabilito che il criterio principale per determinare la competenza sia quello della sede dell'autorità che ha emesso l'atto impugnato; tuttavia, tale criterio è sostituito da quello inerente gli effetti "diretti" dell'atto, qualora essi si esplicino in luogo compreso in un diversa circoscrizione territoriale di Tribunale amministrativo regionale.

Nella motivazione dell'ordinanza si richiama la relazione al codice del processo amministrativo, con la quale è stato precisato 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".

La natura della competenza funzionale, caratterizzata da profili di specialità ed espressione di esigenze affatto peculiari, ne implica la prevalenza rispetto alla competenza territoriale delineata in via generale dall'art. 13 cod. proc. amm. con riferimento alla sede dell'autorità emanante o alla sfera territoriale degli effetti degli atti.

Lo stesso "parametro" degli effetti diretti e immediati è stato applicato in materia di informativa antimafia (cfr. Adunanza Plenaria n. 4/2013) e di provvedimento di inclusione di un Comune nell'elenco dei Comuni da sanzionare ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, per violazione degli obblighi derivanti dal patto di stabilità (cfr. Adunanza Plenaria, n. 6/2013).

Quanto alla competenza in materia di antimafia, è stato affermato che "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 tale criterio è sostituito da quello inerente agli effetti "diretti" dell'atto qualora essi si esplicino in luogo compreso nella circoscrizione territoriale di uno specifico Tribunale amministrativo regionale. Tale *regula iuris* è stata ribadita e rafforzata dall'art. 13, comma 4 bis, del codice del processo amministrativo - introdotto dall'articolo 1, lett. a), del d.lgs. 14 settembre 2012 n. 160, entrato in vigore il 3 ottobre 2012 (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 attribuzione della competenza").

Tale disposizione sopravvenuta, pur non applicabile ai processi instaurati prima della sua entrata in vigore in forza del generale principio di irretroattività cristallizzato dall'art. 11, comma 1, delle disposizioni preliminari al codice civile, si risolve nell'esplicitazione della ricordata regola, già desumibile dal testo previgente, alla stregua della quale il criterio della sede dell'autorità che ha emesso l'atto impugnato è sostituito da quello dell'efficacia spaziale qualora questa si produca in un solo ambito territoriale regionale.

Secondo un costante orientamento giurisprudenziale, ora confermato dal dato positivo (art. 13, comma 1, c.p.a.), ai fini della competenza territoriale vanno considerati solo gli effetti diretti e immediati dell'atto, mentre non assumono rilievo gli effetti mediati e indiretti eventualmente derivanti dalla connessione con atti non oggetto di specifico gravame, al pari dell'efficacia eventualmente ultraregionale degli atti impugnati.

L'Adunanza Plenaria n. 6/2013 ha esaminato il caso del provvedimento di inclusione di un Comune nell'elenco dei Comuni da sanzionare ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, per violazione degli obblighi derivanti dal patto di stabilità.

Nel caso di ricorso avverso l'inclusione di un Comune (nella specie si trattava del Comune di Messina) nell'elenco dei Comuni da sanzionare ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, perché inadempienti agli obblighi derivanti dal patto di stabilità, sussiste la competenza territoriale del T.A.R. del Lazio ai sensi dell'art. 13 cod. proc. amm., atteso che, in tal caso, il provvedimento impugnato non può ritenersi avente efficacia circoscritta al solo territorio regionale del Comune interessato, in quanto alla stregua della normativa vigente alle sanzioni irrogate ai Comuni inadempienti sub specie di riduzione dei trasferimenti di risorse erariali conseguue, nell'ambito di un più generale equilibrio della finanza statale, il riconoscimento di misure premiali ai Comuni virtuosi, la cui determinazione è strettamente dipendente dall'entità delle predette sanzioni.

Ha precisato l'Adunanza Plenaria che, in considerazione dell'evidente natura di atto plurimo degli atti impugnati, le ricadute, pur estremamente rilevanti, che tali atti hanno nei confronti del Comune ricorrente non esauriscono gli "effetti diretti" che essi producono, ai fini della determinazione della competenza territoriale ex art. 13, comma 1, cod. proc. amm.

