

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le q.l.c. sollevate dal T.a.r. per la Lombardia in relazione alla disciplina processuale della incompetenza territoriale di cui all'art. 15 c.p.a., quale interpretata secondo il c.d. "diritto vivente".

**[Corte costituzionale, sentenza, 31 marzo 2022, n. 81 – Pres. Amato, Red. de Pretis](#)**

**Giustizia amministrativa – Incompetenza – Decisione cautelare implicita sulla competenza – Preclusione – Questione inammissibile di costituzionalità**

*Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, 2 e 3, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 76 e 77 della Costituzione (1).*

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le q.l.c. sollevate dal [T.a.r. per la Lombardia, sez. III, ordinanza 20 luglio 2020, n. 1374](#) (oggetto della [News US, n. 90 del 25 agosto 2020](#), sulla quale si veda *infra*, § g) relative alla legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, 2 e 3, c.p.a., per come interpretato dal c.d. diritto vivente, secondo cui, in caso di implicita decisione sull'eccezione di incompetenza in sede cautelare, sarebbe precluso al giudice della fase del merito pronunziarsi, a propria volta, sull'eccezione di incompetenza.

II. – Il collegio, dopo aver descritto le vicende processuali e le argomentazioni delle parti e dei remittenti, nel dichiarare l'inammissibilità delle q.l.c. proposte, ha osservato quanto segue:

- a) il giudice *a quo* assume che nel processo principale gli sia precluso di esaminare nella fase di merito l'eccezione di incompetenza sollevata tempestivamente dalla parte resistente, in quanto, avendo già provveduto sulla domanda cautelare, avrebbe affermato in modo implicito la propria competenza territoriale e consumato così il potere di rilevarne d'ufficio il difetto. Tale conclusione deriverebbe dall'art. 15 c.p.a., il quale gli precluderebbe, secondo la giurisprudenza amministrativa, una statuizione nel merito sulla propria competenza territoriale;
- b) il rimettente trascura, tuttavia, un aspetto rilevante della fattispecie processuale al suo esame, ossia che l'ordinanza cautelare adottata nel giudizio *a quo*, in quanto di rigetto della relativa domanda, è soggetta allo specifico regime definito dall'art. 92, comma 5, secondo periodo, c.p.a., il quale:

- b1) dopo aver stabilito la regola generale dell'appellabilità dell'ordinanza cautelare che, in modo implicito o esplicito, decida anche sulla competenza;
- b2) prevede, al secondo periodo, che non costituiscono decisione implicita sulla competenza, oltre alle ordinanze istruttorie o interlocutorie di cui all'art. 36, comma 1, c.p.a., quelle che disattendono l'istanza cautelare senza riferimento espresso alla questione di competenza;
- c) nel caso di specie, l'ordinanza di rigetto dell'istanza cautelare potrebbe cadere nell'ambito applicativo della citata disposizione e, di conseguenza, non potrebbe ravvisarsi una decisione implicita sulla competenza idonea a far scattare la preclusione ipotizzata dallo stesso rimettente nel processo principale. Pertanto:
  - c1) non solo il potere del rimettente di rilevare l'incompetenza sino alla decisione della causa in primo grado non si sarebbe esaurito;
  - c2) ma il giudice stesso sarebbe tenuto a pronunciarsi in tale fase anche sull'eccezione di incompetenza tempestivamente sollevata dall'amministrazione resistente, non esaminata prima nelle forme previste dall'art. 15, comma 3, secondo periodo, c.p.a.;
- d) nel valutare la non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente avrebbe dovuto dare conto dell'esistenza del citato art. 92, comma 5, c.p.a. e fornire adeguata motivazione delle ragioni per le quali nel caso di specie ricorra una decisione implicita sulla competenza, nonostante venga in rilievo un'ordinanza che disattende l'istanza cautelare senza fare riferimenti espressi alla competenza;
- e) l'incompleta ricostruzione, così come la mancata ponderazione del quadro normativo di riferimento, da cui consegue una lacuna nella motivazione dell'ordinanza di rimessione, determina l'inammissibilità delle questioni, potendo incidere sia sulla rilevanza che sulla non manifesta infondatezza delle stesse, e ne preclude l'esame nel merito;
- f) nel caso di specie, la lacuna dell'ordinanza di rimessione si riflette sull'adeguatezza della motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza, con la conseguenza dell'inammissibilità delle questioni, dal momento che i trascurati profili di applicabilità della richiamata disposizione sarebbero anche idonei a confutare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- g) la questione è stata rimessa all'attenzione della Corte costituzionale dalla citata [T.a.r. per la Lombardia, sez. III, ordinanza 20 luglio 2020, n. 1374](#), oggetto della [News US, n. 90 del 25 agosto 2020](#), cui si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni sviluppate dal collegio: ai §§ k) ed l), per l'orientamento secondo cui il mancato rilievo dell'incompetenza territoriale, in sede di decisione cautelare, preclude allo stesso giudice di rilevarla in sede di merito e, comunque, la decisione

