

LA COMPETENZA DEI T.A.R.
DI STEFANO GATTAMELATA

SEZIONE I

LE ORDINANZE SULLA COMPETENZA

1. Premessa; 2. Circa la competenza territoriale: le ordinanze nn. 3 e 4 del 4 febbraio 2013 (sull’informativa antimafia); 3. (... continua): le ordinanze nn. 6 del 25 febbraio 2013, 11 e 12 del 7 maggio 2013 (sul patto di stabilità).

1. Premessa.

E’ noto che all’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato è normativamente affidata –ex art. 99 c.p.a.- una funzione nomofilattica¹, cosicchè tale Consesso -continuando a garantire quell’apporto che al diritto amministrativo è stato da sempre prestato dal G.A.²- fissa (ed in certi casi precisa) principi del processo (e del diritto sostanziale) amministrativo, via via interpretando “autenticamente” (oltre al diritto positivo anche) il c.p.a., regolando aspetti di esso problematici, quale quello del riparto della competenza tra i T.A.R., che qui ci occupa.

Le pronunce sulla competenza nel corso del 2013 sono state cinque (a loro volta sussumibili in due gruppi), e questo nonostante che nei due anni precedenti vi fosse stato modo di articolare alcuni indirizzi chiari in materia, essendo state ben sette per ciascun anno (nel 2011 esse rappresentavano quasi un terzo di quelle complessivamente emesse dall’Adunanza Plenaria³) le sentenze relative appunto alla questione che ci occupa⁴.

¹ Per una analisi circa le diverse funzioni dell’Adunanza Plenaria e di quelle assimilabili svolte dalle Sezioni unite della Corte di cassazione e dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, si rinvia a S. OGGIANU, *Profili della funzione nomofilattica del Consiglio di Stato, nel nuovo codice del processo amministrativo e nella più recente giurisprudenza amministrativa (ad.pl. 25 febbraio 2011, nn. 912-917)*, in *Dir. e proc. amm.*, 2011, 4, p. 1043 e ss. nonché al contributo del medesimo A., *Giurisprudenza amministrativa e funzione nomofilattica. L’adunanza plenaria del Consiglio di Stato*, Padova, 2011. Si vuole altresì segnalare sull’argomento E. STICCHI DAMIANI, *Efficacia nel tempo delle pronunce nomofilattiche dell’adunanza plenaria*, in *Dir. e proc. amm.*, 2012, 4, p. 1143 e ss.; E. FOLLIERI, *L’introduzione del principio dello stare decisis nell’ordinamento italiano, con particolare riferimento alle sentenze dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in *Dir.proc.amm.*, 2012, 4, p. 1237 e ss.

² Sul ruolo della giurisprudenza creativa, M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983, p. 326, il quale osserva che “si deve all’opera di questa giurisprudenza (...) non solo la integrazione o la più precisa configurazione di istituti già posti dalle norme, ma la creazione di istituti nuovi”.

³ Al fine di una loro panoramica e per un loro commento sia consentito il richiamo alle considerazioni contenute in “*Riflessioni sulla competenza*” effettuate dal sottoscritto S. GATTAMELATA, “*L’attività nomofilattica del Consiglio di Stato: commentario alle sentenze dell’adunanza plenaria pubblicate nel 2011*”, in AA.VV. (a cura di S. TOSCHEI), Roma, 2012, p. 40-56.

⁴ L’Adunanza Plenaria nelle accennate sentenze del 2011 ha “toccato” argomenti solo incidentalmente trattati nell’ambito di una controversia avente ad oggetto principale appunto la competenza ed implicanti profili essenzialmente di natura processuale che ancora non erano condivisi unanimemente, sì da effettuare alcune “precisazioni” rilevanti, ad esempio in tema di foro del pubblico impiego (con le

A conferma della rilevanza dell'argomento e della sua problematicità, si consideri altresì che nel c.d. correttivo al c.p.a. del settembre 2012⁵, la disciplina processuale sulla competenza è stata innovata significativamente, essendo stati normati anche principi che la stessa Adunanza Plenaria aveva elaborato nel corso dei suoi interventi del 2011⁶. Non a caso, le decisioni sulla competenza del 2012⁷, per un verso effettuavano espliciti richiami ai *dicta* dell'anno precedente (come pure avviene nel 2013, con riguardo al 2012), dando per presupposte le affermazioni quivi contenute e su di esse fondando (in alcuni casi) il proprio impianto decisorio; per altro verso, erano incise dall'intervento legislativo appena rammentato sì che quelle ad esso anteriori dovevano poi essere lette anche alla sua luce, e quelle ad esso posteriori ne tenevano conto ovvero lo interpretavano come coerente con il sistema preesistente.

Come accennato, nel corso del 2013 alcuni principi già elaborati sono stati ribaditi, ma, soprattutto, sono stati adattati a situazioni nuove, cogliendo lo spunto per precisare il riparto tra T.A.R. alla luce degli effetti diretti (e non) del provvedimento censurato.

2. Circa la competenza territoriale: le ordinanze nn. 3 e 4 del 4 febbraio 2013 (sull'informativa antimafia).

1. La vicenda nasce da una impugnativa effettuata da una società che era risultata destinataria di una informativa anti-mafia non favorevole, resa dall'ufficio territoriale del Governo sia di Cagliari (in data 28.10.11) sia di Caltanissetta (in data 27.1.12), con inibitoria a subentrare in rapporti contrattuali relativi alla gestione di servizi idrici (a Caltanissetta) nonché con revoca di appalti di lavori già alla stessa società aggiudicati (entrambi in Sicilia).

L'Impresa impugnava innanzi al T.A.R. della Sardegna i detti provvedimenti con distinti ricorsi.

Più in particolare con *i*) un ricorso era impugnata l'informativa antimafia

decisioni nn. 6/11 e 20/11), di pendenza della lite (con le decisioni nn. 1/11, 5/11 e 12/11) e di disciplina processuale applicabile intertemporalmente (con le decisioni nn. 1/11, 5/11, 12/11).

⁵ Ci si riferisce alla Novella di cui al d.lgs.14 settembre 2012, n. 160.

⁶ Non si può infatti non tenere conto in quest'ottica, delle modificazioni sia agli artt. 13, 15 e 16 del c.p.a. -rispettivamente relativi alla disciplina della "competenza territoriale", alla "rilevabilità dell'incompetenza" ed al "regolamento"-, nella parte in cui paiono derivare proprio dai detti apporti nomofilattici. Tra i primi commenti alla Novella del 2012, si vogliono qui rammentare quelli di R. DE NICTOLIS, *Il secondo correttivo del codice del processo amministrativo*, apparso su www.giustizia-amministrativa.it e di M.A. SANDULLI, *Il codice del processo amministrativo nel secondo correttivo: quali novità?* in www.federalismi.it.

