

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **239/2007** (ECLI:IT:COST:2007:239)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

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, del decreto legge 30/11/2005, n. 245, introdotto dalla legge di conversione 27/01/2006, n. 21.

Massime: **31470 31471**

Atti decisi: **ric. 49/2006**

SENTENZA N. 239 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), comma aggiunto dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, promosso - in riferimento all'art. 90 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e all'art. 3, commi 1 e 4, del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano) - dalla Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 29 marzo 2006, depositato in cancelleria il 3 aprile 2006 ed iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2007 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— La Provincia autonoma di Trento, con ricorso del 27 marzo 2006, depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 3 aprile, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), comma aggiunto dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, assumendone il contrasto con l'art. 90 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e con l'art. 3, commi 1 e 4, del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano).

La ricorrente premette che la disposizione impugnata reca una modifica nei rapporti di competenza territoriale tra il Tribunale amministrativo regionale del Lazio e gli altri Tribunali amministrativi regionali, concentrando esclusivamente presso il primo le controversie aventi ad oggetto «la legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali» emanati «in tutte le 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).

Ciò premesso, sarebbe evidente il contrasto con le norme di attuazione dello statuto regionale, le quali, «definendo l'ordinamento del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento», ne individuano la competenza con riferimento ai criteri basati sulla sede dell'organo, ovvero sull'efficacia provinciale o intraprovinciale di atti emanati anche da organi non aventi sede nella Provincia o nella Regione.

Né, d'altra parte, il dubbio di costituzionalità potrebbe essere fugato intendendo la disposizione impugnata come riferita al solo territorio della Regione Campania; è, difatti, il suo stesso tenore letterale - e segnatamente la circostanza che essa faccia riferimento a tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, senza operare distinzioni - ad escludere la possibilità di una simile interpretazione. Conclusione che è viepiù confermata dal successivo comma 2-*quater* del medesimo art. 3, il quale, nel regolare il fenomeno della *translatio iudicii* stabilisce testualmente che «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», in tal modo «lasciando chiaramente intendere di riferirsi alla precedente competenza di tutti i tribunali amministrativi italiani», e non solo a quello della Campania, come sarebbe invece accaduto se la norma avesse contenuto un riferimento nominativo al medesimo.

Poiché, quindi, la norma impugnata si riferisce indistintamente a tutti i Tribunali amministrativi regionali, ivi compreso quello avente sede a Trento, la stessa sarebbe costituzionalmente illegittima, sempre che non si ritenga possibile fare applicazione «del principio di specialità e del principio di automatica prevalenza delle norme di attuazione dello Statuto sulle norme di legislazione ordinaria, quando non vi sia tra esse una formale e frontale opposizione» (evenienza, per vero, sulla cui ricorrenza il citato decreto-legge n. 245 del 2005 non fornisce indicazioni univoche, giacché nel suo testo, se «non vi è espressa menzione

dell'applicabilità del nuovo regime quale territorio della provincia di Trento», risulta anche carente, all'opposto, una «clausola espressa di salvaguardia»).

Su tali basi, e non senza rilevare come nella specie non si tratti «di rivendicare una competenza diretta della Provincia», giacché essa «non ha in materia di giurisdizione amministrativa competenza alcuna da reclamare», la ricorrente ha concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, in quanto «la garanzia che in primo grado determinate controversie vengano decise da un giudice locale, la cui composizione la Provincia concorre a determinare», costituirebbe «parte integrante della complessiva autonomia delle istituzioni regionali e provinciali».

1.1.— Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque non fondato.

Sul presupposto che è la stessa ricorrente a riconoscere di essere priva di qualsiasi competenza in materia di ordinamento della giustizia amministrativa, la difesa erariale sottolinea che, anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni e le Province autonome «sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali non specificamente relative al riparto di competenze con lo Stato» solo quando essa compori «menomazione sia pure indiretta» delle rispettive competenze.

