

## **Emergenza rifiuti in Campania e Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento**

di Daniele Corletto

nota a Corte cost., sent. n. 239 del 2007

1. Potrebbe a prima vista sembrare bizzarro che, nell'intento di difendere la propria autonomia, la Provincia di Trento abbia impugnato dinanzi alla Corte una disposizione di un decreto legge recante *Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania*.

Sembrerebbe infatti arduo trovare un collegamento fra la recidivante, per non dire ormai permanente, situazione dalla quale quella infelice regione del nostro mezzogiorno è appestata, e la speciale autonomia che lo Statuto garantisce alla Provincia di Trento, né si riesce ad immaginare come una qualsiasi delle competenze legislative o amministrative della provincia tridentina possa essere coinvolta nella fallimentare, se non criminale, gestione dei rifiuti della Regione Campania (che solo la colpevole inettitudine dei responsabili si ostina a chiamare "emergenza"): si fatica a comprendere quindi come un atto normativo dello Stato che di quest'ultima si occupa possa in qualche modo richiamare l'interesse degli organi istituzionali della speciale Provincia alpina.

E invece: a dispetto del titolo che il decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 porta (pur ampliato con la legge di conversione, fino a comprendere il generico riferimento ad "*ulteriori disposizioni in materia di protezione civile*"), e dell'occasione che lo ha determinato, esso contiene una disposizione, introdotta con la legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, che va oltre i confini della materia cui il titolo stesso rinvia (e che non ha neppure nulla a che fare con la rubrica dell'articolo in cui è inserita, dedicato a "*Destinazione delle risorse finanziarie e procedure esecutorie*"), per riguardare in realtà la distribuzione delle competenze giurisdizionali fra i TAR, e in particolare fra i TAR "locali" e il TAR Lazio.

Il comma 2-bis dell'art. 3, introdotto come si è detto in sede di conversione, dispone infatti che "in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma".

Torneremo poi a chiederci quale sia il senso e la giustificazione di una tale disposizione. Per intanto però, se si deve accogliere quella lettura della disposizione – autorizzata o imposta dal testo (ma non dal contesto) di essa – secondo la quale l'attribuzione alla "esclusiva" competenza del TAR Lazio delle controversie sulla legittimità dei provvedimenti in materia di protezione civile è effettuata non solo con riferimento alle situazioni (l'emergenza rifiuti in Campania) alla cui disciplina è rivolto il decreto-legge, ma in termini generali, e quindi, eventualmente, anche per provvedimenti concernenti il territorio della Provincia di Trento, si trova almeno un primo punto di contatto fra il decreto legge che per l'ennesima (e certo non ultima) volta cercava di fronteggiare con provvedimenti straordinari l'"emergenza" rifiuti in Campania, e la Provincia di Trento.

In base alla ricordata disposizione dunque, ove si tratti di impugnare provvedimenti adottati nelle situazioni di emergenza (in una qualsiasi situazione di emergenza, anche non relativa alla materia dei rifiuti) dichiarate ai sensi della legge del 1992 sulla protezione civile, ci si dovrà rivolgere in ogni caso al TAR Lazio e non al TAR normalmente competente, pur se i provvedimenti in questione, connessi con situazione di emergenza territorialmente localizzata, siano destinati ad esaurire la loro efficacia all'interno dell'ambito di una sola regione. Al Tribunale di giustizia amministrativa di Trento, così come ad ogni altro TAR diverso da quello del Lazio, viene così sottratta la competenza a conoscere le questioni relative alla legittimità di provvedimenti adottati nel contesto di una qualsiasi emergenza, deliberata dal Consiglio dei Ministri nei termini dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, questioni che pure rientrerebbero astrattamente, in base ai criteri generali di cui all'art 3 della legge TAR, fra quelle ad esso affidate.

Ma anche così: come giustificare l'interesse della Provincia di Trento alla difesa delle competenze del Tribunale amministrativo che colà siede? In che modo le attribuzioni proprie della Provincia e lo speciale regime di autonomia di cui essa gode sarebbero menomate da quella disposizione?

2. - Che alle Regioni, e alle province di Trento e Bolzano, non spetti alcuna competenza in materia di giurisdizione è principio ormai assodato. La Corte fin dall'inizio ha considerato che dalle norme costituzionali si dovesse ricavare "il principio che tutto ciò che attiene alla istituzione, alla organizzazione e al funzionamento di organi giurisdizionali ordinari o speciali, rientra nella competenza esclusiva dello Stato"<sup>1</sup>. Di conseguenza, spettando alla "sola legge dello Stato, ... in via esclusiva disciplinare in modo uniforme per l'intero territorio nazionale e nei confronti di tutti (art. 3 Cost.), i mezzi e le forme di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (artt. 24, primo comma, e 113 Cost.)", non solo "in materia giurisdizionale non spetta alle Regioni alcuna potestà legislativa, ma ... nel disciplinare le materie rientranti nella propria competenza legislativa, sia essa concorrente od esclusiva, gli organi legislativi delle Regioni debbono astenersi dall'interferire con la normativa, generale o speciale, dello Stato sull'ordinamento giurisdizionale e sulla regolamentazione processuale dei giudizi dinanzi alla autorità giudiziaria ordinaria o amministrativa"<sup>2</sup>.

Da questo punto di vista rimane in particolare esclusa (anche se qualche voce in contrario vi è pur stata) ogni prospettiva di diretta "regionalizzazione" della giustizia amministrativa<sup>3</sup>.

Non è infatti sotto questo aspetto che la Provincia di Trento ha inteso, nel ricorso che ha dato origine alla sentenza n. 239 del 2007, difendere la sua autonomia. E' esplicita infatti la dichiarazione che la Provincia non intende "rivendicare una competenza diretta della provincia" e inequivocabile il riconoscimento di non avere "in materia di giurisdizione amministrativa competenza alcuna da reclamare".

---

<sup>1</sup> Così la sent. n. 12 del 1957.

<sup>2</sup> Cfr. la sent. n. 81 del 1976, che a sua volta rinvia anche alla n. 4 del 1956 e alla n. 112 del 1973.

<sup>3</sup> Mi permetto di rinviare al mio *Il processo amministrativo*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di G. CORSO e V. LOPILATO, Milano Giuffrè, 2006, vol. 1 - Parte generale, 637-662.

E tuttavia, dell'ampio regime di autonomia del quale gode la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, e, per quel che ci riguarda, più in particolare la Provincia di Trento, fa parte anche una disciplina speciale in tema di giustizia amministrativa. In particolare gli art. da 90 a 93 dello Statuto, nel testo di cui al D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e le conseguenti norme di attuazione dettate dal D.P.R. 6 aprile 1984, n. 426, prevedono una particolare struttura del Tribunale amministrativo della Regione Trentino-Alto Adige, articolato in una sede a Trento, con competenza per quella provincia, e in una Sezione per la provincia di Bolzano, sezione qualificata come "autonoma", la quale ultima si vede anche attribuire funzioni del tutto peculiari nel quadro della giustizia amministrativa.

La disciplina statutaria del Tribunale di giustizia amministrativa di Trento comporta una particolarità strutturale molto specifica: due dei cinque consiglieri che, oltre al Presidente, compongono il Tribunale trentino sono designati dal Consiglio provinciale di Trento, all'interno di categorie individuate, con carica di nove anni, non rinnovabile. Uno dei componenti di designazione politica deve poi necessariamente far parte del Collegio giudicante, sempre presieduto da un magistrato di carriera.