⁷ Ci si riferisce alle ordinanze: n. 23, del 25 giugno 2012; n. 29, del 26 luglio 2012 (sulla competenza funzionale); n. 33 del 24 settembre 2012; n. 34 del 19 novembre 2012; n. 37 del 10 dicembre 2012; infine il dispositivo n. 35 del 19 novembre 2012 e la sentenza n. 38 del 12 dicembre 2012 (tutte sulla competenza territoriale). Per una loro disamina ragionata sia consentito il rinvio a S. GATTAMELATA, in *"La competenza"*, in AA.VV. *"L'attività nomofilattica del Consiglio di Stato: commentario alle sentenze dell'adunanza plenaria pubblicate nel 2012"*, a cura di S.TOSCHEI, Roma, 2013, p. 416-432.

siciliana nonché gli atti inibitori al subentro in un contratto di gestione di servizio idrico; quale atto presupposto, al fine di giustificare la scelta dell'adizione del T.A.R. Cagliari, era impugnata l'informativa antimafia sarda; ii) con un secondo gruppo di ricorsi era pure impugnata l'informativa siciliana, alcuni atti di essa consequenziali di amministrazioni siciliane (revoca di aggiudicazione e avvio procedimento di esclusione da una società mista) e, quale atto presupposto, ancora l'informativa antimafia sarda.

Il T.A.R. della Sardegna, con due ordinanze coeve, declinava la propria competenza in favore del T.A.R. della Sicilia, sez. Palermo.

Più in particolare: relativamente al ricorso sub i) indicava come competente il giudice siciliano, con ordinanza n. 833/12, *“in ragione dell’efficacia territorialmente circoscritta degli atti impugnati in via principale”*; con riferimento ai ricorsi sub ii) confermava tale orientamento, con ordinanza n. 832/12, *“in considerazione della pozziorità del criterio di competenza funzionale di cui al combinato disposto degli artt. 14 e 119 del codice del processo amministrativo rispetto ai criteri regolatori della competenza territoriale enucleati dal precedente articolo 13”*.

2. La Società proponeva quindi due distinti ricorsi per regolamento di competenza, che giungevano a definizione con le ordinanze che si commentano.

Con la prima ordinanza (la **n. 3/13**) l’Adunanza Plenaria dava definizione alla vicenda sub i), facendo esplicito riferimento al proprio precedente pronunciamento n. 33 del 24 settembre 2012 (ma anche a quello n. 34 del 19 novembre 2012). Così aveva modo di ribadire che il criterio primario della competenza territoriale (= **“il criterio ordinario”**) **“rappresentato dalla sede dell’autorità”** che ha emesso l’atto (= *“cui fa capo l’esercizio del potere oggetto della controversia”*), **“cede il passo a quello dell’efficacia spaziale nel caso in cui la potestà pubblicistica spieghi i propri effetti diretti esclusivamente nell’ambito territoriale di un tribunale periferico”** (in altre parole cede il passo a *“quello inerente gli effetti diretti dell’atto, qualora essi si esplicano in luogo compreso in una diversa circoscrizione territoriale di T.A.R.”*; così la decisione n. 33/12), e dunque cede il passo a *“quello dell’ambito territoriale di efficacia legale dell’atto”*⁸.

Un approccio interpretativo che da un lato vuole **“soddisfare l’esigenza di non accrescere oltremodo il carico del TAR del Lazio, sede di Roma”**, e che dall’altro lato trova **conforto nel sistema normativo**, e ciò sia con riguardo allo *jus superveniens* ed in particolare alla Novella al c.p.a. del settembre 2012⁹ (invero non applicabile direttamente nel caso

⁸ Così T.A.R. Lazio, sez. III ter, ordinanza del 6 dicembre 2013, n. 10512.

⁹ Con detta Novella la disciplina sulla competenza territoriale è stata precisata con riguardo agli atti presupposti al provvedimento impugnato ed a quelli generali, con l’introduzione dell’art. 13, comma 4 bis, secondo cui *“la competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l’interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento, tranne che si tratti di atti normativi o generali, per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza”*; una previsione che incide anche sulla competenza

di specie per il principio di irretroattività di cui all'art. 11, comma 1 disp. prel. c.c. in quanto la normativa processuale è riferibile solo ai processi instaurati sotto la sua vigenza¹⁰⁾ sia con riguardo alla normativa ad essa Novella previgente, da cui emerge che *“il principio”* (appunto normato nel 2012) *“era già desumibile”* dal tenore dell'art 13 c.p.a. stesso.

All'esito di alcune precisazioni sugli **effetti dell'atto** che, ai fini della incidenza della individuazione del giudice territoriale, devono essere **diretti e immediati**, l'Adunanza Plenaria affermava la competenza del T.A.R. della Sicilia (anche) a conoscere del provvedimento interdittivo antimafia; quest'ultimo infatti *“non è atto di portata generale e tanto meno normativa, né ha efficacia sull'intero territorio nazionale bensì opera in seno al singolo rapporto cui attiene”* con effetti diretti nell'esclusivo ambito territoriale del Tribunale siciliano.

2.1. Principi, quelli appena illustrati, che ispiravano anche la decisione sul secondo regolamento di competenza di cui all'ordinanza **n. 4**, che dava soluzione alla vicenda sub *ii*), che confermava la competenza del Giudice siciliano. Nella fattispecie, peraltro, la Plenaria si dilungava maggiormente sull'interdittiva antimafia (precisandone l'essenza¹¹⁾ e sulle modalità della relativa impugnazione.

Ebbene: per un verso ribadiva il proprio orientamento del 2012 (contenuto nella ordinanza n. 33/2012, poi richiamata nella connessa sentenza n. 38/2012, e nella ordinanza n. 34/2012), relativamente alla natura del provvedimento prefettizio, che –come pure innanzi accennato- svolge effetti diretti solo nell'ambito del procedimento cui afferisce e dunque non è sussumibile tra gli atti “generali”, sì che non è idoneo a spostare la competenza presso il T.A.R. del Lazio. In altre parole esso non svolge effetti *erga omnes* ma sempre *uti singuli*, correlati cioè ad un solo soggetto pur se in ipotesi svincolati da una precisa realtà territoriale¹².

funzionale, che viene così limitata (ovvero delimitata).

¹⁰ Circa la disciplina processuale intertemporale, si rinvia alle decisioni nn. 1 del 7 marzo 2011 e 5 del 5 maggio 2011 dell'Adunanza Plenaria (commentate dal sottoscritto A. nell'edizione 2012 del presente lavoro, p. 54).

¹¹ L'Adunanza Plenaria precisa al riguardo che trattavasi *“di un'informativa antimafia tipica adottata ai sensi degli artt. 4 d.lgs. 8 agosto 1990, n. 490 e 10 d.P.R. 3 giugno 1998, n. 252. E' quindi estranea al thema decidendum la disciplina sopravvenuta recata dal d.lgs 6 settembre 2011, n. 159, recante Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia - da ultimo modificata dal d.lgs. 15 novembre 2012 n. 218 - che, previa abrogazione, ex art. 120, della normativa previgente, ha regolato in modo organico, agli articoli 84 e seguenti, la materia de qua, introducendo molteplici profili di novità, con riguardo, tra l'altro, agli effetti soggettivi, alla durata e alla pubblicità delle informative”*.

