**Brevi considerazioni in ordine ad alcune “novità processuali”**

**introdotte dal codice del processo amministrativo[[1]](#footnote-1)**

1. **Premessa.**

Come è noto, il codice del processo amministrativo ha costituito – dopo l’attuazione dell’art. 125 Cost. da parte della fondamentale legge n. 1034 del 1971 e la riforma realizzata con la legge n. 205 del 2000 – la più importante innovazione in tema di giustizia amministrativa dell’ultimo cinquantennio, mediante la codificazione, essenzialmente unitaria, di un processo comune a tutta la giurisdizione amministrativa[[2]](#footnote-2).

Peraltro, la mia personale esperienza professionale nella giustizia amministrativa è stata caratterizzata proprio dall’entrata in vigore del codice del processo amministrativa, in quanto si è svolta appunto a partire dal 2011.

È per questo che, nel mio intervento, vorrei soffermarmi su alcune specifiche “novità” processuali introdotte dal codice, il quale, come è noto, se in parte ha recepito l’assetto normativo stratificato e gli indirizzi giurisprudenziali consolidati, dall’altro ha introdotto nuovi istituti o, più semplicemente, elementi di novità di istituti preesistenti, quasi di rottura rispetto al passato.

Alcune novità, poi, sono state introdotte dalla lettura che delle norme codicistiche è stata data dalla Corte costituzionale, la quale è intervenuta più volte sul codice ora confermando, ora contestando le scelte del legislatore delegato, in omaggio ai principi costituzionali che governano l’attività processuale in genere e quella amministrativa in particolare, primo tra tutti il principio di effettività della tutela giudiziaria, oggi ribadito dall’art. 1 c.p.a. e di cui la stessa codificazione è espressione.

Ed è proprio questo principio che ha guidato la scelta delle “novità codicistiche” su cui vorrei brevemente soffermarmi, sul presupposto che esso va sempre attuato per il tramite del rigore del sistema processuale delineato.

Da un lato, la disciplina dell’inderogabilità della competenza territoriale dei TT.AA.RR. e del rilievo d’ufficio del suo difetto, quale strumento di reazione al fenomeno del c.d. *forum shopping*, che è funzionale ai principi costituzionali del giudice naturale precostituito per legge, del giusto processo e della sua ragionevole durata. Questa disciplina consente di evidenziare come l’effettività della tutela, per essere garantita, debba pur sempre passare per il rispetto di regole processuali funzionali.

Dall’altro, la disciplina della notificazione del ricorso e dei suoi vizi, come riletta dalle sentenze n. 132 del 2018 e n. 148 del 2021 della Corte costituzionale, che evidenzia, invece, come le regole processuali non possano avere rilievo puramente formale, richiedendo l’esigenza di effettività della tutela una loro interpretazione non già rigorosa e formalistica, ma secondo una logica sostanziale e funzionale a specifici interessi, in raccordo ai principi della tutela giurisdizionale e del contraddittorio, nonché a quello di proporzione tra la forma processuale e lo scopo che la norma che la impone mira a conseguire.

Mi sia consentito premettere poche battute sull’art. 125 Cost., il quale - come modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001 di riforma del titolo V Cost. - contempla le funzioni giurisdizionali amministrative di primo grado, prevedendo che “Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l’ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione”.

Nel disegno costituzionale, i Tribunali amministrativi regionali sono il presidio, a livello territoriale, di giustizia amministrativa e, quindi, di garanzia della legalità dell’amministrazione. Il loro insediamento sul territorio - ispirato a un decentramento della giustizia amministrativa - è idoneo a garantire una maggiore aderenza alla realtà, sul presupposto - espresso dagli stessi padri costituenti - che la giustizia, anche amministrativa, quanto più è periferica, tanto più risponde alle esigenze popolari.

La Costituzione ha, quindi, previsto l’istituzione di un giudice amministrativo territoriale di primo grado, nell’ottica del decentramento (uno in ciascuna Regione), ma pur sempre con l’articolazione della giurisdizione amministrativa in un doppio grado di giudizio, nell’ambito di una “geografia giudiziaria nazionale”[[3]](#footnote-3).

Nel dare esecuzione al precetto costituzionale, la fondamentale legge n. 1034 del 1971, con cui sono stati istituiti i TT.AA.RR. e di cui in questa sede si celebrano i 50 anni, ha optato per la creazione di un giudice amministrativo di primo grado con competenza generale, non tassativamente enumerata per specifiche materie di interesse locale, bensì definita dalle posizioni giuridiche soggettive attivate, con cognizione su tutti gli atti aventi efficacia sul territorio regionale, a prescindere dal tipo di amministrazione che li ha adottati[[4]](#footnote-4).

Insomma, nonostante l’art. 125 Cost. sia inserito nel titolo V della Costituzione e in particolare nella sezione dedicata alle Regioni, il legislatore del 1971 ha chiarito, sin dall’inizio, che i TT.AA.RR. non avessero competenza solamente sugli atti regionali o infraregionali, ma su tutte le materie spettanti alla giurisdizione amministrativa[[5]](#footnote-5).

1. **La disciplina codicistica del rilievo d’ufficio del difetto della competenza per territorio dei TT.AA.RR.**

La rilevanza locale della controversia contribuisce, nel sistema di giustizia amministrativa delineato sin dal 1971, a definire il riparto di competenza territoriale tra i TT.AA.RR., che costituisce uno degli aspetti su cui maggiormente ha inciso la disciplina dettata dal codice del processo amministrativo[[6]](#footnote-6).

L’art. 2 della legge n. 1034 prevedeva che i TT.AA.RR. decidessero “sui ricorsi (…) contro atti e provvedimenti emessi: 1) dagli organi periferici dello Stato e degli enti pubblici a carattere ultraregionale, aventi sede nella circoscrizione del tribunale amministrativo regionale; 2) dagli enti pubblici non territoriali aventi sede nella circoscrizione del tribunale amministrativo regionale e che esclusivamente nei limiti della medesima esercitano la loro attività; 3) dagli enti pubblici territoriali compresi nella circoscrizione del tribunale amministrativo regionale”. L’art. 3 specificava che “Sono devoluti alla competenza dei tribunali amministrativi regionali i ricorsi (…) contro atti e provvedimenti emessi dagli organi centrali dello Stato e degli enti pubblici a carattere ultraregionale”.

In particolare, “per gli atti emessi da organi centrali dello Stato o di enti pubblici a carattere ultraregionale, la cui efficacia è limitata territorialmente alla circoscrizione del tribunale amministrativo regionale, e per quelli relativi a pubblici dipendenti in servizio, alla data di emissione dell'atto, presso uffici aventi sede nella circoscrizione del tribunale amministrativo regionale la competenza è del tribunale amministrativo regionale medesimo. Negli altri casi, la competenza, per gli atti statali, è del tribunale amministrativo regionale con sede a Roma; per gli atti degli enti pubblici a carattere ultraregionale è del tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede l’ente”.

La novità introdotta dal codice del processo amministrativo riguarda non i criteri di riparto della competenza tra il T.A.R. Lazio e i TT.AA.RR. periferici (che erano e sono rimasti quelli della sede dell’autorità che ha emanato l’atto, dei suoi effetti diretti, quali criteri generali, e della sede di servizio per le cause di pubblico impiego, quale criterio speciale), ma la loro inderogabilità e, di conseguenza, la rilevabilità d’ufficio della loro violazione[[7]](#footnote-7).

Mentre l’art. 31, comma 1, della legge n. 1034 del 1971 prevedeva che “L'incompetenza per territorio non è rilevabile d'ufficio”, potendo “Il resistente o qualsiasi interveniente nel giudizio” eccepirla con l’indicazione del Tribunale competente entro un breve termine di decadenza; l’art. 13 c.p.a. qualifica espressamente la competenza territoriale del T.A.R. come “inderogabile”, anche “in ordine alle misure cautelari” (comma 4), e l’art. 15 c.p.a. prevede che il suo difetto possa essere rilevato d’ufficio dal giudice fino alla decisione nel merito della causa, oltre che ovviamente eccepito dalle parti entro un termine perentorio.