Ancora più speciale la composizione della sezione autonoma per la provincia di Bolzano (che forse però sarebbe meglio chiamare Tribunale amministrativo di Bolzano): non solo gli otto consiglieri assegnati alla sezione di Bolzano (non trasferibili ad altro TAR) devono essere equamente ripartiti fra appartenenti al gruppo linguistico tedesco e al gruppo linguistico italiano, ma quattro di essi sono "nominati" dal Consiglio provinciale di Bolzano (con decreto del Presidente della Repubblica); gli altri quattro sono nominati, sempre con D.P.R., su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere del consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, ma anche qui con l' "assenso" del Consiglio provinciale, sia pure "limitatamente all'appartenente al gruppo di lingua tedesca". E' comunque per tutti previsto il requisito della conoscenza delle due lingue (provata dal possesso del "patentino" di bilinguismo), e uno specifico requisito relativo all'età, che non può essere inferiore ai 40 anni. Eventuali provvedimenti di sospensione, rimozione e collocamento a riposo che riguardano i componenti nominati dal Consiglio provinciale, devono essere adottati d'intesa con il Consiglio stesso. Quanto al Presidente della sezione autonoma di Bolzano, questo è nominato rispettando un criterio di alternanza biennale fra i due gruppi linguistici, e su designazione dei magistrati appartenenti al relativo gruppo.

Anche la composizione dei collegi e le modalità di decisione sono, per la sezione di Bolzano, del tutto peculiari: essa decide in composizione paritaria fra i due gruppi linguistici, con l'intervento di quattro componenti, e con il voto decisivo del presidente.

Il D.P.R. n. 426 del 1984 prevede poi puntualmente, all'art. 3, le attribuzioni rispettive del Tribunale di Trento e della sezione di Bolzano, ribadendo e specificando – con riferimento alla realtà delle due province speciali – quei criteri generali della sede dell'organo e dell'efficacia dell'atto, che valgono a determinare, sulla base della legge TAR, la competenza territoriale di ogni TAR.

Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento e la Sezione autonoma di Bolzano decidono, ciascuno, sui ricorsi contro atti e provvedimenti emessi dagli organi della pubblica amministrazione aventi sede nella rispettiva provincia, esclusi però gli atti la cui efficacia è limitata al territorio dell'altra provincia; e inoltre sugli atti emessi da organi

della p.a. aventi sede altrove (nell'altra provincia o in qualunque altra parte del territorio nazionale) la cui efficacia è limitata al territorio della provincia rispettiva.

Nel caso ci si trovi di fronte ad un atto avente efficacia non limitata ad una sola delle due Province, ma estesa all'intero territorio della Regione Trentino-Alto Adige, per attribuire la questione al Tribunale di Trento o alla Sezione di Bolzano il criterio è quello della "prevalenza degli effetti dell'atto o provvedimento nell'ambito del territorio dell'una o dell'altra provincia". La disposizione fa salva espressamente la competenza "prevista nell'ultimo comma dell'art. 3 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034": con ciò si precisa che per gli atti statali, adottati da organi centrali dello Stato e aventi efficacia nazionale o comunque eccedente l'ambito della singola regione (in questo caso quindi eccedente l'ambito della Regione Trentino-Alto Adige), rimane ferma la competenza attribuita al TAR Lazio. Ove invece l'efficacia dell'atto rimanga circoscritta all'interno dell'ambito regionale, pur eccedendo quello della singola provincia, si applica il criterio della prevalenza degli effetti. Di tale criterio sono fatti custodi i Presidenti delle due Giunte provinciali, ai quali il ricorso va in questi casi notificato, e che si vedono attribuire la legittimazione (del tutto straordinaria, non trattandosi di parti sostanziali del giudizio) ad eccepire l'incompetenza del giudice adito, ossia a difendere la competenza del Tribunale o, rispettivamente, della Sezione autonoma, sedente nella rispettiva Provincia, provocando sul punto la decisione del Consiglio di Stato.

Questa norma può essere significativa per ragionare sulla sentenza della Corte qui commentata. La norma, col riconoscere ai vertici istituzionali delle due Province il potere processuale di provocare una decisione sulla competenza, sia pure solo nel caso in cui venga in questione l'applicazione dello speciale criterio di "prevalenza degli effetti", attesta che la questione della competenza del giudice amministrativo provinciale ha, in questo contesto, un significato istituzionale connesso con la autonomia, che fa parte insomma del quadro di autonomia.

Nel contempo viene così ribadito che la giustizia amministrativa in Trentino-Alto Adige ha una articolazione esclusivamente provinciale e paritaria, dato che nessuno dei due organi giudicanti si vede attribuire la competenza "residuale" per le questioni di dimensione regionale. Anzi il criterio di prevalenza, costringendo a risolvere a favore dell'una o dell'altra Provincia ogni questione che in astratto assuma una dimensione regionale, sottolinea che a rigore, almeno sotto questo aspetto, non esistono questioni regionali, ma solo questioni provinciali, e che il riferimento alla dimensione territoriale della regione intera è, almeno per la competenza giurisdizionale, del tutto irrilevante.

Ma insomma, un punto pare sicuro: la competenza del giudice amministrativo provinciale ha, e la norma ricordata ne è prova, un rilievo riconosciuto dal punto di vista del quadro complessivo di autonomia tutelata statutariamente. Non solo quindi sotto il profilo della composizione dell'organo giurisdizionale, ma anche sotto quello delle competenze che al giudice amministrativo provinciale vengono riservate, risulta istituzionalizzato un rapporto fra ognuna delle due province e il "suo" giudice amministrativo. E' del tutto evidente che i due profili sono intrinsecamente collegati: il rilievo istituzionale che viene attribuito al tema della competenza del giudice provinciale, e la peculiare possibilità che è riservata ai Presidenti delle province di difenderla, sono la ovvia conseguenza del potere riconosciuto alle istituzioni di ciascuna provincia di contribuire, in maniera tutt'altro che insignificante, a determinare la composizione di quel

giudice, potere che risulterebbe svuotato e aggirato se non accompagnato da previsioni di irrigidimento e di tutela delle competenze a quei giudici attribuite.

Sotto altro aspetto poi non si potrebbe ritenere che la disposizione delle norme di attuazione che traduce e concretizza la previsione statutaria esaurisca la sua efficacia nel definire i confini della rispettiva competenza fra Tribunale di Trento e Sezione di Bolzano, che si tratti insomma solo di una disposizione "interna" al complesso giurisdizionale bicefalo della Regione speciale, priva di ogni rilievo quanto alla definizione dei rapporti di quei due particolari organi giurisdizionali e il rimanente ambito nazionale della giustizia amministrativa.

Al contrario, l'esplicito riferimento alla "competenza prevista nell'ultimo comma dell'art. 3 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034", con il ribadire la competenza del TAR del Lazio per gli atti statali che non abbiano "efficacia limitata alla circoscrizione del TAR", mostra che la norma in questione finisce per definire "a tutto tondo" la competenza dei due giudici amministrativi provinciali: istituendo un raffronto, una differenza, e una "salvezza" per una certa serie di competenze (quelle del TAR Lazio per gli atti statali ad efficacia ultraregionale), colloca le sue previsioni all'interno del complessivo quadro del sistema di giustizia amministrativa nazionale. Le puntuali previsioni che definiscono la competenza di ciascuno dei due organi giurisdizionali provinciali sono dettate quindi – si direbbe – anche con riferimento a quel complessivo sistema, e non solo in relazione alla parallele competenze dell'altro giudice provinciale.

