CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **237/2007** (ECLI:IT:COST:2007:237)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BILE** - Redattore: **QUARANTA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **18/06/2007**
Deposito del **26/06/2007**; Pubblicazione in G. U. **04/07/2007**
Norme impugnate: Art. 3, c. 2° bis, ter e quater, del decreto legge 30/11/2005, n. 245, introdotti dalla legge 27/01/2006, n. 21.
Massime: **31451 31452 31453 31454 31455 31456 31457 31458 31459 31460 31461 31462**
Atti decisi: **ord. 129, 293, 336 e 394/2006; 43 e 178/2007**

SENTENZA N. 237 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), commi aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, promossi – con riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 24, 25, 111, 113 e 125 Cost., e all'art. 23 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 – con ordinanze del 6 marzo 2006 dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, del 7 marzo 2006 dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, del 18 maggio 2006 dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, del 10 maggio 2006 dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto, del 23 giugno 2006 dal

Tribunale amministrativo regionale per la Campania e del 21 aprile 2006 dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria, rispettivamente iscritte ai nn. 129, 293, 336, e 394 del registro ordinanze 2006 ed ai nn. 43 e 178 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 18, 37, 39 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2006 ed ai nn. 8 e 14, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di costituzione della Palermo energia ambiente s.c.p.a., del Comune di Paternò, della Sicil Power s.p.a., della Provincia Regionale di Catania, della Associazione Legambiente Comitato regionale siciliano (fuori termine), della Maggioli s.p.a., di Manente Liliana ed altri, della Regione Veneto nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2007 e nella camera di consiglio del 23 maggio 2007 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Giuseppe Mingiardi per il Comune di Paternò, Francesco Mineo per la Provincia Regionale di Catania, Mario Ettore Verino per Manente Liliana ed altri, Salvatore Raimondi per la Maggioli s.p.a., Alberto Romano e Gaetano Armao per la Palermo energia ambiente s.c.p.a., Paola Salvatore per la Sicil Power s.p.a., Alfredo Biagini e Fulvio Lorigiola per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con quattro ordinanze, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede centrale (r.o. n. 129 del 2006) e sezione staccata di Catania (r.o. 293 del 2006), il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (r.o. n. 336 del 2006) ed il Tribunale amministrativo regionale del Veneto (r.o. n. 394 del 2006) hanno sollevato – con riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 24, 25, 111, 113 e 125 Cost., e all'art. 23 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, parametro, quest'ultimo, evocato solo dal primo e dal terzo dei giudici rimettenti – questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), commi aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.

1.1.– In particolare, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (r.o. n. 129 del 2006), premesso di dover conoscere dell'impugnativa proposta avverso ordinanza emessa dal Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e la tutela delle acque in Sicilia, assume di essere stato investito, su eccezione dell'amministrazione intimata e del soggetto controinteressato, della questione relativa alla propria competenza territoriale.

Il rimettente, pur riconoscendo di dover declinare – ai sensi dei citati commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater* dell'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005 – la competenza in favore del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, reputa, tuttavia, tali disposizioni costituzionalmente illegittime, per contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 111 e 125 Cost. e con l'art. 23 dello statuto regionale siciliano.

Quanto, in particolare, al primo degli evocati parametri, la sua violazione è ipotizzata, innanzitutto, sotto il profilo della «disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole di riparto delle competenze comporta, per la tutela giurisdizionale delle rispettive posizione giuridiche, tra soggetti in situazioni eguali».

Difatti, le censurate disposizioni, derogando al principio secondo cui l'impugnazione di provvedimenti adottati nell'esercizio delle ordinarie attribuzioni rientra nella competenza del

Tribunale amministrativo regionale del luogo ove i provvedimenti hanno incidenza (art. 3 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, recante «Istituzione dei Tribunali amministrativi regionali»), stabiliscono che è sufficiente l'avvenuta dichiarazione della situazione di emergenza, «ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225» (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), per comportare la devoluzione al Tribunale amministrativo regionale del Lazio della «impugnazione dei provvedimenti volti alla cura dei medesimi interessi, idonei a produrre le medesime conseguenze, ed eventualmente a comprimere uguali posizioni soggettive». Di qui, pertanto, «la disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole di riparto delle competenze comporta, per la tutela giurisdizionale delle rispettive posizioni giuridiche, tra soggetti in situazioni eguali», riservando, difatti, dette disposizioni un trattamento ingiustificatamente differenziato ai «destinatari delle ordinanze adottate dagli organi governativi o dai commissari delegati, nelle situazioni di dichiarata emergenza, aventi efficacia limitata al territorio di una regione, rispetto ai destinatari dei provvedimenti, aventi lo stesso ambito di efficacia, adottati, in via ordinaria – in genere dagli organi esponenziali di enti territoriali regionali o *sub* regionali».

Né tale diversità di regime appare giustificabile in considerazione della eventuale maggiore rilevanza dell'interesse sotteso ai provvedimenti adottati in situazione di emergenza, giacché «nel nostro sistema non esiste una distribuzione di competenza» basata su di un simile criterio, che sarebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 125 Cost., il quale pone i diversi tribunali amministrativi regionali «su un piano paritario».

Del resto, che non sia possibile giustificare su tali basi la deroga all'art. 3 della legge n. 1034 del 1971 sarebbe confermato dallo stesso tenore letterale del censurato comma 2-*bis* dell'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005, ai sensi del quale tale deroga «riguarda le ordinanze e gli atti commissariali adottati nelle situazioni di emergenza», dichiarate ai sensi del citato art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, «ma non i provvedimenti che tali situazioni dichiarino» e che, ove si riferiscano a situazione di limitata estensione territoriale, come sovente accade, continuano a rientrare nella ordinaria competenza del Tribunale amministrativo della Regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza. Evenienza, questa da ultimo descritta, che testimonia la «irragionevolezza del disegno complessivo» attuato dalle censurate disposizioni.

Ciò premesso, il giudice rimettente dichiara di non ignorare la sentenza della Corte costituzionale n. 189 del 1992, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74 (Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), disposizione che, rammenta il rimettente, modificando l'art. 17, secondo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura), attribuisce al Tribunale amministrativo regionale del Lazio «la competenza esclusiva sull'impugnazione degli atti del C.S.M.». Invero, la deroga così introdotta all'ordinario sistema di riparto della competenza tra i tribunali amministrativi regionali troverebbe la sua giustificazione nella «particolare posizione che il Consiglio Superiore della Magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale», oltre che nella «peculiare funzione svolta dai magistrati ordinari» (ciò che rende questi ultimi «non assimilabili o comparabili ad altre categorie di pubblici dipendenti»), non essendo neppure «secondario rilevare» – sempre a giudizio del rimettente – che il foro previsto per i dipendenti pubblici dal secondo comma dell'art. 3 della legge n. 1034 del 1971 «costituisce una deroga, seppur di carattere generale, alla prioritaria regola» che fa dipendere la competenza territoriale del giudice amministrativo dall'«ambito di efficacia del provvedimento impugnato».

Nel caso in esame, invece, la scelta del legislatore «non appare supportata da alcuna plausibile ragione, dotata di copertura costituzionale, idonea a giustificare la disparità di trattamento che indubbiamente si viene ad operare tra situazioni eguali», donde l'ipotizzata violazione dell'art. 3 della Carta fondamentale.

Il rimettente ipotizza, poi, la violazione anche dell'art. 24 Cost., atteso che la *translatio iudicii* in favore del Tribunale amministrativo regionale del Lazio «indiscutibilmente comporta un ingiustificato aggravio organizzativo e di costi» a carico dei soggetti «incisi dai provvedimenti adottati dagli organi governativi e dai commissari nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225».

Inoltre, contravvenendo all'esigenza «del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa», le norme censurate si porrebbero in contrasto anche con l'art. 125 Cost., che intende garantire una distribuzione territoriale delle controversie tale da agevolare il ricorso alla giustizia amministrativa, «in sostanziale coerenza e continuità logica con i principi desumibili dall'art. 24 della Costituzione». Il suddetto parametro costituzionale viene, difatti, svuotato di contenuto, «creando una sorta di gerarchia» tra il Tribunale amministrativo regionale del Lazio e gli altri Tribunali, recando un *vulnus* anche al principio del "giusto processo", «quale desumibile dal testo novellato dell'art. 111 della Costituzione».

Infine, il rimettente deduce la violazione dell'art. 23 dello statuto della Regione Siciliana.

Infatti, l'impugnativa dei «provvedimenti adottati da organi dello Stato centrale, nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, con efficacia territoriale limitata alla Regione Siciliana» rientra certamente tra quegli «affari concernenti la Regione» che, ai sensi della predetta disposizione statutaria, sono devoluti, in sede di appello, alla competenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana. Conseguentemente, lo spostamento delle controversie di primo grado al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, comportando, di riflesso, anche il mutamento del giudice d'appello, viene ad incidere sul «plesso giurisdizionale» costituito dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia e dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, ritenuto «un vero e proprio comparto dotato di competenza funzionale a conoscere di tutte le controversie insorgenti nell'ambito territoriale». Orbene, la deroga a tale competenza funzionale si pone in contrasto con il predetto parametro costituzionale allorché risulti, come nella specie, «non assistita da adeguato supporto parimenti di rango costituzionale».

Un'autonoma censura è, invece, quella che investe «il regime transitorio previsto dalle disposizioni di legge in esame», atteso che, interessando lo spostamento della competenza – ai sensi, in particolare, del comma 2-*quater* del censurato art. 3 – anche i procedimenti in corso al momento dell'entrata in vigore delle norme censurate, risulterebbe violato l'art. 25 Cost., essendo tali controversie sottratte al «giudice naturale precostituito per legge».

1.1.1.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata.

Assume, in particolare, la difesa erariale l'infondatezza della censura formulata ai sensi dell'art. 3 Cost., sul presupposto della (pretesa) «irragionevole disparità di trattamento (nella individuazione del Tribunale amministrativo regionale territorialmente competente) tra provvedimenti adottati in via ordinaria e provvedimenti emanati in situazioni di emergenza», ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, «attesa la evidente disomogeneità tra le due situazioni poste a raffronto». La difesa dello Stato, difatti, «giustifica la diversità della contestata disciplina», espressione di una scelta «non arbitraria», giacché assunta in funzione della ragionevole «esigenza di concentrare in un unico giudice di primo grado, anche nella fase cautelare, la pronta e uniforme cognizione delle controversie» in esame, relative a provvedimenti caratterizzati, per loro natura, dalla finalità di realizzare «interventi miranti a fronteggiare situazioni emergenziali».

L'Avvocatura generale dello Stato esclude, inoltre, l'esistenza del dedotto contrasto con l'art. 24 Cost., atteso che il maggior aggravio ed i più rilevanti costi destinati ad essere

sopportati dai destinatari dei provvedimenti in questione, oltre a costituire «conseguenze di mero fatto», non integrano l'evenienza della impossibilità o dell'estrema difficoltà dell'esercizio del diritto di difesa, idonea a concretare la violazione dell'evocato parametro costituzionale.