cautelare implicita sulla competenza vincola la decisione del merito; al § m), sul regime di competenza inderogabile introdotto dal c.p.a.; al § n), sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di ampiezza della delega legislativa di cui all'art. 44 della [legge n. 69 del 2009](#); al § o), sulla costituzionalità del regime delle preclusioni alla tutela cautelare in ragione della incompetenza del giudice adito; al § p), sulle conseguenze che il regime della vincolatività della competenza genera in relazione alla legittimazione a sollevare una questione di legittimità costituzionale; al § q), sulla possibilità che con il regolamento di competenza si facciano valere questioni di litispendenza; al § r), sul rilievo officioso della incompetenza in appello, nell'ambito del giudizio di ottemperanza, e sull'utilizzo del regolamento di competenza per dirimere i conflitti fra T.a.r. e Consiglio di Stato; al § s), sul regime della competenza inderogabile e della competenza per concessione, nella vigenza del codice del processo amministrativo nonché per il periodo antecedente a tale vigenza nella giurisprudenza dell'Adunanza plenaria; al § t), per un caso di conflitto tra due diversi titoli di competenza funzionale inderogabile; al § u), per riferimenti dottrinali;

h) sull'inammissibilità della q.l.c. per insufficiente motivazione su non manifesta infondatezza si vedano:

- h1) [Corte cost., 3 marzo 2022, n. 52](#), oggetto della [News US, n. 28 del 17 marzo 2022](#), cui si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni del collegio, ai §§ f) ss., per ulteriori approfondimenti;
- h2) [Corte cost., 18 febbraio 2022, n. 36](#), oggetto della [News US, n. 25 del 7 marzo 2022](#), cui si rinvia per ulteriori approfondimenti e, in particolare, al § i), sulle varie fattispecie di inammissibilità;
- h3) nel senso che l'incompleta ricostruzione e la mancata ponderazione del quadro normativo determinino l'inammissibilità delle q.l.c. si vedano: [Corte cost., 28 ottobre 2021, n. 201](#) (in *Ambiente e sviluppo*, 2021, 12, 917); [Corte cost., 8 aprile 2021, n. 61](#) (in *Quotidiano Giuridico*, 2021; *Riv. esec. forzata*, 2021, 2, 519; *Fallimento*, 2021, 6, 753, con nota di MONTANARI); [Corte cost., 9 febbraio 2021, n. 15](#) (in *Quotidiano Giuridico*, 2021; *Foro it.*, 2021, 4, 1, 1149); [Corte cost., 4 dicembre 2020, n. 264](#) (in *Lavoro nella giur.*, 2021, 4, 387, con nota di SANTORO); [Corte cost., 14 ottobre 2020, n. 213](#) (in *Foro it.*, 2020, 12, 1, 3678); [Corte cost., 30 ottobre 2020, n. 229](#) (in *Quotidiano Giuridico*, 2020; *Dir. pen. e processo*, 2021, 1, 25); [Corte cost., 3 marzo 2015, n. 27](#) (in *Quotidiano Giuridico*, 2015 con nota di SALVATO; *Foro it.*, 2015, 4, 1, 1117).