¹² Sui presupposti a fondamento delle informative antimafia interdittive, ai sensi dell'art. 10, comma 7, lett. c), del d.p.r. n. 252 del 1998, si è a lungo discusso ragionando sulla sufficienza, ai fini della loro adozione, della concomitanza di un quadro di oggettiva rilevanza dal quale desumere elementi che, secondo un giudizio probabilistico o anche secondo comune esperienza, possano far presumere non un'attuale ingerenza delle organizzazioni mafiose negli affari, ma un'effettiva possibilità che tale ingerenza sussista o possa sussistere (sull'argomento si segnalano T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 6 aprile 2012, n. 275 e Cons. Stato, sez. III, 6

Per altro verso (a completamento del principio già esposto nella propria coeva ordinanza n. 3/13 ed innanzi illustrato) affermava il valore del **“principio della c.d. scindibilità degli effetti (dell’atto), secondo cui, a fronte dell’impugnazione di atto potenzialmente idoneo a operare in più regioni, debbono essere apprezzati, ai fini della statuizione sulla competenza territoriale, i soli effetti interessati dall’azione giudiziaria proposta e, quindi, la portata effettuale dell’ipotetica pronuncia di accoglimento (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 27 dicembre 2004, n. 8213)”**. Nella specie erano impugnati atti applicativi i cui effetti erano circoscritti e che trovavano il loro presupposto nell’interdittiva emessa dal prefetto di Caltanissetta. Tutto ciò anche considerando che l’impugnativa verteva su una informativa antimafia **“già investita, congiuntamente agli atti applicativi, da due precedenti ricorsi”**: si affermava infatti che, ai fini del radicamento della competenza, incide altresì il **principio dell’attrazione, “anche in ragione di profili di connessione e del principio di prevenzione, dalla competenza già radicata con riguardo ai due gravami già incardinati”**.

Ciò chiarito, l’Adunanza Plenaria ribadiva in tema di competenza territoriale inderogabile il principio per cui **“criterio principale è quello della sede dell’autorità che ha emesso l’atto e tale criterio è sostituito da quello inerente gli effetti diretti dell’atto, qualora essi si esplicano in luogo compreso in una diversa circoscrizione territoriale di T.A.R.”**.

3. Circa la competenza territoriale: le ordinanze nn. 6 del 25 febbraio 2013, 11 e 12 del 7 maggio 2013 (sul patto di stabilità).

1. Alcuni comuni siciliani (rispettivamente di Messina, di Barcellona Pozzo di Gotto e di Tremestieri Etneo), con apposito decreto ministeriale, erano sanzionati ex art. 7 d.lgs. n. 149 del 26 luglio 2011, con importanti pene pecuniarie per non avere essi rispettato il patto di stabilità.

Tali Amministrazioni si dolevano quindi della intervenuta sanzione loro irrogata, impugnando i relativi provvedimenti innanzi al T.A.R. catanese. Quest’ultimo concedeva il richiesto provvedimento cautelare, avverso il quale insorgeva il Ministero con apposito ricorso, sia per regolamento di competenza (divenuto quindi **“successivo”**) con il quale chiedeva fosse accertata la competenza del TAR del Lazio, sia per la riforma dell’ordinanza cautelare concessa.

Da qui le decisioni in epigrafe che sono tra loro assolutamente assimilabili, sì che ben possono essere congiuntamente trattate.

2. La Plenaria coglie l’occasione per chiarire innanzi tutto (sotto il profilo del diritto sostanziale) la disciplina relativa al patto di stabilità interno, la sua incidenza sul patto di stabilità esterno, e i riflessi che detta normativa ha in tema di riparto di competenza tra T.A.R.

settembre 2012, n. 4740; in dottrina G. VELTRI, *Il giudizio amministrativo dopo il secondo correttivo: lo spostamento della competenza territoriale per ragioni di connessione*, in www.giustizia-amministrativa.it, cfr. nota 13).

Più esattamente il patto di stabilità deriva a monte da obblighi UE (in particolare dal Regolamento n. 1467/1997, “Patto di stabilità e crescita”), diretti a provocare una riduzione progressiva del debito dei Paesi membri.

Al rispetto dell’impegno così assunto (anche) dall’Italia, sono chiamati a concorrere le Regioni e gli enti locali, ai quali sono stati normativamente imposti obiettivi, periodicamente rideterminati dallo Stato, di riduzione della spesa¹³. A tal fine è stato introdotto un meccanismo di duplice natura: uno sanzionatorio, da applicarsi nei riguardi di quegli enti per i quali si accerti il mancato rispetto degli obiettivi di contenimento; uno premiale, da applicarsi nei riguardi di quegli enti per i quali invece si accerti il rispetto di detti obiettivi di contenimento.

Al meccanismo sanzionatorio è collegata “*la riduzione dei trasferimenti di risorse dallo Stato agli enti locali*”¹⁴; a detta riduzione si aggiunge altresì, nei loro stessi confronti, una sanzione pecuniaria che viene loro irrogata. E’ di questa che si parla nei ricorsi che ci occupano.

Al meccanismo premiale è collegato invece “*un equilibrato “allentamento” dei vincoli imposti alla spesa ed una rideterminazione in melius dei livelli ed obiettivi che tali enti sono tenuti a rispettare per l’anno finanziario di riferimento*”.

2.1. In questo quadro, assume la Plenaria, **se certamente effetti diretti del provvedimento sanzionatorio** sono svolti nei riguardi del Comune destinatario della sanzione pecuniaria (Comune che quindi dovrà sia pagare detta sanzione, sia rivedere al ribasso la propria politica economico – finanziaria), **altrettanti effetti diretti il medesimo provvedimento li svolge in un ambito più ampio e dunque nazionale ed internazionale.**

Il mancato rispetto da parte di un Comune del patto di stabilità interno, infatti, concorre a determinare il (non) rispetto degli impegni internazionalmente assunti dall’Italia, che potrebbe così divenire a sua volta destinataria di sanzioni per non aver mantenuto il patto di stabilità esterno; non è peraltro un caso se il rispetto degli obiettivi di bilancio è imposto dall’art. 119, comma 1, Cost., come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012 (con efficacia a partire dall’esercizio finanziario 2014).

Sotto altro profilo la inosservanza del patto da parte di ogni ente locale,

¹³ Si rinvia all’art. 77-bis del d.l. 25 giugno 2008, nr. 112, conv. legge 6 agosto 2008, n. 133, le cui previsioni sono state poi riprese, con modifiche, in vari interventi successivi (per quanto attiene all’anno 2011, cfr. legge di stabilità n. 220 del 13 dicembre 2010).