Come è noto, a differenza del processo civile - che conosce tre criteri di attribuzione della competenza -, il processo amministrativo fa riferimento, in generale, a due soli parametri: la competenza territoriale e quella funzionale, entrambi espressamente definiti oggi “inderogabili”. Vi sarebbe poi un’unica ipotesi di competenza per materia, articolata comunque territorialmente e, infatti, disciplinata tra le ipotesi di competenza territoriale: quella inerente alle controversie riguardanti pubblici dipendenti (art. 13, comma 2, c.p.a.), le quali sono attribuite inderogabilmente al T.A.R. nella cui circoscrizione vi è la sede di servizio[[8]](#footnote-8).

Con riferimento ai criteri di riparto della competenza per territorio, come sottolineato anche recentemente dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, il codice del processo amministrativo non ha innovato rispetto alle norme sulla competenza contenute nell’abrogata legge n. 1034, la cui *ratio* era, ed è restata, quella di radicare la competenza del T.A.R. più vicino al ricorrente tramite il criterio dell’efficacia dell’atto, che integra e sostituisce quello della sede dell’Autorità emanante, nel senso che quando gli effetti lesivi dell’atto siano limitati ad un ristretto ambito territoriale nel quale il ricorrente si trova, anche se l’autorità emanante, centrale o periferica, abbia sede altrove, la competenza si radica davanti al T.A.R. locale[[9]](#footnote-9). “In questo modo si attua il decentramento della competenza territoriale ex art. 125 Cost., secondo una logica di prossimità, che esclude la possibilità, in senso inverso, di riconoscere ipotesi ulteriori di competenza in capo al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, accentrando la competenza territoriale in capo a questo Tribunale al di là delle ipotesi, già numerose, previste dalla legge (art. 13, comma 3, e art. 14 c.p.a.)”[[10]](#footnote-10).

Per questo, l’art. 13, comma 1, c.p.a. prevede due criteri di competenza territoriale, il cui rapporto segue una logica di complementarietà e di reciproca integrazione: il criterio principale è quello della sede dell’autorità che ha adottato l’atto impugnato, ma nel caso in cui la potestà pubblicistica spieghi i propri effetti diretti esclusivamente nell’ambito territoriale di un Tribunale periferico, il criterio della sede cede il passo a quello dell’efficacia spaziale[[11]](#footnote-11).

Con riferimento alla rilevabilità dell’incompetenza, invece, l’art. 15, comma 1, c.p.a. stabilisce, innovando il regime processuale previgente, che “Il difetto di competenza è rilevato d’ufficio finché la causa non è decisa in primo grado”[[12]](#footnote-12).

L’attuale codice del processo amministrativo ha, inoltre, reso inderogabile la competenza territoriale anche a fini meramente cautelari (art. 13, comma 4, c.p.a.). Il secondo comma dell’art. 15, infatti, stabilisce che “In ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli articoli 13 e 14, non decide sulla stessa”.

Anche le misure cautelari scontano, quindi, l’inderogabilità della competenza, perché il Collegio può concederle solamente se si riconosce previamente competente. In tal modo, si è voluto reagire, ponendovi fine, al c.d. fenomeno, sicuramente non lodevole, del *forum shopping*, ove alcuni Tribunali concedevano provvedimenti cautelari su istanze per le quali erano sforniti di competenza territoriale, giovandosi della derogabilità della disciplina della competenza territoriale allora vigente. Ciò, oltre ad evidentemente creare squilibri nella distribuzione del contenzioso per ragioni non oggettive, entrava in collisione con il principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge e, in combinazione con il fatto che l’accoglimento dell’istanza cautelare non comportava all’epoca la fissazione dell’udienza di merito, poteva condurre a protratti stalli del contenzioso[[13]](#footnote-13).

Tuttavia, l’attuale disciplina processuale del rilievo d’ufficio dell’incompetenza territoriale, come modificata dal secondo correttivo del codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 160 del 2012), pecca ancora di scarsa chiarezza[[14]](#footnote-14).

Il problema non si pone nell’ipotesi in cui l’incompetenza del giudice adito sia stata tempestivamente eccepita dalla parte interessata e si apre lo speciale incidente processuale previsto dall’art. 15, comma 3, c.p.a., destinato a risolvere, in via preliminare e definitiva, la questione attinente alla competenza territoriale[[15]](#footnote-15).

Ugualmente di facile soluzione è l’ipotesi in cui nessuna parte eccepisca il difetto di competenza e non siano proposte domande cautelari: sino alla decisione di merito, rimane intatto il potere del giudice di rilevare l'incompetenza d’ufficio, nel rispetto del contraddittorio di cui all'art. 73, comma 3, c.p.a. In questo caso, peraltro, l’incompetenza è rilevabile anche in appello, ma solamente se è dedotta con specifico motivo avverso il capo della sentenza che su di essa statuisce.

Fonte di incertezze e contraddizione è invece la disciplina dei casi in cui, nel corso del giudizio di primo grado, sia proposta domanda cautelare, ma nessuna parte deduca l’incompetenza e questa non sia esaminata esplicitamente dal giudice. Si pone, infatti, il problema di verificare se il giudice possa ancora, in sede di merito, rilevare d’ufficio e dichiarare la propria incompetenza territoriale.

Vengono, infatti, in considerazione tre norme apparentemente contrastanti tra loro.

In primo luogo, vi è l’art. 15, comma 1, c.p.a., il quale stabilisce che “Il difetto di competenza è rilevato d'ufficio finché la causa non è decisa in primo grado”. La norma non prevede preclusioni processuali al rilievo officioso dell’incompetenza, anzi espressamente le esclude (“finché la causa non è decisa in primo grado”).

In primo grado, l’incompetenza può quindi essere rilevata d’ufficio in qualsiasi momento del giudizio: il codice ha previsto, come si dirà, un termine perentorio di decadenza per l’eccezione sollevata dalla parte, ma non ha introdotto una preclusione temporale al rilievo officioso. Ciò comporta peraltro che la parte, decaduta dal potere di proporre l’eccezione di incompetenza prevista dal terzo comma dell’art. 15, possa comunque sollecitare il potere officioso del giudice.

Il difetto di competenza autonomamente rilevato dal giudice, anche su tardiva sollecitazione della parte, andrà a costituire un punto di diritto della sentenza assorbente rispetto ai profili di merito.

In secondo luogo, viene in rilievo l’art. 15, comma 2, c.p.a., il quale chiarisce che “In ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli articoli 13 e 14, non decide sulla stessa”. La norma, evidentemente volta ad evitare il turismo delle sospensive di cui si è detto, anticipa la decisione della competenza rispetto a quella della domanda cautelare: solamente ove il giudice si ritenga compente, potrà decidere la domanda cautelare, concedendo o negando la misura interinale chiesta. Altrimenti, il giudice dovrà dichiararsi incompetente, indicando il giudice ritenuto competente dinnanzi al quale la causa può essere riassunta.

Ai sensi dell’art. 15, comma 8, c.p.a., “La domanda cautelare può essere riproposta al giudice dichiarato competente”. Questi, ancorché si ritenga incompetente e decida di sollevare il regolamento di competenza d’ufficio, dovrà però, *medio tempore,* provvedere sulla domanda cautelare.

In forza dell’art. 15, comma 2, c.p.a. potrebbe sembrare che la decisione cautelare esaurisca, esplicitamente o implicitamente, la questione di competenza, nel senso che l’inciso “in ogni caso” determinerebbe, nell’ipotesi di mancato rilievo dell’incompetenza in sede cautelare, una preclusione processuale anche per il giudice, il quale non potrebbe più, nella successiva sede di merito, rilevare la propria incompetenza territoriale[[16]](#footnote-16). Ciò anche se l’ordinanza cautelare non abbia espressamente deciso sulla competenza, perché presuppone comunque (“in ogni caso” appunto) una decisione implicita su di essa.

Insomma, se non vi è eccezione di parte né domanda cautelare, il giudice potrebbe rilevare d’ufficio la propria incompetenza fino alla decisione di merito. Invece, se vi è stata una decisione cautelare, che implica sempre una decisione anche implicita sulla competenza, il rilievo officioso del difetto di competenza sarebbe precluso in sede di merito.

Il rilievo d’ufficio dell’incompetenza può, quindi, essere precluso dalla decisione in corso di causa con cui il giudice statuisce su una domanda, come quella cautelare, che presuppone la propria competenza[[17]](#footnote-17).

Infine, deve considerarsi l’art. 92, comma 5, c.p.a., il quale prevede che “(…) Non costituiscono decisione implicita sulla competenza le ordinanze istruttorie o interlocutorie di cui all'articolo 36, comma 1, né quelle che disattendono l'istanza cautelare senza riferimento espresso alla questione di competenza (…)”, facendo ritenere che non sia impossibile, per il giudice, decidere sulla domanda cautelare, nel senso del rigetto, senza decidere, non solo esplicitamente ma anche implicitamente, la questione di competenza.