Le disposizioni sulla competenza, dettate dalle norme di attuazione dello Statuto di autonomia speciale, valgono quindi a definire l'ambito della garanzia che viene riservata, nel quadro complessivo del sistema, agli organi di giustizia amministrativa voluti dallo Statuto, irrigidendo, anche sotto questo aspetto, oltre che sotto quello della particolare composizione, lo status particolare che viene riservato a quegli organi giurisdizionali.

La disposizione ricordata vale anche a sottolineare, attribuendogli rilievo statutario, il collegamento fra competenza dell'organo di giustizia amministrativa provinciale ed effetti dell'atto di cui è questione. In sostanza ne risulta che di un atto che produca i suoi effetti esclusivamente, o anche solo prevalentemente, nell'ambito territoriale di una delle due speciali province, non può giudicare che il giudice amministrativo speciale istituito per quella provincia, e non il giudice dell'altra provincia, né, e si direbbe a maggior ragione, il giudice amministrativo di un'altra regione; mentre il rilievo dell'ambito provinciale di efficacia dell'atto nel determinare la tassativa competenza del relativo organo giurisdizionale viene meno solo quando gli effetti dell'atto scavalchino l'ambito regionale, proiettandosi sull'intero territorio nazionale o comunque su quello di più regioni.

In altri termini si potrebbe affermare che le puntuali disposizioni in tema di competenza di ciascuno dei due giudici della Regione, definiscono, nella loro somma, un ambito che tiene dentro tutte le questioni collegate con il territorio della Regione o di una sua parte, tutte quante necessariamente affidate o all'uno o all'altro dei due giudici provinciali, rimanendone fuori solo le questioni riferite, per l'efficacia dell'atto di cui si tratta, al territorio dell'intera nazione, o estese almeno a quello di altre regioni.

Un carattere del tutto speciale e inderogabile va poi ovviamente riconosciuto alle competenze (alcune delle quali più arbitrali e amministrative che propriamente giurisdizionali) attribuite alla sezione autonoma di Bolzano, per i ricorsi contro atti ritenuti lesivi del principio di parità fra gruppi linguistici, per i ricorsi in materia di diritto all'uso della

propria lingua, per il particolare intervento nel procedimento di approvazione dei bilanci regionale e provinciale.

Della intoccabilità di queste speciali competenze, almeno per il legislatore ordinario, non può esservi dubbio.

Ma anche per le competenze “ordinarie”, si dovrebbe concludere, in base al quadro normativo che definisce la speciale autonomia delle due Province, che esse, riconosciute dalle norme di attuazione a ciascuno dei due giudici provinciali, collegate all’ambito (esclusivamente o prevalentemente) provinciale degli effetti dell’atto impugnato, rese azionabili (almeno in un caso assai significativo) per i vertici politico-istituzionali delle Province stesse, fanno parte della condizione complessiva di autonomia che viene garantita a ciascuna delle due Province. E che la definizione di quelle competenze, fissata nelle norme che danno attuazione allo speciale statuto di autonomia, non è disponibile per il legislatore statale ordinario.

A ragione quindi – si direbbe – la Provincia di Trento, contestando la legittimità della norma del decreto legge ricordato, rivendicava “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”.

3. - Alla contestazione della Provincia trentina la Corte ha dato una risposta negativa, scegliendo una lettura riduttiva delle disposizioni in tema di giustizia amministrativa nel Trentino-Alto Adige/Südtirol e del complessivo disegno di autonomia che esse contribuiscono a delineare.

Dichiara infatti la Corte che “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”.

Non si può non notare innanzitutto il singolare *lapsus* della Corte: non era infatti ovviamente questione della *violazione della competenza del Tribunale regionale amministrativo*; ma neppure, in verità, di violazione della competenza legislativa o di altra competenza della Provincia, ché anzi espressamente la ricorrente dichiarava di non avere, “in materia di giurisdizione amministrativa, competenza alcuna da reclamare”. La norma era infatti censurata dalla Provincia di Trento sotto il profilo della violazione della “garanzia che in primo grado determinate controversie vengano decise da un giudice locale, la cui composizione la Provincia concorre a determinare”, e quindi nel quadro di una lesione delle prerogative statutarie della Provincia, e più puntualmente della garanzia che “determinate controversie vengano decise da un giudice locale, la cui composizione la provincia concorre a determinare”: la garanzia della competenza non è altro – nella prospettiva della Provincia – che il corollario e la logica condizione di effettività del potere di influire sulla composizione dell’organo.

E comunque, la Corte in sostanza ritiene che la garanzia statutaria si riferisca solo alla determinazione dei profili organizzativi dei due organi giurisdizionali, e al potere di nomina di alcuni dei componenti.

Ricordando la sua sent. n. 137 del 1998, la Corte fa presente di avere già affermato che gli art. 90 e 91 dello Statuto si limitano esclusivamente a “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*”.

Anche qui la Corte cade però in una svista singolare: ciò che, secondo le conclusioni della sent. n. 137 del 1998, ha carattere “riservato e separato” è “*la competenza conferita ai decreti legislativi di attuazione statutaria*”, “rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica”. Più avanti, nella stessa sentenza richiamata, la Corte concludeva infatti, sempre riferendosi al D.P.R. n. 426 del 1984, che “le predette disposizioni di attuazione – che sono state emanate previo parere delle commissioni paritetiche previste dall’art. 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 – hanno dunque disciplinato, con norme di rango primario, quell’assetto organizzativo nell’esercizio di una ‘competenza riservata e separata’, con la conseguenza che ogni successiva variazione della dotazione del personale amministrativo degli organi di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige deve essere posta in essere da una fonte pariordinata e osservando le particolari procedure di consultazione obbligatoria, a tal fine previste dallo statuto”.

Richiamando – sia pure con la strana confusione fra competenza *della fonte* “decreti di attuazione” e competenza *della Provincia* – la sua precedente pronuncia, la ricordata n. 137 del 1998, la Corte riprende l’impostazione allora seguita. Si faceva questione, in quel caso, della determinazione della dotazione organica del personale amministrativo del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, effettuata con suo Decreto dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Allora il conflitto di attribuzione sollevato contro il D.P.C.M., venne risolto a favore della Provincia, concludendosi in sostanza che la garanzia statutaria comporta che solo con norme di attuazione possa essere fissato l’assetto organizzativo dei due organi giurisdizionali, e quindi la disciplina del personale amministrativo, le modalità di istituzione delle segreterie, la dotazione organica.

Sia pure riferendolo solo a questo limitato ambito, la sentenza richiamata ribadiva il principio di specialità della disciplina degli organi giurisdizionali amministrativi previsti dallo Statuto per le due province, ripetendo che “le norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige non possono ... essere modificate se non da fonti pariordinate e osservando le procedure di consultazione obbligatoria prestabilite dall’art. 107 dello statuto speciale, in quanto altrimenti si determinerebbe una menomazione delle attribuzioni delle province autonome e della regione”.