¹⁴ La disciplina di riferimento è quella sul federalismo fiscale di cui alla legge 5 maggio 2009, nr. 42, che fra l’altro conteneva una delega in attuazione della quale è stato adottato il d.lgs. n. 149/2011, disciplinante appunto i “*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42*”. La detta riduzione dei trasferimenti statali ai Comuni inadempienti, è fissata dall’art. 7, comma 2, lett. a), ed avviene su determinazione della Ragioneria Generale dello Stato all’esito dell’esame della “certificazione” del saldo finanziario in termini di competenza trasmessale dall’Amministrazione comunale; verificato il risultato negativo, l’ente locale inadempiente viene inserito in apposito elenco.

incide sul bilancio (nazionale e dunque su quello) degli altri enti locali e delle Regioni specie di quelli che dovessero essere premiati, atteso che *“l’art. 1, comma 122, della già citata legge nr. 220 del 2010 stabilisce che questi saranno determinati commisurandoli agli “effetti finanziari derivanti dall’applicazione delle sanzioni”*.

Ne deriva una chiara interconnessione tra le situazioni di cattiva gestione e di sana gestione, in relazione all’inscindibilità degli effetti della manovra finanziaria, che, come detto, trascendono il singolo comune, la cui finanza quindi non è qualcosa di avulso da quella nazionale¹⁵.

2.2. Ecco allora che –si ripete- gli **effetti diretti del provvedimento impugnato trascendono** il singolo Comune, riverberandosi sulla finanza nazionale; **da qui la competenza territoriale del T.A.R. del Lazio.**

3. Come innanzi esposto, nei casi che ci occupano la difesa erariale si doveva altresì della emissione dell’ordinanza cautelare in prime cure, sì che ne chiedeva la riforma.

Una domanda ritenuta **inammissibile** dalla Plenaria, stante il chiaro disposto di cui all’**art. 15, comma 7, c.p.a.** secondo cui la misura cautelare disposta dal T.A.R. dichiarato incompetente, perde efficacia automaticamente entro 30 giorni dalla pubblicazione della ordinanza regolatrice della competenza; ferma restando la sua riproponibilità dinanzi al T.A.R. individuato come competente.

Assumeva peraltro il supremo Collegio che essendo pacifico che *“una volta affermata l’inderogabilità della competenza per territorio, si deve escludere che il giudice incompetente possa mai aver titolo a pronunciarsi (anche solo) sull’istanza cautelare, a fortiori ne discende che non è consentito al Consiglio di Stato pronunciarsi in grado d’appello su una misura cautelare disposta da giudice che sia stato riconosciuto incompetente”*.

SEZIONE II

L’ULTERIORE ELABORAZIONE DEI PRINCIPI IN TEMA DI RIPARTO

1. L’evoluzione del riparto sulla competenza; 2. La connessione, l’atto generale e gli effetti del provvedimento censurato; 3. Conclusioni.

1. L’evoluzione del riparto sulla competenza.

1. Per meglio comprendere la portata delle decisioni in commento, necessita soffermarsi, seppur sommariamente, sulla situazione normativa preesistente al c.p.a., nonché su quella come delineata nel c.p.a. con riguardo alle differenze tra la (prima) disciplina del c.p.a. medesimo¹⁶ e quella introdotta dal (secondo) correttivo di settembre

¹⁵ Ogni sanzione provoca infatti una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo di cui rispettivamente agli artt. 2 e 13 del d.lgs. n. 23 del 14 marzo 2011 in misura pari alla *“differenza tra il risultato registrato e l’obiettivo programmatico predeterminato”*.

¹⁶ Al riguardo – e senza pretesa di esaustività- si rinvia ad alcuni apporti in dottrina: S. TOSCHEI, *Competenza territoriale e funzionale inderogabile (Commento a d.lg. 2 luglio*

2012.

Come noto – ed in estrema sintesi - la disciplina processuale relativa alla competenza, come esistente anteriormente all'entrata in vigore del c.p.a., era disciplinata dall'art. 3 della legge T.A.R., che individuava nell'efficacia territoriale (regionale o ultraregionale) del provvedimento il riparto della competenza tra i diversi T.A.R.¹⁷, nonché dall'art. 31 della medesima legge, che prevedeva l'eccezione di incompetenza territoriale su istanza di parte (escludendone la rilevabilità d'ufficio) e sottoponeva l'eccezione stessa d'incompetenza ad un termine decadenziale stringente. I giudici amministrativi – unici nel sistema giudiziario - non avevano il potere di giudicare sulla propria competenza territoriale che, dunque, era derogabile¹⁸; la questione si poteva porre – come accennato - con riguardo alla rilevabilità della (in)competenza territoriale e dunque ad un fatto (processuale) che nasceva come esterno al Collegio giudicante. Il sistema della competenza infatti, essendo appunto derogabile, consentiva a chiunque di adire un dato T.A.R. (in alcuni casi scelto in base al suo orientamento giurisprudenziale) al fine di ottenere una risposta ad una domanda di giustizia avverso un provvedimento che avesse una qualche correlazione con quel determinato territorio; risposte che sovente giungevano specialmente in via cautelare¹⁹, poiché la risposta sulla tutela d'urgenza doveva comunque essere fornita prima ancora di valutare la (ed a prescindere dalla) propria competenza e conoscere nel merito della questione (è evidente la differenza rispetto all'art. 15.2 c.p.a.).

La rilevabilità dell'(in)competenza era poi rimessa al dialogo processuale delle parti, ché se nessuno sollevava l'eccezione, la cognizione della controversia permaneva in capo al giudice adito pur

2010, n. 104) in *Guida al dir.*, 2010, 32, p.20 e ss.; C. CONSOLO, *I regolamenti di competenza e giurisdizione nel nuovo codice del processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 3, p. 808; F. APERIO BELLA, *Il regime di competenza nel Codice del processo amministrativo: dubbi di legittimità e possibili soluzioni* (Nota a ord. T.A.R. Campania, 18 novembre 2010, n. 800), in *Foro amm.-TAR*, 2011, 1, p. 162.

¹⁷ Sulla competenza dei T.A.R., quali apporti di natura istituzionale, si ricordano esemplificativamente: A. ANDREANI, *La competenza per territorio dei tribunali amministrativi regionali*, Milano, 1974; P. STELLA RICHTER, *La competenza territoriale nel giudizio amministrativo*, Milano, 1975; A. LUGO, *La competenza e la connessione delle cause nel processo amministrativo*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, Roma, 1981, III, p. 1736; P. M. VIPIANA, *Considerazioni sull'efficacia dell'atto amministrativo impugnato quale criterio determinativo della competenza territoriale dinanzi ai tribunali amministrativi regionali*, in *TAR*, 1988, II, p. 153; A. DE ROBERTO, voce *Competenza (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. giur.*, 1988, VII; C. MIGNONE, *Competenza e regolamento di competenza*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino, 1989, p. 212; L. CARBONE (a cura di), *Esecuzione del giudicato e competenza funzionale del T.A.R.* (Osservazioni a Cons. Stato, Ad. Plen., 11 giugno 2001, n. 4), in *Corr. giur.*, 2001, 8, p. 1004.

¹⁸ F. SATTÀ, *Giustizia amministrativa*, Padova, 1997, p. 271; ipotesi di competenza funzionale inderogabile erano invero individuabili in quelle di cui agli artt. 34, 1° comma, e 35 della legge T.A.R.