Né, d'altra parte, si potrebbe ipotizzare che le disposizioni censurate violino l'art. 125 della Carta fondamentale, in quanto esso «non preclude certamente al legislatore statale di individuare non irragionevolmente, per determinate "categorie" di controversie, particolari criteri di riparto della competenza territoriale tra giudici di primo grado», derogando a quelli di cui agli artt. 2 e 3 della legge n. 1034 del 1971.

Analogamente, è da escludere anche il contrasto con l'art. 23 dello statuto regionale, che esprime «soltanto la necessità» che in Sicilia sia istituita «una particolare articolazione del giudice amministrativo di secondo grado», e che non implica anche il riconoscimento, in suo favore, di una generale «competenza a conoscere ogni tipo di controversia», incluse quelle che – come nella specie – «non hanno alcun rapporto con la materia regionale».

La difesa erariale, infine, nega che il comma 2-*quater* dell'art. 3, nella parte in cui estende la nuova disciplina anche ai processi in corso, violi il principio del giudice naturale, e ciò non solo perché la norma censurata fa in ogni caso (temporaneamente) salva «l'efficacia dei provvedimenti cautelari eventualmente adottati dal giudice già competente», ma soprattutto perché la disposta *translatio iudicii* «non può intendersi come diretta alla arbitraria successiva indicazione di un giudice diverso "appositamente istituito per quella controversia e per quelle parti, con una scelta idonea ad essere orientata in vista di un determinato giudizio"», evenienza che la giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 460 del 1994) individuerebbe come la sola idonea ad integrare il contrasto con l'art. 25, primo comma, Cost.

1.1.2.– Si è costituita in giudizio la società Palermo energia Ambiente s.c.p.a., parte controinteressata del giudizio principale.

Dopo aver rammentato, nei suoi tratti essenziali, lo svolgimento del giudizio *a quo* (ed il contenuto delle disposizioni censurate) la predetta società ha svolto una serie di rilievi volti a confutare il ragionamento svolto, nella propria ordinanza di rimessione, dal giudice *a quo*.

Evidenzia, infatti, quanto all'ipotizzata disparità di trattamento cui darebbe luogo la contestata disciplina, che le due ipotesi poste a raffronto dal giudice rimettente «confrontabili non sono», e ciò «per un divario dovuto ad un fattore decisivo». Ed invero, provvedimenti del tipo di quelli oggetto del giudizio principale non risultano emanati da autorità locali (sicché, in tal caso, «la vicenda sarebbe totalmente ricondotta» a tale livello, «quello locale, appunto»), atteso che le stesse, invece, «sono sostituite da un Commissario delegato»; conseguentemente i medesimi provvedimenti costituiscono «nient'altro che la fase conclusiva di un procedimento che è iniziato e proseguito, nei momenti salienti, a livello governativo e ministeriale».

Assume, poi, che la contestata disciplina, lungi dal manifestare quel profilo di irragionevolezza denunciato dal rimettente, appare del tutto giustificata in ragione della «specificità» che connota le fattispecie devolute all'esame del Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

Del resto, che ciò possa essere sufficiente a consentire una deroga agli ordinari criteri di ripartizione della competenza territoriale tra giudici amministrativi di primo grado risulterebbe confermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 189 del 1992, laddove riconosce «al legislatore ampia discrezionalità nell'operare il riparto di competenza tra organi giurisdizionali», purché «nel rispetto del principio di eguaglianza, e, segnatamente, del canone di ragionevolezza». Né, d'altra parte, la scelta compiuta dall'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005 costituisce un *unicum* nel sistema della giustizia amministrativa, visto che numerose disposizioni legislative hanno scelto di concentrare determinati giudizi esclusivamente presso

un unico Tribunale amministrativo regionale.

Ciò premesso in ordine all'ipotizzata violazione dell'art. 3 Cost., quanto alle altre censure prospettate dal rimettente, la predetta parte privata si riporta alle considerazioni espresse nella già più volte citata sentenza n. 189 del 1992 della Corte costituzionale. In particolare, tale pronuncia è richiamata – quanto al dedotto contrasto con l'art. 125 Cost. – laddove afferma che «l'attribuzione della competenza al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, anziché ai diversi tribunali amministrativi regionali dislocati su tutto il territorio nazionale, non altera il sistema di giustizia amministrativa», essendo il Tribunale laziale parte di un complessivo sistema «che consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale».

Analogamente, sempre alla luce della decisione suddetta, viene esclusa la violazione dell'art. 23 dello statuto regionale siciliano, trattandosi di norma che «stabilisce soltanto che gli organi giurisdizionali centrali debbano avere in Sicilia le sezioni per gli affari concernenti la regione», dettando così «una previsione che non implica affatto – anzi esclude – la competenza a conoscere di ogni tipo di controversie, specie con riguardo a questioni che non hanno alcun rapporto con la materia regionale». Osservazione, quest'ultima, che si riconosce essere non del tutto «pertinente al caso in esame», ma che, comunque, non esclude la rilevanza che «l'interesse governativo» riveste rispetto alle fattispecie contemplate dalla censurata disciplina, rendendole idonee – come detto – ad essere devolute alla cognizione esclusiva del Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

1.2.– Anche la sezione staccata di Catania del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (r.o. 293 del 2006) censura – in riferimento agli artt. 24, 25, 111 e 125 Cost. – l'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto-legge n. 245 del 2005.

Premette il Tribunale rimettente di essere stato investito dell'impugnativa proposta avverso ordinanza del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e di aver accolto l'istanza cautelare di sospensione, provvedendo – di seguito – a fissare udienza pubblica per la trattazione del merito, ai sensi dell'art. 23-*bis* della legge n. 1034 del 1971. Proposto appello avverso il provvedimento cautelare innanzi al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, il gravame è stato dichiarato improcedibile per ritenuta incompetenza funzionale, essendo stati inseriti, nelle more del giudizio, nel testo dell'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005, i predetti commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*.

Ai sensi, difatti, delle sopravvenute disposizioni la competenza a decidere, anche quanto alla misura cautelare, di controversie quali quella oggetto del giudizio principale spetta in via esclusiva al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con obbligo per i giudici originariamente aditi di rilevare (anche d'ufficio) il proprio sopravvenuto difetto di competenza, pronunciando all'uopo sentenza succintamente motivata *ex* art. 26 della legge n. 1034 del 1971.

Il rimettente, pertanto, investito del regolamento di competenza proposto (già prima della sopravvenienza delle disposizioni censurate) da uno dei controinteressati intervenuto in giudizio, reputa rilevante la questione di legittimità dei suddetti commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, osservando che «soltanto a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale» degli stessi esso potrebbe pronunciarsi sul regolamento di competenza e sulle eccezioni (segnatamente di tardività del mezzo) formulate dal ricorrente.

Richiama, sul punto, il «concetto ampio di rilevanza» al quale si ispirerebbero «diverse decisioni della Corte costituzionale», citando in particolare la sentenza n. 137 del 1983.

In ordine, invece, alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* ipotizza, innanzitutto, che le disposizioni censurate contrastino con l'art. 125 Cost., «e segnatamente con il principio della articolazione su base regionale degli organi statali di giustizia

amministrativa di primo grado», principio che «non ha ragione di subire deroghe nella materia di cui trattasi, in cui le singole situazioni di emergenza», dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, «hanno rilievo spiccatamente locale».

Deduce, altresì, la violazione dell'art. 24 Cost., «per la evidente maggiore difficoltà» di esercitare le relative azioni presso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio «piuttosto che presso gli organi giurisdizionali localmente istituiti».

Sul punto richiama, pur riconoscendo che «la fattispecie in esame sia diversa da quella oggetto della citata pronuncia», la sentenza della Corte costituzionale n. 123 del 1987. Questa, difatti, sul presupposto dell'accertata violazione del «valore costituzionale del diritto di agire, in quanto implicante il diritto del cittadino ad ottenere una decisione nel merito senza onerose reiterazioni», dichiarò l'illegittimità costituzionale di una disposizione che imponeva l'estinzione *ope legis* di giudizi pendenti, in qualsiasi stato e grado gli stessi si fossero trovati alla data di entrata in vigore della norma allora denunciata. In modo non del tutto dissimile, anche le norme impugnate impongono a chi abbia già incardinato il giudizio, «ed addirittura abbia ottenuto una decisione cautelare», di «proseguire altrove la propria iniziativa giudiziaria».

Assume, inoltre, il rimettente «la violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge, di cui all'art. 25 della Costituzione», il quale esclude «che vi possa essere una designazione tanto da parte del legislatore con norme singolari, che deroghino a regole generali, quanto da altri soggetti, dopo che la controversia sia insorta» (sentenza n. 393 del 2002), atteso che il rispetto del citato principio esige che «la regola di competenza sia prefissata rispetto all'insorgere della controversia» (sentenza n. 193 del 2003).

La dedotta illegittimità connoterebbe, in particolare, il censurato comma 2-*quater*, che non solo estende le previsioni di cui ai precedenti commi 2-*bis* e 2-*ter* del medesimo art. 3 (cioè le norme che configurano la nuova ipotesi di competenza esclusiva del Tribunale amministrativo regionale del Lazio) ai processi pendenti, «ma addirittura consente una riforma dei provvedimenti assunti, in sede cautelare, in tali giudizi».

Infine, il rimettente – sul presupposto che «il principio del doppio grado di giudizio nella giustizia amministrativa, sia in sede cautelare sia in sede di merito», riceve garanzia costituzionale dall'art. 125 della Carta fondamentale (è citata, sul punto, la sentenza della Corte costituzionale n. 8 del 1982) – evidenzia l'esistenza di un'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale.

Le norme censurate, difatti, contravvengono alla regola generale applicabile ad ogni giudizio, compreso quello cautelare, secondo cui ad una sua prima fase deve seguirne una d'appello, e non già «una doppia pronuncia sulla stessa materia da parte di due diversi giudici di primo grado». Tale evenienza, per contro, è proprio quella che si verifica nel caso di specie, con violazione del principio del «giusto processo» *ex* art. 111 Cost., giacché la parte soccombente nel giudizio cautelare, incardinato innanzi al giudice divenuto *ex post* incompetente, risulta «fornita di uno strumento giurisdizionale anomalo e atipico», quale è quello che le consente di rivolgere, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, la richiesta di revoca o modifica del provvedimento cautelare già adottato. In tal modo, difatti, si realizza «una evidente violazione del principio del *ne bis in idem*, che, se pure non espressamente contemplato dalla Carta costituzionale, deve ritenersi corollario del medesimo generale principio del “giusto processo” testé richiamato».

1.2.1.– Anche nel presente giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, proponendo osservazioni e conclusioni analoghe a quelle formulate nel giudizio che trae origine dall'ordinanza di rimessione r.o. n. 129 del 2006.