Ritengo, in proposito, che possa essere data una lettura coerente delle norme suindicate, ammettendo che l’art. 15, comma 2, c.p.a. fissi un limite negativo al potere decisorio del giudice, nel senso che il giudice privo di competenza deve rilevarla e non può decidere, neanche in via cautelare, sulla domanda, ma non una preclusione processuale, perché comunque la competenza è rilevabile d’ufficio fino alla decisione di merito e, con uno specifico motivo, in appello[[18]](#footnote-18).

L’art. 92, comma 5, c.p.a. consente, insomma, di interpretare l’art. 15, comma 2, c.p.a. nel senso di escludere che la decisione cautelare implichi sempre e necessariamente una decisione (anche implicita) sulla competenza.

Di conseguenza, questa norma non pone alcuna preclusione sul rilievo officioso dell’incompetenza, come confermato appunto dalla previsione che è possibile, per il giudice, decidere sulla domanda cautelare senza decisione sulla competenza (art. 92, comma 5, c.p.a.). Se il giudice non si pronuncia sulla competenza in sede cautelare, si riespande il principio generale, secondo cui “Il difetto di competenza è rilevato d'ufficio finché la causa non è decisa in primo grado”, fissato dall’art. 15, comma 1, c.p.a., che è l’unico a porre un termine per la rilevabilità d’ufficio dell’incompetenza.

La preclusione processuale, per contro, opera per le parti che hanno l’onere di impugnare l’eventuale decisione, esplicita o implicita, sulla competenza. Esse, inoltre, devono comunque eccepire l’incompetenza territoriale in sede cautelare, oppure, “In mancanza di domanda cautelare”, “entro il termine previsto per la costituzione in giudizio” (art. 15, comma 3, c.p.a.). Il termine previsto dall'art. 46, comma 1, c.p.a. - che ha normalmente una funzione meramente dilatoria e di garanzia, nel senso che, sino a che esso è pendente, il giudizio non può essere definito in assenza del resistente, ma se questo si costituisce, pur tardivamente, ma prima che il ricorso sia stato deciso, la sua costituzione è ammissibile - assume, invece, natura perentoria nel suo richiamo nel comma 3 dell’art. 15, ovviamente ai limitati effetti della competenza, rendendo cioè inammissibile, per intervenuta decadenza, l’eccezione di incompetenza sollevata dalla parte.

In conclusione, nonostante la previsione di un termine per la proposizione dell’eccezione di incompetenza ad opera delle parti e di un’udienza filtro in caso di mancanza della domanda cautelare per la definizione della relativa questione, rimane fermo il potere del giudice di rilevare d’ufficio l’incompetenza fino alla decisione di merito, indipendentemente dalla circostanza che vi sia stata o meno una decisione cautelare. Ciò può determinare, però, l’inconveniente di una decisione che, a distanza di diversi anni dall’introduzione del giudizio, dichiari l’incompetenza del giudice adito. Inconveniente aggravato dal fatto che la parte, decaduta dalla relativa eccezione, può pur sempre sollecitare l’esercizio del potere officioso del giudice.

1. **La competenza inderogabile funzionale: brevi considerazioni.**

In tema di competenza, il codice del processo amministrativo ha ribadito l’esistenza della competenza funzionale inderogabile (art. 14). A parte quella del T.A.R. Lombardia, sede di Milano, per le controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, quella relativa al giudizio di ottemperanza e ai giudizi di cui all’art. 119 c.p.a., la competenza funzionale è essenzialmente quella del T.A.R. Lazio, sede di Roma, per un nutrito elenco di materie - peraltro non esaustivo in quanto la medesima disposizione fa salve esplicitamente “ulteriori disposizioni di legge” - devolute appunto alla sua cognizione esclusiva, in deroga agli ordinari criteri di ripartizione territoriale del contenzioso, dall’art. 135 c.p.a.[[19]](#footnote-19)

Come è noto, la legge n. 1034 del 1971 non stabiliva una disciplina generale sulla competenza funzionale del T.A.R. Lazio, limitandosi a prevedere una competenza residuale del T.A.R. con sede a Roma per gli atti statali (art. 3, comma 3). Le ipotesi di competenza funzionale del T.A..R Lazio sono state introdotte a partire dalla legge n. 74 del 1900 (Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), che ha previsto la devoluzione al tribunale capitolino delle controversie relative ai provvedimenti del Consiglio superiore della magistratura riguardanti i magistrati, così introducendo una significativa deroga al principio della territorialità[[20]](#footnote-20).

Anche in seguito, una cospicua serie di controversie è stata devoluta alla competenza funzionale del T.A.R. Lazio, sede di Roma. Tra queste, va ricordato il decreto-legge n. 245 del 2005 (Misure straordinarie per fronteggiare l’emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania ed ulteriori disposizioni in materia di protezione civile), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 21 del 2006, il quale - all’art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater - ha configurato una competenza funzionale del T.A.R. Lazio, sede di Roma, di carattere inderogabile, stabilendo 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» (comma 2-bis)[[21]](#footnote-21).

L’art. 135 c.p.a. - che, oltre a ribadire la competenza funzionale inderogabile, ha ampliato quella del T.A.R. Lazio, prevedendone tre nuove ipotesi (relative ai provvedimenti del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa riguardanti i magistrati amministrativi, lett. a), al personale del DIS, AIS, AISE, lett. o), ai provvedimenti di cui agli artt. 142 e 143 del TUEL) - è frutto di una scelta di politica giudiziaria nel senso dell’accentramento della competenza territoriale a svantaggio dei TT.AA.RR. periferici, che si pone in termini di continuità con il pregresso sistema e che ha dato vita, fin dal suo esordio, a una loro reazione. I TT.AA.RR. periferici, infatti, spogliati della loro competenza, hanno sollevato diverse questioni di legittimità costituzionale[[22]](#footnote-22).

Tuttavia, con un’unica eccezione per quanto concerne la disciplina delle autorizzazioni rilasciate dall’autorità di polizia in materia di giochi pubblici con vincita in denaro[[23]](#footnote-23), la Corte costituzionale ha sempre negato che le deroghe introdotte dall’art. 135 c.p.a. e dalle varie norme speciali rispetto all’ordinaria competenza territoriale (che privilegia l’efficacia dell’atto o la sede dell’autorità competente e, quindi, la distribuzione territoriale del contenzioso) fossero tali da porsi in contrasto con l’art. 125 Cost., il quale sancisce appunto il principio dell’articolazione territoriale della giustizia amministrativa[[24]](#footnote-24). Ciò in omaggio alla costante giurisprudenza costituzionale, che ha ripetutamente affermato che “in linea generale la disciplina degli istituti processuali è rimessa alle scelte del legislatore”, anche con riferimento alla giustizia amministrativa e ai relativi criteri di distribuzione delle competenze tra i diversi organi giurisdizionali, dato che, si è detto, spetta “al legislatore un’ampia potestà discrezionale nella conformazione degli istituti processuali, col solo limite della non irrazionale predisposizione di strumenti di tutela, pur se tra loro differenziati”[[25]](#footnote-25).

In proposito, la Corte costituzionale ha reiteratamente ribadito che, “con riferimento all’art. 125 Cost., le deroghe alla ripartizione ordinaria della competenza territoriale devono essere valutate secondo un «criterio rigoroso»[[26]](#footnote-26), essendo di tutta evidenza che - laddove la previsione di ipotesi di competenza funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma, non incontrasse alcun limite - il principio del decentramento della giustizia amministrativa e dell’individuazione del giudice di primo grado sulla base del criterio territoriale, a livello regionale, sarebbe esposto al rischio di essere svuotato di concreto significato”[[27]](#footnote-27). “Tale criterio rigoroso comporta quindi la necessità di «accertare che ogni deroga al suddetto principio sia disposta in vista di uno scopo legittimo, giustificato da un idoneo interesse pubblico (che non si esaurisca nella sola esigenza di assicurare l’uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado, astrattamente configurabile rispetto ad ogni categoria di controversie); che la medesima deroga sia contraddistinta da una connessione razionale rispetto al fine perseguito; e che, infine, essa risulti necessaria rispetto allo scopo, in modo da non imporre un irragionevole stravolgimento degli ordinari criteri di riparto della competenza in materia di giustizia amministrativa» (sentenza n. 159 del 2014)”[[28]](#footnote-28).