Della precedente pronuncia, la Corte, senza ribadire la riserva alla fonte speciale della relativa disciplina, fa sua la impostazione riduttiva quanto all’ambito coperto da garanzia statutaria, che la Corte riferisce ai “profili di organizzazione del Tribunale de quo, e segnatamente [al] potere spettante alla Provincia autonoma di designazione di due dei suoi giudici”: una volta che questi aspetti non risultino, almeno direttamente, incisi, nient’altro sarebbe da eccepire.

Si potrebbe anche qui notare che il potere spettante alla Provincia di concorrere, con proprie designazioni, alla determinazione della composizione del Tribunale non si lascia ricondurre alla disciplina dei “profili di organizzazione” del Tribunale stesso, se non altro per la circostanza che la designazione dei componenti del Tribunale spetta al Consiglio provinciale, la disciplina dell’organizzazione spetta invece, come si è visto, alla fonte statale rinforzata “decreti legislativi di attuazione”, cui la Provincia concorre solo partecipando alla Commissione paritetica che, nel procedimento di adozione di quei decreti, deve essere sentita.

4. - Altrettanto riduttiva e, si direbbe, superficiale, è l'argomentazione della Corte sul parametro rappresentato dall'art. 3 del D.P.R. n. 426 del 1984. Le norme in tema di competenza riguardano solo, ripete la Corte, la distribuzione "interna" delle questioni fra le due sedi, fra le due componenti del particolare sistema locale di giustizia amministrativa.

Dice la Corte che "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". E prosegue: "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".

Il riferimento, anche testuale, è alla sentenza n. 121 del 2001, della quale la Corte sottolinea che si riferiva ad "una fattispecie per molti aspetti analoga". Si potrebbe tuttavia osservare innanzitutto che appare improprio ridurre la questione della competenza di un organo giurisdizionale ad un "profilo organizzativo", e rilevare inoltre che l'argomento che si appoggia all'analogia dei due casi non è del tutto convincente, per non dire del resto che l'impostazione di quella sentenza era a sua volta assai discutibile.

Quando la Corte, nella ricordata sent. n. 121 del 2001, diceva che "le disposizioni dell'art. 3 del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 dettano solo soluzioni sul riparto della competenza tra TRGA di Trento e sezione autonoma di Bolzano", aveva di fronte il problema della legittimità delle norme che, riformando il quadro del riparto delle giurisdizioni, affidavano al giudice ordinario la giurisdizione sui rapporti di lavoro dei dipendenti della pubblica amministrazione; norme accusate di non aver tenuto conto della "singolare caratteristica ordinamentale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige".

Si trattava quindi della ridefinizione, operata in termini generali dal legislatore nazionale, dei *confini esterni della giurisdizione* del giudice amministrativo.

Di fronte ad una tale "uniforme devoluzione" di interi ambiti di materia al giudice ordinario, di fronte insomma ad un intervento "di sistema" sul quadro complessivo delle attribuzioni delle varie giurisdizioni, è ben comprensibile che la Corte abbia allora sottolineato che "la determinazione effettuata, in via generale, dal legislatore ordinario sul riparto della giurisdizione, in materia di rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, non poteva essere che unitaria in tutto il territorio nazionale, ivi comprese le Regioni a statuto speciale". Dovendo, quindi, sbarazzarsi dell'argomento fondato sull'art. 3 del D.P.R. n. 426 del 1984 e sulla conseguente inderogabilità della competenza territoriale riconosciuta ai giudici amministrativi del Trentino-Alto Adige, non fu allora difficile per la Corte osservare che le disposizioni invocate hanno a che fare con il riparto *della competenza*, "naturalmente nell'ambito delle materie attribuite alla giurisdizione amministrativa", sottintendendo logicamente che quelle disposizioni non possono essere idonee a cristallizzare, a favore dei giudici amministrativi trentini, un ambito *di giurisdizione* ormai non più spettante in generale al giudice amministrativo. A questo decisivo ragionamento, venne poi aggiunto l'ulteriore, e in quel contesto di per sé superfluo,



argomento secondo il quale “le disposizioni dell’art. 3 del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 dettano solo soluzioni sul riparto della competenza tra TRGA di Trento e sezione autonoma di Bolzano”. Come si dirà subito, tale conclusione non pare condivisibile; in quella sentenza essa non si presenta del resto come un punto essenziale dell’argomentazione, ma piuttosto in sostanza come un “obiter dictum”.

E tuttavia il richiamo alla “analoga” fattispecie di cui alla sent. n. 121 del 2001, non è casuale e alla fine non è sbagliato. Esso sottintende in realtà, più che una somiglianza di fattispecie, l’identità dell’argomento di fondo, e quasi si direbbe dell’assunto pregiudiziale e indiscutibile che sta a fondamento della soluzione, allora e oggi, seguita: quello della necessaria assoluta uniformità, per tutto il territorio nazionale, delle norme in materia di giustizia.

Non si tratta solo del dogma della assoluta statualità della funzione giurisdizionale e della competenza normativa a disciplinarla, il quale impedisce, nella prospettiva della Corte costituzionale, ogni ipotesi di “regionalizzazione” della giustizia. Assunto, detto per inciso, ben fondato ora sulla riserva, disposta dall’art. 117, 2° comma, lett. l, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato delle materie “giurisdizione e norme processuali” oltre che di quella della “giustizia amministrativa”, ma sempre ritenuto dalla Corte, fin dalle sue prime pronunce degli anni 50<sup>4</sup>, un punto fermo del sistema.

Si tratta di qualcosa di più: l’esclusione di qualsiasi potestà legislativa delle Regioni in materia di giurisdizione, e la riserva alla legge dello Stato “alla quale compete in via esclusiva disciplinare *in modo uniforme* per l’intero territorio nazionale e nei confronti di tutti (art. 3 Cost.), i mezzi e le forme di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi”<sup>5</sup>, si giustificano infatti a loro volta con la necessità costituzionale di assicurare appunto la *unitaria e uniforme* garanzia giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi.

Questa esigenza costituisce quindi, per un verso, la *ratio* della riserva allo Stato di ogni competenza normativa sulla materia della giurisdizione, ma comporta d’altro canto puntuali vincoli anche alla potestà legislativa statale. Proprio con la sentenza n. 121 del 2001, poco fa richiamata, la Corte ha infatti affermato che non sono “consentite sul piano costituzionale, in una materia, quale la disciplina della giurisdizione, spettante allo Stato ... , ripartizioni o soluzioni difformi tra regione e regione”.

Se dunque il legislatore ordinario può, nella sua discrezionalità, “adottare norme processuali differenziate tra i diversi tipi di giurisdizioni e di riti procedurali anche nell’ambito della stessa giurisdizione”<sup>6</sup>, rimane escluso invece che lo stesso legislatore statale, per non parlare ovviamente di quello regionale, possa – almeno in assenza di esplicita e speciale previsione di rango costituzionale – introdurre differenziazioni per ambiti territoriali nella disciplina della giurisdizione. Infatti: “come la legge processuale ... , così anche la normativa degli organi giurisdizionali non può che essere uniforme su tutto il territorio nazionale, dovendo a tutti essere garantiti pari condizioni e strumenti nel momento di accesso alla fruizione della funzione giurisdizionale, il cui esercizio è

<sup>4</sup> Il riferimento è alla sent. n. 12 del 1957, con cui la Corte dichiarava “pacificamente ammesso il principio che tutto ciò che attiene alla istituzione, alla organizzazione e al funzionamento di organi giurisdizionali ordinari o speciali, rientra nella competenza esclusiva dello Stato – principio questo, costituzionale, che deriva da lunga tradizione, ora consacrato nell’art. 101 e segg. della Costituzione”.