Avendo, tuttavia, la sezione staccata di Catania del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia ipotizzato (sebbene solo nella motivazione della propria ordinanza di rimessione, e non nel dispositivo) la violazione anche dell'art. 111 Cost., la difesa erariale ha ritenuto necessario prendere posizione pure in relazione a tale censura. Ha, pertanto, osservato che il principio del «giusto processo» non è certamente violato dal potere, riconosciuto al Tribunale amministrativo regionale, «di revocare o modificare (su istanza dell'interessato) il provvedimento cautelare già assunto dal giudice in origine competente».

1.2.2.– Si è costituito in giudizio il Comune di Paternò, ricorrente del giudizio principale, chiedendo l'accoglimento della questione sollevata dal Tribunale rimettente e ripercorrendo l'*iter* logico del ragionamento da questo svolto nel proprio provvedimento.

1.2.3.– Anche la società Sicilpower s.p.a., cointerinteressata nel processo principale, si è costituita in giudizio, chiedendo la declaratoria di non fondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

Essa sottolinea, in particolare, il «rilievo degli interessi nazionali e generali che ineriscono i provvedimenti» contemplati dalle censurate disposizioni, ritenendo, pertanto, che gli stessi, a prescindere dalla loro formale imputazione alle gestioni commissariali, siano «adottati dalla amministrazione centrale», sebbene essa agisca «per il tramite di propri organi delegati operanti a livello locale»; di conseguenza, la questione «non afferisce alla sottrazione al Tribunale amministrativo regionale locale (quello della Sicilia nel caso di specie) di una competenza allo stesso attribuita *ex lege*», bensì attiene «alla corretta riconduzione ad un unico, eguale e paritario organo giudiziario di questioni aventi rilievo nazionale».

Questi rilievi vengono invocati per escludere la fondatezza anche del dubbio di costituzionalità prospettato ai sensi dell'art. 25, primo comma, Cost.

Tale questione sarebbe, difatti, «erroneamente posta», in quanto già prima dell'introduzione dei censurati commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, dell'art. 3 «doveva essere individuato quale giudice naturale il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, in virtù della provenienza ministeriale (ovvero dell'amministrazione governativa centrale) della figura del Commissario delegato».

D'altra parte, anche a ritenere il contrario, e dunque escludendo tale competenza "originaria" del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ciò non determinerebbe l'illegittimità, per contrasto con il citato art. 25, primo comma, Cost., della disposta *translatio iudicii*, non esistendo nella giurisprudenza costituzionale – si assume – «un chiaro ed univoco orientamento o principio che escluda *ex se* la possibilità di una modifica del giudice naturale, anche in corso di causa». In particolare, è richiamata la sentenza n. 207 del 1987 (che a sua volta riprende la precedente sentenza n. 72 del 1976), secondo cui il principio del giudice naturale «viene rispettato quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri diretti ad individuare il giudice competente, poiché in tali casi lo spostamento di competenza 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».

1.2.4.– Si è costituita in giudizio anche la Provincia Regionale di Catania (anch'essa parte del giudizio principale), la quale – oltre a ribadire, in via di sintesi, gli argomenti già svolti nell'ordinanza di rimessione a sostegno della sollevata questione di legittimità costituzionale – ipotizza anche l'esistenza di «una violazione del principio della separazione dei poteri», in quanto, «ove mai le disposizioni in materia di riforma o revoca dei provvedimenti cautelari di primo grado dovessero imporre di fatto al giudice di primo grado di nuova competenza di

intervenire» sui medesimi provvedimenti, si dovrebbe concludere che «un atto legislativo rifluirebbe direttamente sui contenuti di un atto giurisdizionale».

1.2.5.– Si è costituita in giudizio, peraltro oltre il termine di legge, l'Associazione Legambiente, Comitato Regionale Siciliano, insistendo per l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale.

1.3.— Anche il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (r.o. n. 336 del 2006) ipotizza che l'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* (ma limitatamente all'inciso secondo cui le «questioni di cui al comma 2-*bis* sono rilevate d'ufficio») e 2-*quater*, del decreto-legge n. 245 del 2005, violi gli artt. 3, 24 e 125 Cost. e l'art. 23 dello statuto regionale, prospettando, subordinatamente, l'illegittimità costituzionale – alla stregua degli stessi parametri – del solo comma 2-*bis*, limitatamente alle parole «e dei consequenziali provvedimenti commissariali», ovvero – in via ulteriormente gradata – unicamente del comma 2-*quater*, per contrasto con gli artt. 24 e 25 della Carta fondamentale.

Il giudice rimettente evidenzia di dover conoscere dell'appello proposto avverso il provvedimento con cui il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia ha disposto la sospensione di un'ordinanza e degli atti consequenziali adottati dal Sindaco del Comune di Palermo nella veste di Commissario delegato per l'attuazione degli interventi volti a fronteggiare l'emergenza ambientale determinatasi nella città nel settore del traffico e della mobilità.

Richiesto dal Comune di Palermo di dichiarare il proprio difetto di competenza, il rimettente ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme suddette.

Il giudice *a quo* reputa, difatti, che le disposizioni censurate violino, innanzitutto, l'art. 125 Cost., «che prevede una organizzazione su base regionale degli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado», finalizzata non solo «a ripartire in modo razionale e equiordinato l'organizzazione dei giudici amministrativi di primo grado», ma anche ad «agevolare il ricorso delle parti alla giustizia amministrativa, in coerenza e continuità logica con i principi desumibili dall'art. 24 della Costituzione».

A queste esigenze risponde la disciplina, di cui agli artt. 2 e 3 della legge n. 1034 del 1971, che fissa i criteri di distribuzione territoriale della competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali, disciplina certamente derogabile, a condizione, però, che la deroga sia «sorretta da giustificazioni logiche», giacché altrimenti essa sarebbe destinata a tradursi in un ingiustificato «aggravio per l'attività di alcuni Tribunali e per l'attività difensiva delle parti». Così, ad esempio, la giurisprudenza costituzionale – sottolinea il rimettente – ha ritenuto (sentenza n. 189 del 1992) «compatibile con il dettato costituzionale l'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74» (che devolve in via esclusiva al Tribunale amministrativo regionale del Lazio l'impugnativa di atti del Consiglio superiore della Magistratura riguardanti i magistrati ordinari), giustificando, tuttavia, tale norma derogatoria «avuto riguardo alla particolare posizione che il Consiglio Superiore della Magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale», oltre che alla «peculiare funzione svolta dai magistrati ordinari».

Nessuna valida ragione giustificativa ricorrerebbe, invece, nel caso in esame, come confermerebbe anche la circostanza che il legislatore del 2006 ha inteso riferirsi a tutte le situazioni di emergenza di cui all'art. 5, comma 1, delle legge n. 225 del 1992.

Il rimettente ipotizza, inoltre, che i commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater* del censurato art. 3 contrastino anche con l'art. 3 Cost., «sotto il profilo della disparità di trattamento in situazioni eguali di fronte alla tutela giurisdizionale», e che, inoltre, configurino per la parte privata «un aggravio all'esercizio del diritto di difesa», in violazione anche dell'art. 24 della Carta fondamentale.

Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale è ravvisato nel contrasto con l'art. 23 dello statuto regionale siciliano.

Nel premettere che, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, il «decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali, sancito in via di principio dal citato art. 23, corrisponde ad un'antica tradizione siciliana e si ricollega alla singolarità dell'autonomia siciliana» (è citata la sentenza n. 316 del 2004), e nell'evidenziare come tale peculiare condizione, seppure non implichi affatto una competenza generale, di esso Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, «a conoscere ogni tipo di controversie, specie con riguardo a questioni che non hanno alcun rapporto con la materia regionale» (sentenza n. 189 del 1992), il rimettente sottolinea che, nella specie, verrebbe, invece, in rilievo proprio quella condizione – l'impugnativa «di atti di esclusivo rilievo regionale» – idonea a radicare la competenza del «plesso giurisdizionale» costituito dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia e dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana. Orbene, venendo in rilievo «un vero e proprio comparto dotato di competenza funzionale a conoscere di tutte le controversie insorgenti nell'ambito territoriale della Regione siciliana» (e destinate ad esaurirsi nello stesso ambito), la deroga a tale competenza, che non sia assistita «da adeguato supporto parimenti di rango costituzionale», deve ritenersi in contrasto con il richiamato parametro costituzionale.

Conclusione, questa, vieppiù da ribadire, se si tiene conto che secondo la giurisprudenza costituzionale – si richiama la sentenza n. 26 del 1961 – «le ordinanze di necessità non potrebbero mai menomare diritti costituzionalmente garantiti e neppure operare in sostituzione della legge nei campi riservati al legislatore».

Di qui, quindi, la richiesta di caducazione dei predetti commi 2-*bis*, 2-*ter* (limitatamente all'inciso secondo cui le «questioni di cui al comma 2-*bis* sono rilevate d'ufficio») e 2-*quater* dell'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005, l'ablazione dei quali dovrebbe, dunque, fare salvo solo il frammento di disposizione secondo cui, allorché innanzi al giudice amministrativo si controverta di situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, «il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, trovando applicazione i commi 2 e seguenti dell'articolo 23-*bis* della stessa legge».

I medesimi rilievi varrebbero a maggior ragione, secondo il rimettente, ove si consideri il peculiare caso (al quale corrisponde, si precisa, quello oggetto del giudizio principale) in cui il giudice amministrativo risulti investito dei «soli provvedimenti attuativi commissariali», allorché questi «abbiano carattere (soggettivo e oggettivo) esclusivamente locale». Difatti, «non venendo in rilievo atti di organi centrali», trattandosi invece di atti ad efficacia territorialmente circoscritta alla Regione, risulta ulteriormente rafforzata la tesi che esclude l'esistenza di un nesso logico tra le controversie *de quibus* e la competenza esclusiva del Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

Su tali basi, quindi, il rimettente solleva questione subordinata di legittimità costituzionale – sempre in riferimento agli artt. 3, 24 e 125 Cost. e all'art. 23 dello statuto regionale – del solo comma 2-*bis* del predetto art. 3, limitatamente alle parole «e dei consequenziali provvedimenti commissariali».

Infine, ed in via ulteriormente gradata, il rimettente prospetta un'ulteriore questione di costituzionalità – ai sensi degli artt. 24 e 25 Cost. – che investe il solo regime transitorio previsto dalla censurata disciplina (e dunque unicamente il comma 2-*quater*).

Esso, difatti, sarebbe «in contrasto con il principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25, primo comma, della Costituzione), in base al quale la regola di competenza deve essere prefissata rispetto all'insorgere della controversia» (sono richiamate le sentenze della

Corte costituzionale n. 124 del 2005 e n. 193 del 2003), principio operante anche rispetto alla competenza territoriale (sentenza n. 41 del 2006).