¹⁹ Segnala chiaramente le distorsioni di tale sistema N. PIGNATELLI *Le "migrazioni" cautelari nel processo amministrativo e la violazione del principio del giudice naturale* in *Forum costituzionale* del 19 marzo 2009.

se incompetente territorialmente; se viceversa era sollevata l'eccezione, la derogabilità della competenza territoriale era possibile con un accordo tra tutte le parti del giudizio²⁰, in assenza del quale "scattava" il particolare rimedio del regolamento di competenza.

1.1.La competenza territoriale – a prescindere dalla sua rilevabilità - era regolata in modo da operare una equa distribuzione del contenzioso tra i diversi T.A.R. regionali.

La competenza territoriale del T.A.R. del Lazio era invece individuata per un verso con i medesimi criteri di riparto degli altri T.A.R., e, per altro verso, con un criterio di residualità (nel senso che era allo stesso deferita la questione che non poteva esserlo al T.A.R. periferico). Profilo quest'ultimo che ha introdotto i presupposti per la individuazione di una competenza funzionale del T.A.R. romano, che è divenuta via via una sua prerogativa sempre maggiore. In effetti, nel tempo e con l'evoluzione del processo amministrativo anche in rapporto alla progressiva diversità delle situazioni fattuali e di diritto allo stesso sottese, il legislatore attribuiva al T.A.R. del Lazio una competenza esclusiva funzionale progressivamente più pregnante, con riferimento a specifiche materie che per varie ragioni si era ritenuto fossero appunto da sottoporre ad un unico giudice, individuato in modo predeterminato; e ciò sia per la loro oggettiva valenza, sia per una uniformità di valutazione di fattispecie assimilabili, sia per evitare – stante la delicatezza delle materie - eventuali imbarazzi del giudicante che potesse risentire della pressione sociale locale²¹.

2. Oggi la situazione è differente, essendo state molte le novità in tema di competenza con l'entrata in vigore del c.p.a. come per ben due volte modificato, e come interpretato dall'Adunanza Plenaria ormai da un triennio. E' evidente – per quello che qui interessa – che la rilevabilità d'ufficio della incompetenza e la verifica al riguardo da effettuarsi sin dalla sede cautelare, hanno portato all'evidenza situazioni nuove correlate ad esigenze di pronta e corretta tutela anche al fine di individuare il giudice naturale che, ovviamente, è tale se dotato della competenza a conoscere della questione; da qui le pronunce che ci occupano.

3. In primo luogo – si ripete - **la competenza territoriale** di ciascun T.A.R., in analogia con quella funzionale, è definita come **non derogabile (4° comma dell'art. 13) anche con riguardo alle misure cautelari**; ciò che - come pure emerge da quanto sin qui argomentato - presuppone una preliminare ed attenta disamina al riguardo da parte del T.A.R. adito, che, se può incidere sui tempi del processo (che

²⁰ Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2004, n. 3080, in *Foro amm.-Cons.St.*, 2004, p. 1372.

²¹ Ci si riferisce, ad esempio, alle ordinanze ed ai consequenziali provvedimenti commissariali adottati in situazioni di emergenza, la cui competenza il legislatore (della legge n. 21 del 2006 passata al vaglio della Corte Costituzionale, ed in modo indenne) assegnava al T.A.R. romano in via esclusiva (sull'argomento, si veda F.GIAMPIETRO – F.LALLI, *Competenza funzionale del TAR Lazio e giurisdizione esclusiva sull'attività di gestione rifiuti* a commento dell'ordinanza Cons. Stato, sez. V, 26 gennaio 2011, n. 586, in *Amb. e sviluppo*, 2011, 4, 325).

sono invero da imputare anche al contegno della Parte, che pure conosce la norma processuale e la giurisprudenza relativa, per una corretta individuazione del T.A.R. “naturale”), certamente conforta sulla “stabilità” del giudicato e sull’utilizzo viepiù legittimo della tutela d’urgenza.

3.1. Del resto è proprio conseguenza della inderogabilità della competenza territoriale, la determinazione della Plenaria (espressa nelle citate **ordinanze nn. 3 e 4**), circa il rapporto tra l’efficacia dei provvedimenti cautelari emessi dal T.A.R., e le determinazioni adottate dal Consiglio di Stato (non già come giudice d’appello, ma) in sede di regolamento di competenza. **Efficacia dell’ordinanza cautelare che perdura solo se la competenza del T.A.R. che detta ordinanza ha emesso, viene confermata in sede di regolamento;** poiché, se ciò non dovesse essere, e cioè se il T.A.R. venisse dichiarato incompetente, detta efficacia verrebbe automaticamente meno entro 30 giorni dalla pubblicazione della ordinanza regolatrice della competenza. In questo quadro appare coerente e consequenziale l’assunto della Plenaria nelle richiamate ordinanze, per **cui nessun pronunciamento sulla cautela si può adottare in sede di regolamento di competenza**, né unitamente ad esso, si può proporre appello cautelare. E ciò, si badi, non solo perché “*non è consentito al Consiglio di Stato pronunciarsi in grado d’appello su una misura cautelare disposta da giudice che sia stato riconosciuto incompetente*”, ma anche perché da un lato non pare si possano utilizzare fasi (*rectius* rimedi) processuali in deroga alla loro tipicità, dall’altro lato non vi è comunque necessità di alcun pronunciamento (e dunque non si pone neppure astrattamente un problema di diniego di giustizia), essendo la disciplina normativa circa l’efficacia della ordinanza cautelare emessa dal T.A.R. chiara ed esplicitamente correlata in modo stretto all’esito della specifica e tipica fase processuale rappresentata dal regolamento di competenza.

4. Tornando alla **competenza territoriale**, ed in secondo luogo, **essa (cfr. art. 13) è determinata (ancora) sia in base alla sede dell’ente che emette l’atto, sia in base all’efficacia del provvedimento amministrativo** (ma anche dell’accordo o del comportamento della p.a., ciò che amplia la cognizione giudiziale e che rispecchia l’evoluzione dell’azione dell’Amministrazione).

E non può apparire casuale se è **proprio sull’efficacia del provvedimento e dunque sugli effetti diretti dello stesso** che le ordinanze in commento si sono soffermate; a detti effetti è stata attribuita una valenza prevalente sul criterio della sede. Ove, per effetti diretti, l’attenta giurisprudenza del T.A.R. romano (successiva ai pronunciamenti della Plenaria) ha potuto chiarire che debbano intendersi “*le modificazioni che l’adozione dell’atto amministrativo quale esercizio del potere amministrativo, direttamente produce nel mondo giuridico, vale a dire che sono quelli che la norma regolatrice del potere amministrativo determina debbano prodursi in conformità del precetto in cui si sostanzia l’esercizio del potere –corrispondenti nel contenuto alla volontà manifestata nell’atto- e che realizzano la*

funzione cui l'atto è preordinato"²².