“È chiaro, infatti, che là dove non sussistesse alcun limite alla previsione di ipotesi di competenza funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma, il suddetto precetto costituzionale - al quale il legislatore ha dato ritardata, ma coerente attuazione, anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 33 del 1968, n. 30 del 1967, n. 55 del 1966, n. 93 del 1965), con la legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali) - si esporrebbe al rischio di venire svuotato ad opera del legislatore statale, che potrebbe gradualmente vanificare l’articolazione regionale degli organi di giustizia amministrativa di primo grado”[[29]](#footnote-29).

Il principio dell’articolazione territoriale della giustizia amministrativa di cui all’art. 125 Cost. è, quindi, leso quando la controversia riguarda atti emessi, non da un’Autorità centrale, ma da Autorità periferiche e gli interessi coinvolti nel provvedimento abbiano carattere squisitamente locale e quando l’attività del provvedimento, e la natura degli accertamenti che le PP.AA. sono chiamate a svolgere ai fini del rilascio di detti provvedimenti, non sono qualificate dal carattere della straordinarietà, né dall’esigenza di fronteggiare situazioni di emergenza.

Del tutto irrilevante è, invece, l’esigenza di uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado di giudizio, in quanto la Corte ha sempre escluso che tale esigenza sia da sola idonea a giustificare un regime processuale differenziato[[30]](#footnote-30), soprattutto quando “la probabilità che si formino pronunce contrastanti tra i vari uffici giudiziari dislocati sul territorio non è superiore a quanto accade nella generalità delle controversie attribuite alla cognizione dei giudici amministrativi, rispetto alle quali l’uniformità della giurisprudenza viene garantita, in sede di gravame, dal Consiglio di Stato, ed in particolar modo dalla sua Adunanza Plenaria”[[31]](#footnote-31).

Il pericolo che l’accentramento della competenza dinnanzi al T.A.R. Lazio vanifichi l’articolazione diffusa del sistema di giustizia amministrativa voluta dall’art. 125 Cost. è escluso, quindi, dalla considerazione che la controversia riguarda materie che involgono atti emessi da amministrazioni centrali dello Stato, o che operano come *longa manus* di esse, e che sono volti a soddisfare interessi che trascendono le comunità locali, nonché la straordinarietà delle situazioni coinvolte.

Le conclusioni della Corte costituzionale sono state sottoposte a esame critico, in considerazione del fatto che molte delle “controversie rimesse alla cognizione del giudice amministrativo trascendono fisiologicamente gli interessi della comunità locale (basti pensare, per restare all’attualità, ai provvedimenti in materia di gestione della recente pandemia COVID-19 per i quali, in una verosimile mutata sensibilità istituzionale, non si è sentita alcuna esigenza di imporre deroghe di competenza territoriale, alle interdittive antimafia, ai provvedimenti in materia di titoli di soggiorno)” [[32]](#footnote-32). I Tribunali amministrativi regionali sono espressione, infatti, di una giurisdizione statale, che fisiologicamente trascende gli interessi delle comunità locali e che, per espressa scelta maturata già in seno all’assemblea costituente, hanno visto l’attribuzione di una competenza che può attingere anche atti di amministrazioni centrali.

Peraltro, si deve sempre tener presente che la tensione costituzionale delle ipotesi di competenza funzionale del T.A.R. Lazio deriva dalla sommatoria delle deroghe, non certo dai singoli casi separatamente considerati. Il problema, in sostanza, non è la singola e certamente ammissibile fattispecie derogatoria ma l’effetto globale dell’innumerevole serie di deroghe[[33]](#footnote-33).

 **4. La disciplina codicistica dei vizi della notifica del ricorso introduttivo**.

Un altro aspetto di interesse, su cui peraltro è più volte intervenuta la Corte costituzionale, è la disciplina codicistica dei vizi della notificazione del ricorso introduttivo.

Nel processo amministrativo, la notificazione del ricorso è la prima operazione formale svolta dal ricorrente e costituisce atto preliminare e necessario per l’instaurazione del rapporto processuale, che avviene con il successivo deposito. Il codice del processo amministrativo detta disposizioni in materia di notificazione del ricorso principale (art. 41), del ricorso incidentale (art. 42) e del ricorso per motivi aggiunti (art. 43). L’art. 39, comma 2, c.p.a., poi, fa espresso rinvio alla disciplina della notificazione del codice di procedura civile e alle leggi speciali concernenti la notificazione degli atti giudiziari in materia civile, per tutti gli aspetti non espressamente disciplinati.

La previsione dell’obbligo di notifica del ricorso giurisdizionale amministrativo costituisce attuazione del principio del contraddittorio: con essa è garantita, alla pubblica amministrazione e agli eventuali controinteressati, la possibilità di opporre in giudizio le proprie difese in relazione al contenuto del ricorso. Il contraddittorio è regolarmente instaurato “quando l’atto introduttivo è notificato all’amministrazione resistente e, ove esistenti, ai controinteressati”, ai sensi dell’art. 27, comma 1, c.p.a.

Può però accadere che la notificazione sia carente dei requisiti formali indispensabili per il raggiungimento dello scopo, nel qual caso essa è nulla[[34]](#footnote-34).

La disciplina dei vizi della notificazione del ricorso è dettata dall’art. 44, commi 3 e 4, c.p.a., che prevede i casi in cui la notifica presenti vizi tali da impedire al destinatario di conoscere l’atto notificato e, quindi, è affetta da nullità[[35]](#footnote-35).

Il comma 3 dell’art. 44 detta la disciplina relativa al caso in cui, nonostante la notifica del ricorso sia nulla, si costituiscono gli intimati. La costituzione sanava la nullità della notificazione del ricorso, con efficacia *ex nunc,* facendo salvi, prima dell’intervento della Corte costituzionale[[36]](#footnote-36), “i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione”.

Il comma 4, invece, prevede il caso in cui il destinatario della notifica nulla non si costituisca. La norma disponeva che “il giudice, [solamente] se ritiene che l’esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante, fissa al ricorrente un termine perentorio per rinnovarla. La rinnovazione impedisce ogni decadenza”. La rinnovazione era pertanto possibile, prima dell’intervento della Corte costituzionale[[37]](#footnote-37), solamente in caso di esito negativo della notificazione per errore scusabile.

Con riferimento all’art. 44, comma 3, c.p.a., la Corte costituzionale, con la sentenza n. 132 del 2018, ha chiarito che questa disposizione si pone in termini di novità rispetto alla disciplina previgente, in quanto prevedeva che la costituzione dell’intimato, in caso di notifica nulla, sanasse il vizio ma con effetti *ex nunc*, ossia con salvezza delle eventuali decadenze già maturate prima della costituzione in giudizio dell’intimato (come ad esempio, nell’azione di annullamento, la scadenza del termine perentorio di impugnazione)[[38]](#footnote-38).

Invece, il previgente art. 17, comma terzo, del r.d. n. 642 del 1907 - interpretato dalla giurisprudenza amministrativa come preclusivo della sanatoria, anche della decadenza dall’azione, in caso di costituzione dell’intimato dopo la scadenza del termine di impugnazione - era riferito alla nullità del ricorso (oggi regolata dall’art. 44, comma 1, c.p.a.) e non della sua notificazione. Mentre la giurisprudenza pacifica - a partire dalla sentenza dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 52 del 1980 - aveva sempre escluso l’applicabilità, alla nullità della notificazione del ricorso, della sanatoria *ex nunc* prevista dall’art. 17 citato e aveva affermato, per contro, l’operatività, in assenza di deroghe espressamente previste dal legislatore, del “principio fondamentale” del raggiungimento dello scopo codificato dall’art. 156 c.p.c. (applicabile alle notificazioni ai sensi dell’art. 160 c.p.c.)[[39]](#footnote-39).

Per questo la Corte ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 44, comma 3, c.p.a. per eccesso di delega legislativa: l’art. 44 della legge n. 69 del 2009, infatti, contiene una delega per il riordino normativo del processo amministrativo che, in quanto tale, concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l’introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai princìpi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante[[40]](#footnote-40). In particolare, l’art. 44, comma 1, prevede che “[i]l Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori”, e “di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di princìpi generali”.