<sup>5</sup> Vedi la sent. n. 81 del 1976.

<sup>6</sup> Come si legge nella ordinanza n. 343 del 2001, con riferimento al giudizio della Corte dei conti.

imprescindibilmente neutro, perché insensibile alla localizzazione in questa o quella regione, oltre che neutrale, perché svolto in posizione di terzietà rispetto ai poteri dello Stato, non escluso il potere esecutivo delle regioni”<sup>7</sup>

Se non ci si sbaglia, questa è la *ratio decidendi* che sta al fondo anche della pronuncia che qui si commenta.

Il dogma della assoluta uniformità in materia di giurisdizione, pur ben giustificato, nel suo nucleo di sostanza, con argomenti positivi e di tradizione, costringe però la Corte a negare, o forse piuttosto a ignorare, il significato statutario, e quindi anch'esso costituzionale, del collegamento che le norme speciali per il Trentino-Alto Adige istituiscono fra ambito territoriale degli effetti dei provvedimenti oggetto di cognizione e competenza dei particolari organi giurisdizionali colà sedenti, e ancor più il collegamento fra ambito di competenza riconosciuta e specifica composizione del giudice. Viene così misconosciuta la ragione profonda, ma ben evidente, della particolarità, anche sotto questo aspetto, delle due Province speciali e le inevitabili implicazioni di quella particolarità. La istituzione di un giudice con una così particolare composizione, territorialmente, localmente, e anche linguisticamente (almeno per Bolzano) caratterizzata, ha un senso in quanto gli siano affidate questioni che nascono da quel particolare territorio, da quelle comunità così caratterizzate, e in quanto si presupponga che le questioni che toccano quello specifico territorio e quelle particolari comunità non possano essere decise se non da quel giudice, alla cui composizione le istituzioni politiche rappresentative delle due Province contribuiscono in maniera decisiva. Con l'unica eccezione, posta a garanzia della unità del quadro nazionale, del caso in cui si tratti di questioni che si riflettono territorialmente, oltre che su una o su entrambe le province, anche sull'intero territorio nazionale o comunque su più regioni: caso questo per il quale (ma solo per il quale) viene espressamente fatta salva la competenza del TAR Lazio.

La fedeltà alla regola di necessaria omogeneità dell'assetto della giurisdizione comporta la negazione della indiscutibile differenza che intercorre fra i Tribunali amministrativi del Trentino-Alto Adige e tutti gli altri TAR, quanto alla questione del riparto di competenza. Per i primi la *ratio* del riconoscimento di un certo ambito di competenza è ben più che quella di operare una opportuna distribuzione del lavoro e di valorizzare la auspicata esperienza di questioni locali, che il giudice naturalmente acquisisce rispetto alla realtà della regione in cui opera.

Qui si tratta proprio di un giudice strutturalmente diverso, composto per un terzo (nel caso trentino) o per metà (nel caso della sezione di Bolzano) da giudici “politici”, nominati dal soggetto istituzionale politico cui è affidato il compito di governare, con ampia e garantita autonomia, ciascuna provincia. Si tratta quindi di un giudice “locale” in un senso assai più puntuale e pregnante, e non solo di un giudice decentrato e con competenza riferita ad un ambito locale. Non può trattarsi quindi di una competenza intercambiabile, e neppure di una competenza sulla quale il legislatore ordinario possa liberamente intervenire, senza ledere con ciò lo spazio specifico di autonomia statutariamente garantito.

---

<sup>7</sup> Così la sent. n. 150 del 1993. Rinvio per questi argomenti al mio *Il processo amministrativo*, cit., dal quale è tratta la frase riportata da ultimo.

Risulta altrimenti messo in pericolo – intravedendosene addirittura il possibile svuotamento per via di progressive sottrazioni di competenze – il senso stesso della previsione della speciale composizione, della nomina in parte politica, e di tutte le previsioni in tema di giustizia amministrativa nella Regione.

In altre circostanze la Corte aveva però mostrato una maggiore sensibilità per il problema dello “svuotamento” di una attribuzione, dell’aggiramento e della vanificazione di norme di garanzia. Si può ricordare ad es. la sentenza n. 127 del 1977, con la quale, discutendosi della legittimità della previsione di arbitrati obbligatori, venne riconosciuto “che il costituente ha voluto tutelare la concentrazione della funzione giurisdizionale sia nei confronti delle giurisdizioni speciali sia contro altri congegni di sostanziale svuotamento. Sarebbe stato del resto contraddittorio” – proseguiva la Corte – “richiedere il ricorso al procedimento di revisione costituzionale per l’istituzione di nuove giurisdizioni speciali e consentire nello stesso tempo che con nuove leggi ordinarie si potessero sottrarre sistematicamente al giudice statale intere serie di controversie; di guisa che fosse più facile erodere l’unità della giurisdizione con l’istituzione di arbitrati obbligatori ex lege anziché con la creazione di nuovi giudici speciali”. Ma di questa sensibilità, di cui pure è evidentemente capace, la Corte non ha dato prova questa volta.

La riaffermazione della regola della assoluta omogeneità e uniformità delle previsioni in tema di giurisdizione non tiene conto insomma della circostanza che una tale uniformità sulla scala nazionale già è (legittimamente e anzi doverosamente) incrinata, per quanto riguarda la giurisdizione amministrativa, per via di due casi, voluti da norme di rango costituzionale: quello appunto del Trentino-Alto Adige e quello della Sicilia, nei quali norme rinforzate e costituzionalmente necessarie prevedono una condizione strutturale degli organi giurisdizionali molto particolare (e perfino, in astratto, anomala), disponendo una composizione in parte “politica”, quanto almeno al potere di scelta e alla provenienza dei giudici, degli organi di giustizia. Anomala, a ben vedere, o almeno artificiosa e forzata potrebbe dunque essere considerata la pretesa di vedere disciplinate in termini del tutto omogenei a quelli “generali” le competenze di giudici amministrativi “locali” che in partenza si presentano, perché così li vogliono norme di rango costituzionale, strutturalmente diversi.

5. - Si può ipotizzare che il timore di una negativa presa di posizione della Corte, in applicazione proprio del criterio della “unitaria e uniforme” garanzia giurisdizionale e del conseguente divieto di “soluzioni difformi fra regione e regione”, non sia estraneo alla formulazione della disposizione del decreto legge in tema di rifiuti campani che la Provincia di Trento ha impugnato.

Pare infatti abbastanza plausibile immaginare che la norma sia nata per rispondere ad una esigenza specifica, “locale”, o addirittura del tutto contingente, e che davvero sia diretta ad affrontare uno specifico aspetto della vicenda campana, che ben si può definire complessa e disgustosa (e non solo per l’oggetto di cui si tratta, la spazzatura).