E così è possibile affermare che **ad effetti diretti ma puntuali (rectius circoscritti) del provvedimento censurato, corrisponde la competenza del T.A.R. regionale; ad effetti diretti ma diffusi e ultraregionali, corrisponde la competenza del T.A.R. del Lazio;** competenza che è del detto T.A.R. romano, se quindi il provvedimento impugnato ha **efficacia generale**.

Così nei limiti in cui l'autorità emittente un dato provvedimento, abbia sede ovvero detto provvedimento abbia effetti (a prescindere dall'Amministrazione che lo abbia emesso) nel (solo) territorio della regione cui un T.A.R. sia preposto, spetta a quest'ultimo la relativa cognizione della controversia ad esso afferente (così il 1° comma dell'art. 13). Negli altri casi la competenza territoriale inderogabile è del T.A.R. del Lazio (3° comma dell'art. 13, 1° capoverso).

4.1. Un principio quest'ultimo che è invero mitigato da quello per cui per gli atti a carattere ultraregionale la competenza è del T.A.R. "*dove ha sede il soggetto*" (3° comma dell'art. 13, 2° capoverso); una previsione che si pone in linea con la previsione del **foro del pubblico impiego** (2° comma dell'art. 13) e che va però analizzata alla luce delle altre contenute nel medesimo articolo, sì che non può essere intesa come una deroga assoluta, essendo essa recessiva dinanzi alla tipologia del provvedimento censurato (ovvero delle correlazioni tra questo ed altri nella relativa sequenza procedimentale, ovvero alla natura del rapporto se cioè di lavoro o meno) applicandosi prima le previsioni di cui ai commi 1° e 3° e quindi quella di cui al 2°²³.

5. In terzo luogo, e con riguardo alla **competenza funzionale**, il c.p.a. (art. 14) prevede distinte ipotesi (di competenza)²⁴: **i**) quella fondata sull'individuazione dell'ente che emette il provvedimento²⁵; **ii**) quella

²² Così T.A.R. Lazio, sez. III ter, ord. del 24 ottobre 2013, n. 9145, e successivamente *ibidem*, ord. del 6 dicembre 2013, n. 10512, di cui alla nota n. 8.

²³ Sintomatica è al riguardo l'ordinanza dell'Adunanza Plenaria n. 37/2012. Come noto la "classica" deroga al foro del pubblico impiego è afferente a quell'impugnativa che non ha "*ad oggetto unicamente l'atto di gestione del rapporto di impiego del pubblico dipendente ma anche atti a questo presupposti, emessi da organi centrali dello stato e contenenti disposizioni dirette a regolamentare, con effetti che si estendono all'intero territorio nazionale, ogni analogo fattispecie deve essere incardinata innanzi al Tar del Lazio, sede di Roma*" (così Cons. Stato, sez. VI, 7 marzo 2008, n. 1011, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2008, p. 846). Non si può non richiamare al riguardo l'art. 25 del c.p.c. sul foro della pubblica amministrazione, nonché gli artt. 6 e ss. del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 e s.m.i., circa la rappresentanza in giudizio dello Stato. L'Adunanza Plenaria è sul punto intervenuta con le ordinanze nn. 6/2011 e 20/2011, ove la deroga alla competenza territoriale relativa al foro del pubblico impiego è stata ritenuta inapplicabile (per un commento cfr. S.GATTAMELATA *op. cit. alla nota 3 che precede*, pp. 53-54). Non a caso l'Adunanza Plenaria nella propria ordinanza n. 37/2012, cita esplicitamente il proprio precedente (ordinanza n. 20/2011), ove -come detto- il principio del foro del pubblico impiegato appare recessivo rispetto a quello della natura degli atti impugnati e dunque dinanzi alla necessità di avere un giudizio unitario.

²⁴ Interessante e completa la disamina sul punto effettuata da G.BERGONZINI, in *Competenza e regolamento di competenza nel codice del processo amministrativo*, in *Dir.e proc.amm.*, 79, 1, 2012.

²⁵ La fattispecie è quella relativa al T.A.R. di Milano, di cui all'art. 14, comma 2.

fondata sulla natura del provvedimento censurato²⁶ (profilo questo che rileva anche con riguardo ai provvedimenti generali); **iii**) quella fondata su entrambi i suddetti criteri²⁷.

6. Vien da sé, conseguentemente, che l'eventuale incompetenza in primo grado è rilevabile d'ufficio (art. 15, comma 1, c.p.a.) ovvero eccepita dalla parte entro il termine per la costituzione (art. 15, comma 3, che impone poi la fissazione di un'udienza camerale "filtro"); in secondo grado deve essere proposto al riguardo specifico motivo d'appello (*ex art. 15, comma 1*).

2. La connessione, l'atto generale e gli effetti del provvedimento censurato.

1. Il raffronto – seppur estremamente sintetico ed attualizzato - tra le diverse discipline processuali che si sono succedute nel tempo in rapporto alla competenza, consente di cogliere la ragione delle molte questioni risolte dall'Adunanza Plenaria in questi tre anni (dal 2011 a 2013), nonché l'attenzione che vi ha posto il legislatore della Novella del 2012.

Dalla lettura delle pronunce del 2011, (soprattutto) del 2012 (ma anche) del 2013, emerge che al fine di fissare i principi sul riparto della competenza, sia stata altresì oggetto di particolare attenzione l'analisi degli **atti presupposti** al provvedimento immediatamente lesivo e dunque con esso impugnato, alla loro natura (e dunque alla loro idoneità o meno ad essere causativi dello spostamento della competenza del T.A.R. adito in ragione della loro efficacia in rapporto ai destinatari), ed ai loro effetti diretti o indiretti, puntuali o diffusi; più latamente, è stata oggetto di approfondimento la "connessione" tra provvedimenti impugnati, sia sotto il profilo sostanziale, sia con riguardo al rapporto tra atto conseguente e atto presupposto specie con riferimento alla natura di quest'ultimo (se sia cioè sussumibile o meno tra gli atti generali).

In particolare e per quello che qui più interessa, l'Adunanza Plenaria nel 2013, ha posto la propria attenzione sugli *effetti* dell'atto, operando delle importanti precisazioni e dunque individuando gli ambiti di operatività delle norme sulla competenza, come lette in ragione delle diverse fattispecie.

2. Merita quindi soffermarsi su tale processo interpretativo, al fine di chiarirne la portata e delineare così un quadro il più completo possibile dei criteri del riparto.

Come detto, questione delicata per stabilire il riparto delle competenze tra i giudici amministrativi di prime cure è stato quella di accertare la **rilevanza della connessione tra il provvedimento impugnato** (con

²⁶ Si può richiamare l'art. 14, comma 3, che, ad esempio, nel combinato disposto con l'art. 113 indica quale sia la competenza funzionale nei giudizi di ottemperanza.