Nel caso di specie, la disposizione censurata violava entrambi i citati criteri direttivi fissati dal legislatore delegante. “Essa, in primo luogo, è in aperto contrasto con l’art. 156, terzo comma, c.p.a., che, come si è già detto, prevede la sanatoria *ex tunc* della nullità degli atti processuali per raggiungimento dello scopo, principio, questo, indubbiamente di carattere generale[[41]](#footnote-41)”. “In secondo luogo, non è in linea con la giurisprudenza della Corte di cassazione formatasi con riferimento alla notificazione degli atti processuali civili e con la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato, antecedente all’entrata in vigore del codice, relativa proprio alla nullità della notificazione del ricorso”[[42]](#footnote-42).

Per questo la Corte ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 44, comma 3, c.p.a., “limitatamente alle parole «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione,», per violazione dei princìpi e dei criteri direttivi della legge delega che imponevano al legislatore delegato di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, e di coordinarle con le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto espressive di princìpi generali”. All’esito del suo intervento, quindi, la costituzione in giudizio dell’intimato sana la nullità della notificazione del ricorso con efficacia *ex tunc*[[43]](#footnote-43), senza salvezza, tra l’altro, delle decadenze già maturate e cioè anche se avvenuta successivamente alla scadenza del termine per proporre l’azione.

Il comma 4 dell’art. 44 c.p.a., invece, riguarda l’ipotesi in cui non si abbia costituzione del destinatario della notifica nulla. In tal caso, il legislatore del codice escludeva la sanatoria tramite la rinnovazione della notifica da parte del ricorrente, salvo l’errore scusabile.

Questa disposizione ha superato, in un primo momento, il vaglio della Corte costituzionale.

La sentenza n. 18 del 2014, infatti, aveva rigettato la questione di legittimità costituzionale della disposizione in esame, sollevata sempre con riferimento all’art. 76 Cost., sul duplice presupposto - diametralmente opposto a quello rilevato dalla successiva sentenza del 2018 - che l’art. 291, comma 1, c.p.c., laddove prevede l’obbligo di rinnovare, in ogni caso di mancata costituzione dell’intimato, la notifica nulla, non è espressione di un principio generale del processo, come tale compatibile anche con il giudizio amministrativo ed a questo, quindi, *naturaliter* riferibile, e che la stessa giurisprudenza amministrativa precedente all’entrata in vigore del codice del processo amministrativo escludeva la rinnovazione in caso di nullità imputabile al ricorrente[[44]](#footnote-44).

L’art. 291 c.p.a., infatti, era stato esteso al processo amministrativo solamente dalla legge n. 69 del 2009 con una disposizione (art. 46, comma 24) diversa da quella contenente la delega relativa alla codificazione processuale amministrativa (art. 44) e che è stata abrogata proprio dal d.lgs. n. 104 del 2010.

Da ultimo, invece, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 148 del 2021**,** è tornata sulla questione, dichiarando l’incostituzionalità dell’art. 44, comma 4, c.p.a. limitatamente alle parole “se ritiene che l’esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante”, con la conseguenza di rendere obbligatoria, in ogni caso di notificazione del ricorso nulla senza costituzione dell’amministrazione resistente o del controinteressato, la rinnovazione della notificazione stessa, indipendentemente dall’indagine sulla scusabilità dell’errore in cui è incorso il ricorrente.

La Corte ha ritenuto, infatti, che la limitazione all’obbligo del giudice di disporre la rinnovazione della notifica del ricorso nulla si ponga in contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 cost., nonostante la discrezionalità di cui gode il legislatore nella configurazione degli istituti processuali.

Ad avviso della Corte, infatti, “la norma censurata sacrifica in modo irragionevole l’esigenza di preservare gli effetti sostanziali e processuali della domanda e conduce ad esiti sproporzionati rispetto al fine cui la norma stessa tende”.

In particolare, la Corte costituzionale ha ammesso che “il difetto di proporzione tra il mezzo e il fine” derivi “dall’effetto combinato che sull’esercizio del diritto di azione producono” due elementi: la limitazione alla rinnovazione della notifica del ricorso e la decadenza dall’impugnazione degli atti amministrativi allo scadere del termine perentorio previsto dall’art. 29 c.p.a., così come dalle altre azioni per cui è previsto un termine decadenziale.

La sentenza n. 148 ha ribadito che, nel processo amministrativo, la sottoposizione del diritto di azione al termine perentorio “assolve all’essenziale funzione di garanzia della stabilità degli effetti giuridici, in conformità con l’interesse pubblico di pervenire in tempi brevi alla definitiva certezza del rapporto giuridico amministrativo (sentenza n. 94 del 2017)”. A tal fine, però, l’effetto di impedimento della decadenza va ricollegato all’esercizio dell’azione e non può certo essere escluso dalla nullità della notificazione, “non integrando quest’ultima un elemento costitutivo dell’atto che ne forma oggetto, bensì assolvendo ad una funzione, strumentale e servente, di conoscenza legale e di instaurazione del contraddittorio”. La norma censurata allora, nella parte in cui fa discendere da un vizio esterno all’atto di esercizio dell’azione stessa la definitiva impossibilità di far valere nel giudizio la situazione sostanziale sottostante, è irragionevolmente lesiva del diritto di azione.

In conclusione, ha osservato la Consulta, la limitazione, posta dall’art. 44, comma 4, c.p.a., della rinnovazione della notificazione del ricorso alle sole ipotesi in cui la nullità non sia imputabile al notificante “non risulta proporzionata agli effetti che ne derivano, tanto più che essa non è posta a presidio di alcuno specifico interesse che non sia già tutelato dalla previsione del termine di decadenza”. Peraltro, questa limitazione, ogni volta che l’accertamento della nullità interviene dopo lo spirare del termine di decadenza stesso - che, soprattutto nell’azione di annullamento, è particolarmente breve – “comporta la perdita definitiva della possibilità di ottenere una pronuncia giurisdizionale di merito, con grave compromissione del diritto di agire in giudizio”[[45]](#footnote-45).

La sentenza del 2021 fa discendere l’incostituzionalità dell’art. 44, comma 4, c.p.a. dal carattere strumentale, servente e accessorio della notificazione: questa è elemento esterno al ricorso, che è l’atto con cui si esercita l’azione in giudizio e rispetto al quale deve essere rispettato il termine decadenziale. Tuttavia, sembra non tener conto che la notificazione del ricorso, all’amministrazione resistente e al controinteressetato, è funzionale ad instaurare il contraddittorio e, quindi, è posta a presidio di uno specifico interesse. Nel processo amministrativo, infatti, la regolare instaurazione del rapporto processuale richiede che il ricorso sia notificato alle controparti e depositato presso la segreteria del giudice e ciò entro gli specifici termini di decadenza all’uopo previsti. Proprio la peculiare struttura del processo amministrativo, aveva chiarito la pronuncia n. 18 del 2014 - caratterizzato da termini perentori per l’introduzione e dall’assenza della contumacia - giustifica uno specifico onere di diligenza a carico del ricorrente.

La sentenza del 2021 ha così introdotto, nel processo amministrativo, una regola di contenuto uguale a quello dell’art. 291, comma 1, c.p.c., in ossequio al “principio delineato dagli artt. 24 e 111 Cost., per cui le disposizioni processuali “non sono fine a sé stesse””, implicitamente ritenendo questa regolare compatibile col giudizio amministrativo, contrariamente a quanto ammesso dal precedente del 2014[[46]](#footnote-46).