Infine, sarebbe violato anche «il principio della difesa (art. 24 Cost.)», giacché esso implica – secondo la giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 123 del 1987) – «il diritto del cittadino ad ottenere una decisione di merito senza onerose reiterazioni»; nella specie, invece, si assiste ad una estinzione del giudizio originariamente incardinato, con la necessità della riproposizione del ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, «al quale vanno altresì presentate eventuali istanze di revoca o modifica delle misure cautelari in precedenza disposte».

1.3.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto anche in questo giudizio, ribadendo le stesse conclusioni e formulando gli stessi rilievi già espressi nei giudizi che traggono origine dalle ordinanze r.o. n. 129 e n. 293 del 2006.

1.3.2.– Anche la società Maggioli s.p.a. – ricorrente del giudizio principale – è intervenuta in giudizio per chiedere la declaratoria di illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni sulla base delle medesime considerazioni espresse nell'ordinanza di rimessione pronunciata dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

1.4.— Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto (r.o. n. 394 del 2006) dubita della legittimità costituzionale delle stesse disposizioni, i commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater* dell'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005, ipotizzando la violazione degli artt. 3, 24, 25, 111, 113 e 125 della Costituzione.

Premette, non diversamente dagli altri giudici rimettenti, di essere chiamato a conoscere dell'impugnativa proposta avverso un provvedimento (e i suoi atti consequenziali) adottato dal Commissario delegato per l'emergenza socio-economico ambientale della viabilità di Mestre, impugnativa che dovrebbe essere definita, proprio ai sensi delle censurate disposizione, mediante una decisione che dichiari «*tout court* improcedibile il ricorso», ai sensi dell'art. 26 della legge n. 1034 del 1971. Secondo il giudice *a quo*, difatti, la sopravvenuta disciplina, dal medesimo sospettata di illegittimità costituzionale (ed applicabile «anche ai processi in corso», come prescritto, in particolare, dal censurato comma 2-*quater*), comporta lo spostamento di competenza, in favore del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, di tutte le controversie, come quella oggetto del giudizio principale, in cui si discuta della legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in «tutte» le «situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225».

Tanto osservato in via preliminare, circa la rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale, quanto invece alla sua non manifesta infondatezza, assume il rimettente che le disposizioni censurate siano «in contrasto con l'art. 125 della Costituzione, e segnatamente con il principio del decentramento e dell'articolazione su base regionale degli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado», oltre che «col principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 Cost.».

Ai sensi, infatti, del primo dei richiamati parametri costituzionali, del quale costituirebbe attuazione il sistema di riparto delle controversie tra i diversi tribunali amministrativi regionali delineato dalla legge n. 1034 del 1971, si dovrebbe ritenere che la sfera di competenza di questi ultimi sia oggetto di garanzia costituzionale, non suscettibile, dunque, di deroga allorquando (come nella specie) «le singole situazioni di emergenza abbiano rilievo esclusivamente locale». Né, d'altra parte, tale deroga potrebbe essere giustificata «facendo ricorso all'argomento che il tribunale locale sarebbe troppo sensibile ed esposto alle tensioni che possono sorgere presso la popolazione locale, derivanti dagli eventi emergenziali». A prescindere, infatti, dal rilievo che la soluzione legislativa della *translatio iudicii* si presenta

non idonea a soddisfare tale esigenza nell'ipotesi di «situazioni di emergenza riguardanti la Regione Lazio», è evidente come siffatta esigenza potrebbe essere più adeguatamente soddisfatta attraverso «rimedi, di carattere non generale ed assoluto ma da applicarsi caso per caso ed in relazione a situazioni contingenti», come, ad esempio, accadrebbe se lo spostamento di competenza «fosse concepito e disciplinato similmente alla fattispecie di rimessione del processo», previsto dagli artt. 45 e seguenti del codice di procedura penale. Né, poi, la *ratio* della disciplina censurata potrebbe ravvisarsi nella volontà «di assicurare un sistema più "rafforzato" di protezione civile», atteso che tale obiettivo sembra essere già efficacemente garantito dall'applicazione, ai processi *de quibus*, delle «norme di accelerazione» di cui agli artt. 23-*bis* e seguenti della legge n. 1034 del 1971.

Appare, pertanto, evidente che il sistema delineato dalle norme in contestazione realizza «un'asimmetria» tra il tribunale amministrativo «centrale» e quelli «periferici», dando vita ad un sistema di distribuzione delle controversie «che va ben oltre l'attuale criterio di riparto delle competenze basato sull'efficacia (regionale o ultraregionale) dei provvedimenti delle autorità centrali dello Stato», presentandosi, così, «irrazionale ed incompatibile con il dettato costituzionale dell'art. 125 Cost.».

Ulteriori profili di irragionevolezza consisterebbero, poi, nel fatto che «lo spostamento della competenza su questa materia è irrazionalmente solo parziale», giacché «riguarda le ordinanze ed i consequenziali provvedimenti commissariali, ma non i decreti governativi che dichiarano lo stato di emergenza», e dalla circostanza che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (ai sensi del censurato comma 2-*quater*) «non assume soltanto una nuova competenza funzionale esclusiva di primo grado, ma sembra configurarsi anche come vero e proprio giudice di appello sulle decisioni cautelari di un tribunale periferico, potendo "modificare" o "revocare" le misure cautelari da questo concesse». Dubbi, infine, sono avanzati anche in relazione alla scelta di imporre la pronuncia declinatoria di competenza con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26 della legge n. 1034 del 1971 (rientrando la sua adozione, invece, nella discrezionalità del giudicante), ovvero in ordine alla permanenza dell'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo regionale dichiaratosi incompetente, allorché il relativo ricorso non venga riproposto innanzi al Tribunale del Lazio.

Viene, altresì, ipotizzata la violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., in relazione sia alla scelta di applicare «lo spostamento di competenza ai processi pendenti» (derogando alla regola secondo cui la competenza deve, invece, essere «prefissata rispetto all'insorgere della controversia»), sia di consentire «una riforma dei provvedimenti assunti in sede cautelare» dal giudice *ab origine* adito.

Inoltre, il «grave disagio ai ricorrenti», determinato da entrambe tali evenienze, competerebbe anche «una violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione», e ciò «per la maggiore difficoltà e i maggiori costi» da sopportare da parte del ricorrente, del quale, quindi, si riducono «le possibilità di tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi».

Infine, si ipotizza che la «concentrazione» di tutte le controversie *de quibus* presso lo stesso giudice «potrebbe influire negativamente sui tempi dei processi», in contrasto con il principio della "durata ragionevole" (art. 111, primo comma Cost.).

1.4.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto anche in questo giudizio, reiterando quanto affermato nei giudizi instaurati per effetto delle ordinanze r.o. n. 129, n. 293 e n. 336 del 2006.

1.4.2.– Anche i ricorrenti del giudizio principale si sono costituiti nel presente giudizio, concludendo affinché la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni, all'uopo riproponendo gli stessi argomenti già dedotti dal Tribunale

amministrativo regionale del Veneto (e dagli altri giudici *a quibus* summenzionati).

1.4.3.– Si è costituita in giudizio anche la Regione Veneto, parte anch'essa del giudizio *a quo*, per chiedere la declaratoria d'infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

2.— Nell'imminenza dell'udienza pubblica di discussione, l'Avvocatura generale dello Stato ha deposito una ulteriore memoria, ribadendo le ragioni a sostegno della richiesta declaratoria di non fondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

2.1.– Anche le società Palermo energia Ambiente s.c.p.a. e Sicilpower, oltre al Comune di Paternò ed ai ricorrenti nel giudizio pendente innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Veneto, hanno depositato un'ulteriore memoria, ribadendo le ragioni già svolte – secondo i casi – a sostegno o a confutazione della prospettata illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni.

3.– Infine, anche i Tribunali amministrativi regionali della Campania, sede di Napoli (r.o. n. 43 del 2007), e della Calabria, sede di Catanzaro (r.o. n. 178 del 2007), hanno sollevato questione di legittimità costituzionale, in relazione, nel complesso, agli artt. 3, 24, 25, 111, 113 e 125 Cost., il primo unicamente del comma 2-*bis*, il secondo anche del comma 2-*ter* dell'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005.

3.1.– In particolare, il rimettente campano (r.o. n. 43 del 2007) premette, in fatto, di essere investito dell'impugnativa degli atti di avvio di una procedura espropriativa e di occupazione di urgenza adottati sulla base di un accordo di programma stipulato il 28 ottobre 2005 tra la Regione Campania, la Provincia di Benevento, il Comune di Montesarchio e il Commissario di governo per l'emergenza rifiuti in Campania, accordo relativo alla realizzazione di una discarica e alla riqualificazione ambientale dell'area “Tre Ponti” del predetto Comune di Montesarchio.

Ciò premesso, e non senza evidenziare la ricorrenza dei presupposti per l'accoglimento della proposta domanda cautelare, ove la cognizione della controversia devoluta al suo esame non gli fosse preclusa (come eccepito dalla resistente Provincia di Benevento, che assume il difetto di competenza dell'adito Tribunale amministrativo regionale della Campania) proprio in forza di quanto disposto dal predetto art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 245 del 2005, il giudice *a quo* reputa di dover sollevare, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale di tale disposizione per contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 113 e 125 Cost.

Ipotizza, innanzitutto, che la norma censurata deroghi ingiustificatamente «al normale criterio di riparto della competenza per territorio dinanzi al giudice amministrativo di primo grado stabilito dagli artt. 2 e 3 della legge n. 1034 del 1971», in quanto le situazioni di emergenza, dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, «si caratterizzano nella quasi totalità dei casi» (ed in particolare, «pacificamente», in quello oggetto del giudizio *a quo*) «per essere spazialmente delimitate», di talché anche i provvedimenti emanati nell'esercizio dei poteri *extra ordinem*, conferiti per fronteggiare tali situazioni, presentano «un ambito di efficacia spaziale territorialmente delimitato a dimensione infraregionale».

Assume, poi, il rimettente che tale deroga alla ordinaria disciplina sulla competenza «si traduce in un aggravio significativo nella tutela del cittadino» (atteso che lo stesso, per effetto della *translatio iudicii*, «si vede gravato di oneri economici e logistici sicuramente maggiori» di quelli che deve normalmente affrontare), ponendosi anche «come una differenziazione limitativa del regime ordinario di impugnabilità degli atti» che «ridonda in disparità di trattamento», donde l'ipotizzata violazione anche degli artt. 113 e 3 della Costituzione.

Inoltre, la censurata disposizione violerebbe anche l'art. 25, primo comma, Cost., sebbene essa «sembri obbedire formalmente al criterio della precostituzione per legge del giudice competente».