²⁷ Si pensi alle competenze che sono attribuite inderogabilmente al T.A.R. romano, secondo il combinato disposto dagli artt. 14, comma 1, e 135 del c.p.a., ampliate dal primo "correttivo" dell'11 novembre 2011 e riviste dal secondo "correttivo" del 14 settembre 2012.

efficacia territorialmente definita) **ed un atto a questo presupposto, pure impugnato, ed emanato da organi centrali dello Stato;** quest'ultimo infatti, ove avesse natura di atto generale ben potrebbe essere idoneo ad essere conosciuto solo dal T.A.R. romano, trascinando –*rectius* attraendo- con sé la cognizione del medesimo giudice sugli altri provvedimenti pure impugnati, di esso attuativi e dunque in tal senso puntuali e circoscritti in relazione agli effetti; ecco il conseguente difetto di competenza del T.A.R. periferico adito (come statuito anche nelle ordinanze **nn. 6, 11, 12 del 2013**).

La questione è dunque quella di stabilire in che modo una impugnativa di più atti tra loro connessi, ed aventi natura eventualmente differente, sia in grado di incidere –in ragione della natura particolare ovvero generale degli atti medesimi- sulla competenza a conoscere del ricorso del G.A. e dunque di incidere sulla individuazione del giudice naturale cui il ricorrente deve rivolgersi. Questione centrale poiché frequentemente si devono censurare più atti con il medesimo ricorso; e quando amministrazioni locali agiscono in base ed in attuazione di provvedimenti che possono trascenderne l'ambito, e che dunque -pur se emessi da autorità centrale ovvero pur se generali- si pongono in un rapporto di connessione e/o presupposizione con il provvedimento direttamente lesivo, sorge necessariamente il problema della esatta individuazione del giudice competente. Ecco la domanda: l'atto presupposto impugnato, può, ed eventualmente in che misura, incidere sulla competenza?

3.Ebbene: se il c.p.a. (all'art. 32, comma 1), statuisce la possibilità di cumulo di più domande connesse nell'ambito dello stesso giudizio, è la giurisprudenza che pacificamente ammette che il ricorso possa essere rivolto avverso più provvedimenti purchè tra loro collegati²⁸. Deve trattarsi però – si badi bene e sempre- di un collegamento “reale ed effettivo” fondato sulla connessione tra provvedimenti che comunque sono riconducibili ad un unico, pur complesso, procedimento. Ed è proprio il livello di connessione procedimentale (ora anche intesa in senso sostanziale) che riverbera sul piano processuale, spostando o meno la competenza.

Si è così introdotta in via giurisprudenziale una concezione di connessione tra procedimenti aventi rilevanza processuale, fondata su un approccio sostanzialistico e non già ancorato al procedimento unitario, applicandosi il principio della ***vis attractiva***; e questo sia in relazione alla competenza funzionale del T.A.R. Lazio (cioè anche in presenza di provvedimenti formalmente autonomi l'uno dall'altro, poiché derivanti da procedimenti distinti, e tuttavia tra loro connessi nella sostanza; ci si riferisce all'ordinanza A.P. n. 29/2012), sia in relazione alla competenza territoriale di T.A.R. periferico, ove detto principio trova applicazione “*anche in ragione di profili di connessione e del principio di prevenzione, dalla competenza già radicata*” quivi preesistendo altri

²⁸ Sul punto cfr. Cons.Stato, sez. IV, 18 marzo, 2010, n. 1617; in dottrina M. RAMAJOLI *La connessione nel processo amministrativo*, Milano, 2002.

giudizi comunque connessi (ci si riferisce all'ordinanza n. 4/2013²⁹). Ciò che –viene anche da dire- palesa un **approccio, da parte del G.A. che si è progressivamente diversificato** (pur con profili contraddittori) **in relazione al T.A.R. del Lazio** ed al relativo suo carico processuale. In effetti, in un recente passato, il giudice romano era in fatto “privilegiato” nella scelta dell’attribuzione delle controversie allo stesso attribuite, con il conseguente eccessivo aumento del contenzioso di detto T.A.R., comunque sempre gravato dalla competenza funzionale; oggi, al fine esplicito di non appesantirlo eccessivamente, ecco l’elaborazione della Plenaria da una parte del descritto **principio dell’attrazione** (di un processo ad un altro, già pendente presso T.A.R. periferico ordinanza n. 4/2013), dall’altra del **principio degli effetti dell’atto** (cfr. ordinanze **nn. 6, 11, 12 del 2013**), **idoneo anche ad integrare la rilevanza, sulla competenza, dell’atto generale.**

4. In questo contesto merita ricordare la Novella del 2012 (come subito interpretata da ordinanza n. 34/2012 e dalla connessa sentenza n. 38/2012, non a caso emesse su provvedimenti interdittivi antimafia, si che è evidente la correlazione con **le ordinanze nn. 3 e 4 del 2013**, in commento) che – come già accennato - ha specificato il criterio discretivo per l’individuazione della competenza territoriale, che se in via principale è quello della sede dell’autorità che ha emesso l’atto, **trova una deroga in quello “inerente gli effetti diretti dell’atto, qualora essi si esplicano in luogo compreso in una diversa circoscrizione territoriale di T.A.R.”.** Ciò che accade innanzi a provvedimenti (impugnati come atti presupposti in entrambe le citate occasioni giunte all’esame della Plenaria nel 2013) che svolgono effetti diretti solo nell’ambito del procedimento cui afferiscono e dunque non sono sussumibile tra gli atti “generali”, né hanno “efficacia normativa, né sull’intero territorio nazionale bensì opera in seno al singolo rapporto cui afferisce” non svolgendo effetti *erga omnes* ma pur sempre *uti singuli* correlati ad un solo soggetto pur se in ipotesi svincolati da una precisa realtà territoriale
30.

²⁹ Forse nel 2013, ed alla luce di tali principi si sarebbe decisa in modo differente la questione definita con l’ordinanza n. 23/2012, che aveva affermato il principio per cui, in presenza di una connessione tra impugnazioni (una principale ed una per motivi aggiunti, e dunque entrambe riconducibili alla medesima controversia), la competenza funzionale del T.A.R. romano con riguardo ad una di esse (trattavasi di una impugnazione per motivi aggiunti) ne consentiva la relativa decisione indipendentemente dal fatto che l’altra fosse stata già decisa da altro giudice periferico. Una decisione che in effetti lasciava perplessi poiché in tal modo si sanciva una diversa cognizione nell’ambito di un medesimo giudizio, con una indebita compressione del principio del *simultaneus processus*, e dunque dell’esigenza primaria – più volte ribadita dall’Adunanza Plenaria medesima anche in alcune ordinanze del 2011 - di trattazione congiunta della controversia, con la relativa concentrazione della relativa cognizione presso un unico giudice (delle diverse domande proposte con riferimento ad un provvedimento lesivo), al fine di far valutare la legittimità degli atti tra loro connessi ed in particolare sia di quello presupposto, sia di quello conseguente (apparentemente più) lesivo e dunque in via principale impugnato.

³⁰ Sui presupposti a fondamento delle informative antimafia interdittive, ai sensi dell’art. 10, comma 7, lett. c), del D.P.R. n. 252 del 1998, si è a lungo discusso ragionando sulla sufficienza, ai fini della loro adozione, della concomitanza di un

5. Dunque i criteri per il riparto della competenza - cioè quello territoriale e quello funzionale- sono tra loro connessi.