L'irrogazione delle sanzioni ha un'immediata incidenza sulle finanze del Comune ricorrente, il quale per effetto della riduzione dei trasferimenti erariali dovrà rivedere la propria politica finanziaria, modificando le previsioni di spesa per servizi e investimenti e le determinazioni in materia di assunzioni e stabilizzazione di personale.

In tale circostanza la competenza è stata attribuita al T.A.R. del Lazio perché 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 anche ai fini della competenza.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Come accennato in precedenza il Codice del processo amministrativo ha inteso ricondurre a unità una serie d'ipotesi legislative assai eterogenee con le quali in modo episodico e non coordinato alcune materie erano state in precedenza attribuite al Tar Lazio sede di Roma, conferendo loro il regime unitario e speciale dell'inderogabilità.

Ciò premesso è utile osservare come, venuta meno l'eccezionalità dell'inderogabilità territoriale quale tratto che qualificava il sistema previgente, sia difficile giustificare l'attribuzione delle diverse ipotesi di competenza sopra delineate ad un unico giudice, se non facendo riferimento alla sola esigenza di garantire l'unitarietà d'indirizzo interpretativo.

L'attribuzione ad uno specifico ufficio giudiziario di una certa tipologia di cause, facendo ricorso allo strumento della competenza funzionale, rende tale disciplina sicuramente eccentrica rispetto al modello costituzionale della distribuzione territoriale degli organi di giustizia amministrativa delineata nell'art. 125 Cost.²¹.

Conseguenza immediata e diretta della disciplina introdotta dagli artt. 14 e 135 c.p.a. e del conseguente criterio di ripartizione è che il rapporto tra il Tar Lazio-Roma e i Tribunali periferici non può più essere considerato come improntato al principio dell'uguaglianza, ma su quello della specialità.

Accentuando una opzione che era presente nella stessa legge istitutiva dei Tar n. 1034/1971, che aveva già previsto per il Tar Lazio-Roma, un'organizzazione differente rispetto a quella degli altri tribunali amministrativi regionali, assegnando a ciascuna delle tre sezioni di cui è composto un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato.

Non può pertanto non giungersi alla conclusione che il Tar Lazio, Roma, non possa più essere qualificato come un Tribunale amministrativo regionale ordinario, ma sia considerabile a tutti gli effetti alla stregua di un giudice amministrativo centrale preposto, oltre che alle decisioni nei casi propri e nei casi ultra-regionali o nazionali per gli interessi coinvolti, a pronunce su determinate materie.

In tal modo si è però venuta a realizzare una sorta di specializzazione dei Tribunali amministrativi regionali, di cui il legislatore probabilmente non si è nemmeno reso conto. Infatti, la competenza territoriale inderogabile, consente di tracciare una linea di demarcazione netta tra ciascun Tribunale in virtù del criterio territoriale, mentre la "competenza funzionale" - anch'essa inderogabile - disegna un'ulteriore distinzione tra il Tar Lazio, Roma e tutti gli altri TAR, secondo un criterio di ripartizione delle liti basato sulle materie e non sulla ripartizione territoriale.

L'opzione del legislatore che ha favorito una impostazione derogatoria al giudice naturale (dove la naturalità è intesa come territorialità del giudice)²², di attribuzione della competenza funzionale di determinate controversie al Tar Lazio-Roma, evidenzia tuttavia significative criticità, che si riflettono sull'organizzazione del plesso della giustizia amministrativa.

²¹ F. Peirone, il riparto della competenza nella giustizia amministrativa tra naturalità del giudice territoriale e cura di interessi nazionali, in *Diritto Processuale Amministrativo*, fasc.1, 2016, pag. 136, osserva che "in forza delle attribuzioni previste dal Codice, il rapporto tra il Tar Lazio, Roma, e quelli periferici è progressivamente mutato dall'uguaglianza alla specialità. La stessa legge istitutiva ha previsto per il Tar Lazio, Roma, un'organizzazione differente rispetto a quella degli altri tribunali amministrativi regionali, assegnando a ciascuna delle tre sezioni di cui è composto un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato. Allo stesso modo le pronunce riguardanti la connessione hanno confermato il ruolo specializzato del Tar Lazio, Roma, dichiarandolo competente nell'ipotesi d'impugnazione di un atto presupposto emanato da organi centrali dello Stato assieme ad un atto applicativo adottato a livello regionale".