Forse è sembrato al Governo, impegnato a far fronte alla ingovernabile situazione, che il TAR Campania abbia mostrato talvolta una troppo acuta sensibilità ed una troppo larga comprensione per le esigenze, gli umori, i pur legittimi timori delle popolazioni e degli enti locali rispetto alle decisioni commissariali in tema di gestione dei rifiuti, come la

individuazione di nuovi siti per la discarica o per il trattamento dei rifiuti <sup>8</sup>. Può essere sembrato insomma – tanto da indurre a proporre, in sede di conversione del decreto-legge, la disposizione che conosciamo – che troppo spesso il TAR locale abbia adottato decisioni che hanno in sostanza vanificato o almeno intralciato e ritardato il conseguimento degli obiettivi che la gestione commissariale della pluriennale “emergenza” dei rifiuti in quella regione intendeva raggiungere.

Si potrebbe perfino dire che, così come si è creduto necessario affidare ad un commissario governativo competenze altrimenti normalmente spettanti agli enti locali e alla regione, vuoi per la dimostrata incapacità di questi di affrontare in maniera organica ed efficace la tormentata questione, vuoi per sgravare gli enti locali dal compito di assumere decisioni sgradite alle loro popolazioni o a gruppi di *clientes*, vuoi per la paralisi cui l'intreccio di competenze e di inefficienze aveva condotto, vuoi per cercare di rimediare ad una situazione di grave e diffusa illegalità, allo stesso modo si è ritenuto necessario “commissariare” anche l'esercizio della giurisdizione nello stesso campo, sottraendola all'organo giurisdizionale amministrativo locale, e sbarazzandosi con ciò di un ulteriore, e talvolta scomodo, attore della complessa sceneggiata. Ciò potrebbe risultare confermato dalla circostanza che il comma 2-quater, nel testo originariamente proposto dal Governo e approvato dal Senato in prima lettura, ma poi modificato alla Camera, prevedeva che le norme in questione “si applicano anche ai processi in corso e l'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2-bis è sospesa fino alla loro conferma, modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio” <sup>9</sup>.

Non si può provare che le considerazioni avanzate siano qualcosa di più che ipotesi.

Sembrerebbe comunque di dover escludere che lo spostamento della competenza al TAR del Lazio sia stato ispirato dalla necessità di rispondere all' “esigenza largamente avvertita circa l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado” <sup>10</sup>, essendo evidente dall'occasione e dal contesto che si trattava di rispondere a necessità sorte attorno ad una questione nella quale nessun altro TAR risultava coinvolto, a parte quello campano.

Per non incorrere poi – se si vuole continuare in questa ipotetica ricostruzione dell'occasione e dello scopo della disposizione in questione – nell'ovvio rilievo di avere così creato una indifendibile eccezione individuale e concreta alle regole generali, si è data alla previsione una formulazione ampia e generale, che consente di concludere che l'attrazione alla competenza del TAR Lazio si produca per le questioni che cadrebbero altrimenti nella normale competenza di ogni Tribunale amministrativo regionale, e non solo di quello della Campania. E si è esteso, per altro verso, l'ambito di applicazione della disposizione, non solo al di là del riferimento territoriale, quello alla regione Campania, ma

---

<sup>8</sup> Vedi ad es. T.A.R. Campania-Napoli, Sez. I, 29 dicembre 2005, n. 20692.

<sup>9</sup> Si osservava nella discussione alla Camera del 17 gennaio 2006 (on. Folena) che “visto che il TAR della Campania ha mosso osservazioni rispetto ad alcuni degli impianti che la FIBE sta realizzando, si espropria lo stesso TAR della Campania delle sue competenze e si affida al TAR del Lazio questa funzione sovraordinata; dopodiché, con il successivo comma 2-quater si cerca anche di intervenire cancellando la validità dei provvedimenti già assunti sin qui dalla magistratura amministrativa”; e si sottolineava (on. Pisapia) come si trattasse de “la violazione di uno dei principi base dello Stato di diritto”.

<sup>10</sup> Per riprendere l'espressione a suo tempo usata dalla Corte nella sentenza n. 189 del 1992.

anche oltre il tipo di situazione cui il decreto legge è intitolato, quella dell' "emergenza rifiuti", all'impugnazione delle ordinanze e dei provvedimenti adottati in "tutte le situazioni di emergenza" dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225".

Non è difficile immaginare infatti che la disposizione che avesse spostato alla competenza necessaria del TAR Lazio solo le questioni relative all'impugnazione delle ordinanze e dei provvedimenti commissariali relativi all' "emergenza" dei rifiuti in Campania, sottraendole puntualmente e individualmente a quello specifico TAR regionale, sarebbe incorsa nella censura di aver previsto una soluzione "difforme" fra le regioni con una previsione di *jus singulare*.

6. - Se quella sommariamente tratteggiata potrebbe essere una ricostruzione dello scopo contingente, della ragione pratica della disposizione di cui ci occupiamo, che ha finito così per riguardare anche il Tribunale di giustizia amministrativa di Trento e con ciò le ragioni della speciale autonomia di quella provincia, vi è da chiedersi se ad essa si possa riconoscere una qualche razionalità di sistema.

Se lo è chiesto, educatamente suggerendo il quesito alla Corte, anche la Provincia di Trento, invitando la Corte a valutare "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".

A questo più ampio quesito la Corte ha dato la sua risposta non con la sentenza n. 239, ma con l'altra decisione emessa nella stessa data, la n. 237 del 2007.

Senza entrare ora nei dettagli di quella decisione, si può limitarsi a ricordare che la Corte ha, con quella sentenza, riconosciuto la legittimità delle stesse disposizioni del decreto legge in tema di competenza del TAR Lazio, messe in discussione da vari TAR, ragionando in sostanza sulla straordinarietà delle situazioni di emergenza e sul livello degli interessi coinvolti dai provvedimenti adottati in quelle situazioni.

Ai Tar che intravedevano una disparità di trattamento, con violazione dell'art. 3 Cost., nel differente trattamento processuale dei destinatari dei provvedimenti adottati nelle situazioni di emergenza rispetto ai soggetti coinvolti da ordinari provvedimenti amministrativi, a parità di ambito di efficacia e di tipo di effetti, che contestavano la ragionevolezza della norma e che inoltre ipotizzavano la violazione dell'art. 125 Cost., la Corte ha risposto anzitutto non negando che vi sia un problema.

Pur se il legislatore gode di ampia discrezionalità "nella conformazione degli istituti processuali" e anche "nella disciplina della competenza", osserva la Corte che le disposizioni in questione, con l'introdurre una disciplina derogatoria del sistema ordinario di ripartizione della competenza e con il presentarsi come l'ultimo esempio di una serie di interventi legislativi "che hanno concentrato presso il Tribunale amministrativo romano interi settori del contenzioso", fanno 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" di verifica della non manifesta irragionevolezza della disciplina in esame.

La Corte riesce poi ad individuare la "ragion d'essere" della norma in esame – ragion d'essere apparsa evidentemente sufficiente a superare il rigoroso esame di ragionevolezza dichiarato necessario, e tale da attribuire alla norma una difendibile

collocazione nel sistema costituzionale – “nella straordinarietà delle situazioni di emergenza” e “nella eccezionalità dei poteri occorrenti per farvi fronte”.

La disciplina degli eventi di natura straordinaria, argomenta la Corte anche con la citazione di suoi precedenti, è “precipua competenza” del Governo, da esercitarsi attraverso l’esercizio di funzioni “che hanno rilievo nazionale, data la sussistenza di esigenze di unitarietà, coordinamento e direzione”. Il “carattere ultraregionale” che caratterizza le situazioni di emergenza, “indipendentemente dal rispettivo ambito geografico di incidenza”, giustifica quindi la concentrazione del relativo contenzioso presso il TAR Lazio.