Tale evenienza, però, non ricorre nel caso di specie, in quanto il censurato art. 3, comma 2-bis, del decreto-legge n. 245 del 2005, concernente «esclusivamente la impugnativa di atti e provvedimenti emanati da organi statali», si limita a prevedere un criterio speciale di determinazione della competenza dei tribunali amministrativi regionali, senza incidere in alcun modo sulle prerogative costituzionali della ricorrente Provincia autonoma, giacché ad essa - cui pure spetta una potestà di designazione dei giudici del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (non incisa, peraltro, dalla disposizione impugnata) - non può riconoscersi alcuna «veste di "garante" dell'assetto della competenza territoriale del Tribunale amministrativo sedente nel suo territorio».

Su tali basi, quindi, l'Avvocatura generale dello Stato ha concluso per la declaratoria di inammissibilità del ricorso, non senza sottolinearne, però, anche l'infondatezza, non essendo configurabile la violazione dell'art. 90 dello statuto di autonomia, visto che la norma censurata non incide sulla istituzione, nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, di un apposito tribunale regionale di giustizia amministrativa.

2.— La Provincia autonoma di Trento, in data 9 maggio 2007, ha depositato una memoria nella quale ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

In via preliminare, essa rileva come la linea difensiva dell'Avvocatura generale dello Stato confermi che la disposizione censurata trovi applicazione «non soltanto con riferimento alla specifica realtà campana», avendo «al contrario effetto nei confronti delle competenze di tutti i tribunali amministrativi nazionali».

Contesta, inoltre, quanto affermato dalla difesa erariale, e cioè, da un lato, che la norma impugnata riguardi «unicamente provvedimenti emanati da organi statali», e, dall'altro, che sussista «un difetto di legittimazione della scrivente Provincia».

Quanto in particolare al primo profilo, osserva che, se la lettera della legge attribuisce formalmente il potere di ordinanza, in materia di protezione civile, ad organi statali, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che il suo esercizio deve compiersi in armonia con la «sfera di attribuzioni delle Province autonome» (è citata la sentenza n. 228 del 2003). Inoltre, neppure potrebbe trascurarsi la circostanza che i provvedimenti commissariali non

sembrano ridicibili unicamente alla sfera statale, potendo essere «nominati commissari di protezione civile anche organi provinciali». Rileva infine, concludendo sul punto, che non sarebbe dato comprendere, poi, quale sia la ragionevolezza della scelta legislativa di sottrarre le controversie *de quibus* «alla cognizione del giudice territorialmente competente, naturalmente esperto di situazioni locali, per affidarli a un giudice lontano».

In ordine, invece, al supposto difetto di legittimazione, rileva come quest'ultima «trovi preciso fondamento nell'art. 98 dello statuto speciale, laddove si attribuisce alla Provincia autonoma il potere di impugnare le leggi e gli atti aventi valore di legge statale in tutti i casi di "violazione del presente statuto"».

Su tali basi la ricorrente reputa di essere legittimata ad evocare l'art. 3 del d.P.R. n. 424 del 1984 (cioè il decreto di attuazione della disciplina statutaria) e, dunque, a dolersi del fatto che la contestata disciplina processuale, «con il sottrarre alla cognizione del TRGA controversie aventi ad oggetto provvedimenti emanati da organi provinciali ovvero da organi statali ma con efficacia limitata al territorio della Provincia di Trento, viola la garanzia di un giudizio locale, svolto dal giudice predisposto dallo statuto».

In forza di tali rilievi, pertanto, la Provincia autonoma di Trento insiste per l'accoglimento del ricorso, precisando che essa «non rivendica competenze giurisdizionali», bensì «la garanzia statutaria dell'effettiva giurisdizione del giudice statale previsto dallo Statuto, nella composizione definita dalle norme di attuazione, in relazione alle controversie di ambito locale».

2.1.— Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato un'ulteriore memoria, insistendo nelle proprie argomentazioni difensive.