²² il principio del giudice naturale, in rapporto alla competenza territoriale non può che individuare l'organo competente in base al parametro della *vicinitas*.

In relazione al sistema di giustizia amministrativa le norme costituzionali, infatti, prevedono giudici amministrativi distribuiti sul territorio ai quali vengano attribuite le cause a loro naturalmente riconducibili²³.

Tali principi sono stati poi rafforzati dalla stessa previsione generale dell'inderogabilità della competenza territoriale espressa dal Codice del Processo Amministrativo, che appare coerente con il modello del decentramento amministrativo perseguito dal legislatore sin dagli atti '70 del secolo scorso e continuato con la riforma del Titolo Quinto della Costituzione, che ha incrementato le materie attribuite alla competenza degli organi amministrativi regionale e subregionali.

La devoluzione di sempre maggiori competenze al giudice funzionale a scapito di quello territoriale, produce, invece, effetti pregiudizievoli per la tutela connessa ai principi della naturalità del giudice e del giusto processo. La concentrazione delle materie presso il Tar Lazio-Roma risulta, inoltre, in controtendenza rispetto all'orientamento delle riforme più recenti che hanno interessato l'apparato pubblico nel suo complesso, improntate al federalismo e alla sussidiarietà.

Il criterio degli effetti dell'atto è stato pretermesso a scapito della dimensione non frazionabile degli interessi o in relazione alla esigenza di uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado di giudizio.

Tuttavia tale obiettivo di uniformità non appare soddisfatto in modo migliore da un giudice unico, rispetto ad un giudice suddiviso nel territorio, come è possibile evincere dalla diversità di orientamenti all'interno delle dodici sezioni del Tar Lazio-Roma, i cui magistrati peraltro mutano con una frequenza in genere superiore rispetto a quella dei Tribunale periferici²⁴, come sovente muta l'attribuzione delle materie tra le diverse Sezioni.

La maggiore concentrazione delle competenze presso il Tar Lazio, Roma, non si è rivelata come una scelta logica e razionale anche in relazione al crescente numero di ricorsi depositati annualmente presso il Tar centrale e alle difficoltà connesse all'abbattimento dell'arretrato²⁵.

²³ L'art. 125, comma, 2, Cost. impone, infatti, di articolare su base regionale gli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado, esigendo una distribuzione sul territorio di tali organi secondo un criterio di vicinanza e accessibilità per il cittadino. La stessa norma, in negativo, osta a che il legislatore alteri il sistema delle circoscrizioni territoriali degli organi di giustizia amministrativa di primo grado, dovendo essere rispettato il loro carattere regionale (C. Cost., 10 novembre 1999, n. 427) ossia secondo una logica delocalizzante delle controversie giudiziarie. Viceversa, la disposizione costituzionale non impone al legislatore di attribuire al giudice territoriale la cognizione di tutti gli atti adottati dagli organi locali o con effetti circoscritti allo stesso ambito locale: nel concetto di "ordinamento stabilito da legge della Repubblica" dell'art. 125, comma 2 Cost., la cui disciplina è affidata al Legislatore statale, rientra tanto l'istituzione delle sedi e delle circoscrizioni dei Tar quanto l'attribuzione agli stessi delle competenze, improntate sì al criterio di prossimità ma non in via irreversibile.

²⁴ Presso il Tar del Lazio prestano servizio giudici con la qualifica di Consigliere ed una anzianità di servizio media di gran lunga superiore a quella di altri tribunali, che determina un avvicendamento piuttosto frequente dei magistrati sia per l'assunzione di funzioni di giudice di appello, sia per la nomina a presidente di Sezione presso altre sedi.