Difatti, la «generalizzazione *a priori*» di una sorta di «legittima suspicione derogatoria della competenza ordinaria» finirebbe per alterare «la regola fondamentale del diritto processuale per cui il sospetto di condizionamento del giudice va verificato nel singolo caso concreto come eccezione che conferma la regola di competenza territoriale», senza poi trascurare che la formula «giudice naturale precostituito per legge» non costituirebbe «un'endiadi», rendendo, dunque, necessario «che la precostituzione del giudice ad opera del legislatore avvenga nel rispetto di un principio di naturalità, nel senso di razionale maggiore idoneità del giudice rispetto alla risoluzione di determinate controversie».

L'evenienza da ultimo descritta non ricorrerebbe, invece, nel caso di specie, atteso che la disciplina introdotta dal censurato comma 2-*bis* dell'art. 3 «non è sorretta da alcuna plausibile giustificazione logica, né tanto meno appare diretta alla salvaguardia di valori costituzionalmente protetti tali da giustificare la compressione di quelli, sopra enunciati, che ne risultano pregiudicati». Per contro, il ricorso al «metodo dell'allontanamento dal territorio delle controversie che in esso si sono generate» – seguito dalla censurata disposizione – si pone in contrasto, oltre che con il principio del «giudice naturale», anche con l'art. 125 della Carta fondamentale, «che esprime un profilo attuativo degli art. 24 e 113 della Costituzione nel senso dell'apprestamento di organi di giustizia amministrativa distribuiti sul territorio secondo un criterio di vicinanza e di accessibilità per il cittadino».

3.1.1.– Anche nel presente giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, proponendo osservazioni e conclusioni analoghe a quelle formulate nei giudizi che traggono origine dalle ordinanze di rimessione r.o. n. 129, n. 293, n. 336 e n. 394 del 2006.

3.2.– Infine, anche il Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro (r.o. n. 178 del 2007), censura – con riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 125 Cost. – i commi 2-*bis* e 2-*ter* del predetto art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005, ipotizzandone l'illegittimità nella parte in cui prevedono la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, estesa anche ai giudizi in corso, del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Il Tribunale calabrese premette di essere chiamato a giudicare di un ricorso proposto dal Comune di Longobardi avverso l'ordinanza – ed alcuni atti presupposti – con cui il Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria ha autorizzato il medesimo ricorrente «al conferimento dei rifiuti solidi urbani presso l'impianto tecnologico trattamento rifiuti sito in località Bucita del Comune di Rossano».

Costituitosi in giudizio il predetto Commissario, ed eccepito dallo stesso (ai sensi delle censurate disposizioni) il difetto di competenza territoriale dell'adito Tribunale, il rimettente – chiamato a pronunciarsi sull'istanza cautelare avanzata dal ricorrente – reputa di «dover esprimere dubbi di conformità alle norme costituzionali delle norme di cui all'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*» del decreto-legge n. 245 del 2005. In particolare, il giudice *a quo* evidenzia – quanto alla rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale – che, proprio «in applicazione di tali norme», esso dovrebbe «limitarsi a declinare la propria competenza».

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il rimettente ipotizza, innanzitutto, la violazione dell'art. 3 Cost., «per la disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole

di riparto delle competenze comporta, per la tutela giurisdizionale delle rispettive situazioni giuridiche, tra soggetti in situazioni eguali»; difatti, risultano assoggettati ad un trattamento differenziato i «destinatari delle ordinanze adottate dagli organi governativi o dai commissari delegati, nelle situazioni di dichiarata emergenza, eventi efficacia limitata al territorio di una Regione», rispetto ai «destinatari dei provvedimenti, aventi lo stesso ambito di efficacia, adottati, in via ordinaria», e posti in essere, in genere, «dagli organi esponenziali di enti territoriali regionali o sub regionali». In definitiva, osserva il giudice *a quo*, mentre l'impugnazione dei provvedimenti adottati nell'esercizio delle ordinarie attribuzioni rientra nella competenza del Tribunale amministrativo regionale del luogo ove i provvedimenti hanno incidenza, in caso di dichiarazione della situazione di emergenza ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, la cognizione a conoscere di quegli stessi provvedimenti, sebbene «volti alla cura dei medesimi interessi» e quindi «idonei a produrre le medesime conseguenze, ed eventualmente a comprimere uguali posizioni soggettive», spetta al Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

Né, d'altra parte, tale diversità potrebbe essere giustificata «dalla maggiore o minore rilevanza dell'interesse sotteso ai provvedimenti» in questione, in quanto il nostro sistema di giustizia amministrativa non contempla una distribuzione di competenza tra gli organi giurisdizionali di primo grado fondata su un simile criterio, che sarebbe, oltretutto, «in contrasto con le disposizioni costituzionali» (segnatamente con l'art. 125 Cost.) che li «pongono su un piano paritario». Inoltre, decisivo – nella stessa prospettiva – appare il rilievo che le situazioni di emergenza di cui all'art. 5 della legge n. 225 del 1992 «non si caratterizzano per il particolare rilievo dell'interesse considerato», bensì soltanto «per l'urgenza di provvedere». Del resto, conclude sul punto il rimettente, che le disposizioni censurate non possano, neppure in ipotesi, trovare fondamento nella pretesa maggiore rilevanza dell'interesse curato è conclusione confermata dal fatto che il peculiare regime processuale da esse previsto riguarda unicamente le ordinanze e gli atti commissariali adottati in situazioni emergenziali, «ma non i provvedimenti che tali situazioni di emergenza dichiarino»; ciò che, pertanto, rivela anche l'irragionevolezza del «disegno complessivo» realizzato dal legislatore.

A giustificazione dello stesso – e quindi della deroga introdotta all'ordinario criterio di riparto della competenza territoriale tra tribunali amministrativi regionali previsto dagli artt. 2 e 3 della legge n. 1034 del 1971 – neppure potrebbero invocarsi ragioni analoghe a quelle valorizzate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 189 del 1992 .

La disciplina censurata, inoltre, violerebbe sia l'art. 24 Cost., in ragione dell'«ingiustificato aggravio organizzativo e di costi a cui debbono andare incontro i soggetti incisi dai provvedimenti impugnati» a causa della prevista *translatio iudicii*, sia l'art. 125 della Carta fondamentale, che, «in sostanziale coerenza e continuità logica» con il precedente art. 24, enuncia il principio «del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa» con riferimento a tutte le controversie scaturenti dalla contestazione di atti amministrativi «destinati ad esaurire i propri effetti "*in loco*"». Senza trascurare che le censurate disposizioni creano «una sorta di gerarchia tra i Tribunali territoriali», realizzando anche un non irrilevante "*vulnus*" del principio generale del "giusto processo", quale desumibile dal testo novellato dall'art. 111 della Costituzione.

Infine, «e per inciso, in quanto la questione non ha rilevanza nel presente giudizio», il rimettente evidenzia che anche la disposizione di cui al comma 2-*quater* del censurato art. 3, nella parte in cui estende la nuova disciplina anche ai processi in corso, violerebbe l'art. 25, primo comma, Cost., «determinando la sottrazione del giudizio al "giudice naturale precostituito per legge"».

3.2.1.– Anche nel presente giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, proponendo osservazioni e conclusioni

analoghe a quelle formulate nei giudizi che traggono origine dalle ordinanze di rimessione r.o. n. 129, n. 293, n. 336 e n. 394 del 2006 e n. 43 del 2007.

Considerato in diritto

1.– Vengono all'esame della Corte sei ordinanze di rimessione, le prime quattro trattate nell'udienza pubblica del 22 maggio 2007, le altre due nella camera di consiglio del 23 maggio 2007, rispettivamente emesse dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo (r.o. n. 129 del 2006) e sezione staccata di Catania (r.o. 293 del 2006), dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (r.o. n. 336 del 2006) e dai Tribunali amministrativi regionali del Veneto (r.o. n. 394 del 2006), della Campania, sede di Napoli (r.o. n. 43 del 2007) e della Calabria, sede di Catanzaro (r.o. n. 178 del 2007), relative alla disciplina processuale recata dall'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.

Tutti i rimettenti dubitano, innanzitutto, della legittimità costituzionale del comma 2-*bis*, secondo cui, nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), «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».

Inoltre, quattro dei sei giudici *a quibus* – giacché il Tribunale amministrativo regionale della Campania (r.o. n. 43 del 2007) e quello della Calabria (r.o. n. 178 del 2007) limitano la propria iniziativa alla censura, l'uno, del solo comma 2-*bis*, l'altro, anche del successivo comma 2-*ter* – reputano costituzionalmente illegittima la restante disciplina processuale introdotta dalla legge n. 21 del 2006. In base ad essa, alla declaratoria del difetto di competenza (comma 2-*ter*), da adottarsi anche «d'ufficio» e con «sentenza succintamente motivata» *ex* art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei Tribunali amministrativi regionali), da parte di ogni Tribunale amministrativo regionale – diverso da quello del Lazio con sede a Roma – che risulti investito della definizione di tali controversie, o che lo fosse già stato, stante l'applicazione del sopravvenuto regime processuale «anche ai processi in corso» (comma 2-*quater*), segue la previsione secondo cui la «efficacia delle misure cautelari adottate», *medio tempore*, dal giudice inizialmente adito «permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso» (così, nuovamente, il già citato comma 2-*quater*).

Di tali disposizioni i giudici rimettenti – ciascuno nei limiti anzidetti – ipotizzano il contrasto, nel complesso, con gli artt. 3, 24, 25, 111, 113 e 125 della Costituzione e con l'art. 23 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, parametro, quest'ultimo, evocato soltanto dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo, e dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

Il rimettente da ultimo menzionato, subordinatamente, solleva anche questione di legittimità costituzionale del solo comma 2-*bis*, limitatamente alle parole «e dei consequenziali provvedimenti commissariali», mirando a conseguire – attraverso una parziale declaratoria d'illegittimità costituzionale del testo normativo censurato – un intervento della Corte che sottragga almeno l'impugnativa di tali atti al peculiare regime processuale sopra delineato. In via ulteriormente gradata, lo stesso rimettente censura, infine, solo il comma 2-*quater*, che regola – estendendoli «anche ai processi in corso» – gli effetti transitori della sopravvenienza

della nuova disciplina.

2.– Ciò premesso, in via preliminare deve essere disposta la riunione dei giudizi, atteso che la loro comunanza di oggetto ne giustifica l'unitaria trattazione; deve, inoltre, essere dichiarata la tardività dell'intervento effettuato dall'Associazione Legambiente, Comitato Regionale Siciliano, parte di uno dei giudizi *a quibus* (r.o. n. 293 del 2006).

3.– La disamina delle varie questioni sollevate dai rimettenti deve essere compiuta, in primo luogo, con riferimento alle censure che investono la nuova disciplina a regime prevista per l'impugnativa delle ordinanze e dei provvedimenti commissariali (distinguendo, peraltro, le censure formulate in base a parametri tratti direttamente dalla Costituzione da quelle fondate sull'art. 23 dello statuto della Regione Siciliana), e, in secondo luogo, con riferimento al regime transitorio.