In particolare, la difesa erariale ha ribadito la preliminare eccezione di inammissibilità della questione.

A suo dire, difatti, la Provincia autonoma di Trento non potrebbe evocare, a sostegno della propria iniziativa, né l'art. 90 dello statuto di autonomia, né l'art. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984, che ha dato attuazione alla disciplina statutaria.

Ed invero, il primo di tali parametri si limita a stabilire che nella Regione Trentino Alto-Adige «è istituito un tribunale regionale di giustizia amministrativa, con una autonoma sezione per la provincia di Bolzano, secondo l'ordinamento che verrà stabilito al riguardo»; orbene, la norma censurata non si pone in contrasto con tale previsione, giacché - osserva la difesa erariale - «non incide sulla statutariamente disposta istituzione del TAR del T.A.A., quale organo speciale di giustizia amministrativa operante nella Regione».

Quanto, poi, al secondo dei menzionati parametri, l'Avvocatura dello Stato rileva che la ricorrente si sarebbe limitata ad evidenziare la «contraddizione» tra la disposizione censurata e l'art. 3, commi 1 e 4, del d.P.R. n. 426 del 1984. Orbene, pur presentando tale norma - al pari delle altre attuative dello statuto - «rango non subordinato a quello delle disposizioni legislative ordinarie», per il carattere «separato e riservato» (sentenza n. 137 del 1998) proprio dei decreti di attuazione statutaria, ciò non implica anche che la stessa non possa essere modificata da fonti pariordinate, purché sia rispettata «l'osservanza del procedimento di consultazione obbligatoria di cui all'art. 107 dello Statuto». Della violazione di tale incombente procedimentale non si duole, però, la ricorrente, lamentando invece l'asserita menomazione della «complessiva autonomia delle istituzioni regionali e provinciali».

Su tali basi, pertanto, viene ribadita l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, se è vero che alle Regioni e alle Province autonome sono consentite - osserva conclusivamente la difesa erariale, richiamando in particolare la sentenza n. 196 del 2004 -

«solo censure relative ad aspetti potenzialmente idonei a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali degli enti ricorrenti», ciò che, per le ragioni illustrate, deve escludersi nel caso di specie.

Considerato in diritto

1.— La Provincia autonoma di Trento ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), aggiunto dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, assumendone il contrasto con l'art. 90 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e con l'art. 3, commi 1 e 4, del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano).

La disposizione impugnata stabilisce che, in tutte le 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 conseguenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma».

Essa, tuttavia, violerebbe - secondo la ricorrente - gli indicati parametri, giacché i medesimi, «definendo l'ordinamento del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento», ne individuano la competenza con riferimento ai criteri basati sulla sede dell'organo, ovvero sull'efficacia provinciale o intraprovinciale di atti emanati anche da organi non aventi sede nella Provincia o nella Regione.

La ricorrente, pertanto, pur riconoscendo che «non ha in materia di giurisdizione amministrativa competenza alcuna da reclamare», ha concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, in quanto «la garanzia che in primo grado determinate controversie vengano decise da un giudice locale, la cui composizione la Provincia concorre a determinare», costituirebbe «parte integrante della complessiva autonomia delle istituzioni regionali e provinciali».

2.— Nel costituirsi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque non fondato.

Nel premettere che le Regioni e le Province autonome «sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali non specificamente relative al riparto di competenze con lo Stato» solo quando essa comporti «menomazione sia pure indiretta» delle rispettive competenze, la difesa erariale esclude che tale evenienza possa ipotizzarsi nel caso di specie.

Difatti, il censurato art. 3, comma 2-*bis*, concerne «esclusivamente la impugnativa di atti e provvedimenti emanati da organi statali», concentrando i relativi giudizi di primo grado presso un unico tribunale amministrativo regionale (quello del Lazio con sede a Roma), senza viceversa incidere in alcun modo sulle prerogative costituzionali della ricorrente Provincia autonoma, relative esclusivamente alla designazione dei giudici del locale Tribunale regionale di giustizia amministrativa.