**Lucia Gizzi**

**Magistrato del Tar Lazio**

Pubblicato il 23 febbraio 2022

1. Relazione al convegno “I Tribunali amministrativi regionali, cinquant’anni di esperienza della legge 6 dicembre 1971, n. 1034”, tenutosi a Roma il 6 dicembre 2021. [↑](#footnote-ref-1)
2. Salomone, *A 50 anni dalla Legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali: un bilancio ed uno sguardo prospettico,* [*www.giustiziaamministrativa.it*](http://www.giustiziaamministrativa.it)*,* 2021. [↑](#footnote-ref-2)
3. Malanetto, *I Tribunali Amministrativi Regionali nella Costituzione per completare il sistema di giustizia amministrativa,* [*www.giustiziaamministrativa.it*](http://www.giustiziaamministrativa.it), 2021. [↑](#footnote-ref-3)
4. È indubbio che l’istituzione dei TT.AA.RR. abbia avuto l’effetto di avvicinare la giustizia amministrativa ai cittadini, con favorevoli ripercussioni sull’effettività della tutela giurisdizionale. Per comprenderne la centralità nel sistema di giustizia amministrativa, basti riflettere sul dato, sottolineato da Malanetto, *I Tribunali Amministrativi Regionali nella Costituzione per completare il sistema di giustizia amministrativa,* cit., che tra il 2017 e il 2019 solamente il 17% delle sentenze di primo grado è stato appellato. Ciò significa, appunto, che, nell’80% dei casi circa, il contenzioso resta definito a livello locale. [↑](#footnote-ref-4)
5. Il sistema che configura i TT.AA.RR. come organi di giustizia amministrativa decentrati con competenza di carattere generale è stato ritenuto compatibile con l’art. 125 Cost. dalla Consulta sin dalla sentenza n. 61 del 1975. [↑](#footnote-ref-5)
6. Sulla disciplina della competenza per territorio dettata dalla legge del 1971, cfr. Satta, *Giustizia amministrativa,* Cedam, 1997, p. 281. Sul tema, Virga, *I tribunali amministrativi regionali,* Giuffrè, 1972, p. 19; Andreani, *La competenza per territorio dei tribunali amministrativi regionali,* 1974; Stella Richter, *La competenza territoriale nel giudizio amministrativo,* Giuffrè, 1975. [↑](#footnote-ref-6)
7. L’art. 13 c.p.a. stabilisce che “Sulle controversie riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti di pubbliche amministrazioni è inderogabilmente competente il tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione territoriale esse hanno sede. Il tribunale amministrativo regionale è comunque inderogabilmente competente sulle controversie riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti di pubbliche amministrazioni i cui effetti diretti sono limitati all'ambito territoriale della regione in cui il tribunale ha sede. 2. Per le controversie riguardanti pubblici dipendenti è inderogabilmente competente il tribunale nella cui circoscrizione territoriale è situata la sede di servizio. 3. Negli altri casi è inderogabilmente competente, per gli atti statali, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma e, per gli atti dei soggetti pubblici a carattere ultra regionale, il tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede il soggetto”. Come chiarito dall’Adunanza Plenaria n. 13 del 2021, “la competenza territoriale è, dunque, determinata in via principale in base alla sede dell'ente che ha emesso l'atto; tale criterio viene integrato (rectius sostituito) da quello ulteriore e speciale correlato all'efficacia del provvedimento amministrativo impugnato e dunque agli effetti diretti dello stesso. In sostanza, il criterio della sede dell'Autorità che ha assunto l'atto impugnato è sostituito da quello dell'efficacia spaziale qualora questa si produca in un solo ambito territoriale”. [↑](#footnote-ref-7)
8. Piscitelli, *Art. 13 “Competenza territoriale inderogabile”,* in *Commentario breve al codice del processo amministrativo,* a cura di Faclon-Cortese-Marchetti, Cedam, 2021, p. 156. [↑](#footnote-ref-8)
9. Il principio di territorialità della giustizia amministrativa sancito dall’art. 125 Cost., infatti, si declina sia in una prospettiva soggettiva, che è quella di agevolare l’accesso dei cittadini alla giustizia, sia in una prospettiva oggettiva, che è quella di avvicinare la giurisdizione al luogo di esercizio dell’attività amministrativa. Questa dualità si coglie proprio nella previsione normativa dei due criteri di riparto della competenza territoriale e, soprattutto, nella loro concorrenza. Così: Piscitelli, *Art. 13 “Competenza territoriale inderogabile”,* in *Commentario breve al codice del processo amministrativo,* cit., p. 156. [↑](#footnote-ref-9)
10. Cons. Stato, Ad. Pl., sentenza n. 13 del 2021, in *Foro it*., 2021, III, p. 564; *Dir. Giust*., 2021, 21 luglio 2021; *Guida dir*., 2021, p. 31. [↑](#footnote-ref-10)
11. “La conclusione si evince dalla parola “comunque” inserita nel secondo periodo della norma richiamata, atta ad indicare che si deve avere riguardo, per individuare il Tribunale amministrativo regionale competente per territorio, in primo luogo all’efficacia dell'atto: se questa è limitata ad una determinata Regione, sarà competente il Tribunale competente per tale Regione. Naturalmente, se il criterio della sede e quello dell'efficacia spaziale dell'atto impugnato finiscano per coincidere, la controversia si radica nella competenza territoriale dello stesso TAR. (…) Pertanto, il criterio principale di riparto della competenza per territorio, fondato sulla sede dell'autorità che ha emesso l'atto impugnato, è suscettibile di essere sostituito da quello inerente agli effetti diretti dell'atto qualora detta efficacia si esplichi esclusivamente nel luogo compreso in una diversa circoscrizione di Tribunale amministrativo regionale (cfr. Consiglio di Stato, Ad. plen., 24 settembre 2012, n. 33; Consiglio di Stato, Ad. plen.,19 novembre 2012, n. 34; Consiglio di Stato, sez. III, 24 marzo 2014, n. 1383)”, Cons. Stato, Ad. Pl., sentenza n. 13 del 2021, cit. Sul tema, si veda: Piscitelli, *Art. 13 “Competenza territoriale inderogabile”,* in *Commentario breve al codice del processo amministrativo,* cit., p. 15; Leone, *Elementi di diritto processuale amministrativo,* Cedam, 2021, p. 94; Cirillo, *Diritto processuale amministrativo,* Utet, 2017, p. 215; De Nictolis, *Codice del processo amministrativo commentato,* Ipsoa, 2017, p. 414; Mignone-Vipiana,  *Manuale di giustizia amministrativa,* Cedam, 2013, p. 88; Bergonzini, *Competenza e regolamento di competenza nel codice del processo amministrativo,* in *Giustamm.it,* 2011. [↑](#footnote-ref-11)
12. Nei giudizi di impugnazione è necessario uno specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo implicito o esplicito, ha statuito sulla competenza. [↑](#footnote-ref-12)
13. Malanetto, *I Tribunali Amministrativi Regionali nella Costituzione per completare il sistema di giustizia amministrativa,* cit. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ciò è dovuto al tentativo del legislatore di cercare un soddisfacente punto di equilibrio due opposte esigenze: l'una diretta a garantire il rispetto del principio del "giudice territoriale naturale", l'altra volta ad assicurare la massima celerità del processo, scoraggiando comportamenti dilatori delle parti. Così: Cons. giust. Amm. Sicilia, n. 182 del 2016. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ad avviso di Cons. giust. Amm. Sicilia, n. 182 del 2016, in tale eventualità, il giudice che pronuncia la sentenza di merito resta vincolato alla determinazione della competenza stabilita attraverso questo iter processuale e la questione di incompetenza non è più deducibile mediante l'impugnazione della decisione. [↑](#footnote-ref-15)
16. In tal senso, Cons. giust. Amm. Sicilia, n. 182 del 2016, secondo cui “La formula della disposizione, tutt'altro che limpida, deve essere letta nel senso che la sede dell'incidente cautelare è quella in cui, tanto le parti, quanto il giudice, hanno, rispettivamente, l'onere di eccepire e il dovere di rilevare l'incompetenza territoriale. Pur non essendo affermato in modo esplicito dalla disposizione, si deve ritenere, pertanto, che i termini previsti dal comma 2 prevalgono su quelli del successivo comma 3. Ne consegue, pertanto, che lo stesso potere officioso del giudice di esaminare la questione di competenza si esaurisca nell'ambito del giudizio cautelare. In altri termini, quindi, la decisione sulla competenza, anche se implicita, non rileva solo nell'ambito dell'incidente cautelare, ma vincola anche la decisione del merito”. [↑](#footnote-ref-16)
17. Questa è l’interpretazione della norma seguita dal T.A.R. Lombardia, Milano, ordinanza n. 1374 del 2020, secondo cui l’art. 15, comma 1, c.p.a., laddove prevede che, anche nella fase di merito, il giudice adito può pronunciarsi sulla questione di competenza territoriale, sarebbe derogato dal secondo comma dello stesso articolo, secondo cui “In ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare (…)”. L’inciso “in ogni caso”, unitamente al complesso sistema di impugnazione della pronuncia cautelare che abbia ritenuto la competenza del giudice adito - così come delineato dall’art. 15, comma 5, e dall’art. 16 c.p.a. -, determinerebbero, nel caso di mancato rilievo dell’incompetenza territoriale nella fase cautelare, una preclusione, oltre tale fase, anche nei confronti dell’organo decidente. Una pronuncia implicita sulla competenza, come quella contenuta nell’ordinanza cautelare, determinerebbe una preclusione definitiva per il giudice di esaminare la questione di competenza territoriale nella fase di merito. Il T.A.R., con l’ordinanza n. 1374 del 2020, ritenendo questa interpretazione diritto vivente “perché corrispondente alla lettera della norma, oltre che alla *ratio* del legislatore delegato, e non contrastata da un orientamento contrario in grado di far dubitare della stabilizzazione di tale interpretazione”, ha sollevato questione di legittimità costituzionale per lesione degli artt. 3 e 24 Cost., stante l’irragionevole limitazione del diritto alla tutela giurisdizionale, dell’art. 25 Cost., stante la violazione del principio del giudice naturale, e dell’art. 76 Cost, stante l’eccesso di delega legislativa per la novità della soluzione legislativa. In particolare, l’interpretazione suggerita, “Da un lato, comprime ingiustificatamente le facoltà difensive della parte che eccepisce l’incompetenza territoriale, precludendole la possibilità di vedersi esaminata la sollevata eccezione nella fase di merito dal Giudice adito, qualora sia stata proposta domanda cautelare”; “Dall’altro, e più in generale, determina un regime di inderogabilità della competenza territoriale, fin dalla sede cautelare, e di stringenti preclusioni processuali sul rilievo della stessa, che non trovano alcun addentellato nella Legge di delega n. 69 del 2009 – legge che ha stabilito i criteri di redazione del nuovo codice del processo amministrativo -, e che anzi contrasta, per la ingiustificata compressione del diritto di difesa sopra evidenziata, con l’obiettivo di portata generale, perseguito dalla citata legge di delega, di assicurare maggiore effettività della tutela giurisdizionale”. [↑](#footnote-ref-17)