Infine, oggetto di esame devono essere le questioni sollevate, in via subordinata, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (r.o. n. 336 del 2006), che investono – parimenti – sia la disciplina a regime che quella transitoria.

3.1.– Ai fini di tale complessiva disamina, occorre necessariamente fare riferimento all'ordinario sistema di riparto della competenza territoriale tra gli organi di primo grado del sistema della giustizia amministrativa, come delineato dagli artt. 2 e 3 della legge n. 1034 del 1971.

È noto che la citata legge n. 1034 del 1971, nell'istituire i Tribunali amministrativi regionali, ha attribuito a ciascuno di essi la competenza a decidere «sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge» contro «atti e provvedimenti» emessi sia «dagli enti pubblici non territoriali aventi sede nella circoscrizione del tribunale amministrativo regionale e che esclusivamente nei limiti della medesima esercitano la loro attività», sia «dagli enti pubblici territoriali compresi nella circoscrizione del tribunale amministrativo regionale» (così, rispettivamente, i numeri 2 e 3 della lettera *b* dell'art. 2).

Il successivo art. 3, in relazione agli stessi ricorsi che investono «atti e provvedimenti emessi dagli organi centrali dello Stato e degli enti pubblici a carattere ultraregionale», stabilisce, quanto all'impugnativa degli atti «la cui efficacia è limitata territorialmente alla circoscrizione del tribunale amministrativo regionale, e per quelli relativi a pubblici dipendenti in servizio, alla data di emissione dell'atto, presso uffici aventi sede nella circoscrizione del tribunale amministrativo regionale», che la competenza spetti al «Tribunale amministrativo regionale medesimo» (così, in particolare, il secondo comma del predetto art. 3). Quale norma di chiusura, infine, il successivo terzo comma dispone che, negli altri casi, «la competenza, per gli atti statali, è del tribunale amministrativo regionale con sede a Roma; per gli atti degli enti pubblici a carattere ultraregionale è del tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede l'ente».

3.2.– Su questo sistema, tuttavia, si sono innestate numerose disposizioni legislative, in forza delle quali la competenza a decidere i relativi ricorsi per determinati tipi di controversie è stata attribuita al Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

Viene in rilievo, innanzitutto, l'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74 (Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), che, novellando il testo dell'art. 17, secondo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura), ha attribuito allo stesso tribunale «la competenza esclusiva sull'impugnazione degli atti del C.S.M.». Scelte analoghe sono state, poi, compiute dall'art. 33 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), dall'art. 104, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia),

dall'art. 2, comma 25, della legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità), disposizione, questa, che devolve la competenza a giudicare l'impugnativa dei provvedimenti adottati dalle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, al «Tribunale amministrativo regionale ove ha sede l'Autorità», dall'art. 1, comma 26, della legge 31 luglio 1997, n. 249 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo), dall'art. 13, comma 11, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nonché, da ultimo, dall'art. 3 del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 80 e dall'art. 9 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche).

4.– In questo solco si inserisce la disciplina a regime recata dalle censurate disposizioni e segnatamente dai commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 2005 della cui legittimità costituzionale dubitano i giudici rimettenti, deducendone il contrasto, innanzitutto, con gli artt. 3 (parametro non evocato nella sola ordinanza r.o. n. 293 del 2006) e 125 della Costituzione.

È, comunque, opportuno precisare che i citati commi 2-*bis* e 2-*ter*, al pari del successivo comma 2-*quater*, seppure inseriti formalmente in un articolo del decreto-legge n. 245 del 2005, sull'emergenza rifiuti della regione Campania, debbono ritenersi dettati per tutte le situazioni di emergenza in qualunque Regione esse si manifestino, come risulta anche dai lavori preparatori della legge di conversione n. 21 del 2006 (in particolare, dal parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati).

4.1.– Proprio dalle riportate censure – sostanzialmente comuni a tutte le ordinanze di rimessione – è necessario prendere le mosse ai fini del sollecitato scrutinio di costituzionalità.

4.1.1.– La violazione dell'art. 3 Cost. viene prospettata, innanzitutto, sotto il profilo della «disparità di trattamento» che deriverebbe dal contestato regime processuale.

Al riguardo, viene denunciata – in primo luogo – la «disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole di riparto delle competenze comporta, per la tutela giurisdizionale delle rispettive posizioni giuridiche, tra soggetti in situazioni eguali», giacché le disposizioni censurate riserverebbero un trattamento ingiustificatamente differenziato ai «destinatari delle ordinanze adottate dagli organi governativi o dai commissari delegati, nelle situazioni di dichiarata emergenza, aventi efficacia limitata al territorio di una Regione, rispetto ai destinatari dei provvedimenti aventi lo stesso ambito di efficacia, adottati, in via ordinaria – in genere dagli organi esponenziali di enti territoriali regionali o sub regionali» (così, in particolare, r.o. n. 129 del 2006, nonché r.o. n. 178 del 2007). In sostanza, si pone in luce che, se di regola quei provvedimenti sono impugnati innanzi al Tribunale amministrativo regionale con sede nel luogo in cui essi esplicano la propria efficacia, ove, invece, la loro adozione avvenga (sulla base di una situazione di emergenza *ex* art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992) ad opera degli organi governativi o dei commissari all'uopo nominati, la loro impugnazione – sebbene questi provvedimenti siano comunque «volti alla cura dei medesimi interessi, idonei a produrre le medesime conseguenze, ed eventualmente a comprimere eguali posizioni soggettive» (così, nuovamente, r.o. n. 129 del 2006) – risulta devoluta alla competenza esclusiva del Tribunale amministrativo del Lazio, sede di Roma.

In secondo luogo, si stigmatizza che «lo spostamento della competenza», operato dalle norme censurate, sarebbe «irrazionalmente solo parziale», giacché riguarderebbe «le ordinanze ed i consequenziali provvedimenti commissariali, ma non i decreti governativi che dichiarano lo stato di emergenza» (r.o. n. 394 del 2006; in senso sostanzialmente conforme anche r.o. n. 129 del 2006).

Infine, si denuncia l'irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore anche sotto ulteriori profili.

Si osserva, infatti, che – ove si ritenesse di individuare la *ratio legis* «facendo ricorso all'argomento che il tribunale locale sarebbe troppo sensibile ed esposto alle tensioni che possono sorgere presso la popolazione locale, derivanti dagli eventi emergenziali» – si dovrebbe riconoscere la necessità di soddisfare tale esigenza attraverso la previsione di «rimedi di carattere non generale ed assoluto», bensì con soluzioni «da applicarsi caso per caso ed in relazione a situazioni contingenti», come, ad esempio, accadrebbe se lo spostamento di competenza «fosse concepito e disciplinato similmente alla fattispecie di rimessione del processo» penale (r.o. n. 394 del 2006).

Si sottolinea, poi, che la scelta di derogare al normale criterio di riparto della competenza per territorio innanzi al giudice amministrativo di primo grado stabilito dagli artt. 2 e 3 della legge n. 1034 del 1971, sarebbe del tutto ingiustificata, in quanto le situazioni di emergenza, dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, si caratterizzano nella quasi totalità dei casi per essere territorialmente delimitate.

Infine, il Tribunale amministrativo regionale del Veneto (r.o. n. 394 del 2006) individua ulteriori profili di irragionevolezza intrinseca della censurata disciplina, ponendo in rilevo la circostanza che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (ai sensi del censurato comma 2-*quater*) «non assume soltanto una nuova competenza funzionale esclusiva di primo grado, ma sembra configurarsi anche come vero e proprio giudice di appello sulle decisioni cautelari di un tribunale periferico, potendo "modificare" o "revocare" le misure cautelari da questo concesse».

A tale censura, il Tribunale del Veneto aggiunge un'ulteriore questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 3 Cost., contestando la scelta legislativa di imporre, alla pronuncia declinatoria della competenza, la forma della sentenza succintamente motivata *ex* art. 26 della legge n. 1034 del 1971 (giacchè la sua adozione rientra, invece, nella discrezionalità del giudice), disponendo, inoltre, la contemporanea applicazione dei commi secondo e seguenti dell'art. 23-*bis* della stessa legge, «che riguardano un diverso e più complesso modo di procedere in giudizio».

4.1.2.– Ai suddetti rilievi si affianca la censura di violazione dell'art. 125 della Costituzione, articolata sulla base di ulteriori argomenti.

Si deduce, infatti, che le norme censurate contravverrebbero alla «articolazione su base regionale degli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado», regola che – enunciata per «agevolare il ricorso delle parti alla giustizia amministrativa, in coerenza e continuità logica con i principi desumibili dall'art. 24 della Costituzione» (r.o. n. 336 del 2006), nonché dallo stesso art. 113 della Carta fondamentale, che esige una distribuzione, sul territorio, degli organi di giustizia amministrativa «secondo un criterio di vicinanza e di accessibilità per il cittadino» (r.o. n. 178 del 2007) – «non ha ragione di subire deroghe nella materia di cui trattasi, in cui le singole situazioni di emergenza» presentano «rilievo spiccatamente locale» (r.o. n. 293 del 2006), venendo, difatti, in evidenza l'impugnativa di atti amministrativi «destinati ad esaurire i propri effetti "*in loco*"» (r.o. n. 43 del 2007). La disciplina contestata, dunque, darebbe vita ad un sistema di distribuzione delle controversie «che va ben oltre l'attuale criterio di riparto delle competenze basato sull'efficacia (regionale o ultraregionale) dei provvedimenti delle autorità centrali dello Stato» (r.o. n. 394 del 2006), in forza di un sistema che non potrebbe essere neppure giustificato in considerazione «della eventuale maggiore rilevanza dell'interesse sotteso ai provvedimenti adottati», poiché esso violerebbe il principio secondo il quale i diversi Tribunali amministrativi regionali sono posti «su un piano paritario» (r.o. n. 129 del 2006).

5.– Così precisato l'insieme delle censure formulate ai sensi degli artt. 3 e 125 della Costituzione, le relative questioni di costituzionalità non sono fondate.

5.1.– Deve premettersi che si presenta priva di fondamento la censura di violazione dell'art. 3 Cost., formulata ipotizzando, innanzitutto, la disparità di trattamento tra i «destinatari delle ordinanze adottate dagli organi governativi o dai commissari delegati, nelle situazioni di dichiarata emergenza, aventi efficacia limitata al territorio di una Regione, rispetto ai destinatari dei provvedimenti aventi lo stesso ambito di efficacia, adottati – in genere – dagli organi esponenziali di enti territoriali regionali o *sub* regionali».

Difatti, proprio l'avvenuta dichiarazione della situazione di emergenza, *ex* art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, costituisce l'elemento caratterizzante la fattispecie oggetto della censurata disciplina, impedendo, così, di ravvisare quel profilo di omogeneità tra tale ipotesi e quella – con cui essa viene posta a confronto – dell'ordinario esercizio dei poteri amministrativi; profilo che rappresenta, invece, il presupposto indispensabile ai fini della loro valutazione comparativa.