Ma va sempre attentamente valutata la (eventuale) **natura “generale” di un atto** - la cui impugnazione provoca lo spostamento di competenza in applicazione del criterio funzionale- che deve essere tale solo se si riferisce ad una pluralità di destinatari. Atto generale è quello “*destinato alla cura concreta di interessi pubblici, con effetti nei confronti di una pluralità di destinatari, non determinati nei provvedimenti, ma chiaramente determinabili*”³¹ sicchè, **solo in presenza di un atto generale di tal fatta si può applicare la previsione derogatoria della competenza territoriale di cui all’art. 13.4 bis c.p.a.**³²

Negli altri casi (quali quelli individuati dalla Plenaria nelle ordinanze **3 e 4/2013**, ove gli atti dell’autorità centrale non erano “generalisti” ed avevano efficacia circoscritta) **la competenza sarà del T.A.R. periferico in attuazione dei principi della sede dell’autorità che ha emesso il provvedimento impugnato ovvero di quello –di esso derogatorio e su di esso prevalente se presente- dell’efficacia dell’atto impugnato (e dunque della sua lesività).**

Il sistema è quindi completato con riguardo alla disamina degli

quadro di oggettiva rilevanza dal quale desumere elementi che, secondo un giudizio probabilistico o anche secondo comune esperienza, possano far presumere non un'attuale ingerenza delle organizzazioni mafiose negli affari, ma un'effettiva possibilità che tale ingerenza sussista o possa sussistere (sull’argomento si segnalano T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 6 aprile 2012, n. 275 e Cons. Stato, sez. III, 6 settembre 2012, n. 4740; in dottrina si rinvia a G. VELTRI, *Il giudizio amministrativo dopo il secondo correttivo: lo spostamento della competenza territoriale per ragioni di connessione*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, cfr. nota 13). Invero l’indicazione dell’Adunanza Plenaria non incide sui presupposti dell’informativa, ma ne definisce la natura e l’efficacia senza sminuirne la rilevanza.

³¹ Questa la definizione di atto generale elaborata dall’Adunanza Plenaria nella sua ordinanza n. 1 del 23 gennaio 2003.

³² Suscita ancora qualche perplessità tale linea normativa ed interpretativa, poiché se è vero che in presenza di un atto generale (presupposto) vi è un’attrazione di competenza funzionale con l’individuazione del T.A.R. romano rispetto a quello periferico, è pur vero che non ci si può non soffermare sul rapporto tra atti impugnati, si da verificare se effettivamente l’annullamento dell’atto presupposto possa avere effetti caducanti automatici su quello di esso esecutivo /attuativo (o presunto tale), limitandosi a prendere atto dell’avvenuta impugnazione di un provvedimento che, poiché in qualche modo correlato ad altro generale (magari non lesivo direttamente), avrebbe per ciò solo dovuto essere conosciuto dal giudice naturale di quest’ultimo. Ecco allora la questione degli effetti che le domande che seguono, che, pur legittime, trovano ancora allo stato risposta negativa. Se il provvedimento censurato, pur essendo presupposto e “generale”, non dovesse essere neppure analizzato dal Giudice [non tanto perché impugnato “come espediente formale” (cfr. Ad. Plen. n. 5/1977), poiché è circostanza questa irrilevante, non essendo più configurabile una impugnazione per quanto occorrer possa (cfr. Ad. Plen. n. 6/2011)], ovvero se si rivelasse irrilevante poiché non direttamente lesivo, ovvero se potesse essere anche solo disapplicato: seguendo la ferma posizione del Supremo Consesso amministrativo, non si porrebbe un problema di sottrazione della causa dal giudice naturale, e, soprattutto, non si graverebbe in modo eccessivo - e tutto sommato ingiustificato - sull’accesso alla giustizia, penalizzando coloro che non possono così rivolgersi al proprio T.A.R. territoriale, essendo costretti a chiedere giustizia a Roma?

effetti diretti o indiretti dell'atto impugnato. Il riferimento è alle **ordinanze nn. 6, 11, 12** del 2013 (e dunque all'impugnativa in via principale del provvedimento sanzionatorio afferente il mancato rispetto del patto di stabilità interno), che hanno individuato gli effetti dell'atto sì localizzabili nella circoscrizione del T.A.R. periferico, ma anche **in ambito più ampio, trascendente il singolo comune ed invece nazionale ed internazionale.** Ne è derivato che, per la scelta del giudice competente, incide anche la consapevolezza **di un'efficacia del provvedimento censurato che trascende il caso concreto, e che ha incidenza anche mediata ma tuttavia certa su soggetti terzi (neppure parti del giudizio). E questo, si badi, anche quando non ci si trova dinanzi ad un provvedimento generale.**

3. Conclusioni.

Pare a questo punto che dopo tre anni di intenso lavoro giurisprudenziale volto a precisare i principi del riparto della competenza del giudice amministrativo, e dopo che alcuni di detti principi presenti nel sistema sono stati normati con modificazioni ed integrazioni al c.p.a., il quadro sia delineato.

Sono in effetti chiari i principi del riparto della competenza territoriale³³, e quelli della competenza funzionale, individuata con riguardo sia alla natura generale dell'atto impugnato (a prescindere se esso sia censurato in via principale o in via gradata) sia alla lesività ed agli effetti dello stesso. E tuttavia le fattispecie all'esame del giudice amministrativo sono sempre diverse e via via nuove, cosicché la funzione dell'interprete e del giudice sarà sempre importante, senza però configurarsi un eccessivo interventismo da parte dell'Adunanza Plenaria³⁴ che deve piuttosto concentrarsi su questioni rilevanti, con interventi di alta qualità e di ampio respiro, attenti alla situazione sostanziale sottesa ma anche tali da trascendere il caso singolo, con la consapevolezza che si può sempre rivisitare le proprie posizioni per meglio garantire quella giustizia sostanziale cui si deve sempre tendere.

³³ Criterio discrezionale per l'individuazione della competenza territoriale inderogabile in via principale è, come illustrato nel corpo del presente lavoro, quello della sede dell'autorità che ha emesso l'atto; ad esso deroga l'altro principio che individua il T.A.R. periferico con riguardo "agli effetti diretti dell'atto, qualora essi si esplicino in luogo compreso in una diversa circoscrizione territoriale di T.A.R."

³⁴ In effetti nel recente passato l'Adunanza Plenaria è stata investita, e dunque ha deciso, di questioni molto specifiche e risolutive di casi singoli, che non sempre sono state tali da implicare la formulazione o l'interpretazione di principi generalissimi. Sembra così opportuno segnalare come il (sacrosanto) principio della omogeneità della valutazione di casi analoghi correlato alla certezza del diritto, non debba arrivare a pregiudicare la elaborazione di soluzioni nuove che i singoli T.A.R. (o le Sezioni) possano proporre (anche con coraggio), a fronte della necessità di trovare soluzioni legittime a controversie che si fanno via via più complesse in rapporto alla modificazione progressiva della società contemporanea e, di conseguenza, della organizzazione amministrativa.