18. Nel senso che l’incompetenza è rilevabile in primo grado senza preclusioni: De Nictolis, *Codice del processo amministrativo,* cit., p. 415. [↑](#footnote-ref-18)
19. L’art. 14 c.p.a. qualifica funzionale la competenza “per ogni altro giudizio per il quale la legge o il presente codice individuino il giudice competente con criteri diversi da quelli di cui all'articolo 13”. Tra i casi riconducibili a questa previsione si suole far rientrare i ricorsi elettorali per i quali l’art. 130 c.p.a. attribuisce la competenza al T.A.R. nella cui circoscrizione ha sede l’ente delle cui elezioni si tratta o al T.A.R. Lazio per le elezioni del Parlamento europeo, i ricorsi incidentali che seguono la competenza fissata per il ricorso principale, salva la forza attrattiva della competenza funzionale, la competenza per grado, il T.R.G.A. della Sezione Autonoma di Bolzano, il C.G.A. per la Regione siciliana per l’appello delle decisione del T.A.R. Sicilia. Sul punto, Piscitelli, *Art. 14 “Competenza funzionale inderogabile”,* in *Commentario breve al codice del processo amministrativo,* cit., p. 179. [↑](#footnote-ref-19)
20. La questione di legittimità costituzionale di tale disciplina, sollevata in riferimento agli artt. 3, 24 e 125 Cost., è stata ritenuta infondata con la sentenza n. 189 del 1992, in considerazione della «particolare posizione che il Consiglio superiore della magistratura occupa nell’ordinamento costituzionale della Repubblica» e dello status «rivestito dai magistrati ordinari, particolare e differenziato, rispetto alla categoria degli altri pubblici dipendenti», oltre che dell’«esigenza largamente avvertita circa l’uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado». [↑](#footnote-ref-20)
21. Con riferimento a tale disciplina processuale, la Corte ha affermato la legittimità costituzionale di tale devoluzione delle controversie alla cognizione del TAR Lazio, facendo leva soprattutto sulla natura straordinaria della situazione di emergenza, che è posta a fondamento di tale competenza (sentenza n. 237 del 2007). [↑](#footnote-ref-21)
22. Piscitelli, *Art. 14 “Competenza funzionale inderogabile”,* in *Commentario breve al codice del processo amministrativo,* cit., p. 175. [↑](#footnote-ref-22)
23. Corte cost., sentenza n. 174 del 2014. [↑](#footnote-ref-23)
24. Si sono pronunciate nel senso della compatibilità costituzionale della competenza funzionale del Tar Lazio in deroga agli ordinari criteri di riparto della competenza: Corte cost. n. 189/1992, in tema di atti del CSM; Corte cost. n. 159/2014, in tema di atti dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; Corte cost. nn. 237, 417, 418, 463/2007, 92/2008, in tema di ordinanze di protezione civile ai sensi della legge n. 225 del 1992. [↑](#footnote-ref-24)
25. Corte cost., sentenza n. 159 del 2014, in *Giur. Cost*., 2014, p. 2545 con nota di Cerulli Irelli. [↑](#footnote-ref-25)
26. Corte cost., sentenza n. 237 del 2007. [↑](#footnote-ref-26)
27. Corte cost., sentenza n. 174 del 2014. [↑](#footnote-ref-27)
28. Corte cost., sentenza n. 174 del 2014. [↑](#footnote-ref-28)
29. Corte cost., sentenza n. 159 del 2014. [↑](#footnote-ref-29)
30. Corte cost., sentenza n. 159 del 2014. [↑](#footnote-ref-30)
31. Corte cost., sentenza n. 174 del 2014. La Corte costituzionale ha aggiunto “che il principio del giudice naturale precostituito per legge ex art. 25 Cost., invocato a parametro del presente giudizio, secondo la giurisprudenza costituzionale, lungi dall’ancorarsi a un dato pre-normativo, quale la prossimità geografica del giudice alla vicenda da giudicare, deve interpretarsi unicamente come volto ad assicurare l’individuazione del giudice competente in base a criteri predeterminati, in via generale, dalla legge. Tale precetto costituzionale è quindi osservato quando l’organo giudicante sia stato istituito dalla legge e la sua competenza sia definita sulla base di criteri generali fissati in anticipo, nel rispetto della riserva di legge (ex plurimis, sentenze n. 117 del 2012 e n. 30 del 2011). In merito all’asserita lesione del diritto di difesa e del principio della ragionevole durata del processo di cui agli artt. 24 e 111 Cost., basti notare, a completamento delle osservazioni precedenti, che l’individuazione della competenza in capo al TAR Lazio, sede di Roma, non determina alcun impedimento all’esercizio del diritto di azione garantito dall’art. 24 Cost., né frappone un ostacolo significativo al corso tempestivo della giustizia, come richiesto dall’art. 111 Cost.” (sentenza n. 159 del 2014). [↑](#footnote-ref-31)
32. Malanetto, *I Tribunali Amministrativi Regionali nella Costituzione per completare il sistema di giustizia amministrativa,* cit. [↑](#footnote-ref-32)
33. Malanetto, *I Tribunali Amministrativi Regionali nella Costituzione per completare il sistema di giustizia amministrativa,* cit. [↑](#footnote-ref-33)
34. La notifica, invece, è inesistente quando si ha una difformità dal modello legale dell’attività eseguita talmente radicale da impedire di considerarla attività di notificazione. In tal caso, la costituzione in giudizio della parte che avrebbe dovuto essere evocata non ha, invece, effetto sanante: è il caso in cui la consegna dell’atto sia avvenuta a persona e in luogo in nessun modo riferibili al destinatario. Sessa, *Art. 44 “Vizi del ricorso e della notificazione”,* in *Commentario breve al codice del processo amministrativo,* a cura di Faclon-Cortese-Marchetti, Cedam, 2021, p. 482. [↑](#footnote-ref-34)
35. Sul tema: Villata-Bertonazzi, *Commento sub art. 44*, in Quaranta-Lopilato (a cura di), *Il processo amministrativo. Commentario al D.lgs. 104/2010*, Giuffrè, 2012, p. 445; Tropea, *Ricorso principale, ricorso incidentale e costituzione delle parti*, in Sassani-Villata (a cura di) *Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, Giappichelli, 2012, p. 475; Invernizzi, *Il ricorso principale e incidentale, la costituzione delle parti invocate*, (a cura di A.M. Sandulli) in *Il nuovo processo amministrativo*, vol. II, Giuffrè, 2013, p. 95 e ss. [↑](#footnote-ref-35)
36. Corte cost., sentenza n. 132 del 2018. [↑](#footnote-ref-36)
37. Corte cost., sentenza n. 148 del 2021. [↑](#footnote-ref-37)
38. In tal senso: Caringella, *Manuale del processo amministrativo*, Dike, 2016, p. 341, secondo cui alla disposizione in esame non può attribuirsi altro significato se non quello di fare salve le decadenze maturate, con la conseguenza che la costituzione della parte intimata, per avere efficacia sanante, deve avvenire entro il termine perentorio per la proposizione dell’azione. Nello stesso senso Squazzoni, *Sulla supposta incompatibilità tra struttura del processo amministrativo e obbligo di disporre la rinnovazione della notificazione del ricorso affetta da nullità*, in *Dir. proc. amm*., 2014, p. 1301, secondo cui vi sono solide ragioni per reputare che il legislatore intendesse riferirsi anche (ma in verità soprattutto) a quello che una volta si definiva come diritto all’inammissibilità del ricorso per intervenuta decadenza - o altrimenti detto diritto all’irrevocabilità del provvedimento; Invernizzi, *Il ricorso principale e incidentale, la costituzione delle parti invocate*, cit., pp. 95-98; Villata-Bertonazzi, *Commento sub art. 44*, cit., pp. 445-541. In giurisprudenza, ex multis: Cons. Stato, n. 2064 e n. 189 del 2016, n. 219 del 2015, n. 5046 del 2014, n. 4651 del 2012. In senso contrario, ossia nel senso che la costituzione dell’intimato sana la nullità con effetto *ex tunc* in virtù del principio generale del raggiungimento dello scopo codificato dall’art. 156 c.p.a. (applicabile alle notificazioni ai sensi dell’art. 160 c.p.c.), sicché non potrebbe essere dichiarata l’inammissibilità del ricorso per tardività, laddove la costituzione dell’intimato avvenga dopo la scadenza del termine per l’impugnazione: Cons. Stato, n. 440 del 2017, n. 5307, n. 3565 e n. 229 del 2016. [↑](#footnote-ref-38)
39. Sessa, *Art. 44 “Vizi del ricorso e della notificazione”,* cit., p. 482. [↑](#footnote-ref-39)
40. Ex multis, Corte cost., sentenze n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 162 e n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010. [↑](#footnote-ref-40)
41. Ex multis, Cassazione civile, sez. trib., 16 febbraio 2018, n. 3805; Cassazione civile, sez. VI, 31 agosto 2017, n. 20672; Cassazione civile, sez. VI, 27 luglio 2017, n. 18694; Cassazione civile, sezioni unite, 20 luglio 2016, n. 14917; Cassazione civile, sez. I, 11 giugno 2007, n. 13667 [↑](#footnote-ref-41)
42. Corte cost., sentenza n. 132 del 2018. Sul tema: Bernabei, *Effettività della tutela giurisdizionale amministrativa,* in *Studium iuris*, 2019, p. 307; Carra, *Sulle condizioni per la concessione dell'errore scusabile in caso di mancata notifica all'indirizzo PEC della P.A. indicato sul ReGIndE*, in *Foro amm.,* 2020, p. 678; Ponte, *La Consulta e la sanatoria della notifica nulla: la valenza sostanziale anche del vizio di eccesso di delega*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2018, p.132; Rossetti, *L'inizio di una 'reductio ad unitatem'? Cadono i diritti acquisiti prima della comparizione dell'intimato nell'ipotesi di nullità della notificazione*, in *Dir. Proc. Amm.,* 2019, p. 928; Scoca, *Processo amministrativo e principio del raggiungimento dello scopo*, in *Giur. Cost.,* 2018, p. 1395; Travi, *Nota a Corte cost. sent. 132/2018*, in *Foro it.,* 2019, p. 1949. [↑](#footnote-ref-42)
43. Peraltro, l’attribuzione di effetti *ex nunc* alla sanatoria, nella misura in cui rende quasi sempre inevitabile la dichiarazione di inammissibilità del ricorso per decadenza dell’azione, incideva negativamente sull’effettività della tutela giurisdizionale, che invece viene pienamente salvaguardata dall’opposta regola della sanatoria *ex tunc*. In tal senso: Villata-Bertonazzi, *Commento sub art. 44*, cit., secondo cui “La strumentalità delle forme è qui sacrificata sull’altare della sacralità del termine per ricorrere”; osservano ancora gli Autori che la disposizione risponde ad una logica che mette “al centro il termine per ricorrere”, dietro la quale si staglia 2nitido il dogma dell’inoppugnabilità del provvedimento”. Caringella, *Manuale del processo amministrativo,* cit., p. 341; Squazzoni, *Sulla supposta incompatibilità tra struttura del processo amministrativo e obbligo di disporre la rinnovazione della notificazione del ricorso affetta da nullità*, cit., p. 1301.