Del resto i provvedimenti dei commissari delegati all’emergenza sono atti dell’amministrazione centrale dello Stato “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” attribuiti per farvi fronte. La situazione è eterogenea quindi rispetto a quella che si ha in presenza di atti, pur analoghi quanto a contenuto ed effetti, ma emessi da organi di enti territoriali. Non si dà perciò disparità di trattamento.

Né vi è violazione dell’art. 125, dato che l’attribuzione della competenza al TAR Lazio anziché ai diversi TAR “non altera il sistema di giustizia amministrativa”.

Dunque: le situazioni di emergenza, dichiarate nei termini della legge sulla protezione civile, hanno sempre carattere “ultraregionale”, quale che sia l’ambito geografico su cui l’emergenza incide; gli interessi cui sono finalizzati i provvedimenti che vengono adottati in occasione di tali situazioni trascendono gli interessi delle comunità locali; le funzioni che, dal Governo ma anche dalle gestioni commissariali come *longa manus* di quello, vengono esercitate in tali circostanze, sono funzioni di rilievo nazionale, per le connesse esigenze di unitarietà, coordinamento e direzione.

Quindi – conclude la Corte – è ragionevole la norma che dispone che in questi casi le relative controversie vengano decise non dal TAR competente per regola generale, ma dal TAR Lazio.

Non si vuole affatto contestare l’esattezza delle affermazioni della Corte, anche se va detto che il carattere intrinsecamente “ultraregionale” della situazione e il rilievo nazionale dell’interesse coinvolto potrebbe non apparire così lampante in alcuni casi <sup>11</sup>. Si potrebbe poi anche osservare che il carattere ultraregionale, collegato dalla legge TAR all’ambito materiale, territoriale, fisico, degli effetti prodotti dal provvedimento impugnato, diventa, nell’uso che ne fa la Corte, una entità astratta, riferita all’importanza, al rilievo che si è ritenuto (dal Governo) di attribuire ad una situazione, perde concretezza e verificabilità,

---

<sup>11</sup> Ad esempio di fronte ai titoli di molte ordinanze di protezione civile che dichiarano o provvedono su “emergenze”: “interventi conseguenti alla dichiarazione di ‘grande evento’ nel territorio della provincia di Varese per garantire il regolare svolgimento dei Campionati del Mondo di ciclismo su strada 2008”; “stato d’emergenza in relazione ai dissesti idrogeologici e conseguenti movimenti franosi che hanno interessato il territorio dei comuni di Mezzojuso (PA) e Porto Empedocle (AG) durante la stagione invernale 2004- 2005”; “crisi di natura socio - economico - ambientale determinatasi nell’asta fluviale del bacino del fiume Aterno”; “ulteriori interventi urgenti (disposti il 2 dicembre 2005) volti a fronteggiare i fenomeni di dissesto idrogeologico verificatisi nei mesi di dicembre 2002 e primi giorni di gennaio 2003 nel territorio dei comuni di Alcara Li Fusi, San Fratello, San Salvatore di Fitalia, Longi, Cesarò, Galati Mamertino, Militello Rosmarino, San Marco D’Alunzio, Caronia, Mistretta, San Piero Patti, Capizzi, Librizzi, Naso, Piraino, Sinagra e Tortorici”, e così esemplificando su casi il cui carattere “locale” o al più regionale sembra a prima vista difficile da contestare.

esce dall'ambito dei fatti per entrare in quello delle valutazioni, del convenzionale, del "normativo".

Ma, al di là di questo, non è del tutto evidente come dalle enunciate premesse derivi la conseguenza.

Più che dell'esigenza di uniformità della giurisprudenza, dice la Corte, qui si deve ragionare proprio della straordinarietà delle situazioni e della eccezionalità di relativi poteri. Ma sul perché la straordinarietà di una situazione, e l'uso in tal caso di poteri eccezionali, giustifichino la competenza di un TAR diverso da quello "normale", non si trova – si direbbe – una convincente spiegazione.

Una volta che si tenga fermo il principio che atti e provvedimenti pur caratterizzati dal contesto dell'emergenza, pur adottati da organi statali e in vista di interessi che, almeno convenzionalmente, politicamente, il Governo vuole considerare nazionali, siano comunque soggetti a controllo giurisdizionale, quale ragione mai vi sarebbe di introdurre una eccezione alle regole normali di competenza, che attribuiscono al TAR "locale" la cognizione su atti che esauriscono i loro effetti nel territorio di una sola regione? Perché il TAR Lazio dovrebbe vedere giustificata la sua competenza dalle ragioni della straordinarietà delle situazioni e dell'eccezionalità dei poteri?

Può essere che la Corte intenda riferirsi all'eventualità che, nelle situazioni di emergenza, meglio sia affidarsi ad un giudice "freddo" e lontano, piuttosto che ad un tribunale locale, che "sarebbe troppo sensibile ed esposto alle tensioni che possono sorgere presso la popolazione locale, derivanti dagli eventi emergenziali e dai mezzi straordinari impiegati per affrontarli" <sup>12</sup>.

In casi come questi, quello che viene considerato di solito un pregio del giudice decentrato, se non la ragione stessa della sua istituzione, cioè il trattarsi di organi giurisdizionali più accessibili, più vicini alla realtà sociale ed economica cui si riferiscono le decisioni amministrative di cui devono giudicare, meglio informati delle esigenze locali e più sensibili ad esse, si capovolge in un difetto. Di fronte all' "esigenza di assicurare un sistema più 'rafforzato' di protezione civile", lo scopo della concentrazione delle controversie presso il TAR Lazio "sarebbe quella di evitare che, di fronte all'imminenza ed alla gravità del pericolo per l'integrità di beni fondamentali dell'uomo, il giudice amministrativo periferico possa utilizzare con leggerezza lo strumento cautelare, paralizzando l'efficacia di urgenti ed indilazionabili interventi di protezione civile".

Nel dubbio insomma che la serenità di giudizio del giudice locale non sia del tutto garantita, la soluzione di affidare il compito di decidere in quelle delicate situazioni al TAR Lazio sarebbe giustificata (pur con la possibile obiezione che il TAR Lazio potrebbe mostrare tutti gli ipotetici difetti del giudice locale, troppo "vicino" alle questioni di cui si occupa, quando dovesse valutare di situazioni di emergenza riferite proprio alla regione Lazio).

Può sorgere in qualcuno il dubbio che il TAR di Roma possa finire così per essere inteso come giudice "domestico" del potere politico centrale, dell'amministrazione romana, del governo, un giudice insomma sensibile alle esigenze del Governo e

---

<sup>12</sup> Così (anche per le successive frasi) il T.A.R. Veneto, Sez. I, 12 Aprile 2006, ord. n. 1006 (si tratta di una delle ordinanze che hanno dato luogo alla sent. n. 237 del 2007 della Corte costituzionale).

dell'amministrazione centrale, e agli obiettivi di interesse generale che le decisioni delle amministrazioni nazionali talvolta si propongono.

In maniera più radicale e più brutale si è ventilato, nella sede parlamentare <sup>13</sup>, che la norma in questione potesse rappresentare il primo passo nella direzione del progetto di istituire, nel TAR Lazio, "un livello di giurisdizione del tutto separato rispetto alle sedi competenti per territorio", "con la speranza che, essendo più prossimo al Consiglio di Stato ed al Governo, possa essere più facilmente «addomesticato» ad alcuni interessi politici".