E deve anche osservarsi – ad ulteriore conferma dell'eterogeneità delle fattispecie che si pretenderebbe, viceversa, di porre a confronto – che, indipendentemente dal loro (più o meno delimitato) ambito territoriale di efficacia, i provvedimenti posti in essere dai commissari delegati sono atti dell'amministrazione centrale dello Stato (in quanto emessi da organi che operano come *longa manus* del Governo) finalizzati 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 per farvi fronte.

Difatti, la dichiarazione della situazione di emergenza – ai sensi del citato art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992 – ha quale suo presupposto il verificarsi di taluno degli eventi «di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *c*)», della medesima legge, e cioè, non quelli «naturali o connessi con l'attività dell'uomo» suscettibili di «essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria» (o attraverso un coordinamento degli stessi), bensì solo «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari». Circostanza, questa, che – come si vedrà più avanti – assume rilievo decisivo anche nella valutazione, della quale questa Corte pure risulta essere investita dai giudici rimettenti, in ordine alla intrinseca ragionevolezza della complessiva disciplina processuale introdotta dalle censurate disposizioni.

5.2.– La violazione del medesimo art. 3 della Costituzione non può essere ravvisata nemmeno per il carattere (asseritamente) solo parziale della competenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, e cioè per il fatto che essa riguarderebbe le ordinanze ed i consequenziali provvedimenti commissariali, ma non anche i decreti governativi che dichiarano lo stato di emergenza.

Al riguardo, va innanzitutto rilevato che i giudici rimettenti, i quali suggeriscono tale lettura delle norme censurate, non si sono posti alla ricerca di una differente interpretazione che – sulla base, peraltro, della semplice lettera della norma – consenta di ritenere sottoposta alla competenza di quel Tribunale anche l'impugnativa dei provvedimenti dichiarativi dello stato di emergenza, qualunque sia il loro ambito territoriale di efficacia, attesa, tra l'altro, la loro natura di atti presupposti.

5.3.– Quanto, invece, alle censure, pure proposte con riferimento all'art. 3 Cost., ma sotto il profilo del difetto di ragionevolezza, preliminarmente ad ogni altro rilievo questa Corte deve ribadire quanto già in passato ripetutamente affermato, e cioè che spetta «al legislatore un'ampia potestà discrezionale nella conformazione degli istituti processuali, col solo limite

della non irrazionale predisposizione di strumenti di tutela, pur se tra loro differenziati» (così, da ultimo, la sentenza n. 341 del 2006); discrezionalità di cui il legislatore fruisce anche «nella disciplina della competenza» (così, nuovamente, la citata sentenza n. 341 del 2006 e, nello stesso senso, tra le tante, anche la sentenza n. 206 del 2004).

5.3.1.– Ciò premesso, è innegabile che la contestata disciplina – tanto in ragione del suo carattere derogatorio dell'ordinario sistema (delineato dagli artt. 2 e 3 della già citata legge n. 1034 del 1971) di ripartizione della competenza tra i diversi organi di primo grado della giurisdizione amministrativa, quanto per il fatto di costituire solo l'ultimo esempio, in ordine di tempo, di una serie di ripetuti interventi legislativi che hanno concentrato presso il Tribunale amministrativo romano interi settori del contenzioso nei confronti della pubblica amministrazione – fa sorgere un delicato problema di rapporto con l'articolazione su base regionale, *ex* art. 125 Cost., del sistema di giustizia amministrativa. Di qui, la necessità di un criterio rigoroso in ordine alla verifica della non manifesta irragionevolezza della disciplina processuale in esame.

Sotto questo profilo, più che nell'«esigenza largamente avvertita circa l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado» (che questa Corte, con la sentenza n. 189 del 1992, reputò di individuare – unitamente alla peculiare posizione costituzionale del Consiglio superiore della magistratura – quale motivo idoneo a giustificare la prima, in ordine di tempo, delle deroghe introdotte dal legislatore all'ordinario sistema di ripartizione della competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali), la disciplina processuale a regime cui ha dato vita, in particolare, il comma 2-*bis* del contestato art. 3, trova la sua ragion d'essere proprio nella straordinarietà delle situazioni di emergenza (e nella eccezionalità dei poteri occorrenti per farvi fronte) che costituiscono il presupposto dei provvedimenti amministrativi, l'impugnativa dei quali forma l'oggetto dei giudizi devoluti alla competenza esclusiva del Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

In questa prospettiva, pertanto, deve essere ribadito quanto già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, cioè che le situazioni di emergenza, prese in considerazione dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992, consentono l'esercizio di poteri derogatori della normativa primaria solo a condizione che si tratti «di deroghe temporalmente delimitate, non anche di abrogazione o modifica di norme vigenti» (*ex multis*, sentenza n. 127 del 1995), e sempre che tali poteri «siano ben definiti nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio» (sentenza n. 418 del 1992), non potendo, in particolare, il loro impiego realizzarsi «senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione» (così, nuovamente, la sentenza n. 127 del 1995).

È, dunque, nel peculiare regime che connota le situazioni di emergenza – e particolarmente quelle di cui alla lettera *c*) del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 225 del 1992 – che deve essere, in definitiva, ricercata la *ratio* che ispira la disciplina processuale in esame.

Se è vero, infatti, che costituisce una precipua competenza del Governo – come ribadito da questa Corte nella sentenza n. 284 del 2006 – quella di «disciplinare gli eventi di natura straordinaria di cui al citato art. 2, comma 1, lettera *c*)» (tale competenza sostanziandosi, propriamente, nel potere del Governo di deliberare e revocare lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi), decisiva appare la constatazione «che tali funzioni hanno rilievo nazionale, data la sussistenza di esigenze di unitarietà, coordinamento e direzione».

Analogo rilievo, pertanto, contraddistingue anche i provvedimenti attraverso i quali le gestioni commissariali – data la già rilevata loro natura di *longa manus* del Governo – pongono in essere le misure idonee a fronteggiare le situazioni di emergenza, 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.

Alla luce delle considerazioni che precedono deve, quindi, ritenersi che ci si trovi, nella specie, di fronte ad un esercizio non manifestamente irragionevole della discrezionalità legislativa, ciò che esclude la possibilità di ravvisare la paventata violazione dell'art. 3 della Costituzione.

5.3.2.– Questa conclusione deve essere vieppiù confermata anche in relazione alla censura specificamente sollevata dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto, in riferimento alla scelta del legislatore di richiamare il peculiare regime processuale di cui agli artt. 23-*bis* e 26 della legge n. 1034 del 1971.

A prescindere, difatti, dalla circostanza – che potrebbe rilevare sotto il profilo del difetto di ammissibilità, *in parte qua*, della sollevata questione – che è dubbio se entrambe le norme sopra indicate trovino effettivamente applicazione sia nel processo radicatosi innanzi al giudice territorialmente incompetente, sia in quello destinato ad incardinarsi innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, deve ribadirsi come la previsione di forme celeri per la definizione delle controversie amministrative non possa considerarsi, di per sé, costituzionalmente illegittima, alla luce delle peculiarità che connotano le fattispecie in esame.

Questa Corte, difatti, in passato ha affermato – con riferimento a norme relative alla riduzione dei termini – che «l'ordinamento già conosce numerose leggi che, avvertendo l'esigenza di una rapida definizione del giudizio, in particolari e delicate materie, e di tempestiva salvaguardia dei relativi interessi (individuali e collettivi) coinvolti, […] prevedono la riduzione a metà di tutti i termini processuali», ed ha, pertanto, ritenuto che una scelta legislativa siffatta – come, più in generale, tutte quelle a favore di modalità celeri di definizione del giudizio amministrativo – non siano incompatibili con il dettato costituzionale quando, come nella specie, venga assicurato il «rispetto di alcuni valori processuali, tra cui, in primo luogo, l'integrità del contraddittorio e la completezza e sufficienza del quadro probatorio ai fini della sentenza da adottare» (sentenza n. 427 del 1999).

5.4.– Del pari non fondata è la censura di violazione dell'art. 125 Cost.

Giova, in proposito, ribadire che «l'attribuzione della competenza al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, anziché ai diversi Tribunali amministrativi regionali dislocati su tutto il territorio nazionale, non altera il sistema di giustizia amministrativa», e dunque non viola l'art. 125 Cost. (sentenza n. 189 del 1992); ciò in special modo quando esistono ragioni idonee a giustificare la deroga agli ordinari criteri di ripartizione della competenza tra gli organi di primo grado della giustizia amministrativa.

6.– Non fondate sono anche le questioni di costituzionalità – relative ancora alla disciplina a regime, introdotta dai predetti commi 2-*bis* e 2-*ter* del censurato art. 3 – sollevate con riferimento agli artt. 24, 111 e 113 Cost.

Le censure a tal riguardo prospettate dai rimettenti tendono a sottolineare, rispettivamente, l'aggravio organizzativo e di costi, a carico dei soggetti ricorrenti, che deriverebbe dalla necessità per essi di adire unicamente il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ovvero l'influenza negativa (o addirittura il *vulnus* al principio del giusto processo, conseguente alla creazione di una sorta di gerarchia tra quello del Lazio e gli altri tribunali amministrativi regionali) che la scelta compiuta dal legislatore, di disporre la concentrazione di tutte le controversie *de quibus* presso lo stesso giudice, eserciterebbe sui tempi dei processi, ed infine la introduzione di una (peraltro non meglio precisata) «differenziazione limitativa del regime ordinario di impugnabilità degli atti» della pubblica amministrazione.

A parte, infatti, il rilievo – che vale segnatamente per le doglianze formulate con

riferimento all'art. 111 Cost. (in particolare laddove si lamenta, nella sostanza, la violazione di un preteso principio di pari dignità dei tribunali amministrativi regionali) – che tali censure non sono dotate di una propria autonomia rispetto all'ipotizzata violazione dell'art. 125 della Carta fondamentale, decisiva è la constatazione che nessuno dei lamentati inconvenienti costituisce un «grave ostacolo» (sentenza n. 50 del 2006) al conseguimento della tutela giurisdizionale.

Ciò in quanto, nella specie, non ricorre quella condizione di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione» (così, da ultimo, la sentenza n. 266 del 2006), che è suscettibile di integrare la violazione del citato parametro costituzionale. Né, d'altra parte, in senso contrario può richiamarsi – come fanno, invece, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione staccata di Catania (r.o. n. 293 del 2006), ed il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (r.o. n. 336 del 2006) – la sentenza n. 123 del 1987. Essa, difatti, ha ritenuto in contrasto con «il diritto del cittadino ad ottenere una decisione di merito senza onerose reiterazioni» – e dunque con l'evocato parametro costituzionale – la scelta del legislatore di prevedere un'ipotesi di estinzione *ope legis* di procedimenti giurisdizionali pendenti, mentre nel caso in esame viene in rilievo soltanto un'ipotesi di *translatio iudicii*.