²⁵ F. Peirone, op. cit, osserva come "a questo riguardo le esigenze di speditezza ed economia processuale, sovente adottate per derogare alla naturalità del giudice, si manifestano nella loro contraddittorietà, siccome esse stesse possono essere facilmente adottate sia a difesa della competenza territoriale del giudice naturale sia a favore dell'allocazione delle cause presso un unico giudice funzionalmente competente. Esistono certamente ragioni di sistema favorevoli all'attribuzione di un maggior numero di competenze presso il giudice amministrativo centrale: l'attrazione presso il binomio Consiglio di Stato - Tar Lazio, Roma, di un ampio numero di materie è, infatti, volto a conservare l'elemento essenziale della giustizia amministrativa, ossia il contenzioso sull'economia pubblica, in prossimità degli organi centrali dello Stato. Tale scelta ha tuttavia innescato una distinzione tra amministrazioni dotate di un rapporto

Il risultato delle modifiche esaminate è, quindi, un evidente squilibrio tra il Tar Lazio-Roma e i Tar periferici.

Il rischio derivante da tale sistema non è solo la difficoltà del Tar Lazio di rispondere in modo tempestivo ed efficace al carico di lavoro sempre più pressante, ma anche quello - ben più rilevante - di eliminare il pluralismo delle opinioni e della dialettica, tipico di una giurisprudenza che è ripartita tra più organi giurisdizionali dello stesso grado.

Le esigenze di speditezza ed economia processuale, a cui si è fatto spesso ricorso per giustificare la deroga alla naturalità del giudice (inteso quale giudice per l'amministrazione locale), possono viceversa essere soddisfatte con soluzioni volte a rimarcare la competenza territoriale del giudice naturale.

La necessità di avvicinare la giustizia al territorio, vale a dire al luogo in cui si verificheranno gli effetti dei provvedimenti assunti e delle decisioni adottate dal giudice, è ancor più evidente se si considera la funzione di giurisdizione di legittimità propria di ciascun Tribunale Amministrativo che dispone - nella fase rescindente - l'annullamento dei provvedimenti impugnati e con un meccanismo rescissorio rinvia all'amministrazione competente, perché questa provveda alla riedizione del potere pubblico in conformità a quanto stabilito nella decisione.

La territorialità del giudice consente, come già osservato, una conoscenza più diretta dei fatti e delle realtà di cui l'organo giudicante deve occuparsi.

In tal modo il controllo della legittimità dell'attività amministrativa non sarebbe limitato ad un astratto controllo formale, ma consentirebbe di tutelare in modo concreto l'interesse pubblico di volta in volta prevalente o soccombente nell'ambito del giudizio.

Per tale ragione al principio costituzionale della competenza del giudice amministrativo territoriale in primo grado, consegue che ogni deroga alla articolazione territoriale e pluralistica della giustizia amministrativa, può essere considerata legittima solo se le controversie in esame abbiano una reale dimensione nazionale e non, come invece spesso ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale, in ragione dell'uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado di giudizio o per motivi di economia processuale.

Pertanto, solo per le controversie che abbiano un effettivo carattere nazionale potrebbe essere consentita la loro concentrazione presso un unico organo giurisdizionale e non sulla base di una pretesa uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado di giudizio e per motivi di economia processuale²⁶.

Vincenzo Blanda

Consigliere del Tar Lazio

diretto col Tar centrale e amministrazioni invece sprovviste, con la creazione a vantaggio delle prime di una situazione di privilegio in giudizio, a scapito delle garanzie del cittadino che ogni sistema a doppia giurisdizione deve assicurare".

²⁶ F. Peirone, op. cit, così osserva rilevando altresì che, ove la concentrazione presso il Tar del Lazio fosse determinata da ragioni di economia processuale o uniformità giurisprudenziale, sussisterebbero dubbi di costituzionalità degli artt. 13 e 135 c.p.a. di cui al d.lg. 2 luglio 2010, n. 104 per violazione degli artt. 24, 25, 103, comma 1, 113, comma 1, 125, Cost. nonché, in subordine, degli artt. 13,14,15,16 del medesimo d.lgs. per violazione dell'art. 76 Cost., in riferimento all'art. 44, l. 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo.

Publicato l'1 novembre 2019