E in effetti anche la Corte ha segnalato, come si è detto, che quello di cui si parla non è che l'ultimo di una serie di interventi legislativi "che hanno concentrato presso il Tribunale amministrativo romano interi settori del contenzioso": pare di cogliere, dietro queste espressioni, una qualche preoccupazione di prospettiva per l'equilibrio del sistema.

E tuttavia la norma del decreto legge sui rifiuti campani è stata, anche sotto questi aspetti, oltre che, come abbiamo visto, in relazione alle garanzie dell'autonomia trentina, salvata.

Per far ciò la Corte ha utilizzato – e questa è l'ultimo punto che si vuole segnalare – alcuni suoi gloriosi attrezzi concettuali, e in particolare il rilievo nazionale delle funzioni, il carattere ultraregionale delle situazioni, la dimensione degli interessi, che trascendono quelli delle comunità locali.

Può essere suggestivo notare che le frasi riportate dalla Corte per dare sostegno, con la citazione di suoi precedenti, al principale argomento, quello del "rilievo nazionale delle funzioni" in presenza di "esigenze di unitarietà, coordinamento e direzione", si riferiscono a un caso (sent. 284 del 2006) nel quale veniva in questione la spettanza allo Stato, piuttosto che alle Regioni, del potere di disciplinare situazioni di emergenza, per escludere "che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire da parte della legge regionale" e per escludere a maggior ragione che le Regioni siano "legittimate a paralizzare gli effetti di provvedimenti specificamente indirizzati a fronteggiare una situazione di grave crisi ambientale ancora in atto".

Il criterio individuato per risolvere problemi di riparto della competenza legislativa fra Stato e Regioni diviene così criterio di valutazione della ragionevolezza della legge che regola la competenza giurisdizionale. Potrebbe venirne la sensazione di una sorta di parallelismo: come se i TAR locali fossero soggetti territoriali autonomi, e il TAR Lazio fosse lo Stato. E le competenze dovessero essere attribuite agli uni o all'altro in relazione alla dimensione, alla frazionabilità o al livello degli interessi.

La Corte, così, sembra riscrivere i criteri ispiratori della legge del 1971 quanto al riparto della competenza fra TAR, o almeno rileggerli, scoprendovi una *ratio*, sottintesa alla distribuzione delle competenze fra TAR locali e TAR "centrale": al di sotto del criterio apparentemente e formalmente decisivo (la sede dell'organo, l'efficacia dell'atto) il criterio di sostanza sarebbe quello del rilievo, rispettivamente solo locale o invece generale, delle

---

<sup>13</sup> On. Folena, Camera dei deputati, discussione in aula del 17 gennaio 2006.



questioni, dell'interesse, nazionale (e quindi infrazionabile <sup>14</sup>) o invece più limitato, localmente e territorialmente circoscritto, che ad esse si collega.

Così impostata la questione, ne viene un sostegno a quelle posizioni che sottolineano la natura particolare del TAR Lazio, come "giudice dei compiti centrali dello Stato" o auspicano l'istituzione di TAR centrali come aventi una competenza funzionale speciale rispetto ad interessi di carattere generale <sup>15</sup>.

Forse allora sarebbe meglio uscire dall'attuale equivoco di un TAR, quello romano, dalla doppia natura, locale e centrale, e direttamente attribuire la cognizione dei ricorsi contro atti, emessi da organi o autorità centrali, e aventi rilievo "nazionale", quanto ad effetti o a interessi coinvolti, al Consiglio di Stato (ovviamente in unica istanza): cosa che appare non vietata da principi costituzionali <sup>16</sup> e che avrebbe il vantaggio di consentire decisioni rapide, autorevoli e definitive delle controversie.

Con una ultima riflessione: impostare il discorso sui criteri per l'attribuzione normativa di competenze giurisdizionali di legittimità in termini di ampiezza o importanza o straordinarietà degli interessi coinvolti dall'atto di cui si giudica, non significa in qualche modo dare per scontato che già la giustizia amministrativa è giudice degli interessi, giudice del merito delle questioni?

---

<sup>14</sup> Parlando di applicazione delle norme vigenti e non di legittimità di norme che le modificano, si può notare che l'elemento della infrazionabilità dell'interesse varrebbe a sventare l'impostazione di quei TAR locali (cfr. TAR Brescia, 22 febbraio 2005, n. 91) che hanno cercato di distinguere, per affermare la loro competenza, "gli effetti di rilievo nazionale, e quelli radicati localmente ("microeffetti"), tra i quali ultimi si collocano le conseguenze ambientali derivanti dall'inserimento dell'opera in un particolare territorio", per concludere che se i motivi di ricorso investono questi effetti "localmente radicati" del più ampio progetto, rimane la competenza del TAR locale, pur di fronte ad atti riguardanti la realizzazione di un'opera strategica e di interesse nazionale (il TAV); ma il Cons. Stato, VI, 7 febbraio 2007, n. 513, ha ribadito l'applicazione della regola generale per gli atti di organi statali "concernenti la realizzazione di un'opera strategica e di interesse nazionale che produce conseguenze sull'intero territorio nazionale, e che in ogni caso interessa il territorio di due regioni, la Lombardia e il Veneto", e dichiarato la competenza del TAR Lazio.

<sup>15</sup> In questo senso era, se si è bene inteso, l'opinione espressa dal Cons. Pajno in occasione del Convegno Pluralismo istituzionale e giustizia amministrativa, organizzato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche Bachelet della Luiss Guido Carli - e svoltosi a Roma, Palazzo Spada, il 23 giugno 2005.

<sup>16</sup> Come è noto, la Corte ha precisato (sent. 395 del 1988) che l'art. 125 Cost. non impone il principio del doppio grado ma solo quello della appellabilità delle sentenze dei TAR, e che non è affatto escluso che il Consiglio di Stato possa avere attribuzioni di unico grado: "questa Corte ha più volte escluso l'esistenza di una norma costituzionale che garantisca il principio del doppio grado di giudizio (sentt. nn. 41 del 1965, 22 e 117 del 1973, 186 del 1980, 78 del 1984 e 80 del 1988); che per quanto riguarda la giurisdizione amministrativa non può indurre a conclusioni diverse la norma di cui all'art. 125, comma secondo, della Costituzione che, prevedendo, nella regione, l'istituzione di organi di giustizia amministrativa di primo grado disciplina innanzitutto una modalità che deve assumere il sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi della Regione... in un sistema di giustizia amministrativa nel quale, in base all'art. 111, ultimo comma, Cost., non si dà ricorso in Cassazione per violazione di legge (sent. n. 62 del 1981); che tale norma comporta soltanto l'impossibilità di attribuire al T.A.R. competenze giurisdizionali in unico grado e la conseguente necessaria appellabilità di tutte le sue pronunce, e, quindi, una garanzia del doppio grado riferita alle controversie che il legislatore ordinario attribuisca agli organi locali della giustizia amministrativa; che solo in tal senso assume rilevanza costituzionale, come affermato dalla sentenza di questa Corte n. 8 del 1982, il predetto principio del doppio grado di giudizio, non potendo, l'art. 125 della Costituzione comportare l'inverso, perché nessun'altra norma della Costituzione indica il Consiglio di Stato come giudice solo di secondo grado....".