La concentrazione presso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio del contenzioso *de quo* neppure ha l'effetto di rendere «oltremodo difficoltosa» la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione, evenienza che potrebbe dar luogo al contrasto con l'art. 113 Cost. (ordinanza n. 382 e n. 213 del 2005), in quanto si tratta di una norma il cui disposto, oltretutto, «interpretato nel suo complesso», non implica affatto che esso «intenda assicurare in ogni caso contro l'atto amministrativo una tutela giurisdizionale illimitata e invariabile, essendo invece rimesso al legislatore ordinario, per l'esplicito disposto del terzo comma, di regolare i modi e l'efficacia di detta tutela» (sentenza n. 100 del 1987). Affermazione, quest'ultima, che può valere anche per i giudizi *a quibus*, se si considera che allora essa è stata posta a fondamento, non già di un semplice mutamento nella disciplina della competenza a giudicare provvedimenti adottati in situazioni di emergenza (ciò di cui si discute ora), ma addirittura della previsione di limitazioni allo stesso sindacato giurisdizionale.

7.– Quanto, poi, alla censura formulata con riferimento all'art. 23 dello statuto della Regione Siciliana, basata sull'assunto che anche l'impugnativa dei «provvedimenti adottati da organi dello Stato centrale, nelle situazioni di emergenza» rientra tra quegli «affari concernenti la Regione» che, ai sensi della predetta disposizione statutaria, sono devoluti, in sede di appello, alla competenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, anch'essa si presenta non fondata.

Questa Corte ha già affermato in passato che «l'attribuzione della competenza al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, anziché ai diversi Tribunali amministrativi regionali dislocati su tutto il territorio nazionale», non viola l'art. 23 dello statuto siciliano, giacché esso «stabilisce soltanto che gli organi giurisdizionali centrali debbano avere in Sicilia le sezioni per gli affari concernenti la regione: norma in esecuzione della quale è stato a suo tempo istituito il Consiglio di Giustizia Amministrativa» (sentenza n. 189 del 1992).

Sebbene, dunque, tale norma statutaria rifletta «un'aspirazione viva, e comunque saldamente radicata nella storia della Sicilia, ad ottenere forme di decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali» (sentenza n. 316 del 2004), essa – anche in ragione del suo riferimento ad una nozione in definitiva elastica («affari concernenti la Regione»), non facendo leva sull'efficacia territorialmente circoscritta del provvedimento impugnato – esprime una scelta di organizzazione processuale rispetto alla quale non è necessariamente incompatibile la previsione, come nella specie, di concentrare presso un unico giudice controversie pur sempre connotate da specifici profili d'interesse generale, giacché traggono origine dall'esercizio di un potere – quello emergenziale – il cui «carattere eccezionale» – come già sopra evidenziato – è stato a più riprese sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale

(sentenze n. 127 del 1995, n. 201 del 1987, n. 4 del 1977, n. 26 del 1961 e n. 8 del 1956).

8.– Neppure fondata è la questione sollevata con riferimento all'applicazione in via transitoria (comma 2-*quater*) della disciplina recata dai predetti commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 3, in relazione all'art. 25, primo comma, Cost.

Se è vero, infatti, che alla nozione di giudice naturale – la quale, contrariamente a quanto assume il Tribunale amministrativo regionale della Campania (r.o. n. 43 del 2007), «corrisponde a quella di "giudice precostituito per legge"» (sentenza n. 460 del 1994; nello stesso senso, sentenze n. 72 del 1976 e n. 29 del 1958) – non è affatto estranea «la ripartizione della competenza territoriale tra giudici, dettata da normativa nel tempo anteriore alla istituzione del giudizio» (da ultimo, sentenza n. 41 del 2006), deve notarsi che la giurisprudenza costituzionale – diversamente da quanto ipotizzano i rimettenti – non reputa necessariamente in contrasto con l'art. 25, primo comma, Cost. gli interventi legislativi modificativi della competenza aventi incidenza anche sui processi in corso.

Ha affermato, difatti, questa Corte che il principio costituzionale del giudice naturale «viene rispettato» allorché «la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario 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» (sentenza n. 56 del 1967; nello stesso senso, sentenze n. 207 del 1987 e n. 72 del 1976).

9.– Restano da esaminare le questioni di costituzionalità sollevate, in via gradata, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (r.o. n. 266 del 2006) prima con riferimento a parte del comma 2-*bis* e poi al solo comma 2-*quater* del censurato art. 3.

9.1.– In particolare, il rimettente, subordinatamente a quanto dedotto in via principale in ordine alla denunciata illegittimità costituzionale del comma 2-*bis* nel suo complesso, assume che lo stesso sarebbe comunque costituzionalmente illegittimo limitatamente alla parte in cui sottrae alla competenza dei Tribunali amministrativi regionali locali l'impugnativa dei «consequenziali provvedimenti commissariali».

La violazione degli artt. 3, 24 e 125 Cost., nonché dell'art. 23 dello statuto di autonomia è dedotta sotto il profilo secondo cui, ipotizzandosi il caso – quale è quello, in effetti, oggetto del giudizio *a quo* – in cui il giudice amministrativo risulti investito dell'impugnativa dei «soli provvedimenti attuativi commissariali», allorché gli stessi presentino «carattere (soggettivo e oggettivo) esclusivamente locale», e dunque un'efficacia territorialmente circoscritta alla sola Regione, non ricorrerebbe alcun nesso logico tra la controversia e la competenza esclusiva del Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

9.2.– A ciò è da aggiungere che, in via ulteriormente subordinata, è dedotta l'illegittimità costituzionale – per contrasto con gli artt. 24 e 25 Cost. – del solo comma 2-*quater*, sul presupposto che l'estensione della nuova disciplina anche ai «processi in corso» si ponga in contrasto sia con il principio del giudice naturale precostituito per legge, sia con «il principio della difesa», che implica «il diritto del cittadino ad ottenere una decisione di merito senza onerose reiterazioni». Nella specie, invece, si assiste – secondo la prospettazione del rimettente – ad una estinzione del giudizio originariamente incardinato, con la necessità della riproposizione del ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, «al quale vanno altresì presentate eventuali istanze di revoca o modifica delle misure cautelari in precedenza disposte».

La suddetta censura si riallaccia a quelle sollevate anche da altri giudici rimettenti, ora evocando il medesimo parametro di cui all'art. 25, primo comma, Cost. (è il caso del Tribunale amministrativo regionale palermitano), ora facendo riferimento, invece, al principio del giusto processo, *ex* art. 111 Cost. (secondo la prospettazione seguita dalla sezione catanese di quello stesso Tribunale), ovvero denunciando – come fa il rimettente veneziano – il presunto difetto di ragionevolezza del predetto comma 2-*quater*, giacché grazie ad esso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio «non assume soltanto una nuova competenza funzionale esclusiva di primo grado, ma sembra configurarsi anche come vero e proprio giudice di appello sulle decisioni cautelari di un tribunale periferico, potendo "modificare" o "revocare" le misure cautelari da questo concesse».

10.– Nessuna di tali ulteriori questioni è fondata.

10.1.– Quanto, infatti, alla pretesa – cui mira la richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* del predetto comma 2-*bis* – di sottrarre alla competenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio l'impugnativa dei provvedimenti consequenziali adottati dal commissario, risulta evidente come la scelta compiuta dal legislatore di accomunare tali atti alle ordinanze che ne costituiscono il presupposto risponda alla (già segnalata) non irragionevole esigenza di assicurare – per i motivi in precedenza esposti – la concentrazione presso lo stesso giudice di tutte le controversie che investano le modalità di esercizio dei poteri emergenziali, e ciò indipendentemente dall'ambito territoriale di efficacia, più o meno delimitato, dei provvedimenti che ne sono estrinsecazione.

10.2.– In relazione, infine, alla censura che investe la sola disciplina transitoria, prevista dal comma 2-*quater*, debbono innanzitutto richiamarsi le considerazioni, già innanzi svolte, tese ad evidenziare come il previsto meccanismo di *translatio iudicii* non rappresenti, né comporti, un «grave ostacolo» all'esercizio del diritto di difesa, né determini la designazione del giudice compiuta *a posteriori* «in relazione ad una determinata controversia»; deve, quindi, escludersi la violazione degli artt. 24 e 25, primo comma, Cost.

Neanche, d'altra parte, può ipotizzarsi il contrasto con tali parametri costituzionali – ovvero con gli artt. 3 e 111 Cost., come assumono, rispettivamente, i Tribunali veneziano e catanese – in ragione del fatto che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio sarebbe necessariamente chiamato a decidere – donde la prospettata duplicazione di attività processuali – in ordine alla «revoca o modifica delle misure cautelari in precedenza disposte».

Tale interpretazione, difatti, non trova conforto nello stesso tenore letterale della norma.

Difatti, giova sottolineare che, ai sensi del censurato comma 2-*quater*, l'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2-*bis* permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso.

Il giudice rimettente avrebbe dovuto valutare la possibilità di interpretare la norma in conformità con quanto previsto dall'art. 21, tredicesimo comma, della legge n. 1034 del 1971; nel senso cioè che l'efficacia del provvedimento cautelare adottato dal Tribunale locale sia destinata a venire meno, in tutto o in parte, non in forza di una revisione da compiersi necessariamente da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, il quale in tal modo assumerebbe una anomala funzione di giudice di secondo grado rispetto a provvedimenti emessi da un organo giurisdizionale equiordinato, bensì in forza di una decisione da prendere sulla base degli ordinari presupposti previsti dall'ordinamento del processo amministrativo per la modificazione o revoca di precedenti misure cautelari già concesse.

Sotto questo profilo, pertanto, la norma – che, in definitiva, ribadisce una regola già presente nel sistema – si giustifica in ragione dell'esigenza di chiarire che se, ordinariamente,

il giudice abilitato a revocare o modificare il provvedimento cautelare è quello che lo ha adottato, nei casi oggetto dei giudizi *a quibus* – attesa la sopravvenuta declaratoria di incompetenza da parte dei Tribunali inizialmente aditi – tale potestà decisoria non può che essere esercitata dal giudice divenuto successivamente competente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, sollevate – in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 24, 25, 111, 113 e 125 Cost., e all'art. 23 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 – dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede centrale e sezione staccata di Catania, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e dai Tribunali amministrativi regionali del Veneto, della Campania, sede di Napoli e della Calabria, sede di Catanzaro, con le ordinanze in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 245 del 2005, aggiunto dalla legge di conversione n. 21 del 2006, questione sollevata limitatamente alle parole «e dei consequenziali provvedimenti commissariali» – con riferimento agli artt. 3, 24 e 125 della Costituzione e all'art. 23 dello statuto della Regione Siciliana – dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con l'ordinanza in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-*quater*, del decreto-legge n. 245 del 2005, aggiunto dalla legge di conversione n. 21 del 2006, sollevata – con riferimento agli artt. 24 e 25, primo comma, della Costituzione – dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2007.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.