La disposizione censurata - nell’esigere non solo che il provvedimento venga impugnato nel termine decadenziale, ma anche che l’atto attraverso il quale viene veicolata tale impugnazione non presenti difformità dallo schema legale notificatorio, quand’anche di fatto superate dalla costituzione in giudizio dell’amministrazione - sembra tradire una impostazione eccessivamente formalistica contraria all’art. 3 Cost. anche per difetto di proporzionalità, ove si consideri che, nel giudizio impugnatorio, ciò conduce di regola alla irreparabile conclusione della decadenza dall’azione della parte ricorrente. E ciò in considerazione della circostanza che la conoscenza effettiva dell’impugnazione da parte dell’amministrazione, comprovata inequivocabilmente dalla sua costituzione in giudizio, attenua l’esigenza di tutelare l’interesse pubblico alla certezza del rapporto giuridico con l’amministrato, quanto meno sotto il profilo subiettivo della percezione di tale certezza da parte dell’amministrazione medesima (quest’ultima, cioè, sa che quel rapporto giuridico pubblico non è definito, perché il provvedimento è stato oggetto di impugnazione). [↑](#footnote-ref-43)
44. Per un breve commento della pronuncia, Finocchi Ghersi, *La nullità della notifica e i poteri del giudice nel processo amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 523; Travi, *Nota a Corte cost., sent. n. 18/2014*, in *Foro it.*, 2014, p. 1029; Squazzoni, *Sulla supposta incompatibilità tra struttura del processo amministrativo e obbligo di disporre la rinnovazione della notificazione del ricorso affetta da nullità*, cit., p. 1301; Chieppa, *Le alternanze legislative sugli effetti della notificazione dei ricorsi all'amministrazione o all'avvocatura dello Stato e le modifiche apportate da decreto legislativo a disposizioni della stessa legge contenente la delega*, in *Giur. cost*., 2014, p. 265; Masaracchia, *La legge delegata può mai abrogare una disposizione della legge delegante?*, ivi, p. 275. [↑](#footnote-ref-44)
45. Corte cost., n. 148 del 2021. Sul tema, Capasso, *Nullità della notifica e rinnovazione sempre e comunque "sanante": dalla strumentalità delle forme al diritto di prescinderne? Considerazioni perplesse intorno a Corte cost. n. 148/2021*, in

*www.federalismi.it*, 2021, p. 43; Delle Donne, *L’incostituzionalità dell’art 44, c. 4 cpa nella parte in cui subordina la rinnovazione della notifica nulla, in assenza di costituzione del destinatario, all’errore scusabile: arretra larimessione in termini e avanza al rinnovazione ex art. 291, c.1 cpc*, in *Judicium,* 21 luglio 2021; Cocchi, *Al vaglio del Giudice delle leggi la compatibilità costituzionale dell'art. 44, comma 4, c.p.a., nella parte in cui consente la rinnovazione della notifica nulla solo ove la nullità non sia imputabile al notificante*, *ivi,* 2020, p. 680. [↑](#footnote-ref-45)
46. Capasso, *Nullità della notifica e rinnovazione sempre e comunque "sanante": dalla strumentalità delle forme al diritto di prescinderne? Considerazioni perplesse intorno a Corte cost. n. 148/2021*, cit., p. 55, il quale osserva che in tal modo la sentenza finisce per qualificare, seppur indirettamente, la regola di cui all’art. 291, comma 1, c.p.a., come “espressione di un principio generale”: “esattamente come prescriveva la delega, di cui – allora – avrebbe dovuto affermarsi, a monte, quella violazione troppo rapidamente esclusa”. [↑](#footnote-ref-46)