3.— La questione non è fondata.

4.— In via preliminare, deve ribadirsi la legittimazione della ricorrente Provincia autonoma ad evocare quale parametro costituzionale qualsiasi norma dello statuto di autonomia, così come specificamente previsto dall'art. 98 del medesimo d.P.R. n. 670 del 1972.

Tuttavia, la ricorrente Provincia autonoma di Trento non ha rivendicato, nella specie, alcuna competenza legislativa, che del resto contrasterebbe (come essa stessa riconosce) con quella esclusiva dello Stato in materia di «giustizia amministrativa», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, e neppure ha evidenziato l'esistenza di una qualche lesione della sua potestà legislativa in ordine alla organizzazione del locale Tribunale regionale di giustizia amministrativa, o di altre sue competenze.

5.— Così individuata l'iniziativa della ricorrente, deve essere ricordato come questa Corte abbia già affermato che gli artt. 90 e 91 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e l'art. 3 della relativa disciplina di attuazione (d.P.R. n. 426 del 1984) svolgono esclusivamente la funzione di regolare «l'assetto organizzativo» del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento e della sezione autonoma di Bolzano, facendone oggetto di «una competenza riservata e separata» della Provincia (sentenza n. 137 del 1998).

In particolare, con la sentenza n. 121 del 2001, questa Corte - in una fattispecie per molti aspetti analoga alla presente, scrutinando norme processuali che operavano la uniforme devoluzione al giudice ordinario della giurisdizione sui rapporti di lavoro dei dipendenti della pubblica amministrazione, con effetto anche nella Regione Trentino-Alto Adige - ha escluso che le norme censurate fossero in contrasto proprio con l'art. 3 della disciplina di attuazione dello statuto regionale. Difatti, fu riconosciuto che le contestate disposizioni investivano un «profilo assolutamente indipendente dal particolare ordinamento del tribunale regionale di giustizia amministrativa in tema di composizione e di stato giuridico dei giudici e del personale di segreteria», non violando, pertanto, «le disposizioni dell'art. 3 del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426», giacché queste ultime «dettano solo soluzioni sul riparto della competenza tra TRGA di Trento e sezione autonoma di Bolzano».

Alla luce delle considerazioni che precedono, la competenza del Tribunale regionale amministrativo con sede in Trento non risulta violata dalla norma censurata, non incidendo questa sui suddetti profili di organizzazione del Tribunale *de quo*, e segnatamente sul potere spettante alla Provincia autonoma di designazione di due dei suoi giudici.

Né, d'altra parte, trova fondamento alcuno la pretesa della ricorrente volta a rivendicare - evocando quale parametro, in particolare, l'art. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984 - il rispetto della «garanzia che in primo grado determinate controversie», ed esattamente quelle individuate dalla suddetta norma di attuazione dello statuto, «vengano decise da un giudice locale, la cui composizione la Provincia concorre a determinare».

I commi 1 e 4 del citato art 3 si limitano, infatti, ad effettuare la ripartizione della competenza territoriale tra i due organi di giustizia amministrativa operanti nella Regione, ed aventi rispettivamente sede a Trento e a Bolzano, attesa la loro particolarità d'essere non regionali, ma provinciali, a composizione distinta e dotati, ciascuno, della propria autonomia organizzativa. Se tale è, dunque, lo scopo per il quale la suddetta normativa di attuazione statutaria è stata dettata, se ne può dedurre che essa, attenendo esclusivamente a profili organizzativi dei due indicati Tribunali, non è idonea ad incidere sui criteri generali di individuazione della competenza territoriale degli organi decentrati di giustizia amministrativa.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), aggiunto dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, promossa - in riferimento all'art. 90 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all'art. 3, commi 1 e 4, del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano) - dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso di cui 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.